



HAL
open science

Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine-Amont et de l'Est londonien

Stéphanie Beucher

► **To cite this version:**

Stéphanie Beucher. Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine-Amont et de l'Est londonien. Sciences de l'Homme et Société. Université de Nanterre - Paris X, 2008. Français. NNT : . tel-00336726

HAL Id: tel-00336726

<https://theses.hal.science/tel-00336726>

Submitted on 4 Nov 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS X-NANTERRE

Ecole Doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent

Laboratoire GECKO

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS X

Discipline : Géographie

Stéphanie Beucher

Présentée et soutenue publiquement

le 15 octobre 2008

Titre :

**RISQUE D'INONDATION ET DYNAMIQUES
TERRITORIALES DES ESPACES DE
RENOUVELLEMENT URBAIN : LES CAS DE SEINE-
AMONT ET DE L'EST LONDONIEN.**

TOME I.

Directeur de thèse :

Yvette Veyret

JURY

- E. Bordes-Pagés**, Chef de projets, Division Urbanisme Aménagement et Territoires, IAURIF.
J. Dubois-Maury, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII.
A. Dubresson, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.
R. Laganier, Professeur à l'Université de Paris VII.
A. Motte, Professeur à l'Institut d'Aménagement Régional, Université Aix-Marseille III.
E. Penning-Rowsell, Professor, Head of Flood Hazard Research Center, Middlesex University, London ; Research Associate of Oxford Centre for Water Research.
Y. Veyret, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.

UNIVERSITE PARIS X-NANTERRE
Ecole Doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent
Laboratoire GECKO

THESE
pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS X
Discipline : Géographie

Stéphanie Beucher

Présentée et soutenue publiquement
le 15 octobre 2008

Titre :
**RISQUE D'INONDATION ET DYNAMIQUES
TERRITORIALES DES ESPACES DE
RENOUVELLEMENT URBAIN : LES CAS DE SEINE-
AMONT ET DE L'EST LONDONIEN.**

TOME I.

Directeur de thèse :
Yvette Veyret

JURY

E. Bordes-Pagés, Chef de projets, Division Urbanisme Aménagement et Territoires, IAURIF.
J. Dubois-Maury, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII.
A. Dubresson, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.
R. Laganier, Professeur à l'Université de Paris VII.
A. Motte, Professeur à l'Institut d'Aménagement Régional, Université Aix-Marseille III.
E. Penning-Rowell, Professor, Head of Flood Hazard Research Center, Middlesex University,
London ; Research Associate of Oxford Centre for Water Research.
Y. Veyret, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.

REMERCIEMENTS

A l'issue de ce travail, je souhaiterais remercier tout particulièrement :

- Mme Y. Veyret, ma directrice de thèse, qui m'a encadrée et conseillée tout au long de mes recherches.

- L'École doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent et le laboratoire GECKO de l'Université Paris X Nanterre, sans lesquels ce travail n'aurait pu arriver à son terme.

- L'équipe du *Flood Hazard Research Center* (FHRC) de l'Université de la Middlesex, Londres, avec qui j'ai travaillé depuis mon DEA et qui m'a apporté une aide précieuse pour l'analyse de la gestion des inondations en Angleterre. Je tiens tout particulièrement à remercier son directeur, E. Penning-Rowsell, pour ses précieux conseils tout au long de la thèse.

- M. Raco, *Senior Lecturer in Human Geography* au King's College, qui m'a beaucoup aidée à comprendre les enjeux du renouvellement urbain dans le *Thames Gateway*.

- Y. Rydin, *Professor of Planning, Environment and Policy* à *The Bartlett Faculty of the Built Environment* de l'*University College London* (UCL), pour ses conseils sur les politiques environnementales du Grand Londres.

- L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France et en particulier E. Bordes-Pagés et L. Faytre avec qui j'ai pu avoir des échanges fructueux.

- L'ensemble des acteurs, qui, en France et en Angleterre, ont gentiment accepté de me rencontrer, ont pris du temps pour répondre à mes questions et ont mis à ma disposition les documents nécessaires à la réalisation de mon travail de thèse. Les propos contenus dans ce mémoire de doctorat ne les engagent nullement, il s'agit uniquement de mon interprétation des différentes réponses recueillies.

- Ainsi que tous ceux, famille et amis, qui m'ont apporté leur soutien pour la réalisation de cette thèse. Je tiens tout particulièrement à remercier Jean-François, Florence, Eve, Géraldine, Magali et Edith pour leurs encouragements et/ou leurs relectures attentives de ce mémoire.

Abréviations et sigles

ABI : Association of British Insurers
AMIF : Association des Maires d'Île-de-France
APPRIMS 94 : Association pour la Protection des riverains et pour la Prévention des Risques d'Inondation de la Marne et de la Seine
CABE : Commission for Architecture and the Built Environment
CARIP : Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive
CCIP : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
CTRL : Channel Tunnel Rail Link
CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale
DCE : Directive Cadre sur l'Eau
DCLG : Department of Communities and Local Government
DLR : Docklands Light Railway
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs
DETR : Department of the Environment, Transports and the Regions
DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DIREN : Direction régionale de l'Environnement.
DPPR : Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
DRE : Direction régionale de l'Équipement
DSEA : Direction des Services de l'Environnement et de l'Assainissement
EPA : Établissement Public d'Aménagement
EPORSA : Établissement Public d'Aménagement d'Orly-Rungis Seine Amont
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
FRA : Flood Risk Assessment
GLA : Greater London Authority
IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France
IIBRBS : Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine
LAA : Local Area Agreement
LCCA : London Climate Change Agency
LDA : London Development Agency
LDDC : London Docklands Development Corporation
LDF : Local Development Framework
LOCOG : London Organising Committee of the Olympic Games
LPA : Local Planning Authority
LPAC : London Planning Advisory Committee

LSP : Local Strategic Partnerships
LTGDC : London Thames Gateway Partnership
LTGF : London Thames Gateway Forum
MAFF : Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.
MEEDA : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
NRA : National Rivers Authority
ODA : Olympic Delivery Authority
ODPM : Office of the Deputy Prime Minister
OIN : Opération d'Intérêt National
OPAC : Office publique d'Aménagement et de Construction
OPAH : Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat
PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PAZ : Plan d'Aménagement Zonal
PCS : Plan Communal de Sauvegarde
PHEC : Plus Hautes Eaux Connues
PPMS : Plan Particulier de Mise en Sécurité
PPR : Plan de Prévention du Risque
PPRI : Plan de Prévention du Risque Inondation
PPS : Planning Policy Statement
PSSIZ : Plan de Secours Spécialisé Inondation Zonal
RFRA : Regional Flood Risk Assessment
RIBA : Royal Institute of British Architects
RSS : Regional Spatial Strategies
SADEV : Société d'Aménagement et de Développement
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDRIF : schéma Directeur de la Région Île-de-France
SFRA : Strategic Flood Risk Assessment
SIEPOR : Syndicat d'Etudes du Pôle Orly Rungis
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
TEP: Thames Estuary Partnership
TGLP : Thames Gateway London Partnership
UDC : Urban Development Corporation
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

SOMMAIRE

Abréviations et sigles.....	3
Introduction.....	6
Première partie : la gestion du risque d'inondation dans les espaces de renouvellement urbain : enjeux et perspectives.....	18
Chapitre 1 : Les espaces de renouvellement urbain : des opportunités exceptionnelles pour le développement de la ville mais des espaces confrontés au risque majeur d'inondation.....	20
Chapitre 2 : L'intégration du risque d'inondation aux dynamiques territoriales du renouvellement urbain.	77
Chapitre 3 : Intégrer le risque dans la gouvernance des espaces de renouvellement urbain.....	118
Deuxième partie : Les difficultés de la territorialisation du risque d'inondation en France et en Angleterre : analyse comparative et multiscalaire.....	154
Chapitre 1. Les inondations : une priorité pour l'État en France et en Angleterre depuis les années 1990.....	156
Chapitre 2 : Renouvellement urbain et gestion des inondations à l'échelle locale : tensions et conflits.....	210
Troisième partie : Quelques pistes de réflexion pour une gestion territorialisée des inondations dans les espaces de renouvellement urbain.....	290
Chapitre 1 : Des projets urbains en quête de fil conducteur.	292
Chapitre 2 : Vers une meilleure territorialisation du risque dans les projets de renouvellement urbain.....	342
Conclusion générale.....	422
Bibliographie.....	433
Annexes.....	463

Introduction

« It will never be possible to prevent flood entirely – what we can do is manage flood »

Environment Agency, England (2007).

Les grandes inondations préoccupent les États dans la mesure où elles perturbent les équilibres économiques et sociaux du pays, et ont un impact à différentes échelles sur l'organisation du territoire. Le risque est donc intimement lié aux politiques plus globales d'aménagement du et des territoires, dans la mesure où la définition de grands projets économiques et sociaux ne se décide plus seulement à l'échelle nationale mais également aux différentes échelles locales (régions, communes, structures intercommunales, mais aussi de plus en plus régions urbaines ou aires métropolitaines). Les territoires de l'action publique sont devenus des systèmes complexes, organisés, hiérarchisés, emboîtés, aux limites mouvantes selon les enjeux économiques, sociaux et institutionnels qu'ils véhiculent. De surcroît, les politiques d'aménagement de ces territoires ne peuvent plus être sectorielles et fragmentées. On cherche de plus en plus à développer globalement un territoire donné, en impliquant l'ensemble des acteurs et des secteurs concernés. Cela nécessite de penser la coordination entre des acteurs aux logiques parfois contradictoires. La gestion des risques n'échappe pas à ces évolutions. Il est aujourd'hui indispensable de voir comment les modalités de gestion des inondations et leurs évolutions s'inscrivent dans ces territoires en recomposition.

Les difficultés d'intégration du risque d'inondation aux projets urbains de Seine-Amont et du London Thames Gateway.

La France et le Royaume-Uni sont deux États centralisés qui font de la sécurité et de la cohésion nationale une priorité, et donc du risque une question essentielle. Les deux pays sont peu concernés par des extrêmes climatiques de grande ampleur et jusqu'à la fin du XX^e siècle, le risque était peu présent dans les esprits. Toutefois quelques grandes catastrophes survenues ces dernières années (inondations de Pâques 1998, d'octobre-novembre 2000 ou encore de l'été 2007 pour l'Angleterre, inondations de Vaison-la-Romaine en 1992, de la Somme en 2001 ou du Gard en 2002 en France) ont rappelé aux pouvoirs publics la vulnérabilité croissante des lits majeurs, dans un contexte de pression démographique et foncière accrue sur ces espaces. Ces événements ont conduit les États français et anglais à faire le choix de lier gestion du risque et aménagement/planification des territoires et de mettre en place une véritable gestion intégrée des espaces à risque. La politique des Plan de Prévention des Risques (PPR) en France et celle du *Planning Policy Statement 25* (PPS25) en Angleterre

reflètent une perception similaire des inondations et de leur gestion.

Bien que dans les deux pays, l'amélioration des infrastructures de protection contre les inondations ainsi que des systèmes d'alerte restent des enjeux importants, ces mesures s'intègrent dans des politiques globales de prévention des inondations. Toutefois la nature de ces mesures de prévention fait l'objet de débats. Se pose notamment la question de la mise en application de celles-ci à toutes les échelles territoriales. Or, les priorités définies par l'échelle nationale ne correspondent pas nécessairement aux stratégies territoriales des acteurs locaux, davantage préoccupés des nécessités de développement économique et social de leurs territoires.

Afin de comprendre la complexité des relations entre les échelles nationale et locales (le local étant lui-même pluriel) autour de cette question du risque, nous appuierons nos réflexions sur l'étude de deux exemples où la gestion des inondations pose problème à l'échelle locale. Au début de notre travail de thèse, notre principal objet d'étude a été le Val-de-Marne (figure 0.1). Ce département a été le premier département francilien à faire l'objet d'un PPR en 1998. L'analyse de ce PPR très conflictuel permet de mettre en évidence les principaux obstacles à une gestion efficace du risque et de comprendre la nature des conflits d'acteurs. Le choix du Val-de-Marne est intéressant à plusieurs titres. Il s'agit tout d'abord d'un espace appartenant à la petite couronne de l'agglomération parisienne, densément urbanisé, où limiter l'urbanisation dans les lits majeurs apparaît comme difficilement viable voire impossible pour la majorité des acteurs locaux. Les objectifs des PPR définis par l'État pour l'ensemble de la France semblent difficilement applicables pour ce département. De plus, la question y est d'autant plus complexe que les mesures imposées par l'État sont perçues comme la poursuite d'une logique centre-périphérie qui a longtemps défini les relations entre Paris et sa banlieue. La capitale est assimilée à l'État et au pouvoir central tandis que la banlieue longtemps considérée comme « territoire servant » de Paris, souhaite se définir autour de nouvelles centralités. Ainsi l'étude du Val-de-Marne permet de mettre en évidence des stratégies d'acteurs variées avec des enjeux économiques, sociaux, mais aussi politiques très forts à toutes les échelles.

Aujourd'hui, le département connaît d'importantes recompositions spatiales du fait du départ de nombreuses activités industrielles. Les deux fleuves qui le traversent sont aménagés selon deux logiques très différentes. La vallée de la Marne est à usage résidentiel et récréatif, tandis que la vallée de la Seine dispose d'importantes réserves foncières après le départ d'un certain nombre d'industries lourdes. Le département tente non seulement de se reconstruire autour de son identité fluviale afin de mettre en valeur le patrimoine naturel et historique de la Seine et de la Marne, mais il cherche surtout à mettre en valeur les potentialités de développement qu'offrent les friches industrielles dans la vallée de la Seine en essayant d'y définir de nouveaux pôles résidentiels et d'activités. Une première série d'entretiens menée en 2005-

2006 nous a permis de constater que le risque constituait un enjeu d'aménagement particulièrement important dans les espaces concernés par des projets de renouvellement urbain, c'est-à-dire au sein du territoire Seine-Amont. Tandis que dans la vallée de la Marne, le PPRI remettait en cause l'intérêt individuel de quelques propriétaires de grandes villas en bord de Marne, dans la vallée de la Seine, il posait véritablement la question des compromis à trouver entre gestion du risque et nécessité de tirer parti de toutes les opportunités foncières pour une région capitale. L'étude spécifique du territoire Seine-Amont permet ainsi d'appréhender les nombreux emboîtements d'échelle auxquels renvoie le risque d'inondation. Le renouvellement urbain que l'on peut définir comme l'aménagement de vastes espaces de friches industrielles pour en faire de « nouveaux territoires » urbains, implique en effet la coordination d'une multitude d'acteurs à différentes échelles. Seine-Amont est en effet un territoire qui est l'objet de l'attention particulière à la fois de l'État, qui a défini le territoire Seine-Amont-Orly-Rungis comme opération d'intérêt national, de la région dans le cadre du SDRIF, mais aussi des acteurs locaux dans le cadre de la mise en valeur de la vallée de la Seine et des territoires urbains qui bordent le fleuve.

Les mêmes enjeux sont visibles au sein du territoire des arrondissements de l'Est londonien (figure 0.2) qui font partie de l'espace du *Thames Gateway*, grand projet de renouvellement urbain défini comme une priorité par l'État. Afin de faire de Londres non seulement une ville mondiale, mais une ville « durable », et de limiter l'extension de l'agglomération dans le Sud-Est du pays, l'État envisage de vastes opérations de construction de logements et de bureaux dans les arrondissements situés à l'Est de Londres à l'horizon 2016. Les rives de la Tamise dans les arrondissements de l'Est londonien ont longtemps été le domaine des docks et des activités portuaires et industrielles. Les quartiers les plus proches du centre (comme *Canary Wharf*) ont été complètement réaménagés à partir des années 1980, mais désormais les opérations de renouvellement urbain sont projetées dans l'ensemble du corridor du *Thames Gateway*, c'est-à-dire sur les 70 km du cours aval du fleuve, depuis les arrondissements de l'est londonien jusqu'à l'estuaire. L'enjeu est d'autant plus important que cet espace va également accueillir la plupart des infrastructures des Jeux Olympiques de 2012. *Thames Gateway* est le plus important et le plus ambitieux projet européen de restructuration et de développement urbain. Dans la partie londonienne de *Thames Gateway*, les prévisions de construction pour les dix ans à venir représentent plus du quart des besoins en logement du Grand Londres. Les ambitions sont aussi qualitatives. Pour le gouvernement et le Grand Londres, l'enjeu est également de valoriser les quartiers industriels et populaires de l'est londonien et du corridor de la Tamise. Les documents concernant l'aménagement de ce territoire s'inscrivent dans une perspective de développement durable, font la promotion de la notion de ville compacte, et défendent l'idée d'un habitat dense et d'une mixité sociale et fonctionnelle. L'objectif est d'offrir aux habitants actuels comme aux futurs résidents, des services

et équipements de proximité, ainsi qu'une bonne accessibilité aux réseaux de transports en commun.

Du point de vue du risque, Seine-Amont et l'Est londonien sont soumis à un risque d'inondation à la fois fluvial et maritime. Les inondations sont rares car ce sont des espaces bien protégés. Mais leur vulnérabilité est d'autant plus forte en cas de crue exceptionnelle, que la conscience du risque des acteurs locaux est faible. Il s'agit non seulement d'un risque urbain mais également métropolitain, dans la mesure où Seine-Amont et le *London Thames Gateway* appartiennent à deux agglomérations capitales qui sont de surcroît deux métropoles européennes et mondiales. La gestion du risque d'inondation est donc une question fondamentale à intégrer aux réflexions plus globales concernant les nouveaux projets d'aménagement dans les espaces de renouvellement urbain. Comme pour Seine-Amont, les recompositions territoriales en cours offrent l'opportunité de prendre en compte les inondations à l'amont des projets. Toutefois les questions de l'emploi, du déficit en équipements et en infrastructures de transports sont des enjeux qui apparaissent prioritaires par rapport au risque d'inondation et les premières réalisations permettent de déceler les contradictions entre les diverses intentions affichées et la réalité.

Objet et problématique de la thèse.

Le concept de territoire est au coeur de l'étude des projets urbains de Seine-Amont et du *London Thames Gateway*. Ces espaces connaissent d'importantes recompositions territoriales qui conduisent les acteurs concernés à repenser les systèmes traditionnels d'aménagement du territoire. Au sein de ces nouveaux « morceaux de villes » en construction, il ne s'agit plus de mener des politiques sectorielles concernant le logement, les transports ou l'environnement, mais de partir du lieu et de ses potentialités et de penser ensemble ses dynamiques économiques, sociales et environnementales. Seine-Amont et le *London Thames Gateway* constituent des nouveaux territoires pour les métropoles parisienne et londonienne, selon une double perspective. Tout d'abord ce sont des espaces qui sont l'objet d'un processus d'appropriation identitaire par un ensemble d'acteurs qui veulent y définir un nouveau mode de vie urbain où logements, équipements et emplois se structurent autour d'un environnement fluvial réhabilité. Mais ce sont également des territoires au sens où les dynamiques spécifiques qui les traversent en font des espaces très convoités par un certain nombre d'acteurs qui souhaitent y exercer leurs stratégies de pouvoir. Ce sont donc des territoires à la fois au sens identitaire et politique du terme, dans la mesure où certains acteurs tentent de s'appuyer sur leurs spécificités (et en particulier sur la présence du fleuve) pour en faire des territoires « stratégiques » au sein de l'agglomération métropolitaine.

Mais si les espaces de renouvellement urbain que nous avons étudiés sont l'objet de

processus complexes de territorialisation, le risque d'inondation ne semble pas en faire partie. La rhétorique du développement durable des territoires, connotée très positivement dans les territoires étudiés, se traduit dans la pratique par une mise entre parenthèse du risque lorsque celui-ci devient une contrainte pour les projets d'aménagements. Or, comment concevoir un développement durable des territoires si les biens et les personnes qui le composent sont rendus vulnérables par les aménagements en cours ? Le risque est une composante intrinsèque des deux territoires étudiés et il est nécessaire de l'intégrer aux dynamiques territoriales en train de se définir, afin que les grands projets urbains permettent de construire des territoires métropolitains durables à Londres et à Paris.

L'objet de notre travail de thèse est donc à partir d'une comparaison des cas français et anglais, d'envisager un système de territorialisation pertinent du risque qui permette l'articulation des mesures de gestion du risque à toutes les échelles, ainsi que l'intégration de celles-ci aux stratégies globales d'aménagement des territoires concernés par d'importants projets de renouvellement urbain. D'un point de vue théorique, il s'agit de confronter le concept de risque à celui de territoire afin de mieux comprendre quel pourrait être le contenu d'une gestion territorialisée des inondations. Cela implique de réfléchir tout particulièrement à la manière dont le risque transforme les lieux tout en étant défini par eux, ainsi qu'aux conditions de gouvernance locale nécessaires afin d'intégrer les enjeux locaux de gestion, aux enjeux régionaux, nationaux, voire européens. D'un point de vue pratique, il s'agit de saisir les opportunités qu'offrent les projets de renouvellement urbain, pour penser des aménagements urbains durables qui tiennent compte non seulement des enjeux économiques et politiques mais également du risque d'inondation.

Méthodologie du travail de thèse.

Notre travail s'appuie sur une comparaison. La démarche comparative demeure rare dans les travaux sur les risques, même si les initiatives se multiplient depuis quelques années, que ce soit lors de colloques, comme celui sur les risques et l'aménagement du territoire, tenu à Paris en 2002 (Veyret, Garry et al., 2004), ou à l'occasion de rapports comme l'étude des politiques de prévention du risque inondation en France et en Angleterre menée par B. Barraqué et P. Gressent (Barraqué, Gressent, 2004) ou de thèses comme celle d'A. Peltier, sur « La gestion des risques naturels dans les montagnes d'Europe occidentale » (Peltier, 2005). La méthode comparative est intéressante pour répondre à notre problématique car elle permet de vérifier que les conclusions formulées à partir d'un cas donné ne sont pas spécifiques à ce cas, mais sont réellement opérationnelles pour une diversité de situations. Il ne s'agit pas tant de comparer terme à terme les deux systèmes de gestion que d'éclairer l'un à la lumière de

l'autre. L'analyse du cas anglais nous a en réalité permis de confirmer les conclusions que nous avons obtenu en travaillant sur Seine-Amont, et de montrer que par delà les spécificités liées à la nature propre du terrain, ainsi qu'aux différences de culture des acteurs nationaux et locaux, la gestion du risque d'inondation se posait dans les mêmes termes. La démarche comparative nous a ainsi amenée à approfondir notre modèle théorique de territorialisation du risque et à réfléchir d'un point de vue pratique aux mécanismes de coordination entre les acteurs à toutes les échelles territoriales.

Notre choix comparatiste répond à un triple objectif. En premier lieu, il s'agit de comparer deux systèmes de gestion des inondations pour mieux comprendre les enjeux de la gestion, en mettant en évidence l'articulation des politiques à différentes échelles, les coordinations nécessaires entre certains acteurs ainsi que l'inscription des différents outils au sein des territoires. En deuxième lieu, la comparaison nous a permis de mieux connaître le système français. La mise en regard des politiques françaises et anglaises nous a conduit à interroger des aspects du système français qui nous semblaient aller de soi, parce qu'ils faisaient partie inconsciemment de notre culture. Or, pour analyser le fonctionnement et les éventuels dysfonctionnements des politiques, il est nécessaire de garder un regard neutre. Enfin, la comparaison des situations françaises et anglaises apporte un enrichissement théorique aux questions de risque et d'aménagement. « La comparaison n'est pas seulement une pratique (caractérisée par l'action de comparer), mais une façon de penser sans jamais oublier que le lieu étudié n'en est qu'un parmi d'autres et que c'est aussi du regard sur les autres que jaillissent les meilleurs questionnements » (Gervais-Lambony, 2003, p. 23). L'étude du système anglais nous a ainsi amenée à préciser nos problématiques sur les rapports entre risque et territoire, entre risque et politiques d'aménagement. « La mise en perspective de plusieurs expériences produit le plus souvent des espaces d'intelligibilité » (Detienne, 2000, p. 126). L'analyse des difficultés de territorialisation du risque en Angleterre force à constater que les blocages observés en France ne sont pas nécessairement liés au contexte administratif français mais à l'évolution des territoires urbains dans les métropoles européennes. La mise en regard de la Seine-Amont et du *Thames Gateway*, par delà les différences nombreuses entre les deux terrains, met en évidence le refus d'un grand nombre d'acteurs de reconnaître la contradiction qui existe entre les objectifs des projets de renouvellement urbain d'un côté, et la gestion des inondations de l'autre.

Afin de rendre opératoire la comparaison, nous avons été amenée à travailler sur les concepts et à préciser la terminologie utilisée dans les deux pays. Le manque de rigueur dans la définition et l'usage des concepts peut constituer une des limites fondamentales de la comparaison (Vigour, 2005) et remettre en cause la pertinence de celle-ci. Dans notre cas, des concepts centraux, comme ceux de territoire, territorialisation, aménagement ou risque, ne sont pas directement transposables dans l'autre langue. Il est par conséquent nécessaire de

faire preuve d'une grande rigueur dans l'emploi des termes. Cependant, l'étude des différentes acceptions des mots dans les deux langues a été l'occasion d'enrichir les différents concepts et de mieux comprendre le rapport au risque et au territoire dans chacun des pays.

En ce qui concerne la définition d'un système de territorialisation efficace du risque d'inondation, nous avons procédé en plusieurs temps. Nous avons tout d'abord analysé la réglementation élaborée à l'échelle nationale en France et en Angleterre afin de réfléchir sur le rôle et les orientations de l'État concernant les inondations. Nous avons également envisagé la manière dont la législation sur les risques s'intégrait dans le système d'aménagement du territoire de chacun des deux pays. Cela nous a amené à considérer les importantes transformations que connaît le cadre politique anglais depuis 2004, et en quoi il reflétait des évolutions plus générales à l'échelle européenne.

A l'échelle locale, notre travail a consisté en l'analyse des stratégies territoriales des différents acteurs concernés par le risque, directement ou indirectement. Nous ne souhaitons pas envisager les territoires uniquement sous l'angle du risque, mais au contraire bien percevoir comment le risque pouvait être un marqueur territorial parmi d'autres. Notre souci premier était de rencontrer une grande variété d'acteurs (acteurs politiques, acteurs techniques, aménageurs, architectes, paysagistes, populations) afin de mettre en évidence leurs représentations et leurs logiques d'action, mais surtout de croiser les regards sur les territoires étudiés afin de mieux comprendre les mécanismes de territorialisation sous-jacents. Dans le cadre de notre choix comparatiste, l'objectif était de mener une étude approfondie de nos deux terrains afin de bien mettre en évidence leurs similitudes et leurs divergences. Ainsi la comparaison entre Seine-Amont et l'Est londonien nécessite de prendre en considération la différence de taille des projets de renouvellement urbain. La transformation du *Thames Gateway* s'inscrit dans la volonté de Londres de rester une ville compétitive et innovante à l'échelle européenne et mondiale, tandis que les enjeux de la rénovation du territoire Seine-Amont sont essentiellement régionaux. Cela n'empêche pas le constat de dynamiques spatiales similaires. La compréhension globale des terrains analysés est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit principalement d'espaces de renouvellement urbain où les opportunités d'aménagement restent « encore » multiples et impliquent des choix importants de la part des acteurs concernés. Nos enquêtes nous ont permis de déterminer les stratégies territoriales dominantes afin de voir comment les autres stratégies pouvaient s'articuler autour de celles-ci. Les rencontres avec ces acteurs se sont faites dans le cadre de 87 entretiens semi-directifs ou lors de réunions publiques. Elles se sont déroulées en deux temps. Entre 2005 et 2006, nous avons fait une première série d'enquêtes en interrogeant les acteurs rencontrés sur la problématique inondation, puis en 2006-2007, nous avons fait une deuxième série d'entretiens autour des questions de renouvellement urbain. Nous avons pu ainsi constater que le risque était un sujet très sensible qui ne nous permettait pas souvent d'obtenir les informations souhaitées sur les

projets d'aménagements, tandis que la question du renouvellement urbain permettait un dialogue plus ouvert et donc plus enrichissant avec les acteurs. Nous avons pu interroger les mêmes acteurs, comme la DDE du Val-de-Marne à deux voire trois reprises, ce qui nous a permis de souligner les évolutions de gestion à court terme, elles-mêmes reflets de la transformation des territoires. Enfin, le parcours à pied de nos deux terrains d'étude à différentes reprises nous a fait prendre conscience des nombreuses discontinuités mais également de l'évolution au fil du temps des espaces analysés.

Déroulement de notre réflexion.

Notre première partie propose de réfléchir aux relations entre risque et territoire afin de fonder les principes méthodologiques de ce travail et d'en expliciter les présupposés théoriques. Analyser le risque sous l'angle du territoire ne constitue pas une approche nouvelle. Le risque est de plus en plus lié au territoire non seulement par les chercheurs mais aussi par les acteurs institutionnels. Le terme de territoire permet de dépasser la seule dimension spatiale du risque et de l'inclure dans le système socio-économique constitué de nombreuses interdépendances spatiales. Le terme de territoire renvoie également à l'affirmation du local dans le cadre des politiques de décentralisation. Dans cette perspective, la mise en place d'une gestion territorialisée du risque implique une meilleure articulation entre les différentes échelles territoriales, notamment face à l'émergence du local dans les prises de décision. Toutefois, même si l'expression est de plus en plus employée, la gestion territorialisée du risque n'est jamais clairement définie. Le sens du terme territoire semble aller de soi pour ceux qui l'emploient, comme si son seul usage éclaircissait la nouvelle dimension que l'on voulait donner au risque. Or, l'emploi du terme ne nous apprend que peu de choses sur le contenu d'une telle gestion du risque, tant il est polysémique. On ne sait pas si le territoire à laquelle il renvoie est posé comme un donné (les différentes unités administratives) où s'il renvoie à une entité complexe qu'il est trop difficile de définir.

L'enjeu de cette première partie est de voir en quoi le concept de territoire est pertinent pour les études de risque. Il s'agit d'analyser les dynamiques territoriales propres au risque afin de comprendre pourquoi celui-ci implique des processus de territorialisation qui s'inscrivent difficilement dans les territoires politico-administratifs préexistants. Toutefois, définir un nouveau territoire pour gérer le risque semble peu opérationnel, dans la mesure où cela ne ferait que complexifier les pratiques gestionnaires. Il semble dès lors plus pertinent de réfléchir à la manière dont on peut tenir compte des stratégies territoriales des différents acteurs concernés par les risques au sein des périmètres d'action déjà existants.

Les espaces de renouvellement urbain apparaissent comme des espaces particulièrement intéressants pour étudier la territorialisation du risque. Leurs nombreuses potentialités (péri-

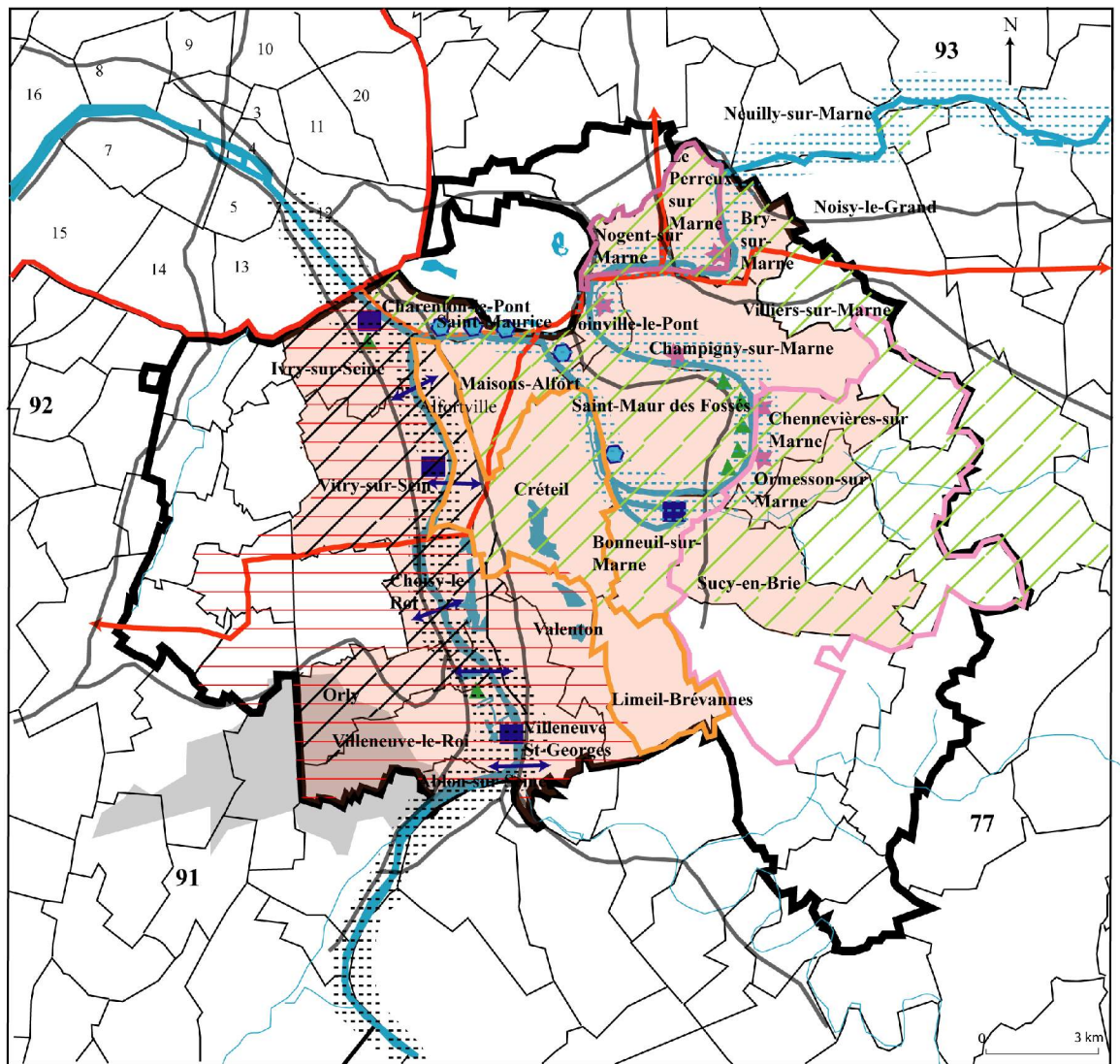
phéries proches des centres où il est possible de créer de nouvelles centralités, présence du fleuve, vastes terrains disponibles) attirent la convoitise de nombreux acteurs qui souhaitent en faire des laboratoires de la ville durable, une ville compacte, polycentrique, dynamique socialement et économiquement et soucieuse de son environnement. *A priori* au sein des modes de gouvernance, c'est-à-dire des « processus de coordination d'acteurs [...] visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés » (Dubresson, Jaglin, 2005), qui sont en train de se définir afin d'appréhender ces territoires urbains dans leur dimension à la fois sociale, spatiale et environnementale, la réflexion sur le risque d'inondation prend toute sa place. Une ville durable est une ville dont l'existence n'est pas remise en cause par la survenue de crises plus ou moins fréquentes comme les inondations. Or, l'analyse de la rhétorique du développement durable, très proche de celle du renouvellement urbain, montre qu'elle intègre très peu la problématique inondations. Envisager une gestion territorialisée du risque c'est donc en définitive tenter d'appréhender les nouveaux territoires urbains dans leur complexité afin de réintégrer la gestion des risques dans les politiques de mise en oeuvre du développement durable.

L'objet de notre seconde partie est d'analyser les difficultés actuelles de territorialisation du risque d'inondation en France et en Angleterre, à toutes les échelles, afin de déterminer quels sont les obstacles à la mise en place d'une gestion territorialisée efficace du risque. A l'échelle nationale, cette seconde partie vise à présenter les systèmes d'acteurs et les différents outils de gestion des inondations mis en place dans les deux pays. Par delà l'évocation des spécificités propres à l'histoire et à la culture de chaque pays, il s'agit de poser le cadre général du « gouvernement » actuel des risques, afin de réfléchir aux possibilités de mise en place d'une gouvernance des risques qui permette une meilleure coordination des acteurs et de leur échelle d'action.

A l'échelle locale, notre réflexion porte sur l'analyse des conflits qui ont suivi la mise en place des politiques étatiques. C'est le cas tout particulièrement du Val-de-Marne et de la Seine-Amont, où de nombreux conflits ont vu le jour après la prescription d'un PPRI en 1998. Afin de montrer que les difficultés de territorialisation du risque ne sont pas propres à la situation val-de-marnaise et à la France, nous confrontons cet exemple avec celui de l'Est londonien. L'objectif de ces deux études de cas est de mettre en évidence les différentes stratégies d'acteurs qui animent ces espaces afin de mieux comprendre les obstacles à une territorialisation efficace du risque. Cette analyse nous a permis de constater que la plupart du temps se superposent plusieurs discours sur le risque, qui s'ignorent entre eux, empêchant une bonne coordination des politiques. Le principal décalage se situe entre le discours de l'État et celui des acteurs locaux. L'État définit des périmètres à risque, détermine des outils pour réduire le risque au sein de ces périmètres, mais ceux-ci ne sont pas reconnus par les acteurs locaux qui réclament des réponses plus précises face aux questions de leurs administrés. La

politique de prévention par la définition d'un zonage réglementaire est perçue uniquement comme une contrainte pour les projets d'aménagement. Il ne s'agit pas d'un refus du risque mais de la contestation de la manière dont certains acteurs (l'Agence de l'Environnement en Angleterre, l'État et les services déconcentrés en France) envisagent sa gestion. Ainsi, le risque d'inondation est de plus en plus dit et affiché, mais il n'est pas très lisible et ne constitue pas un enjeu majeur pour des territoires animés par des recompositions économiques et sociales fortes. Par la politique des PPR ou celle du PPS25, les gouvernements ont donné des limites spatiales au risque, mais les acteurs locaux ne se sont pas approprié cette spatialisation du risque. De surcroît la coordination entre les différents acteurs est d'autant plus complexe que chaque structure locale possède sa propre conception du risque. Les acteurs locaux souhaitent la mise en place de nouveaux modes de gouvernance afin de faciliter leurs projets de développement, mais refusent que ceux-ci soient régulés par des mesures de gestion du risque définies à l'échelle nationale.

La dernière partie de notre travail est une réflexion sur la manière dont on peut passer de la spatialisation du risque par l'État, qui constitue une première étape de prise de conscience et d'appropriation du risque, à une véritable territorialisation, c'est-à-dire une intégration de celui-ci dans les politiques d'aménagement et de développement à l'échelle locale. Il s'agit ici d'une part d'analyser, par delà les conflits à toutes les échelles, étudiés au long de la thèse, les mécanismes de régulation qui se mettent en place, même si ceux-ci restent partiels et fragmentés. Cela nous permet d'envisager une généralisation de ces mécanismes et de repenser le rôle de l'État dans la définition d'outils pertinents de coordination entre les différents acteurs et les différentes échelles d'action. D'autre part, il s'agit de réévaluer la place du risque au sein des projets plus globaux d'aménagement des territoires. Sans surestimer l'importance du risque, il s'agit de voir en quoi le risque peut être un axe des politiques d'aménagement ou de la « planification stratégique spatialisée » telle qu'elle se développe actuellement en Angleterre. Celle-ci concerne la coordination des acteurs de la planification et leurs souhaits d'aménager l'espace aux différentes échelles de l'action publique territoriale. Elle place la signification des lieux en termes d'usage potentiel, au centre de son élaboration (Motte, 2005). Une réelle prise en compte du risque dans ces réflexions permettrait d'envisager l'aménagement des vallées fluviales et leurs potentialités de développement tant du point de vue social et économique que du point de vue environnemental. Restent à déterminer les modalités d'une telle planification stratégique spatialisée. Peut-elle s'articuler autour d'une réflexion sur le territoire du fleuve en général, ou n'est-il pas nécessaire de faire du risque un axe structurant de la réflexion sur ce que sont les perspectives du territoire, à l'image de celle qui est menée actuellement dans le cadre du projet *Thames Estuary 2100* de l'Agence de l'Environnement anglaise ?



Légende

I. Un emboîtement complexe de périmètres d'action

- Limites du Val de Marne
- Communauté d'Agglomération de la vallée de la Marne
- Communauté d'Agglomération Haut-Val de Marne
- Communauté d'Agglomération Plaine Centrale du Val de Marne
- Communes membre de Seine-Amont Développement
- Marne Vive
- Communes concernées par la réglementation PPRI
- OIN Seine-Amont-Orly-Rungis

II. Les enjeux économiques, sociaux et culturels du Val de Marne

- aéroport
- autoroutes
- RER et grandes lignes ferroviaires
- axe de la Seine: volonté d'en faire un élément structurant du redéveloppement économique et urbain des territoires riverains
- axe de la Marne: volonté de poursuivre la mise en valeur de la Marne en matière de cadre de vie, de tourisme et de loisirs
- port
- zone bateau/logement
- site remarquable (île de la Marne, zones humides...)
- guinguette
- projet de favoriser les échanges de part et d'autre de la Seine

Figure 0.1 : Présentation du Val-de-Marne et de la Seine-Amont. (Réalisation S. Beucher)

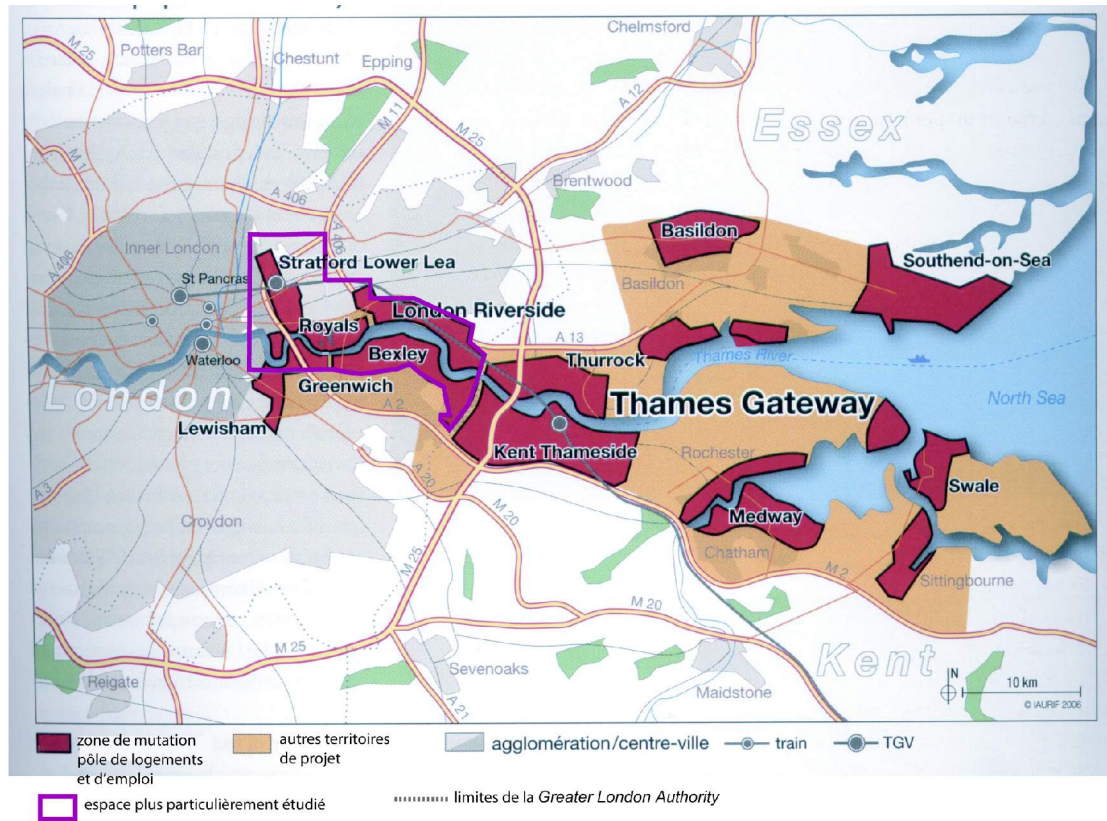


Figure 0.2 : Situation du *Thames Gateway* (d'après l'IAURIF 2007, modifié S. Beucher)

Première partie : la gestion du risque d'inondation dans les espaces de renouvellement urbain : enjeux et perspectives.

« Habiter une nature dont nous faisons partie, et qui comprend nos œuvres, en faire une demeure qui soit viable et vivable. Nous savons que ce ne sera pas facile. Mais on peut néanmoins concevoir un bon usage, une activité industrielle qui respecte la nature dans sa diversité. Un bon usage, informé par l'écologie, et qui règle la technique par une éthique. »

Larrère, C., Larrère, R. *Du bon usage de la nature.*

De nombreux travaux de recherche sur les risques (Dubois-Maury, Chaline, 2002 ; Veyret, 2003, 2004) mettent en évidence les difficultés de gestion du risque au sein des espaces urbains et insistent sur la nécessité de ne pas considérer le risque comme extérieur à l'espace-support au sein duquel il se produit afin de mieux appréhender les relations entre risque et espace (November, 1994 ; Cutter, 2006 ; Reghezza, 2006). Si la ville constitue un espace à risque spécifique, les territoires qui la composent sont multiples et entretiennent des relations complexes entre eux. Il est par conséquent logique de penser que les dynamiques propres à chacun d'entre eux (modèle centre-périphérie, mise en réseau de certains lieux, polycentrisme, etc.) influent sur la nature du risque en leur sein. Il est d'autant plus important d'appréhender l'espace urbain dans sa complexité, que celui-ci est en constante évolution. Ainsi, le modèle centre-périphérie qui caractérise la plupart des villes est aujourd'hui revisité à l'aune du paradigme de la ville compacte, véhiculé par les discours sur la ville durable. Dans cette perspective, les périphéries urbaines situées à proximité des centres attirent la convoitise de nombreux acteurs publics et privés.

Notre choix d'étudier le risque d'inondation dans les espaces de renouvellement urbain s'inscrit dans une volonté d'interroger les modalités traditionnelles de gestion du risque en ville à l'aune des recompositions territoriales importantes que connaissent les vallées fluviales situées à proximité de la ville-centre. Ces nouveaux « morceaux de villes » commencent à être l'objet de travaux en géographie urbaine, même si leur dénomination reste floue (les termes de renouvellement, régénération, requalification sont souvent interchangeables). En revanche, ils sont très peu étudiés par les chercheurs travaillant sur les risques. Or, analyser le risque dans ces espaces permet de réfléchir à l'intégration de celui-ci en amont des projets urbains et non *a posteriori*.

Un des principaux objectifs du renouvellement urbain est de recréer du lien social, de

l'identité au sein d'espaces situés en position de discontinuité par rapport au reste de la ville depuis la révolution industrielle. Plus largement, il s'agit de transformer d'anciens espaces industriels, presque exclusivement marqués par des fonctions de production, en nouveaux territoires urbains, modèles pour la ville de demain. Ces espaces étant mus par de nombreuses dynamiques territoriales, l'enjeu est de voir comment le risque peut s'intégrer à celles-ci. L'objet de cette première partie est dès lors de mettre en regard les concepts de risque et de territoire afin de comprendre en quoi le recours au paradigme du territoire permet de mieux appréhender le risque et de penser sa gestion. Un certain nombre de questions sous-tendent notre réflexion. Quelles sont les dynamiques territoriales propres au risque, concept *a priori* a-spatial ? En quoi le risque constitue-t-il une composante intrinsèque des territoires urbains étudiés ? Qu'est-ce qu'une gestion territorialisée du risque d'inondation ?

Le risque renvoie au territoire parce qu'il constitue avant tout un objet politique qui implique des enjeux de pouvoirs et des stratégies d'acteurs. Sa gestion nécessite donc la coordination entre les acteurs ainsi que la définition de compromis, de choix de société sur le long terme. Or, ces mécanismes de gouvernance sont absents des modes de gouvernance urbaine en train de se définir au sein des deux espaces étudiés, sans doute parce que la rhétorique du renouvellement urbain est connotée positivement tandis que le risque constitue une contrainte majeure pour les acteurs qui doivent y faire face. Plus largement, les difficultés d'intégration du risque d'inondation aux dynamiques des espaces de renouvellement urbain renvoient aux difficultés de mise en œuvre des principes du développement durable à l'échelle de la ville. En définitive, l'objet de cette première partie est de voir en quoi la mise en place d'une gestion territorialisée du risque d'inondation dans les espaces de renouvellement urbain permet de dépasser les contradictions entre les objectifs économiques et sociaux du renouvellement urbain, et la prise en compte du risque d'inondation qui constitue un marqueur fort de ces espaces.

Chapitre 1 : Les espaces de renouvellement urbain : des opportunités exceptionnelles pour le développement de la ville mais des espaces confrontés au risque majeur d'inondation.

Au début des années 1980, la vallée de la Seine au sud de Paris, et la vallée de la Tamise à l'Est de Londres, sont des territoires de banlieue en crise, à quelques dizaines de kilomètres du centre des deux capitales. Vastes friches industrielles, héritières d'industries lourdes qui ont fermé les unes après les autres, d'entrepôts désaffectés, de bassins abandonnés, les deux espaces font aujourd'hui l'objet de l'attention particulière des pouvoirs publics qui souhaitent y écrire une nouvelle page de l'histoire des deux capitales. Au sein de grands projets urbains d'ampleur régionale, nationale voire européenne, pour le *Thames Gateway*, il s'agit de reconstruire la ville sur elle-même afin de répondre aux besoins croissants de logements et d'emplois tout en luttant contre l'étalement des agglomérations qui a été continu depuis les années 1980. Que ce soit en Seine-Amont ou dans le *Thames Gateway*, certains projets sont en cours de réalisation, mais la configuration territoriale de l'ensemble n'est pas complètement définie, un grand nombre d'options peuvent encore être choisies et modeler les espaces de manière différenciée. Les potentialités offertes par ces espaces ont été repérées, des systèmes d'acteurs ont commencé à se mettre en place pour penser l'aménagement des terrains disponibles, mais de nombreuses perspectives restent ouvertes afin de tirer profit des opportunités que laissent ces espaces. L'objet de ce chapitre est tout d'abord de présenter nos deux terrains d'étude à une période charnière de leur histoire, afin de mettre en évidence les orientations possibles en matière d'aménagement, les chemins qui semblent d'ores et déjà avoir été choisis, ainsi que les acteurs des transformations qui commencent à s'opérer. Il s'agit en outre de mettre en évidence les dynamiques territoriales spécifiques qui caractérisent les espaces analysés.

Il est de surcroît nécessaire de mettre en regard les objectifs du renouvellement urbain avec les impératifs de la gestion du risque. Les politiques nationales de densification des friches industrielles entrent en contradiction avec les politiques de lutte contre le risque qui visent à contrôler l'urbanisation des lits majeurs. Seine-Amont et les arrondissements de l'Est londonien sont soumis au risque majeur d'inondation. La comparaison est ici intéressante, non parce que le risque est de même nature (nous allons montrer qu'il est en réalité très différent), mais parce que les enjeux sont semblables et que la gestion des inondations renvoie dans les deux cas à la nécessité d'établir des compromis entre développement des territoires d'un côté et réduction des inondations de l'autre. La survenue d'une inondation de faible occurrence entraînerait de très importants dysfonctionnements pour les métropoles parisienne et londonienne.

I. Seine-Amont et *Thames Gateway* : caractéristiques et opportunités des deux espaces.

1. Des territoires marqués par l'industrialisation.

Avant le XIX^e siècle, la Seine-Amont était une vaste zone agricole qui alimentait Paris par la Seine. De petits bourgs existaient en zone non inondable : ce sont les vieux centres de Vitry, Ivry, Choisy, Orly, Maisons-Alfort, Charenton, Saint-Maurice... Les zones inondables étaient dévolues à la culture des roseaux pour les toits de chaume franciliens. Ainsi, à Alfortville, l'urbanisation se fait tardivement du fait de l'existence de marécages dans cette zone de confluence ; même après la construction du pont d'Ivry, en 1832, la commune reste peu peuplée. Mais à partir de 1890, on se met à édifier très rapidement des ensembles pavillonnaires et des immeubles dans le lit majeur du fleuve. Quelques axes routiers nord-sud jalonnent le territoire.

Aux XIX^e et XX^e siècles, les activités industrielles (sidérurgie, chimie, faïencerie, pétrochimie...) et les grands services urbains de Paris (traitement des eaux, électricité, dépôts d'hydrocarbures, infrastructures de transports, etc.) ont besoin de place hors de Paris et la Seine-Amont, comme d'autres espaces autour de Paris, devient le territoire « servant » de la capitale et se transforme en banlieue ouvrière. Après la deuxième guerre mondiale, l'effort de reconstruction puis la période des années 1960 fortement productiviste, accentuent cette logique. Les implantations industrielles débordent de l'entre-deux-ferroviaire et les espaces encore vierges se remplissent d'habitat en barres et en tours. Les infrastructures routières se multiplient : RN 6 et 7, RN 305, A86, etc. L'aéroport d'Orly, les zones industrielles adjacentes, le marché international de Rungis, le port de Bonneuil qui augmente ses capacités de stockage renforcent ce besoin de desserte logistique.

Dès les années 1970, les premières friches industrielles apparaissent mais la Seine-Amont semble être à l'écart de la tertiarisation de l'économie qui provoque une forte polarisation des emplois les plus qualifiés à Paris et en banlieue ouest. Les anciens secteurs industriels engendrent l'apparition d'espaces de pauvreté qui concentrent les difficultés. Même les espaces logistiques souffrent de la concurrence des grands centres logistiques qui s'implantent en grande banlieue à proximité de la francilienne. Ils deviennent des centres d'influence locale autour de l'A86.

Les arrondissements de l'Est londonien situés dans le *Thames Gateway* possèdent une histoire similaire. Jusqu'au XIX^e siècle, l'Est londonien était composé de villages groupés autour de la ville, au milieu des champs et des marécages, ou le long des principaux axes de communication, vivant d'agriculture ou de pêche. A partir du XIX^e siècle, avec la construction

des docks, cet espace devient le fleuron du commerce maritime mondial. Se développe alors une activité marchande liée au transbordement des sacs de blé, des ballots de laine, du vin, des cargaisons de bananes ou de thé, des caisses de cigares et de tabac. Les quartiers industriels qui se forment abritent la population pauvre rejetée du centre de Londres ou la population étrangère venant travailler dans les docks. L'arrivée du chemin de fer à partir de 1840 renforce la croissance démographique de quartiers caractérisés par une grande pauvreté, l'absence d'hygiène ainsi qu'un taux de mortalité et de criminalité très important. Si dans la première partie du XIX^e siècle, les activités industrielles et portuaires se concentrent à l'ouest de la rivière Lea qui constitue plus ou moins la limite de l'*East End*, les besoins de la navigation entraînent une extension des infrastructures vers l'Est, avec la construction des *Royal Docks*¹, pouvant accueillir des bateaux de plus grand tonnage. En plus des activités liées au port (usines de fabrication de cordage, chantiers navals) se développent également des activités industrielles autour du textile, de la chimie, de la métallurgie ou de l'automobile. C'est également le lieu où sont entreposées les ordures de la capitale, ce qui augmente l'insalubrité de cet espace. A partir du milieu du XX^e siècle, l'ensemble des industries connaissent une crise importante. Lorsqu'en 1981, les bassins des *Royal Docks* ferment, c'est le dernier symbole de l'activité portuaire des docks de Londres qui disparaît. Le cœur du port de Londres se situe désormais à Tilbury, plus proche de l'estuaire. L'est londonien devient « une enclave en plein cœur de Londres, une zone que l'on contourne et que l'on évite, et dans laquelle plus aucun Londonien n'a de raison de se rendre » (Michon, 2005).

2. De vastes emprises foncières disponibles après le départ des industries.

Pour les aménageurs, la Seine-Amont et le *Thames Gateway* constituent tout d'abord des opportunités exceptionnelles² de par les espaces disponibles qu'ils offrent. A une époque où les acteurs de la ville cherchent à lutter contre l'étalement urbain, ils ont une situation privilégiée, à proximité du centre des métropoles parisienne et londonienne. La Seine-Amont est située en petite couronne de l'agglomération parisienne. Les communes les plus au nord comme Ivry-sur-Seine ou Charenton-le-Pont vivent dans l'influence directe du XIII^e et du XII^e

1 Le *Royal Victoria Dock* est construit en 1855 et peut accueillir des bateaux de 8 000 tonnes, le *Royal Albert Dock* est en service à partir de 1880 avec une capacité d'accueil de bateaux jusqu'à 12 000 tonnes, et enfin le *King George V Dock*, construit en 1921 peut accueillir des bateaux de 30 000 tonnes.

2 « Today the Thames Gateway is a great place to invest, live and work. It is a fantastic location, 20 minutes from the UK Capital, London, and a short commute from mainland Europe. It has an abundance of natural assets - thriving local communities, brownfield land that is being identified and developed for new jobs and homes, heritage, culture, a sporting legacy that will be left by the Olympic Games in 2012 and a network of beautiful green parklands with the Thames Estuary at the heart. It is a place of great potential. » (www.thamesgateway.gov.uk, 2007)

arrondissement de Paris et plus particulièrement de Paris-Bercy et Paris-Rive Gauche, tandis que les communes plus au sud comme Villeneuve-le-Roi ou Choisy-le-Roi bénéficient de la proximité de l'aéroport d'Orly. La partie du *Thames Gateway* située dans l'Est londonien, est à la limite entre l'*inner* et l'*outer london* (figure 1.1). Les arrondissements de *Tower Hamlets* et *Greenwich* ont déjà fait l'objet, sur une partie de leur territoire, de vastes opérations de rénovation. C'est le cas de l'opération de *Canary Wharf*, qui sur 195 hectares au nord de l'*Isle of Dogs*, constitue le troisième centre d'affaires de la capitale (figure 1.2) après la *City* et *Westminster*, ou du *Greenwich Millenium Village* situé dans la péninsule de *Greenwich* et à une vingtaine de minutes en métro du centre ville. Enfin l'arrondissement de Newham abrite le *London city Airport*.

Le *Thames Gateway* a une superficie de 81 000 hectares sur environ 65 kilomètres entre Tower Bridge et l'estuaire de la Tamise. Au sein de cet espace 38 000 hectares sont des friches industrielles (*Campaign for the Protection of Rural England*, 2004) dont environ 25 000 sont situés dans les arrondissements de l'Est londonien (Mayor of London, 2007c). La plupart des pôles de futur développement définis par le gouvernement au sein du *Thames Gateway* sont en effet situés dans le Grand Londres. Il s'agit de Stratford (figure 1.3), de la *Lower Lea Valley*, des *Royal Docks*, de la péninsule de Greenwich (figure 1.4), de Barking et de *London Riverside*, de Woolwich, et d'Erith. « Dans le marché immobilier très tendu de la métropole londonienne, les opportunités foncières de *Thames Gateway* sont une chance que le gouvernement et la *Greater London Authority* entendent bien saisir pour pallier les effets dramatiques de la pénurie de logements » (Guigou, 2007).

En octobre 1996, la mission Seine-Amont évalue quant à elle à 1455 ha la superficie des espaces mutables pour son périmètre d'étude. Ces espaces peuvent être regroupés en trois sous-ensembles :

- l'espace de la confluence Seine-Marne autour d'Ivry-Port, Vitry Port à l'Anglais, Charenton Bords de Seine, Saint-Maurice Pirelli, Alfort et Alfortville nord.
- Seine-Amont centre avec le quartier des Ardoines à Vitry, l'espace frontalier des communes d'Alfortville, Maisons-Alfort, Choisy-le-Roi et Créteil au niveau du carrefour Val-Pompadour.
- Seine-Amont sud autour du Port de Choisy, des bords de Seine de Villeneuve-le-Roi et Orly, les darses de Villeneuve-le-Roi, le triage de Villeneuve-Saint-Georges ainsi que les espaces le long de la RN6 entre Villeneuve-Saint-Georges et Valenton.

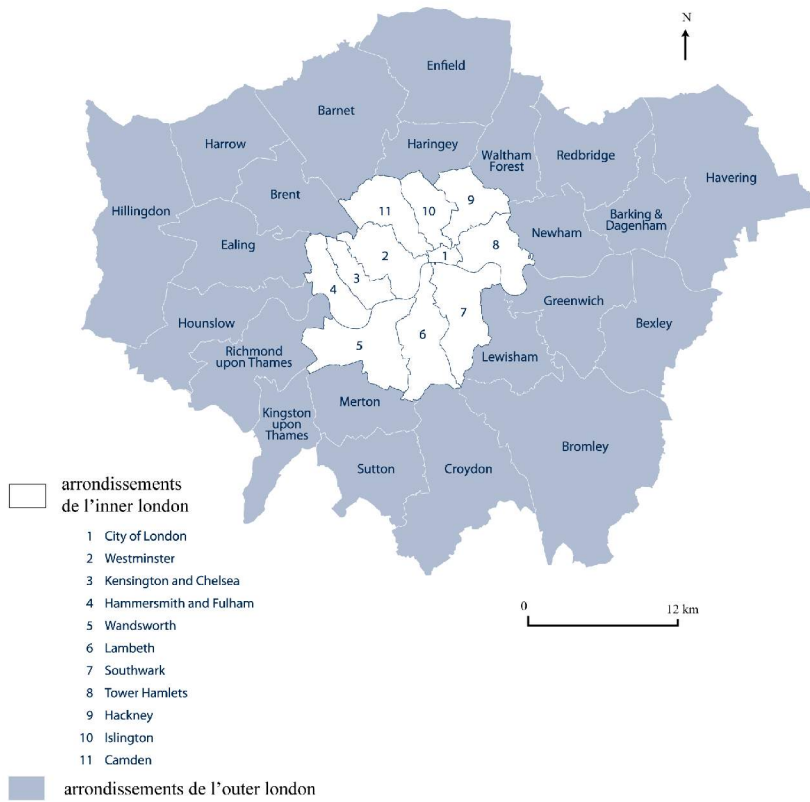


Figure 1.1 : Les arrondissements (*boroughs*) du Grand Londres
 (Source : d'après la *Greater London Authority*).

Que ce soit à Londres ou en Île-de-France, la mise en valeur de vastes friches industrielles répond également à un besoin de rééquilibrage est-ouest des deux métropoles. Depuis plusieurs décennies, le dynamisme économique et la tertiarisation de l'espace concernaient avant tout les quartiers ouest des capitales, avec un prolongement vers la banlieue ouest. Le SDRIF¹ ou le *London Plan*² affirment leur volonté de renforcer la cohésion régionale afin que la région dans son ensemble reste compétitive dans un contexte de concurrence métropolitaine accrue. Ainsi le projet de SDRIF de 2007 souhaite réduire les contrastes internes à la région Île-de-France en favorisant l'égalité sociale et territoriale. Cela passe par la définition de cinq faisceaux, correspondant chacun à des bassins de vie d'environ deux millions d'habitants. Ceux-ci doivent constituer un cadre d'analyse des dynamiques territoriales et permettre une plus grande interaction entre l'ensemble des territoires infra-régionaux. Le territoire Seine-Amont-Orly-Rungis s'inscrit par exemple dans le faisceau Sud-Est qui doit être l'objet d'une nette intensification urbaine grâce notamment à la mutation des zones d'activités en berge de Seine afin d'inscrire le territoire dans la dynamique des projets de Paris-Rive Gauche (Tolbiac et Massena) et Paris-Bercy-Charenton. Il s'agit également d'impulser de nouveaux partenariats Paris-Banlieue.

Le plan de Londres s'inscrit dans le cadre du plan national de développement durable (*Sustainable communities*) de 2003 et défend l'idée d'un habitat dense et d'une mixité sociale et fonctionnelle. L'objectif est d'offrir aux habitants actuels comme aux futurs résidents, des services et équipements de proximité, ainsi qu'une bonne accessibilité aux réseaux de transports en commun. Toutefois le but principal reste de renforcer la compétitivité de l'ensemble des territoires infra-régionaux, moins dans une perspective d'égalité que dans une volonté d'augmenter globalement la croissance économique de la métropole londonienne. Le terme d'égalité est présent dans le document mais il s'agit de l'égalité des opportunités (*equality of opportunity*). Pour le maire, il s'agit plus d'impulser la croissance dans tous les territoires de l'agglomération que de favoriser l'égalité sociale. Ainsi, les bilans sociaux des projets urbains réalisés dans l'Est londonien au cours des années 1980-1990 ne sont guère encourageants. La montée des prix de l'immobilier a contribué au remplacement des populations modestes par des populations aisées. Dans les *Docklands*, la rénovation des années 1990 a privilégié l'habitat privé haut de gamme et conduit à une forte augmentation des prix de l'immobilier. A *Greenwich millenium village*, seulement 20% de logements à loyers modérés ont été construits. Ce projet phare a pourtant été conduit par un organisme public national d'expérience, *English Partnerships*. Ceci n'a pas suffi pour que la question du logement à loyer modéré soit prise en compte à hauteur des ambitions affichées (Guigou, *op.cit.*). Quoi qu'il en soit, le renouvellement urbain du *Thames Gateway* possède une dimension supplémentaire par

1 Le schéma directeur de la région Île-de-France

2 Programme d'aménagement du Grand Londres à un horizon de 20 ou 30 ans.

rapport à la Seine-Amont. Se tourner vers l'est signifie pour l'agglomération londonienne, s'ancrer davantage vers l'Europe, et faire du Grand Sud-Est un pôle majeur de la mégalopole européenne¹.

Enfin Seine-Amont et *London Thames Gateway* représentent des territoires attractifs du fait de la présence du fleuve. « Le fleuve, encore peu accessible, constitue une armature physique exceptionnelle, de ses berges aux lignes de crêtes, et un espace naturel ouvert continu, innervant toute la région et au-delà. Cet espace unique qui traverse les zones urbaines les plus densément peuplées de la région est un important levier du processus de renouvellement et de valorisation des territoires » (Projet de SDRIF, p. 126). Comme le montrent les travaux de Gaston Bachelard², l'eau est un élément fondamental de notre imagination qui aime à suivre les métamorphoses d'un ruisseau, à marcher « dans le sens de l'eau qui coule, de l'eau qui mène la vie ailleurs ». La réaffirmation de l'élément aquatique support de nombreuses rêveries est important pour l'identité des sociétés contemporaines mais aussi en termes de paysage et de patrimoine. Or, la présence de la Seine et de la Tamise dans les deux espaces de renouvellement urbain permet de bâtir des projets d'aménagement de véritables « fronts de fleuve » sur le modèle des *waterfronts* américains³, comme *Inner Harbor* à Baltimore ou *Union Wharf* à Boston et de réintégrer les écosystèmes fluviaux en milieu urbain. Ceci est d'autant plus important que les vallées de la Seine et de la Tamise se caractérisent par une grande biodiversité. La vallée de la Tamise dans le *Thames Gateway* abrite ainsi 170 000 oiseaux et 121 espèces de poissons (*Thames Estuary Partnership*, 2005).

1 « The Thames Gateway is a gateway to one of the world's greatest capital cities and, through its port and rail links, a gateway to Europe. It is a great location, has considerable developable land, significant natural assets and thriving local communities. However the economic performance of the Gateway lags behind that of London and the Greater South East » (DCLG, *Thames Gateway Interim Report*, 2006)

2 « L'eau gonfle les germes et fait jaillir les sources. L'eau est une matière qu'on voit partout naître et croître. La source est une naissance irrésistible, une naissance *continue*. De si grandes images marquent à jamais l'inconscient qui les aime. Elles suscitent des rêveries sans fin. » (Bachelard, *L'eau et les rêves*, p. 22).

3 A partir de la reconversion physique et fonctionnelle des emprises des ports anciens, il s'agit de lutter contre la désertification et la dégradation du cœur des villes en les dotant de fonctions urbaines exceptionnelles : équipements culturels et récréatifs complétés par une infrastructure d'accueil haut de gamme pour le tourisme d'affaires (Rodrigues-Malta, 2004).



Figure 1.2 : Les docklands, le nouveau quartier des affaires (Source GLA)



Figure 1.3 : Le renouvellement urbain dans les environs de Stratford (cliché S. Beucher, mars 2008)



Figure 1.4 : Le renouvellement urbain des rives de la Tamise à l'Est de Londres. Photo prise depuis l'*Isle of Dogs* (Cliché S. Beucher, mars 2008).

II. Les objectifs du renouvellement urbain.

1. L'impératif du logement

La vallée de la Tamise à l'Est de Londres et la vallée de la Seine au sud de Paris constituent des espaces disponibles de plus en plus convoités à mesure que les industries lourdes quittent le territoire. Le logement constitue un enjeu clé pour le renouvellement urbain de ces espaces. Le besoin de logements est d'autant plus important dans le *Thames Gateway* que l'Est de la capitale connaît une forte croissance démographique. Selon le GLA, d'ici 2016, les arrondissements de l'Est londonien vont connaître un taux de croissance démographique¹ de 16,64%. Ces dernières années, la croissance démographique a été particulièrement forte dans les arrondissements de Tower Hamlets, Newham et Greenwich, due à l'arrivée de populations immigrées.

Dans ces espaces, que ce soit en France ou en Angleterre, la part des logements sociaux au sein du parc total de logement est importante. Dans l'est londonien, Hackney, Lewisham, Greenwich, Tower Hamlets, Newham, Barking and Dagenham se situent au dessus de la moyenne londonienne des 25% de logements sociaux. En Seine-Amont, le parc de logement social représente 40% du parc de logement (Pelliard, 2005).

¹ Après une perte de population de plus de 8% entre 1971 et 1981, la croissance démographique est à nouveau très forte depuis.

Mais plus généralement, le parc de logement en Seine-Amont et celui du *Thames Gateway* connaissent d'importantes mutations. Le long de la vallée de la Seine, on trouve majoritairement de l'habitat individuel ou de l'habitat collectif discontinu, avec une part très importante de logements anciens¹, mais le besoin de logements privés de bonne tenue dans un contexte environnemental agréable et proche de Paris entraîne une densification des logements de bon standing autour des boucles de Marne et au niveau de la confluence. Ainsi les communes de Saint-Maurice, Maisons-Alfort et Charenton tentent d'attirer, par ce type de logements, les cadres qui recherchent un investissement immobilier abordable (figure 1.5). D'ailleurs aujourd'hui, les prix moyens du mètre carré dans ces communes se rapprochent de ceux de la capitale. D'autres communes comme Alfortville, Ivry-sur-Seine ou plus au sud Choisy-le-Roi (figure 1.9) cherchent désormais à développer le même type d'habitat en vantant les qualités paysagères du site de bords de fleuve. Toutefois les communes de Seine-Amont ont fait le choix de développer les résidences de standing beaucoup plus tardivement que d'autres communes du département et même de la région, craignant de perdre leur électorat traditionnel. Mais pour certaines d'entre elles, comme Vitry-sur-Seine, c'est aujourd'hui un moyen de lutter contre le déclin démographique qu'elles connaissent.

La situation est identique dans le *Thames Gateway* où coexistent de l'habitat collectif ancien² et des logements plus récents, voire des résidences de haut standing (figures 1.6, 1.7 et 1.8). Dans plusieurs quartiers en rénovation urbaine, une majorité d'habitants a refusé le transfert du parc de logement social des autorités locales vers les *Housing Associations*³. L'augmentation des loyers risque de conduire les ménages défavorisés à quitter leur quartier pour d'autres, moins chers, moins bien situés et pas encore rénovés.

1 En Seine-Amont, 26% des logements datent d'avant 1949 et 36% entre 1949 et 1974 (Pelliard, 2005)

2 Selon le National Statistics, en 2005 plus de 60% des logements à Lewisham ou Barking et Dagenham dataient d'avant 1945.

3 Les *Housing Associations* gèrent désormais le parc de logement social. Même si elles sont à but non lucratif, elles ont tendance à fonctionner comme des entreprises. L'ensemble des *Housing Associations* sont placées sous le contrôle de la *Housing Corporation*, agence nationale publique qui a également pour responsabilité, le financement d'un certain nombre de nouveaux logements. La *Housing Corporation* devrait d'ailleurs fusionner courant 2008 avec *English Partnerships*, agence nationale de renouvellement urbain.

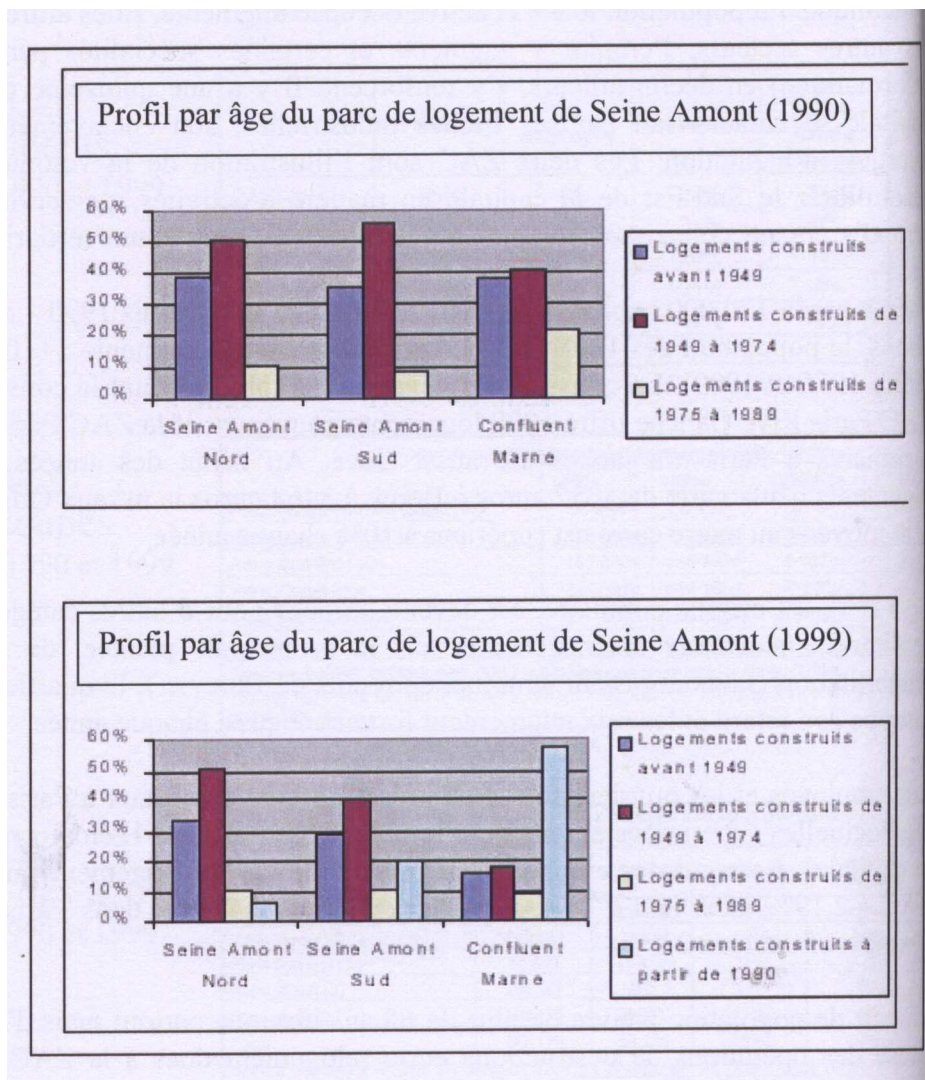


Figure 1.5 : Profil par âge du parc de logement de Seine-Amont en 1990 et en 1999. (Source Pelliard, 20005)



Figure 1.6 : Grands immeubles à proximité de King George V à Newham. (cliché S. Beucher avril 2007)



Figure 1.7 : Le grand ensemble d'*Ocean Estate* de *Tower Hamlets* (Source IAURIF, 2003)



Figure 1.8 : La gentrification de certains quartiers à Tower Hamlets (Source IAURIF, 2003)



Figure 1.9 : Diversité de l'habitat à Choisy-le-Roi. En haut : Les grands immeubles de la rive gauche, au centre : le pavillonnaire ancien de la rive droite, en bas : les nouveaux logements de bord de Seine, ZAC du Port. (Clichés S. Beucher, février 2008)

Le logement est donc au centre de toutes les politiques d'aménagement en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway*. Le rapport du préfet de région au Premier Ministre de juillet 2006 pour le territoire Opération d'Intérêt National (OIN)¹ de Seine-Amont-Orly-Rungis prévoit la construction de 3000 logements par an. Le projet de Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) soumis à l'enquête publique à l'automne 2007 prévoit lui de dépasser cet objectif afin de valoriser au maximum un territoire qui offre un exceptionnel potentiel foncier à l'échelle régionale². Comparé à la zone centrale de l'agglomération parisienne, Seine-Amont apparaît en effet comme l'un des territoires les moins denses de la première couronne. L'étude de la densité de population et de sa répartition montre le très faible nombre d'habitants résidant sur la rive gauche, entre la Seine et la voie ferrée, en raison de la prédominance des activités industrielles sur ce secteur. La zone industrielle de Vitry constitue l'un des seuls grands espaces à présenter une densité inférieure à 100 habitants/km² à moins de 6 km de Paris³. La grande majorité de la population des communes de la rive gauche (Choisy le Roi, Ivry-sur-Seine, Orly et Vitry-sur-Seine) est répartie de part de d'autre de la RN 305, qui passe dans les centres de toutes les communes. Alfortville et Ivry sont les villes les plus denses de la Seine-Amont sans toutefois s'approcher de la densité parisienne. La population de ces communes augmente pour partie parce que leurs anciennes zones industrielles ont été transformées en quartiers d'habitations.

Ainsi des opérations déjà entreprises comme la ZAC du Port et le secteur Choisy-Centre à Choisy-le-Roi, la ZAC du Port-à-l'Anglais à Vitry-sur-Seine, la ZAC des Bords de Marne à Alfortville, la ZAC Val Pompadour à Valenton vont permettre l'augmentation du parc de logement. Ces dynamiques doivent se poursuivre dans le cadre de l'OIN, mais d'autres opérations de renouvellement urbain de grande envergure seront lancées, en particulier le quartier Avenir-Gambetta à Ivry-sur-Seine, le quartier Seine-Ardoines à Vitry-sur-Seine, le quartier de la Carelle à Villeneuve-le-Roi, la zone des Voeux à Orly ainsi que le secteur du triage de Villeneuve-Saint-Georges. A l'échelle des communes, cela se traduit par une importante transformation du parc immobilier. Ainsi le Plan Local de l'Habitat de Vitry-sur Seine prévoit la construction de 4000 logements par an d'ici 2011 dont 40% de logements sociaux, avec pour objectif la construction de deux logements pour un logement démolit. Pour la commune,

1 Afin de répondre au besoin en logements de l'agglomération parisienne, l'État a déclaré le territoire Seine-Amont, opération d'intérêt national en 2006.

2 « La mutation des zones d'activités en berges de Seine devra être poursuivie. Les projets d'aménagement qui seront définis devront développer une offre résidentielle équilibrée, permettant la mixité sociale et les parcours résidentiels. La production de 3000 logements/an, prévue dans le cadre de l'opération d'intérêt national, devra être augmentée. Les projets devront viser une densification urbaine importante et une haute qualité environnementale, paysagère et architecturale, intégrant les contraintes dues aux risques naturels et technologiques, et aux nuisances (notamment le bruit aérien et le bruit ferré). » (Projet de SDRIF, p. 141)

3 Alors que la densité moyenne de la commune dépasse les 7000 habitants au km² d'après le recensement de 2007.

l'enjeu est de retrouver sa population de 1970 qui était de 90 000 habitants¹.

En Angleterre, le *London Plan* de 2002 prévoit 142 300² nouveaux logements d'ici 2016, quand le document de février 2003 *Sustainable Communities : building for the Future* en programme 120 000 pour l'ensemble du *Thames Gateway*. En 2003-2004, la plupart des arrondissements dépassent largement leurs objectifs (tableau 1.1). En 2006, le *Thames Gateway Interim Plan* envisage même jusqu'à 160 000 nouveaux logements au sein de cet espace de renouvellement urbain, chiffre repris dans le document définitif, publié en novembre 2007, qui établit les grandes orientations pour le *Thames Gateway*. Certains pôles doivent accueillir plus de 20 000 nouveaux logements (figure 1.10). De son côté le maire de Londres, qui a depuis 2006 des compétences renforcées en ce qui concerne le logement, affirme sa volonté dans la *Draft mayor's housing strategy* de septembre 2007 d'accroître les objectifs du plan de Londres et en particulier d'augmenter le nombre d'*affordable houses*³ de 50% d'ici 2011. A Greenwich, l'Agence nationale de régénération urbaine, *English Partnerships*, après le succès des 1277 logements en haute qualité environnementale de *Greenwich Millenium Village* projette d'aller jusqu'à 2950 logements d'ici 2012. En réalité une véritable compétition s'engage entre les arrondissements pour accueillir les investisseurs.

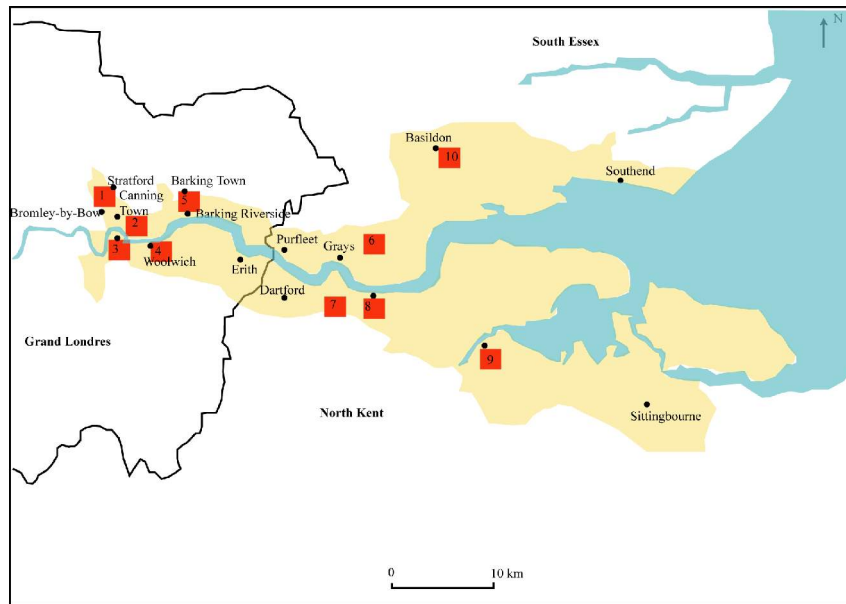
Arrondissement	Objectif de logements à construire pour 2003-2004 ; 2004-2005	Nombre de logements réalisés	Degré d'objectif atteint (en %)
Barking	1020	846	83%
Bexley	560	1150	205%
City	220	442	201%
Greenwich	1600	4545	284%
Hackney	1440	2154	150%
Havering	700	1087	155%
Lewisham	1740	958	55%
Newham	1780	2729	153%
Redbridge	1080	1059	98%
Tower Hamlets	4140	6174	149%
Total East London	14280	21144	148%

Tableau 1.1 : Comparaison des objectifs à atteindre et de la réalité concernant les nouveaux logements construits dans l'Est de Londres. (Source : *London Plan*, 2004)

1 La population de la commune est de 78 908 habitants en 1999 et 81 500 en 2004.

2 Dont au moins 10 0000 pour l'Est londonien. Dans *The Mayor's Prospectus for London Thames Gateway* de novembre 2007, le maire propose la construction de 120 000 logements entre 2001 et 2026 dans le *London Thames Gateway*.

3 Les *affordable houses* désignent à la fois les logements sociaux et les *intermediate homes*. Les habitants de ce deuxième type de logements sont des *key workers* c'est-à-dire des cadres moyens (infirmières, professeurs, etc.) à qui leurs revenus ne permettent pas d'être propriétaires de leur logement à Londres. Le système d'*intermediate homes* leur permet d'être propriétaire d'une partie de leur logement et locataire de la partie restante.



Légende

Thames Gateway

— limites du Grand Londres

• pôles du renouvellement urbain

■ principaux programmes de logements neufs

- 1 Lower Lea Valley et Stratford 23400 logements
- 2 Royal Docks et Canning Town 18900 logements
- 3 Péninsule de Greenwich 13200 logements
- 4 Woolwich 6100 logements
- 5 Barking Riverside et Barking Town 10500 logements
- 6 Thurrock 12200 logements
- 7 Ebbsfleet Valley 3700 logements
- 8 Kent Thameside Waterfront 5700 logements
- 9 Medway 8100 logements
- 10 Basildon 6700 logements

Figure 1.10 : Principaux programmes de logement du *Thames Gateway*

(Réalisation S. Beucher d'après le *Department of the Communities and the Local Government*, 2007)

Cette croissance exceptionnelle du parc de logement dans le *Thames Gateway* contraste fortement avec la situation de la Seine-Amont où sur la période 2000-2005 on enregistre une moyenne de 1400 logements construits par an, ce qui est moins de la moitié de l'objectif affiché aujourd'hui par l'État de 3000 nouveaux logements par an. Cela tient sans doute au fait que contrairement à l'Angleterre, les communes françaises sont maîtresses de leur politique de logement, et sont parfois réticentes à densifier leur parc de logement, souhaitant conserver leur offre d'habitat individuel. Selon le diagnostic de territoire réalisé par l'équipe Chemetov pour l'association Seine-Amont-Développement¹, la grande majorité des nouvelles constructions de logements en Seine-Amont se font en habitat collectif (92%) pour seulement 8% de logements individuels en 2003. En 1999, la répartition était de 83% de collectif pour 17% d'individuel. Seule Vitry-sur-Seine préserve sa proportion d'habitat individuel avec 20% des constructions.

Quoi qu'il en soit face à une telle pression foncière dans les vallées de la Seine et de la Tamise, la question de la gestion du risque est plus que jamais posée. Les différents acteurs en sont conscients et les documents de planification évoqués plus haut font généralement mention du risque. Mais celui-ci n'est pas une priorité tant le besoin de nouveaux logements pour les deux régions capitales est élevé.

2. Transports et emplois : les principaux enjeux économiques.

Les transports et l'emploi constituent également un enjeu fondamental pour le renouvellement urbain de Seine-Amont et du *Thames Gateway*. Bien plus, ils sont la condition essentielle à la réussite des projets urbains, notamment à la création de pôles d'emplois. Ainsi les sites étudiés sont souvent dégradés et sous-équipés et souffrent d'une mauvaise image. Certains « sites de régénération » du corridor de la Tamise ou de la Seine-Amont ne sont pas encore attractifs pour les investisseurs, notamment en raison des incertitudes sur la réalisation des projets de transport en commun. La définition d'une politique de transport satisfaisante est donc au cœur des projets de renouvellement urbain. Dans le cadre de la mise en œuvre de la ville compacte, il est également nécessaire de renforcer l'offre d'emploi au sein de ces espaces afin de ne pas augmenter les mouvements pendulaires vers d'autres secteurs des deux agglomérations.

2.1. La Seine-Amont et le Thames Gateway : des espaces marqués par la déprise économique à la fin du XX^e siècle.

Le déclin démographique que connaissent la Seine-Amont et les arrondissements de

¹ Association regroupant cinq communes de Seine-Amont (Alfortville, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Choisy-le-Roi et Orly) et qui travaille sur les grands enjeux de l'aménagement du territoire.

l'Est londonien à partir des années 1970 s'explique avant tout par la crise de l'emploi industriel dans ces espaces. Les industries lourdes (métallurgie, chimie, activités pétrolières) mais aussi une partie des équipements logistiques quittent progressivement Seine-Amont¹. Dans l'Est londonien, ce sont les industries lourdes liées à l'activité portuaire qui disparaissent progressivement du paysage. En 1997, 8,6% de la population des arrondissements appartenant au territoire du *Thames Gateway* travaille dans le secteur de la production, contre 20,8% en 1981. Tandis qu'à partir des années 1990, le centre de Londres et une grande partie de la région Sud-Est renforcent leur dynamisme économique, en se tournant vers des activités de tertiaire supérieur, les autorités locales du *Thames Gateway* restent en grande partie industrialisées. Les populations, constituées majoritairement d'artisans et d'ouvriers non qualifiés n'arrivent pas à s'adapter aux mutations que connaît le secteur productif lui-même.

En Seine-Amont, la majorité des grands établissements qui quittent le territoire après les années 1970, laissent derrière eux des sous-traitants peu préparés à se repositionner dans ce qui est devenu un marché régional. Une grande partie de la population se retrouve alors sans emploi. En 1999, le taux de chômage dans les cinq communes de Seine-Amont Développement est encore très élevé (15,9%). A Valenton le taux de chômage est toujours de 16,7% en 2006. Entre 1990 et 2003, seules les communes les plus proches de Paris connaissent une croissance de la population et du nombre d'emplois (tableau 1.2). Globalement les revenus des ménages des communes de Seine-Amont sont inférieurs à la médiane francilienne (figure 1.11). Dans les arrondissements de l'Est Londonien, le chômage concerne partout plus de 10% de la population (la situation est particulièrement critique à Newham, Tower Hamlets, ou Hackney), tandis que le taux est inférieur à 4% pour l'ensemble du Grand Londres. Le chômage touche particulièrement les familles mono-parentales qui représentent 10,4% des foyers des arrondissements de l'Est londonien du *Thames Gateway*, mais également les populations noires². La carte de l'indice synthétique de précarité ou d'exclusion (*deprivation*)³ mesure le niveau de précarité en combinant plusieurs critères : chômage, revenus, santé, logement ou accès aux services publics. Elle montre que trois des *boroughs* inclus dans le périmètre de *Thames Gateway* : Hackney, Tower Hamlets et Newham figurent parmi les 10% de *boroughs* les plus précaires d'Angleterre (figure 1.12).

Or, la crise de l'emploi industriel n'a pas été compensée par la tertiarisation des emplois.

1 Les cuves pétrolières de Choisy-le-Roi (Shell) et Ivry-sur-Seine ont été démantelées, BP devrait faire de même à Vitry-sur-Seine, les terrains EDF ont été restructurés laissant des possibilités nouvelles pour l'urbanisation en particulier à Vitry-sur-Seine, la SNCF enfin a libéré un important patrimoine foncier.

2 Les noirs représentent 14,5% de la population de l'Est londonien. Le reste de la population est composée de 72,1% de blancs, 3% de chinois et 7,8% d'autres pays d'Asie.

3 Cet indice statistique composite de 2000 inclut l'analyse de l'emploi, des revenus, de l'état de santé, des compétences, de la formation, de l'éducation. Le gouvernement révisé régulièrement la méthode de calcul de cet indice. Une nouvelle méthode a ainsi été instituée en 2004 afin de représenter au mieux la réalité. Les coefficients pondérateurs de chacun des critères ont notamment été modifiés.

Excepté le cas d'Orly où le développement des activités liées à l'aéroport a nettement renforcé le poids du tertiaire, les communes de Seine-Amont conservent un profil industriel marqué. La spécificité construction est bien affirmée pour les communes d'Ivry, Vitry, Alfortville et Choisy-le-Roi, tandis que la spécificité logistique est très nette à Villeneuve-Saint-Georges. Avec la tertiarisation de la région parisienne, la mobilité des populations habitant dans une commune de Seine-Amont s'accroît. En 1999, plus de 2/3 (67,5%) des personnes travaillant dans l'une des cinq communes de Seine-Amont Développement n'y résident pas et inversement presque les 2/3 des actifs occupés (64,8%) qui habitent dans l'une des cinq communes travaillent hors du territoire, en particulier à Paris et dans une moindre mesure à Créteil. La dynamique de l'emploi est relativement faible dans le Val-de-Marne et en particulier en Seine-Amont, comparée aux autres départements de petite couronne, même s'il existe des disponibilités foncières à proximité du centre parisien. En 2005, le nombre d'entreprises est beaucoup moins important que dans les Hauts-de-Seine et le taux de création de nouvelles entreprises est bien inférieur à celui de la Seine-Saint-Denis (figure 1.13).

Dans l'Est londonien, si en 2001 sur 1,1 millions d'emplois, 430 000 concernent le secteur de la finance et des services aux entreprises, cela n'est absolument pas révélateur du profil de l'ensemble des arrondissements du *Thames Gateway* situés dans le Grand Londres. 90% de ces emplois sont en effet localisés dans l'*Isle of Dogs*, nouveau quartier d'affaires, qui a bénéficié des opérations de renouvellement urbain des années 1980. Le secteur tertiaire est globalement sous-représenté dans l'Est londonien, en particulier le domaine de l'éducation et de la santé. Les arrondissements de Barking and Dagenham et de Bexley restent encore fortement industrialisés comparés à l'ensemble du Grand Londres (figure 1.14)

Ville	Évolution 1990-1999		Évolution 1999-2003	
	Population	Emploi	Population	Emploi
Charenton, Saint-Maurice	↗	↗	↗	↗
Alfortville	↗	↗	↗	↗
Ivry-sur-Seine	↘	↘	↗	↗
Choisy-le-Roi	↘	↘	↗	↗
Vitry-sur-Seine	↘	↘	↗	↘
Orly	↘	↘	↘	↘
Villeneuve-Saint-Georges	↗	↘		↗
Villeneuve-le-Roi	↘	↘		↘
Valenton	↗	↘		↘

Tableau 1.2 : Evolution de la population et de l'emploi dans les communes de Seine-Amont entre 1990 et 2003. (Source Pelliard, 2005)

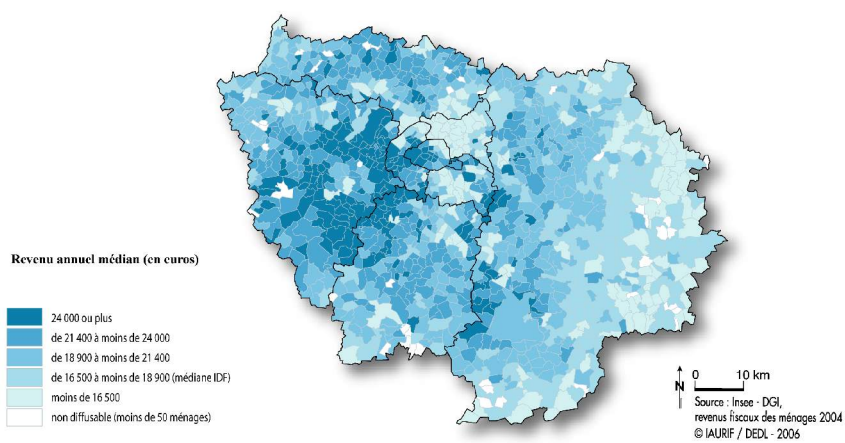
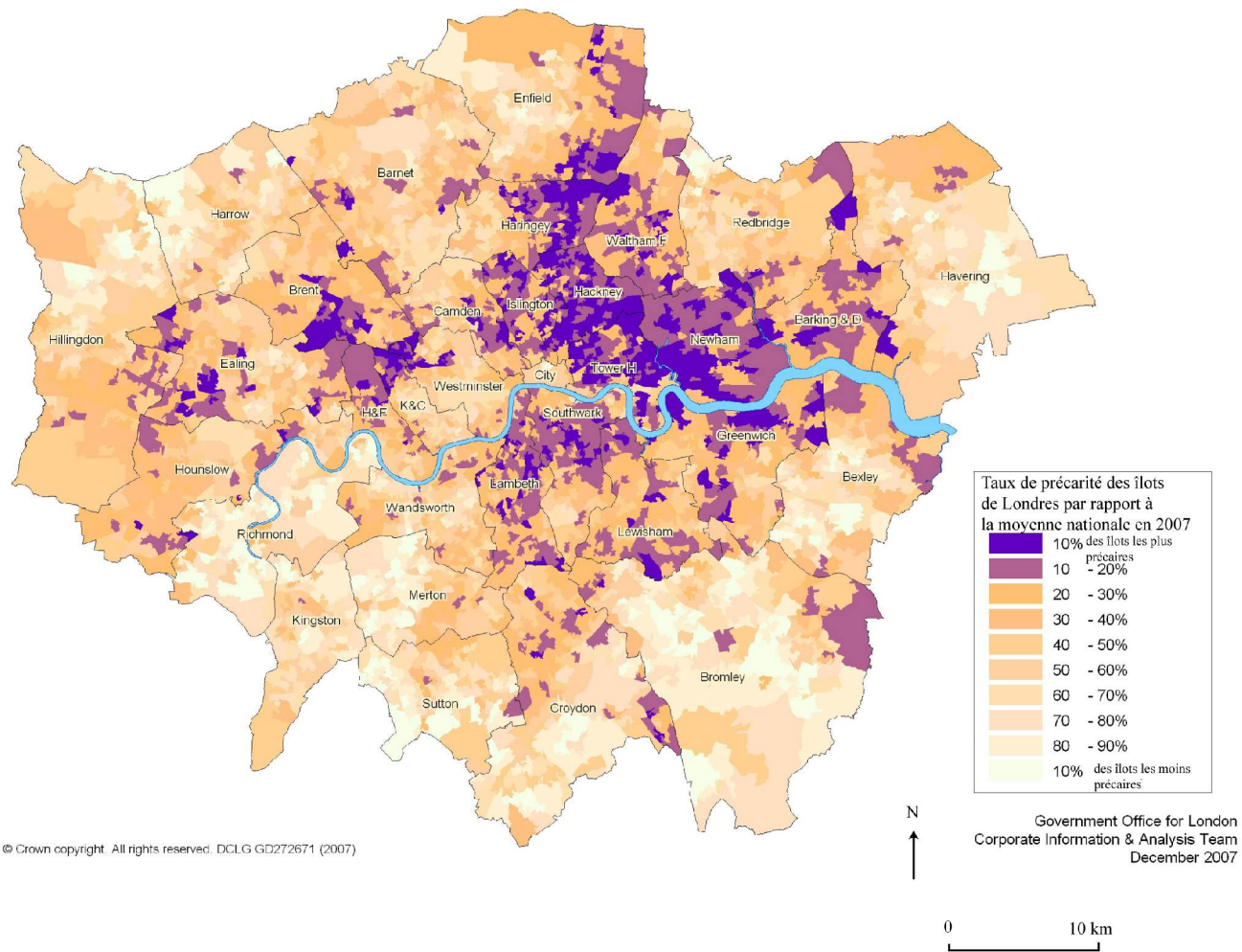


Figure 1.11 : Les revenus des ménages franciliens par commune en 2004. (Source IAURIF)



© Crown copyright. All rights reserved. DCLG GD272671 (2007)

Figure 1.12 : Indice synthétique de précarité du Grand Londres.
Source : Government Office of London (2007)

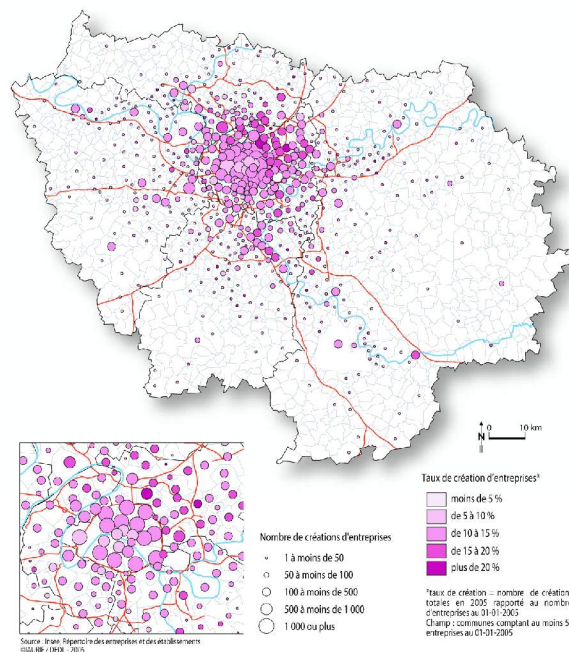
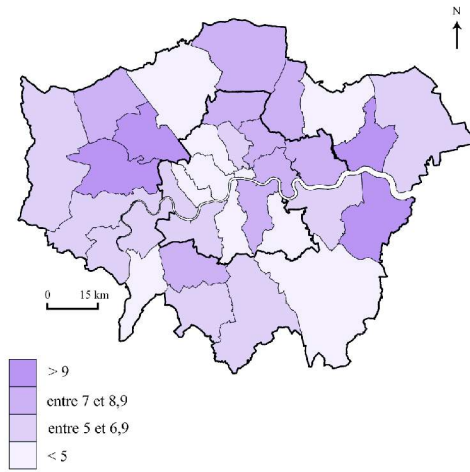
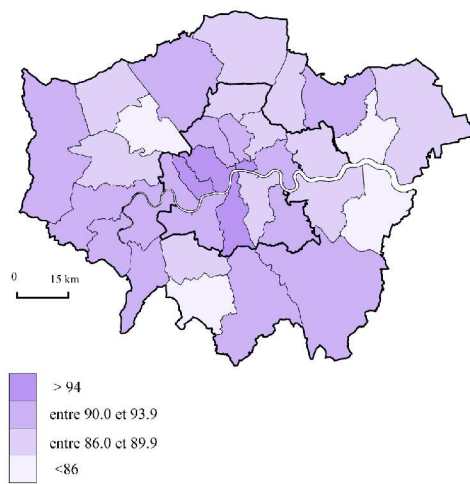


Figure 1.13 : Un faible taux de création d'entreprises en Seine-Amont en 2005 par rapport aux autres secteurs de petite couronne. (Source IAURIF)



Part de l'emploi industriel par rapport à l'emploi total (en %)



Part de l'emploi tertiaire par rapport à l'emploi total (en %)

Figure 1.14 : Part des secteurs de l'industrie et des services dans l'emploi total dans les arrondissements de l'Est londonien en 2004. (Source : *Office for National Statistics*)

Aujourd'hui, les deux territoires cherchent à impulser un développement économique innovant pour sortir de la déprise. Le territoire Seine-Amont, et plus généralement le département du Val-de-Marne¹ souhaitent ainsi mettre en valeur leur potentiel de développement économique au sein de l'Île-de-France. Le territoire envisage de promouvoir les activités de pharmacie et des biotechnologies autour du pôle SANOFI-AVENTIS dans le quartier des Ardoines à Vitry-sur-Seine, mais également les secteurs de l'électronique et de l'instrumentation. La réalisation d'un développement économique et résidentiel soutenu et équilibré est d'ailleurs l'objectif principal de l'Opération d'Intérêt National, dont fait partie le territoire depuis 2006. L'OIN souhaite notamment s'appuyer sur le pôle de compétitivité mondial MédiTechSanté ainsi que sur la dynamique du pôle d'Orly-Rungis, avec l'objectif d'un taux d'emploi proche de 100% sur l'ensemble du territoire. Enfin dans la continuité des XII^e et XIII^e arrondissements, des communes comme Ivry-sur-Seine et Alfortville cherchent à développer leur parc de bureaux afin d'attirer les sièges sociaux des entreprises.

Dans le *Thames Gateway*, l'État envisage un taux de croissance de l'emploi de 9% par an grâce à la création de 225 000 nouveaux emplois² dans les secteurs de la finance, des services aux entreprises, dans les hautes technologies, le secteur de la culture et des loisirs (notamment autour des infrastructures sportives mises en place pour les Jeux Olympiques de 2012), dans les activités logistiques, mais également dans le secteur du bâtiment pour soutenir la croissance du nombre de logements. Le *Thames Gateway Delivery Plan* de novembre 2007 présente la péninsule de Greenwich comme un modèle pour les autres pôles de développement du corridor. Le *Millenium Village* a été conçu par l'architecte suédois Ralph Erskine pour créer de l'identité aux anciennes friches industrielles. L'ouverture à l'été 2007 du dôme O₂ lieu d'exposition, salle de cinéma et de spectacles pouvant accueillir jusqu'à 20 000 spectateurs, a permis d'impulser une nouvelle dynamique au territoire. O₂ emploie 2300 personnes, dont la plupart résident à proximité. Un espace commercial de 167000 m² doit également être construit sur le *Peninsula Square* d'ici 2016 et il créera 5000 emplois supplémentaires d'ici 2010. Au total 24 000 nouveaux emplois sont envisagés sur le site pour les quinze prochaines années. Aux activités commerciales et culturelles vont s'ajouter des activités éducatives avec l'implantation dans la péninsule du *Ravensbourne College*, centre de formation en Nouvelles

1 « Le Val-de-Marne a une longue histoire de développement économique. L'industrie en a été une caractéristique dominante pendant plus d'un siècle, jusqu'à la fin des années 1970. Le Val-de-Marne est également devenu tôt un espace privilégié d'organisation des flux de marchandises de la capitale et du sud de l'Île-de-France. Cette histoire économique a marqué la population et la vie sociale ; elle est un patrimoine collectif. Elle est aussi la source d'une culture de la production qui reste un atout d'avenir pour le département. [...] Le Conseil général souhaite, d'ici 2020, faire du Val-de-Marne le premier département français de la santé, de la recherche médicale, biomédicale et pharmaceutique » (Conseil général du Val-de-Marne, *Val-de-Marne, Objectif 2020, schéma départemental d'aménagement*, 2006).

2 Ce chiffre est celui du *Thames Gateway Delivery Plan* de novembre 2007. Dans les documents précédents les objectifs étaient plutôt de 180000 emplois. L'accent est donc mis de plus en plus nettement sur la création de pôles d'activités et d'emplois dans le *Thames Gateway*.

Technologies de l'Information et de la Communication de classe mondiale, susceptible d'accueillir 1400 étudiants. De nouveaux parcs de logement vont voir le jour. Deux nouvelles universités doivent être également créées dans le corridor de la Tamise à Medway et Southend et un centre international d'expositions et de conférence, Excel, a été construit au *Royal Victoria Dock*.

Les deux espaces de renouvellement urbain du *Thames Gateway* et de la Seine-Amont se rejoignent également dans leur volonté de développer les éco-activités. En Angleterre, tous les secteurs économiques sont invités à participer au développement durable de la région et à trouver des mesures innovantes pour lutter contre le réchauffement climatique, en diminuant les rejets de gaz à effet de serre. Le recyclage des déchets ou le travail sur de nouveaux matériaux plus durables sont encouragés. Le Val-de-Marne cherche quant à lui à transformer ses activités de servitude qui répondent aux besoins de la capitale comme la production d'eau potable, d'électricité, le traitement des déchets, en une filière économique porteuse grâce à des stratégies d'économie de matières premières et à la création de produits dérivés réutilisables. La démarche du « pôle environnement » menée à partir de 2001-2002 par la Mission Seine-Amont en partenariat avec les communes, notamment Villeneuve-le-Roi et Orly, ainsi qu'avec les grands opérateurs de l'environnement, s'inscrit dans cette perspective. Elle propose la valorisation de ce secteur Seine-Amont par l'implantation de laboratoires universitaires, la création d'activités innovantes liées à l'environnement et le développement d'établissements de formation, dans un cadre qui réunit à la fois des atouts environnementaux (Seine, darses, espaces naturels des bords du fleuve) et des nuisances fortes (bruit aérien et ferré, inondation, pollution des sols). Mais pour l'instant les acteurs n'ont pas encore dépassé le stade du projet.

En définitive, l'idée que les questions d'environnement peuvent devenir le moteur d'un processus de développement progresse au sein des deux territoires. Dans les deux espaces, les structures locales doivent mettre en valeur les aménités de leur territoire, en particulier le cadre environnemental des vallées de la Seine et de la Tamise, afin d'attirer les investisseurs et les entreprises. Dans ce contexte, le fleuve n'est qu'un outil permettant la réalisation d'objectifs plus importants que sa simple mise en valeur.

2.2. Transport et continuité territoriale.

Après le logement et l'emploi, les transports constituent la troisième priorité des espaces de renouvellement urbain étudiés. Pour devenir des pôles économiques d'importance régionale, voire nationale, la Seine-Amont et le *Thames Gateway* doivent faire l'objet d'une politique de transport de grande ampleur afin de renforcer leur accessibilité. Or, actuellement le réseau de transport est incomplet et de nombreuses discontinuités marquent les deux terri-

toires. En particulier, la Seine et la Tamise, loin de créer des synergies, constituent des coupures fortes. Ainsi alors que la Seine est traversée par 25 ponts dans Paris intra-muros, elle n'est franchie que cinq fois sur l'ensemble du territoire Seine-Amont. De même la Tamise est franchie 24 fois entre Kew à l'ouest et l'*Isle of Dogs* à l'est, mais ensuite il n'existe que deux tunnels souterrains qui permettent de relier les *docklands* réhabilités à Greenwich et sa péninsule, un système de ferry à Woolwich, et finalement un pont entre West Thurrock et Dartford. Les liaisons est-ouest pour la Seine-Amont, nord-sud pour le *Thames Gateway* constituent des enjeux vitaux pour le développement de ces territoires (figures 1.19 et 1.20).

C'est pourquoi le maire de Londres dans sa *Stratégie sur les transports* de 2001 prévoit l'extension du réseau du DLR (*Docklands Light Railway*) qui a accompagné le renouvellement urbain de l'Est londonien depuis 1997 (figure 1.15), avec la création d'une liaison entre le *London city Airport* situé en rive gauche de la Tamise et le *Woolwich Arsenal* situé en rive droite. Le *Thames Gateway Delivery Plan* de novembre 2007 reprend également le projet même s'il ne fait mention d'aucune date de réalisation. Il précise que cette extension du DLR accompagnera la création de 6000 nouveaux logements à Woolwich ainsi que 64500 m² de terrains dévolus au commerce de détail. En revanche, le document indique que la capacité du DLR sera doublée entre les stations Bank et Lewisham d'ici 2009. Le réseau DLR sera de plus raccordé à la gare internationale de Stratford qui doit ouvrir en 2010 (figure 1.21). Le maire de Londres souhaite également promouvoir le projet *Thameslink2000* qui vise à augmenter le nombre de train qui traversent Londres du nord au sud de huit à vingt-quatre par heure aux périodes de pointe. De nouvelles liaisons entre *Silvertown* et *Greenwich Peninsula* sont également projetées afin de soutenir le développement de la *Lea valley*. Enfin un *Thames Gateway Bridge* entre Beckton au nord et Thamesmead au sud est envisagé à partir de 2005 par le ministre des transports. Il s'agit d'un axe à six voies en usage partagé entre circulation automobile et transports en commun. Une enquête publique a eu lieu entre juin 2005 et mai 2006. Mais en juillet 2007, le gouvernement décide de reporter sa décision sur la faisabilité ou non du pont. De nombreux acteurs¹ comme le *Thames Gateway London Partnership* (TGLP²) et la *London Development Agency* (LDA³) sont favorables à la construction de ce pont, condition indispensable du renouvellement urbain du *Thames Gateway*, mais les associations environnementales (comme *the Friends of the earth*) y sont très opposées, à cause de l'augmentation du

1 « The bridge will make the area a more attractive place to locate businesses and houses. Forecasts show that the bridge will potentially create between 25,000 and 42,000 more jobs and result in population levels that are between 58,000 and 82,000 higher. » Site internet de Transport for London (2007).

« The Thames Gateway London Partnership (TGLP) has for many years promoted the idea of a shared use local bridge at Gallions Reach as a crucial element of a package of four river crossings, supporting local economic and social regeneration. The four crossings together provide a balanced and integrated way of meeting the different travel demands expected in the future, with particular emphasis on local needs. » (TGLP, 2003)

2 *Thames Gateway London Partnership*, association regroupant plusieurs autorités locales de l'Est londonien.

3 *London development agency*, agence de développement régionale pour le Grand Londres.

trafic et de la pollution qu'il va entraîner.

Le projet *crossrail* à l'initiative du ministère des transports doit également soutenir le développement des pôles du *London Thames Gateway* entre Canary Wharf et Woolwich. Il s'agit d'un réseau de type express régional qui doit desservir Londres d'ouest en est à partir de 2017. Il va augmenter la capacité totale du réseau de transport londonien de 10% et va par exemple permettre de relier l'aéroport d'Heathrow situé à l'ouest de l'agglomération avec le centre de Canary Wharf situé à l'est en 43 minutes. Un accord sur le financement du projet a été signé le 5 octobre 2007. Celui-ci sera co-financé par le gouvernement, le Grand Londres, les arrondissements, ainsi que les bénéficiaires privés du réseau, comme la compagnie aéroportuaire BAA ou les entreprises de Canary Wharf. Après l'annonce du financement du projet *crossrail* le promoteur *Berkeley Homes* a indiqué vouloir construire 1000 logements supplémentaires à Woolwich, preuve que l'équipement en réseau de transport constitue une condition indispensable pour attirer les investisseurs.

Mais le moteur de la requalification de l'Est londonien est sans doute la CTRL (*Channel Tunnel Rail Link*), ligne à grande vitesse qui permet de relier Londres à Paris et à Bruxelles. « La décision d'instaurer des services régionaux à grande vitesse entre les gares de Londres-Saint-Pancras, Londres-Stratford, Ebbsfleet (Kent), Ashford (Kent) et de connecter à la ligne grande vitesse les lignes de la côte nord du Kent, lui confère aussi une portée régionale » (Appert, 2005). Il est probable qu'à court et moyen terme, les principales recompositions spatiales du *Thames Gateway* aient lieu autour de ces différentes gares qui vont polariser le territoire. Quoi qu'il en soit le tracé de la ligne à grande vitesse a fait l'objet de nombreuses discussions et les choix définitifs n'ont été arrêtés qu'après de longues hésitations (Hall, 2007). Dès 1990, *British Railways* qui n'était pas encore privatisé avait défini un tracé de 100 km de long traversant le Kent et le sud-est de Londres pour se terminer à Londres. Le cabinet conseil en génie civil et urbanisme Arup, a proposé, un autre itinéraire passant sous la Tamise, pour entrer dans Londres côté nord, avec une gare de Stratford dans l'Est de Londres, l'une des zones les plus défavorisées de la capitale. En mars 1991, le ministre de l'Environnement Michael Heseltine a annoncé que le projet des Docklands serait suivi par un plan beaucoup plus ambitieux, appelé à cette époque *East Thames Corridor* : une série de plans de restructuration et d'aménagements nouveaux le long de la nouvelle ligne de chemin de fer. Le gouvernement annonce en octobre 1991 l'adoption du projet d'Arup. Deux années supplémentaires ont été nécessaires pour définir les détails du projet, comme l'implantation des gares intermédiaires à Stratford dans l'Est de Londres, à dix kilomètres du terminus Saint-Pancras, et à Ebbsfleet dans le Kent (*Dartford International*). La ligne à grande vitesse à l'initiative du projet de renouvellement urbain de l'ensemble du *Thames Gateway*, constitue, plus de quinze ans après son lancement l'élément structurant de toutes les autres politiques.

Beaucoup plus hypothétique est l'extension du réseau DLR vers *Dagenham Dock*. L'idée est de relier au réseau de transport en commun londonien le site de *Barking Riverside*, actuellement très mal desservi. Toutefois cela ne pourra se réaliser avant quinze ou vingt ans. Or, les premiers logements seront construits pour 2010. Le quartier va donc se structurer grâce à l'utilisation de la voiture et il sera difficile de changer radicalement les comportements *a posteriori*. Selon le *Royal Institute of British Architects* (RIBA), la principale faiblesse des projets de renouvellement urbain du *Thames Gateway* réside dans le fait que le réseau de transport ne précède par l'urbanisation mais l'accompagne, parfois plusieurs années après.

En Seine-Amont, le réseau de communication existant est créateur de nombreuses coupures urbaines (figures 1.16 et 1.22). L'A86, le faisceau ferroviaire, l'emprise d'Aéroport de Paris engendrent un morcellement important de l'espace, renforcé par l'absence de liaisons est-ouest avec seulement trois liaisons continues qui relient la RN6 à la RN7. La Mission Seine-Amont et aujourd'hui l'établissement public d'aménagement de l'OIN envisagent donc de créer des axes de traversée est-ouest afin d'améliorer les échanges entre les deux rives de part et d'autre de l'entre-deux ferroviaire (lignes des RER C et D). L'objectif est de permettre à la population d'accéder aux services offerts par l'autre rive et les zones limitrophes (Créteil, Val-de-Bièvre...), ainsi que de favoriser dans l'entre-deux-ferroviaire l'implantation d'entreprises qui s'en détournent actuellement car les seuls accès sont routiers et peu pratiques. Ainsi deux franchissements de la Seine sont à l'étude : au sud entre Orly et Villeneuve-Saint-Georges, au nord entre Vitry et Alfortville. Mais face à la recrudescence de l'utilisation de la voiture au sein du territoire, l'EPA¹, dans le cadre de l'OIN, doit également mener une réflexion sur un projet global de transports en commun favorisant les complémentarités entre différents modes de déplacement. Le trans-Val-de-Marne mis en service en juillet 2007 et qui passe par Choisy et Thiais permet la liaison entre le RER C et le RER B plus à l'ouest et assure une connexion plus grande entre le pôle Orly-Rungis et les communes de Seine-Amont comme Choisy-le-Roi. Les différents acteurs concernés envisagent également une augmentation de la fréquence des RER C et D. D'autres projets de transports en commun en site propre sont à l'étude comme une ligne de bus le long de la Seine en rive gauche² permettant de relier la bibliothèque François Mitterrand à la gare des Ardoines (RER C), traversant les zones industrielles d'Ivry et de Vitry, ou encore une autre ligne de bus sur la RN 305 qui assurera d'ici 2009 la liaison entre la porte de Choisy à Paris et le carrefour Rouget de l'Isle à Choisy-le-Roi. Le diagnostic de territoire établi par Paul Chemetov pour l'association Seine-Amont-Développement en 2003 insiste sur le rôle structurant de la RN 305 au sein du territoire Seine-Amont. Selon cette étude, la RN305 doit faire l'objet d'un traitement urbain et paysager important, en mettant en valeur le caractère historique de cette ancienne voie romaine. L'étude

1 Etablissement public d'aménagement

2 Ce projet n'a pas encore démarré.

préconise de mettre en relief les belvédères que l'on a sur la Seine depuis cet axe. La politique des transports en Seine-Amont passe en effet par l'ouverture des villes sur le fleuve et donc par la création de nombreuses perpendiculaires à la Seine afin d'inciter les populations à aller vers le fleuve. Il s'agit de repenser l'ensemble du réseau de transports, car des voies rapides nord-sud bordent souvent le fleuve et le rendent inaccessible aux piétons (figure 1.18).

Au total, les transports constituent un élément clé des recompositions territoriales actuelles des deux territoires étudiés. L'analyse du logo de la ville de Vitry-sur-Seine est à cet égard révélateur. Le paysage représenté (figure 1.17) pour symboliser le « mieux vivre ensemble » est un paysage mixte où des industries coexistent avec différents types d'habitat, collectif et individuel, entrecoupés d'espaces verts. Les transports sont représentés par le pont qui montre que la commune est bien reliée à son territoire environnant grâce au franchissement de la Seine. Il est intéressant de noter ici que le fleuve n'est pas directement représenté. Le site de bord de fleuve n'est un atout que s'il devient un lien avec le reste du territoire. Toutefois dans les deux pays, même si les transports sont reconnus par l'ensemble des acteurs concernés comme un aspect stratégique permettant de fédérer les projets de renouvellement urbain, la priorité est donnée au logement. S'il est mis en place, le réseau de transport risque de se surimposer à des territoires qui ont leurs propres logiques d'organisation spatiale sans véritablement les interconnecter.



Figure 1.15 : Affiche publicitaire pour l'extension du réseau DLR. (Cliché S. Beucher, avril 2007)



Figure 1.16 : Un réseau de transport nord-sud créateur de discontinuités spatiales très fortes (Vue générale de Vitry, source Conseil général du Val-de-Marne)



Figure 1.17 : Le franchissement de la Seine : un élément clé du paysage urbain de Vitry-sur-Seine (Source : site internet de la commune).



Figure 1.18 : Les voies de communication en Seine-Amont des discontinuités majeures qui rendent le fleuve inaccessible. (Ivry : Pont Mandela, Source, Conseil général du Val-de-Marne)

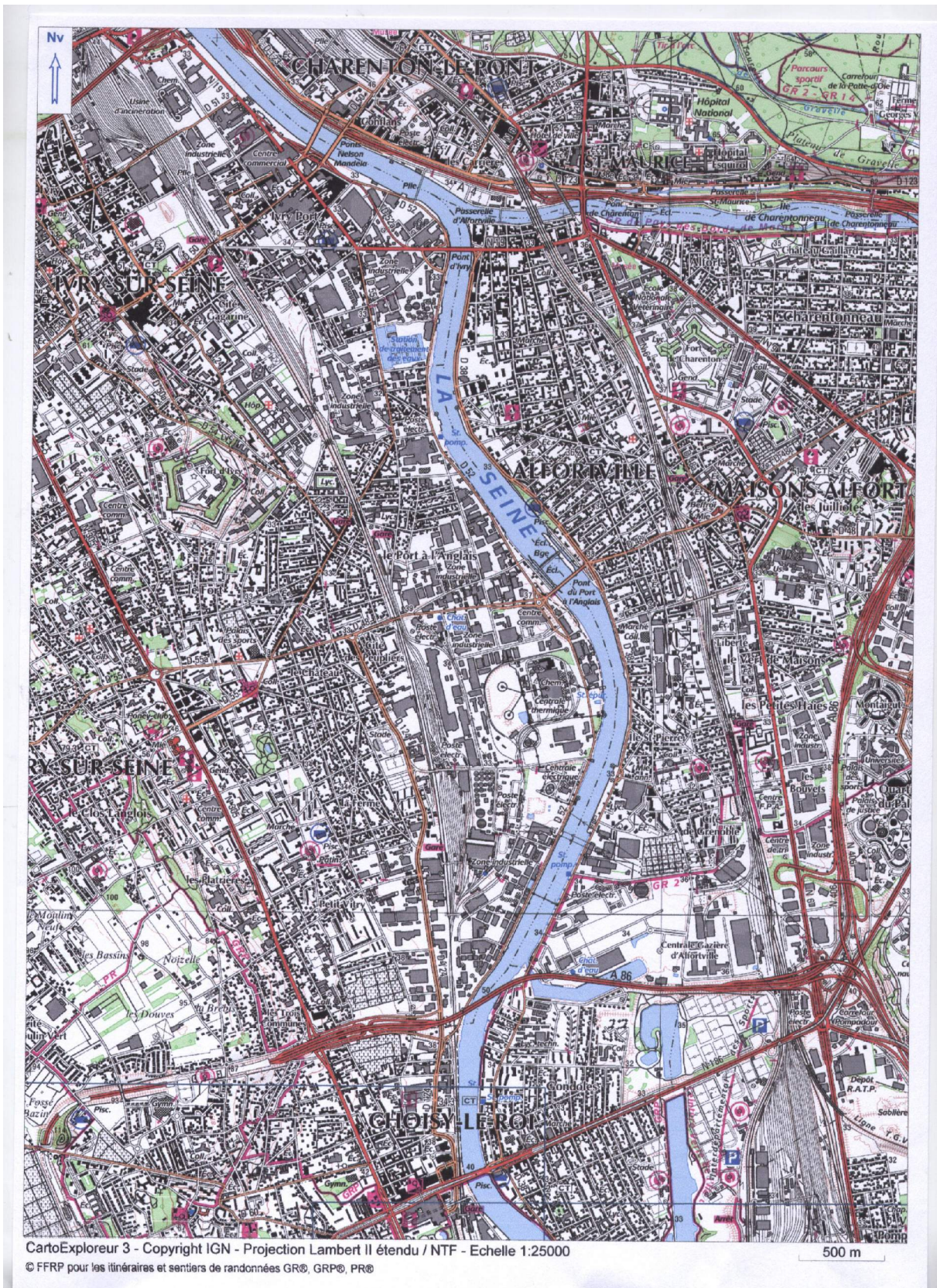


Figure 1.19 : La Seine et les zones industrielles : des facteurs de discontinuités au sein du territoire Seine-Amont. (Source IGN, Carto Exploreur, 2003)



Figure 1.20 : La Tamise, une discontinuité majeure pour l'Est londonien.
 (Source : Ordnance Survey, 2006)

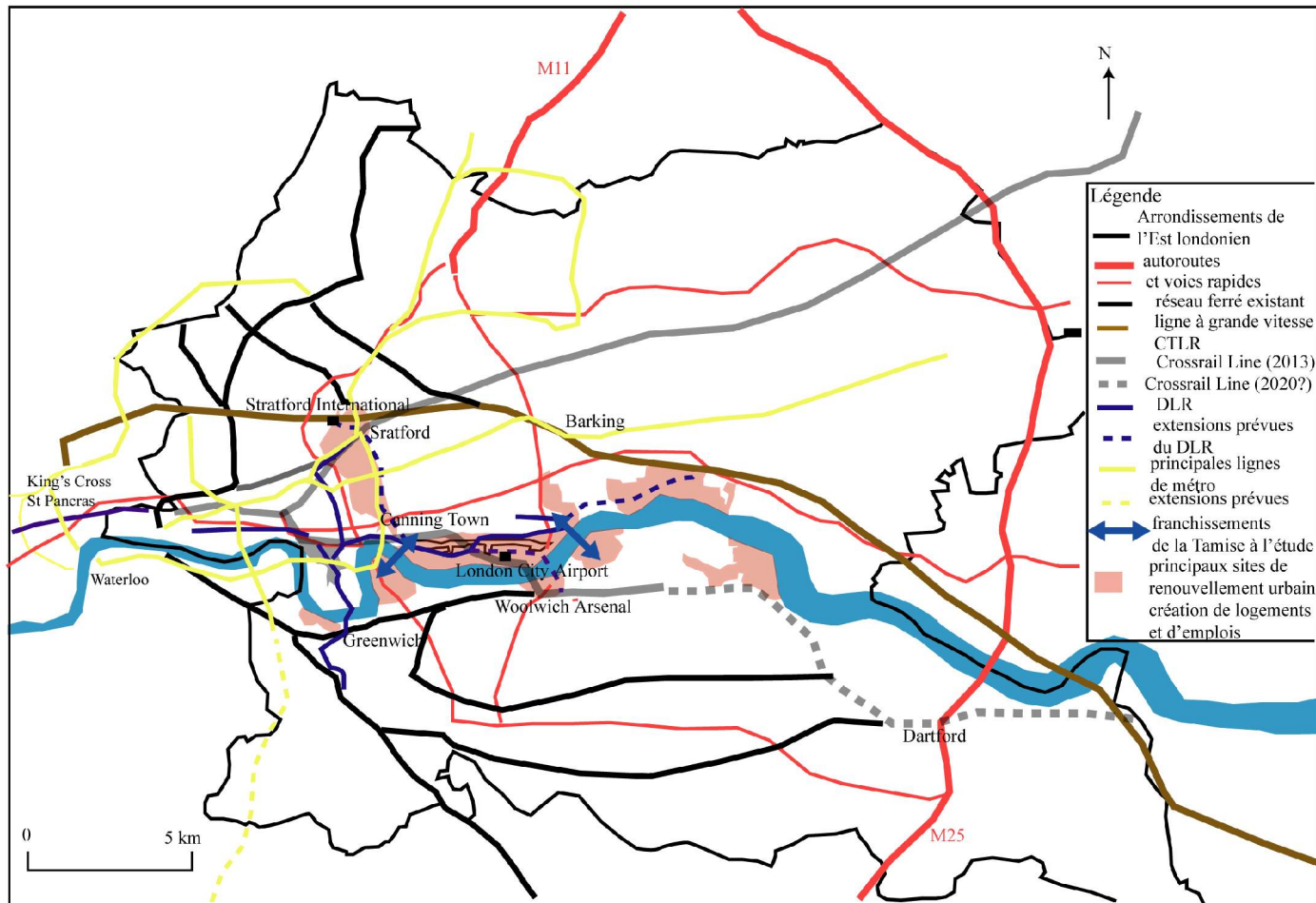
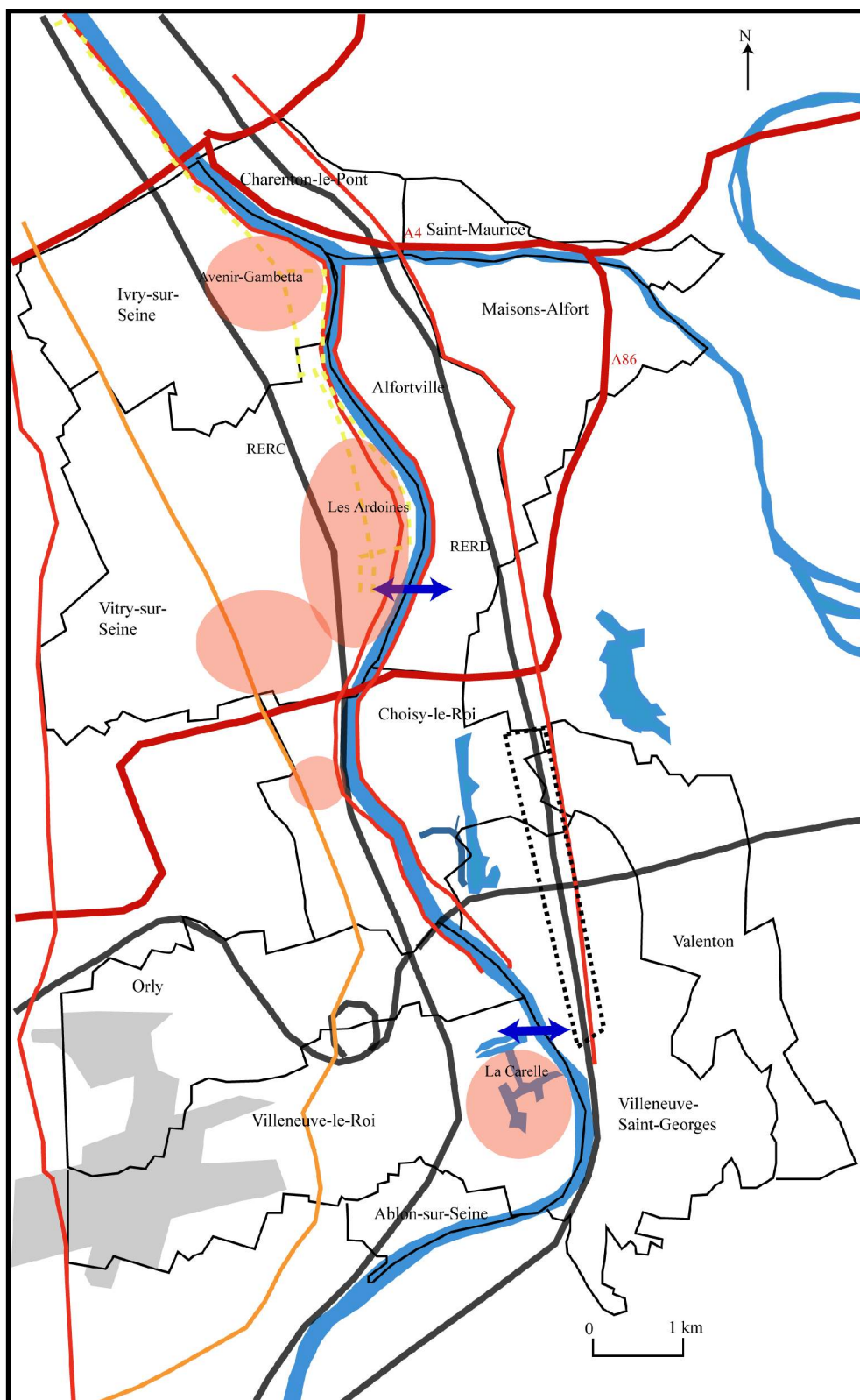


Figure 1.21 : Le renouvellement urbain du *Thames Gateway* : l'enjeu des transports.
 (Réalisation S. Beucher, d'après des données du TGLP)



- Légende**
- réseau ferré
 - grands axes autoroutiers
 - principaux axes routiers
 - RN305 : projet de requalification
 - Projet de transports en commun en site propre en Seine Amont Nord
 - franchissements de la Seine à l'étude
 - aéroport
 - triage de Villeneuve
 - principales opérations d'aménagement (logements + emplois)

Figure 1.22 : Transports et développement en Seine-Amont.
 (Réalisation S. Beucher, d'après données de la Mission Seine-Amont)

Encadré 1:

Les enjeux du renouvellement urbain en Seine-Amont et dans l'Est londonien

Seine-Amont

- **logement** = un des axes prioritaires : 3000 logements par an d'ici 2011
- **emploi** = valorisation des atouts du Val-de-Marne intégré dans le pôle de compétitivité francilien MediTechSanté autour de l'entreprise Sanofi-Aventis présente à Alfortville et Vitry-sur-Seine + pôle Orly-Rungis
- **transports** : amélioration de la desserte de transports en commun, nouveaux franchissements routiers de la Seine. Pas de calendrier bien défini.

Est londonien

- **logement** = plus de 100000 logements d'ici 2016
- **emploi** = environ 130000 création de nouveaux emplois dans le tertiaire supérieur et dans le bâtiment (deux pôles stratégiques : l'*Isle of Dogs* et Stratford)
- **transports** = densification du réseau pour une meilleure accessibilité des pôles d'emploi et de logements, mise en valeur du nouveau tracé de l'Eurostar. La plupart des projets s'inscrivent à moyen et long terme.

III. Des espaces soumis au risque majeur d'inondation.

La Seine-Amont est confrontée à un risque d'inondation fluviale tandis que le *Thames Gateway* est soumis à un risque d'inondation fluvio-maritime, et dans une moindre mesure à un risque d'inondation fluviale pour les affluents de la Tamise. Les aléas ne sont donc pas de même nature, les infrastructures de protection construites dans le passé sont également différentes, mais les deux espaces se caractérisent par une vulnérabilité croissante du fait de la multiplication des enjeux engendrée par les projets de renouvellement urbain. Nous envisageons ici la notion de vulnérabilité au sens biophysique¹ et social² (Blaikie, 1994 ; Hewitt, 1997), mais surtout spatial et fonctionnel (D'Ercole, Metzger, 2002 ; Reghezza, 2006) car c'est en utilisant cette définition de la vulnérabilité que nous pouvons aisément comparer nos deux terrains. En effet si la Seine-Amont et le *Thames Gateway* sont soumis à des aléas de nature différente, ce sont deux espaces de plus en plus intégrés à l'ensemble de la métropole et qui constituent de nouveaux pôles économiques. L'occurrence d'un aléa occasionnera ainsi non seulement des dommages matériels mais surtout des perturbations économiques et politiques, en affectant les diverses fonctions de tertiaire supérieur (finance, logistique, sciences et culture, etc.), ce qui conduira à paralyser très vite les agglomérations. Par ailleurs, les perturbations peuvent se diffuser rapidement au-delà de la zone d'impact initial, en direction des territoires dépendants. Des pans entiers de l'hypercentre connaîtront des perturbations majeures du fait de l'interruption de la fourniture d'électricité, des télécommunications, des transports, etc., bien que ce secteur ne soit pas inondé ni matériellement endommagé.

1. La menace d'une inondation type 1910 pour la Seine-Amont.

1.1. Des crues lentes, des espaces bien protégés contre les inondations fréquentes.

Nous présenterons ici le risque d'inondation à l'échelle départementale, dans la mesure où il s'agit de l'échelle d'élaboration du Plan de Prévention des Risques. Le département du Val-de-Marne est traversé par la Seine sur 15 km et par la Marne, l'un de ses principaux affluents sur 23 km. La vallée de la Seine occupe une bande alluviale de 2 à 8 km de largeur de part et d'autre du fleuve qui mesure 250 m de large. Cette plaine alluviale se déploie entre deux « verrous » : au nord, les plateaux de Vincennes et d'Ivry, au sud le resserrement de Villeneuve-Saint-Georges. On peut observer une dissymétrie entre la rive gauche, plaine longitudinale délimitée par le plateau, et la rive droite, plus plane et plus large, qui s'étend

1 La vulnérabilité est alors la susceptibilité de subir des pertes due à l'exposition à une source de menace, donc, par extension, le degré d'exposition des enjeux (Reghezza, 2006).

2 La vulnérabilité dépend dans ce cas avant tout des facteurs humains qui peuvent être de nature très variée (âge, conditions de vie des individus, nature des régimes politiques, modes d'occupation des sols).

jusqu'au plateau du Mont Mesly à Créteil. La vallée de la Marne est beaucoup plus encaissée que celle de la Seine ; les pentes des plateaux qui dominent la vallée limitent rapidement l'extension des inondations sauf au sud de Saint-Maur-des-Fossés et de Bonneuil-sur-Marne, et au niveau de la plaine de Créteil. Au cours du XXe siècle, le département a connu plusieurs inondations comme celle de 1910 la plus importante, mais également celles de 1924, 1955 ou 1982 (figures 1.24 et 1.25). Il s'agit de crues lentes qui laissent le temps d'évacuer les populations. Les vitesses d'écoulement sont relativement faibles. Selon une étude réalisée par le cabinet d'ingénieurs conseils de la SAFEGE, dans le cadre de l'élaboration du PPRI de 2007, pour une crue type 1910, les vitesses en lit majeur sont de l'ordre de 0,2 m/s. Les vitesses les plus fortes sont constatées principalement dans les zones de transition des berges ou au pourtour des îles, ainsi que dans les îles non urbanisées. Sur la commune de Bry-sur-Marne, le modèle élaboré par la SAFEGE a donné une vitesse d'écoulement pouvant atteindre 1,50m/s dans la moitié de l'île d'Amour pourtant urbanisée. Il en est de même pour une partie de Saint-Maur-des-Fossés située à l'amont du Pont de Chennevières où l'on observe des vitesses de l'ordre de 0,90 m/s. La moyenne des vitesses en lit mineur est de 1,35m/s pour la Seine avec des variations entre 0,7m/s et 2,50 m/s et de 1,45 m/s pour la Marne, avec des variations entre 0,7m/s et 3m/s (DDE, 2007a).

L'espace entre les deux faisceaux ferroviaires¹, dominé par les activités industrielles en rive gauche, et l'habitat en rive droite, est situé au centre du lit majeur du fleuve, et est donc particulièrement exposé aux inondations. Les zones inondables situées en dehors de l'entre-deux ferroviaire sont peu touchées par les crues cinquantennales (ou les crues plus fréquentes) comme celles qui se sont produites en 1924 ou 1955, même si des débordements des réseaux d'assainissement peuvent se produire. Mais pour une inondation type 1910, les voies ferrées sont submergées en plusieurs endroits et l'inondation peut s'étendre au-delà. En rive droite, l'eau peut s'étaler jusqu'à trois kilomètres du lit mineur, tandis qu'en rive gauche, l'expansion de la crue est limitée à un kilomètre du lit du fleuve (figure 1.26).

Au cours du XX^e siècle, un certain nombre d'infrastructures ont été mises en place afin de protéger les populations contre les inondations. Ainsi les berges de la Marne et de la Seine sont protégées par des ouvrages linéaires (murettes anti-crue) à la cote de la crue de 1924+ 20 cm (figure 1.23). La protection n'est cependant pas continue dans le sud du département. De surcroît un grand nombre de ces murettes ne sont pas suffisamment entretenues et risquent de rompre en cas d'inondation. Le département est également protégé contre les crues de forte occurrence par les barrages réservoirs construits en amont de la capitale (figure 1.28). La fonction principale de ces barrages est d'assurer le soutien d'étiage, mais ils jouent également

¹ Comme nous l'avons mentionné plus haut, la vallée de la Seine est structurée par les voies ferrées du réseau Paris-Austerlitz en rive gauche et Paris-Lyon en rive droite.

un rôle dans l'écrêtement des crues. Ils ont notamment permis de diminuer la fréquence des crues petites et moyennes, mais ils ne peuvent empêcher les crues tardives (avril-mai) du fait du remplissage des réservoirs, ni les crues exceptionnelles à cause de l'importance des volumes de ruissellement mis en jeu. De surcroît, depuis 1910, l'imperméabilisation des bassins versants du fait de l'urbanisation a accru le phénomène de ruissellement et les débits de pointe. La capacité totale des barrages est de 820 millions de m³. Or la crue de 1910 est évaluée à 3 ou 4 milliards de mètres cube à Paris. Enfin, les barrages n'ont une influence que sur 17% du bassin versant (DDE, 2007a). Un nouvel ouvrage est néanmoins prévu sur le site de la Bassée à la confluence de la Seine et de l'Yonne.

1.2. Le Val-de-Marne, un des départements les plus exposés d'Île-de-France.

L'exploitation des données de l'atlas des plus hautes eaux connues, publié par la DIREN et établi sur la base des crues historiques des principaux cours d'eau, a permis aux services de l'État de mesurer les enjeux à l'échelle du département. Dans le Val-de-Marne, 4730 hectares seraient submergés par une crue de type 1910 (environ 20% du territoire) et 220 000 habitants seraient sinistrés¹. Sur l'ensemble de la région Île-de-France, l'impact est évalué à 12,2 milliards d'euros. Les dommages matériels seraient particulièrement importants pour les entreprises. Selon la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP), 21 374 entreprises sont situées sur les 24 communes du Val-de-Marne touchées par la ligne de crue 1910. Quatre pôles départementaux sont particulièrement concernés : ceux de Villeneuve Saint-Georges et Villeneuve-le-Roi sont très vulnérables, celui de Ivry-Vitry, dans une situation intermédiaire, et celui de Créteil, moins vulnérable (figure 1.29). Mais au-delà des grandes entreprises situées dans ces zones d'activités économiques, la CCIP du Val-de-Marne souligne la grande vulnérabilité des PME/PMI qui constituent la force vive et l'avenir économique du Val-de-Marne (figure 1.31). Le dense réseau de communications, stratégique pour la région Île-de-France est particulièrement vulnérables aux inondations. La plupart des infrastructures de transport empruntent traditionnellement les fonds de vallée. Le réseau autoroutier constitue un enjeu important, notamment l'autoroute A4, dans sa traversée des communes de Charenton et de Saint-Maurice, et l'autoroute A86 au niveau de Maisons-Alfort et de Créteil. Le réseau ferré se trouve très exposé à Charenton, et Maisons-Alfort, où passe le TGV sud-est. La voie ferrée traverse la Marne à proximité du site de confluence, zone particulièrement vulnérable, car soumise à la fois aux inondations de la Seine et de la Marne. Le RER A, la ligne 8 du métro ainsi que le RER D se trouvent également exposés au risque d'inondation lors de leur traversée de la Marne pour les deux premiers, de la Seine pour le troisième. Les autres réseaux, EDF-GDF (d'après les estimations récentes d'EDF, la commune d'Alfortville serait

¹ Source DIREN Île-de-France, Préfecture de police.

touchée à 100%) ou les réseaux de télécommunication seraient affectés, ainsi que le réseau d'assainissement, mis en danger par le simple franchissement de la cote de la crue de 1924, car l'usine élévatoire de Charenton serait alors inondée. Le réseau d'évacuation des déchets urbains et enfin le réseau d'eau potable sont également très sensibles et constituent de ce fait des enjeux majeurs.

Les enjeux exposés à l'aléa inondation sont nombreux dans le Val-de-Marne, la vulnérabilité matérielle du département est par conséquent importante. Un rapport de 1998 réalisé par l'Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine (IIBRBS) montre clairement que les entreprises sont susceptibles de subir un endommagement matériel fort. En revanche cet endommagement n'entraînerait pas d'impacts majeurs sur l'environnement socio-économique : les répercussions à moyen terme d'un sinistre seraient réduites et pour le département et pour le système régional englobant (Reghezza, 2006). Mis à part les locaux de Sanofi-Aventis à Vitry-sur-Seine, de la compagnie d'assurance Groupe Allianz à Charenton-le-Pont et la nouvelle imprimerie nationale à Choisy-le-Roi, les entreprises ou institutions stratégiques sont peu présentes sur ce territoire. C'est essentiellement le secteur du commerce de détail qui serait le plus touché (figure 1.30). Toutefois, dans le cadre du renouvellement urbain et de l'implantation de nouvelles activités économiques essentielles pour la compétitivité de la métropole francilienne, la vulnérabilité fonctionnelle de ces espaces est susceptible d'augmenter.



Figure 1.23 : Les murettes anti-crue du quai Blanqui à Alfortville (Source : plaquette d'information de la commune)

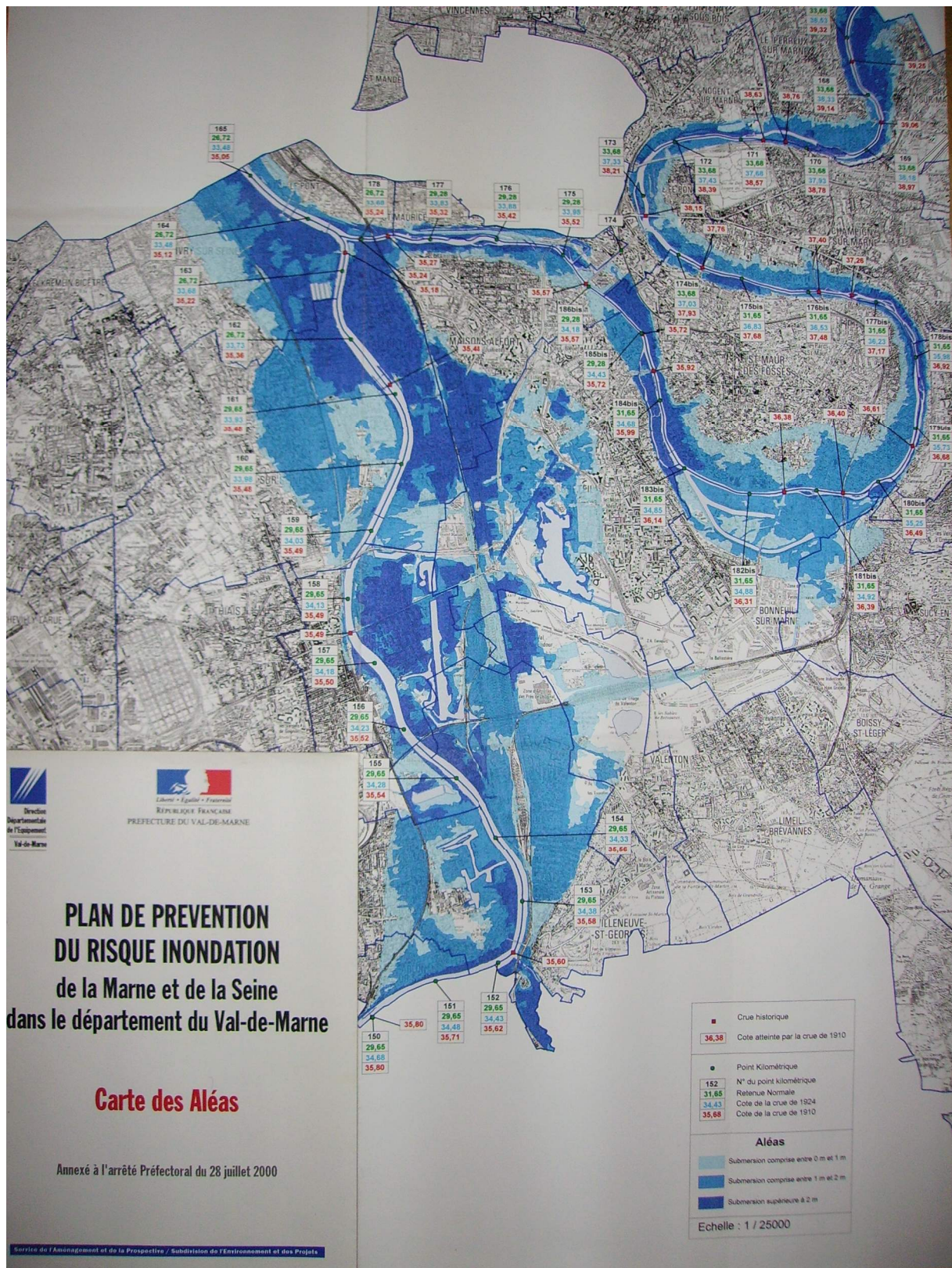


Figure 1.24 : Repère de crue à Choisy-le-Roi en bord de Seine. (Cliché S. Beucher)



Figure 1.25 : Inondations de janvier 1982. Quai de Choisy (Source : Service urbanisme de Choisy-le-Roi)

Figure 1.26 : Superficies inondées et hauteurs d'eau pour une inondation type 1910
(Source DDE, 2000)



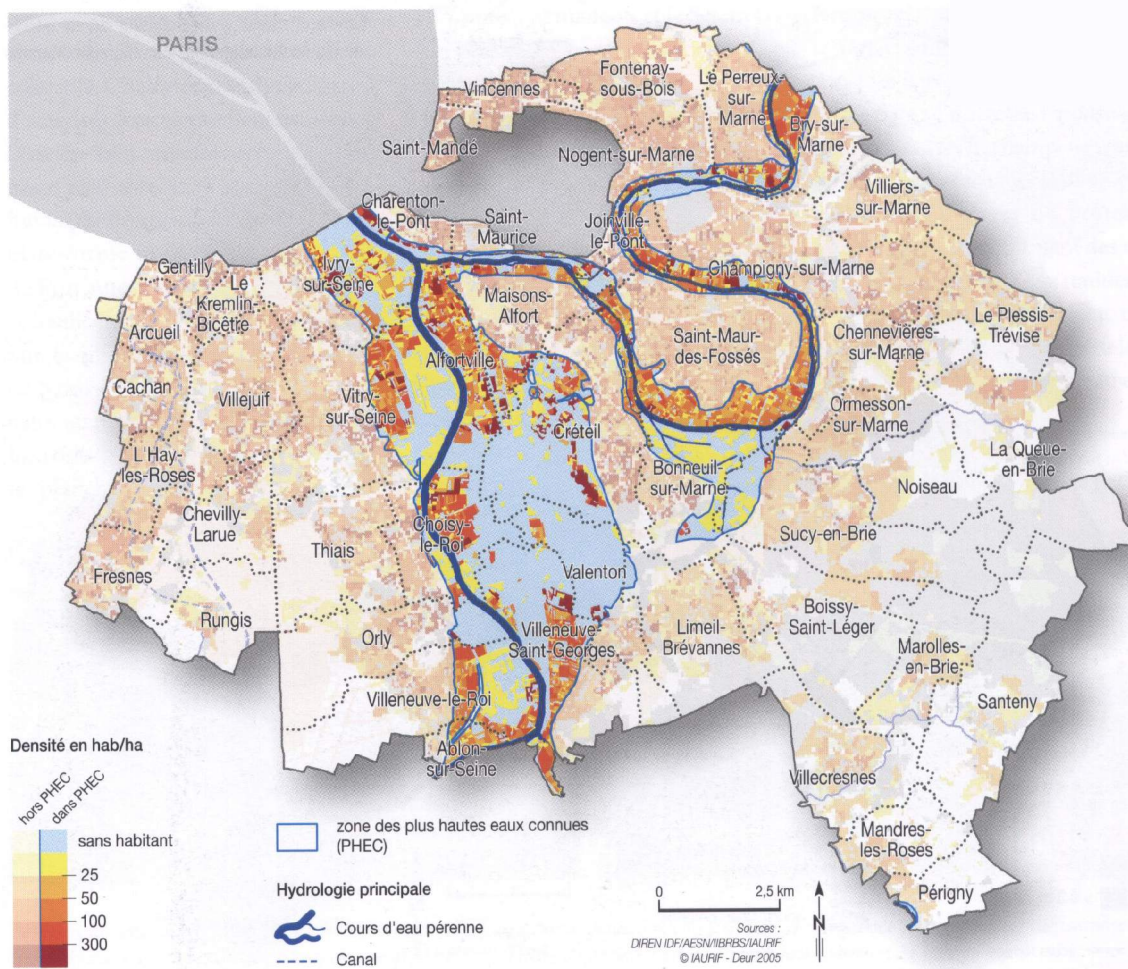


Figure 1.27 : Les densités de population en zone inondable dans le Val-de-Marne. (Source : IAURIF, 2005).

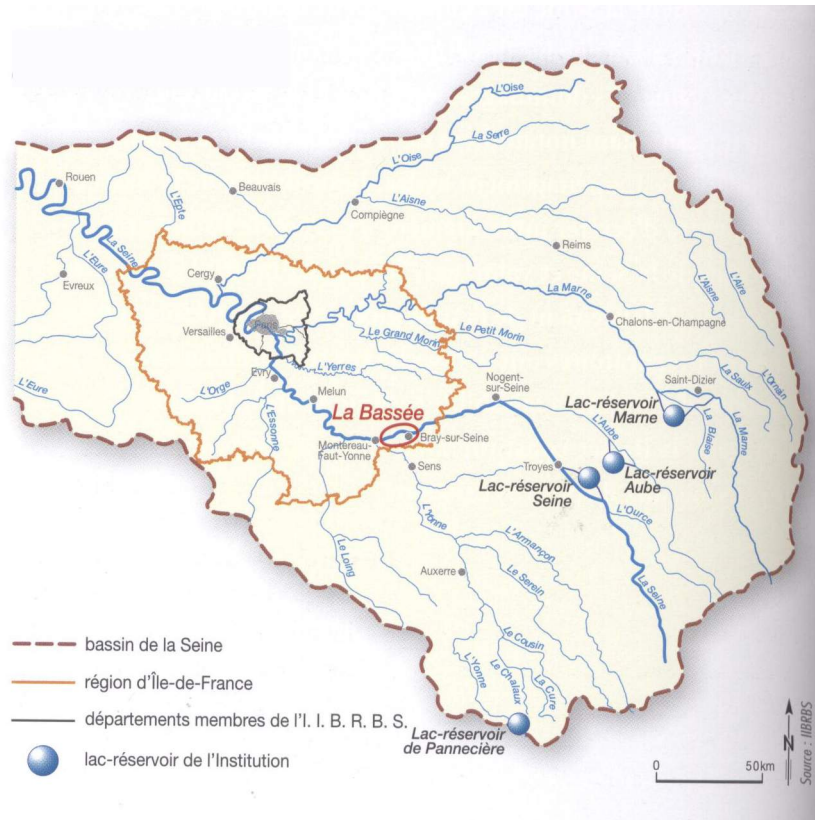


Figure 1.28 : Les barrages réservoirs construits par l'I.I.B.R.B.S
(Source : IAURIF, 2005)

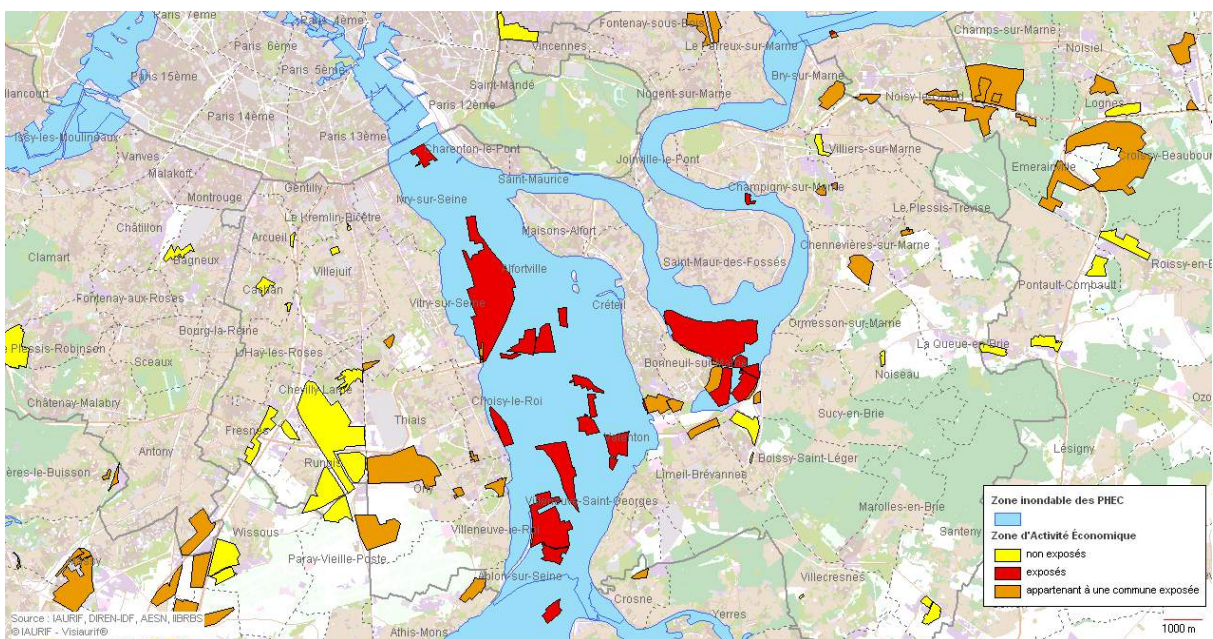
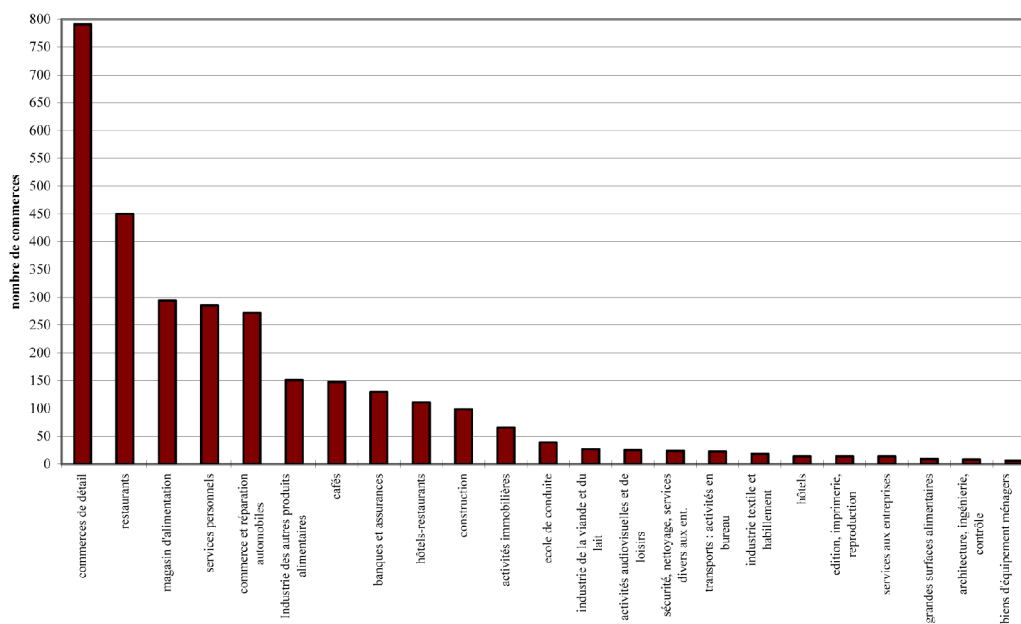


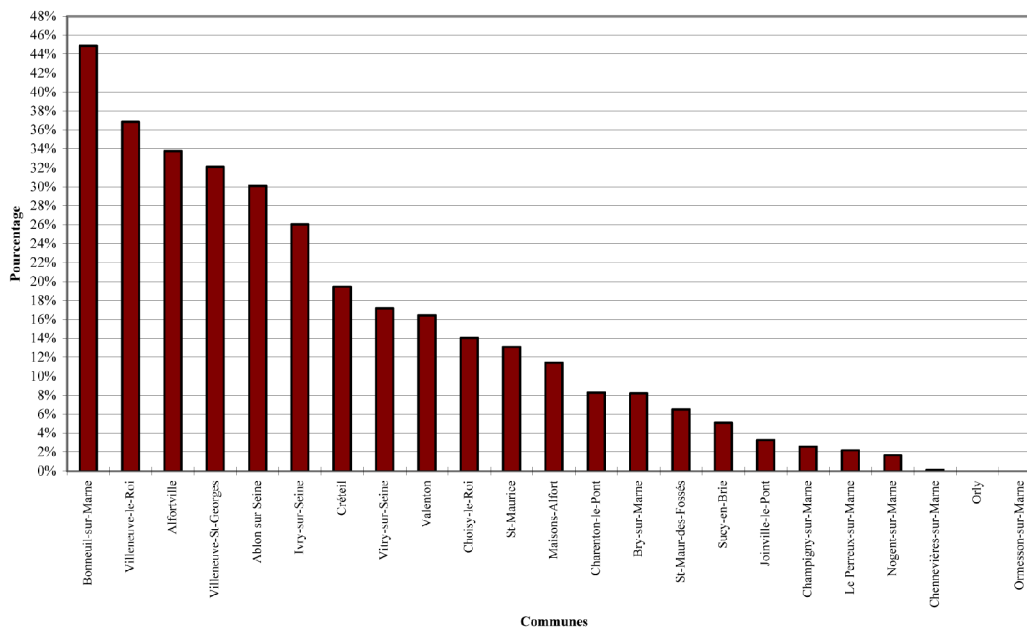
Figure 1.29 : Les zones d'activités situées en zone inondable dans le Val-de-Marne
(Source IAURIF : document de travail, 2007)

Répartition par type d'activité du commerce et de l'artisanat en zone inondable dans le Val-de-Marne



BLC - EDATER - Approche qualitative des impacts économiques des inondations

Part des établissements en zone inondable sur le total des établissements de chaque commune



BLC - EDATER - Approche qualitative des impacts économiques des inondations

Figure 1.30 : Les activités économiques dans le Val-de-Marne, des enjeux importants mais peu stratégiques. (Source : Cabinet Edater, Bruno Ledoux Consultant, IIBRBS)

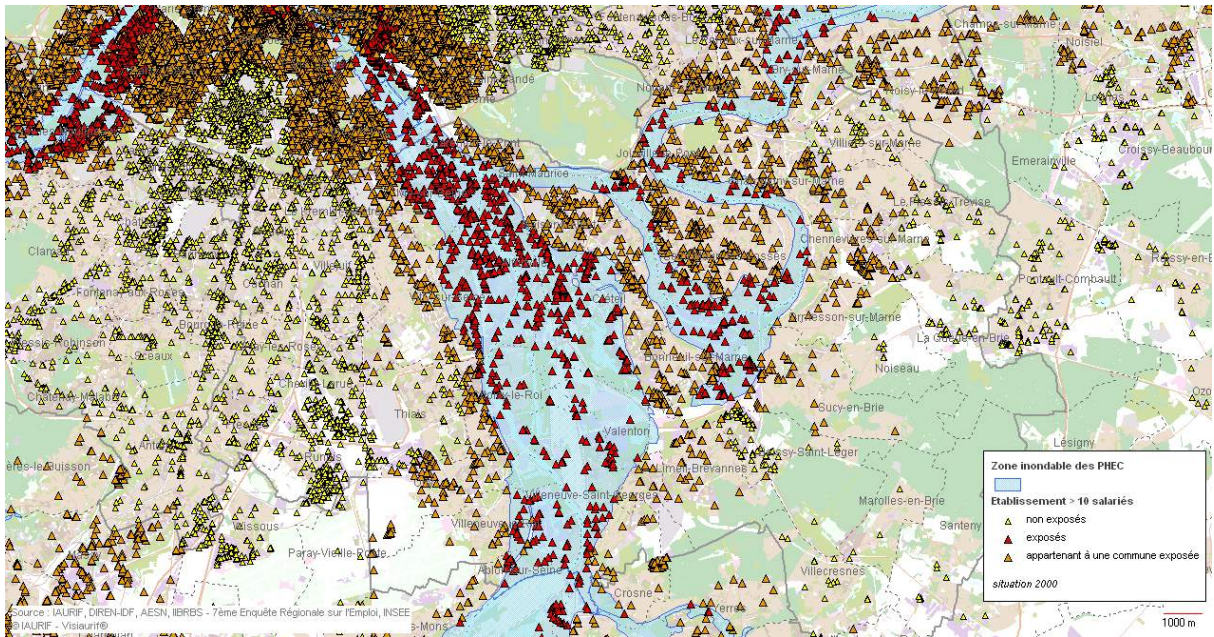


Figure 1.31 : Les établissements de plus de 10 salariés situés en zone inondable dans le Val-de-Marne (Source : IAURIF, document de travail, 2007).

Encadré 2 :

Les enjeux soumis au risque d'inondation dans le Val-de-Marne :

- 4730 ha submergés par une crue type 1910
- 220 000 habitants concernés
- 21 374 entreprises, 42 Zones d'Activité économique (sur les 134 du département) sont situées en zone inondable. Principaux pôles touchés (Créteil, Ivry, Vitry, Villeneuve-Saint-Georges). Locaux de Sanofi-Aventis (Vitry-sur-Seine). Imprimerie nationale (Choisy-le-Roi)
- ensemble des commerces et de l'artisanat d'Alfortville concernés, 76% à Villeneuve Saint-Georges, 74% à Villeneuve-le-Roi.
- voies ferrées (RER C, RER D, lignes Paris-Orléans, Paris-Lyon), métro ligne 8, A 86, A4

2. Le risque dans le *Thames Gateway* : un aléa rare mais dont la fréquence est susceptible d'augmenter ; des conséquences dramatiques.

Pour présenter le risque d'inondation dans le *London Thames Gateway*, nous nous appuyons sur les études du risque faites à l'échelle du bassin versant (figure 1.37) par l'Agence de l'Environnement¹, à l'échelle régionale par le Grand Londres², à l'échelle intercommunale par le *Thames Gateway London Partnership*³ ainsi que sur le plan de secours élaboré en mars 2007 pour le Grand Londres⁴. Ce dernier est soumis à un risque majeur d'inondation qui peut prendre plusieurs formes (figure 1.38). Il est tout d'abord concerné par des inondations d'origine marine de la Tamise, lorsque des tempêtes importantes se produisent à marée haute (phénomène de surcote). L'influence de la marée se fait sentir jusqu'à l'écluse de Richmond à l'ouest de l'*inner london*, ainsi que sur de nombreux affluents (jusqu'au *Lea Bridge* sur la rivière Lea par exemple). Le marnage peut atteindre sept mètres au moment des marées de printemps.

Il s'agit d'un aléa rare. Depuis 1879, la vallée de la Tamise s'est doté d'un réseau complexe d'infrastructures de protection contre les inondations (*flood defences*) : des digues mises en place sur le linéaire des berges (figure 1.32 et 1.35) ainsi que le grand barrage mobile construit en aval de la capitale, la *Thames Barrier*⁵ (figure 1.34) protègent les populations contre ce risque. D'autres barrières mobiles de moindre importance, comme la *Barking Barrier* à l'entrée de la rivière Roding ou celles présentes à l'entrée des bassins des *Royal Docks* ont également été mises en place dans la seconde moitié du XXe siècle. Selon l'Agence de l'Environnement les digues assurent un degré de protection contre les crues de probabilité 0,5%, et la *Thames Barrier* protège la capitale d'une crue de probabilité 0,05% jusqu'en 2030. Par la suite, selon les estimations actuelles de l'élévation du niveau de la mer, le barrage mobile protégera les Londoniens contre une crue millénaire. Mais en cas de rupture des digues ou si la vague passait par dessus les infrastructures de protection, les conséquences seraient

1 *Thames Region Catchment Flood Management Plan*, consultation document, january 2007.

2 *Regional Flood Risk Appraisal, draft for informal consultation* june 2007.

3 *Strategic Flood Risk Assessment of East London*, june 2005.

4 La comparaison avec les données françaises n'est pas immédiate, dans la mesure où contrairement aux Français, les Anglais prennent en compte l'existence des infrastructures de protection contre les inondations dans leurs évaluations du risque.

5 Il s'agit d'un gigantesque barrage mobile construit entre 1972 et 1984. Il est composé de dix barrières amovibles alignées sur 520 m de long entre les deux rives de la Tamise. Les quatre barrières principales situées au centre peuvent résister à une charge de plus de 9000 tonnes. Elles sont séparées par des couloirs de navigation de 61 mètres de largeur qui permettent aux bateaux d'important tonnage de passer. Deux autres barrières ont une conception semblable mais elles sont moins imposantes et séparées par un couloir de navigation de 31 mètre de largeur. Enfin les quatre barrières restantes placées à proximité des berges ne permettent pas la navigation étant donné l'importance du marnage. A l'origine la *Thames Barrier* était conçue pour n'être fermée qu'en cas de marée exceptionnellement haute, mais aujourd'hui elle est actionnée également lorsque le niveau d'eau monte pour les affluents de la Tamise. Mais cela contribue à augmenter les niveaux d'eau des affluents situés en amont de la *Thames Barrier*.

dramatiques car plus de 6200 hectares de terrains, à Thamesmead par exemple, sont situés en dessous du niveau de la mer. Cela se traduirait par des centaines de morts. En 1928, 14 personnes sont mortes noyées à Westminster et la tempête de 1953 a coûté la vie à plus de 300 personnes dans l'Est londonien, avec des vagues de presque trois mètres de hauteur à l'entrée de l'estuaire. L'inondation a alors recouvert 11 600 ha au sein de l'agglomération et a touché vingt arrondissements.



Figure 1.32 : Les rives de la Tamise en aval de Londres : un linéaire d'immeubles construits juste derrière les digues. (Source : *Thames Estuary Partnership*)

Les inondations fluviales concernent la Tamise en amont de l'écluse de Richmond ainsi que les affluents du fleuve. Au cours de l'histoire, ces cours d'eau ont été retracés, canalisés pour les besoins de la navigation (figure 1.33). Leur lit mineur a été élargi et la plupart ont été endigués pour protéger les populations. C'est le cas de la rivière Lea, sur laquelle a été construit dans les années 1970 un canal de dérivation (*Lee Flood Relief Channel*). La nature de l'aléa inondation varie également d'un affluent à l'autre. Les rivières Lea et Roding prenant leur source à l'extérieur de la région de Londres connaissent essentiellement des crues d'automne ou d'hiver qui sont des crues lentes, pour lesquelles on peut prévenir les populations. Les plus petits affluents coulant en milieu urbain sont davantage concernés par les violents épisodes orageux de la période estivale. Ces inondations sont plus difficilement prévisibles et peuvent survenir trente minutes après les premières pluies. Enfin la capitale peut être affectée par des inondations dues au ruissellement urbain.



Figure 1.33 : La rivière Lea : une rivière aménagée pour la navigation (écluse de Bow). (Cliché S. Beucher, juillet 2006)

Si l'aléa est rare, les impacts d'une inondation seraient considérables, tant les enjeux sont importants et susceptibles de croître avec les projets de renouvellement urbain. Selon l'Agence de l'Environnement, 500 000 propriétés, 400 écoles, 16 hôpitaux, et de nombreuses stations de métro, des stations de pompage, des stations d'épuration, des stations génératrices d'électricité ainsi que des usines de production de gaz, sont exposés au risque d'inondation dans le *Thames Gateway* (figures 1.39 et 1.40). Dans les arrondissements de l'est londonien, le site de l'entreprise automobile Ford à Dagenham, le *London City Airport*, le pôle logistique de *Temple Mills* dans la Lea Valley, le site olympique, les pôles de commerces et de logements de la péninsule de Greenwich, du *Royal Arsenal* à Woolwich, ainsi que des *Royal Docks* constituent des enjeux particulièrement exposés. Sans l'existence des *flood defences*, 15% des habitations des Londoniens seraient exposées à une crue centennale. Mais l'ampleur des enjeux est totalement autre si l'on prend en compte les projets d'aménagement du *Thames Gateway*. Selon l'Association des assureurs britannique (ABI), 91% des nouveaux logements projetés sont situés en zone inondable (ABI, 2005b). Une inondation majeure dans le *Thames Gateway* pourrait coûter entre 12 et 16 milliards de livres, ce montant s'élevant encore de 4 ou 5 milliards si l'on prend en compte les nouveaux aménagements (Mayor of London, 2007c). L'ABI évalue à 126 milliards de livres la valeur des biens de la capitale situés en zone inon-

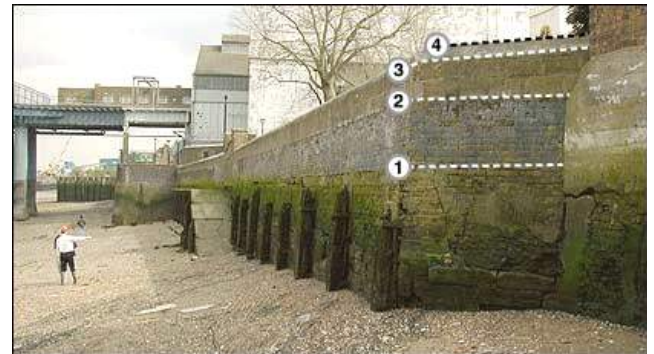
dable et prévoit que ce chiffre augmente de 19,1 milliards de livres avec les nouveaux aménagements¹ (ABI, 2005b). Elle a également estimé que la fourniture d'une couverture d'assurance aux nouveaux logements situés en arrière des digues coûterait aux assurances 26 millions de livres, mais que cela pourrait atteindre 195 millions de livres en cas d'élévation du niveau de la mer de 40 cm. Enfin, elle insiste sur la vulnérabilité des infrastructures du port de Londres. Or ce port réalise 10% du commerce du Royaume-Uni, approvisionne 30% de la population londonienne, et crée 2,7 milliards de livres de revenus par an. Selon l'ABI, les projets de renouvellement urbain du *Thames Gateway* sont les projets de renouvellement urbain les plus exposés du pays (figure 1.36). Les compagnies d'assurances ne sont pas les seules à rappeler la menace d'une inondation exceptionnelle en *Thames Gateway*, un grand nombre d'acteurs craignant un événement évoquant celui qui s'est produit à la Nouvelle-Orléans en 2005. De surcroît, la situation est de plus en plus préoccupante dans la mesure où, comme pour la Seine-Amont, les opérations de renouvellement urbain entraînent une augmentation de la vulnérabilité fonctionnelle. Toutefois la vulnérabilité de l'ensemble des aménagements projetés reste difficile à évaluer précisément. Si l'on suppose que la vulnérabilité des pôles économiques comme Canary Wharf ou Startford sera très élevée étant donné la concentration des fonctions de tertiaire et de tertiaire supérieur, il est beaucoup moins aisé de déterminer celle des autres espaces de renouvellement urbain, dont le contenu des projets demeure très flou. Si les nouveaux quartiers situés en aval de la *Thames Barrier* seront nécessairement très exposés (figure 1.40) car non protégés par cette infrastructure, leur vulnérabilité fonctionnelle sera vraisemblablement faible, dans la mesure où ces espaces sont très mal reliés au reste de la métropole. Ainsi à *Barking Riverside*, les projets urbains ne semblent pas impulser de véritable dynamique de développement et le renouvellement urbain se résume pour l'instant à la construction de nouveaux logements. Quoi qu'il en soit selon le RIBA², le *Thames Gateway* constitue l'un des espaces les plus à risque d'Angleterre et les inondations vont probablement constituer un défi majeur pour l'État et la capitale au cours des prochaines décennies.

1 Par comparaison, la valeur des biens situés en zones inondables pour l'ensemble du pays est de 428 millions de livres. La capitale est donc particulièrement exposée et en particulier le *Thames Gateway* puisqu'il représente quasiment la totalité du montant des biens nationaux des projets de renouvellement urbains (19,1 milliards sur 21,6 milliards de livres).

2 Lors d'un entretien en mars 2008.



Figure 1.34 : La Thames Barrier à Woolwich (Source : Agence de l'Environnement)



1. La partie basse du mur a été construite après le Flood Act de 1879
2. Nouvelle élévation à la fin du 19e siècle
3. Après les inondations de 1928, le Flood Act de 1930 invite à construire des digues plus hautes.
4. Dernière élévation après les inondations de 1953 alors que l'on commençait à concevoir la construction de la Thames Barrier.

Figure 1.35 : L'élévation progressive des Flood Defences dans l'estuaire de la Tamise (Source : BBC, 12 juillet 2007)

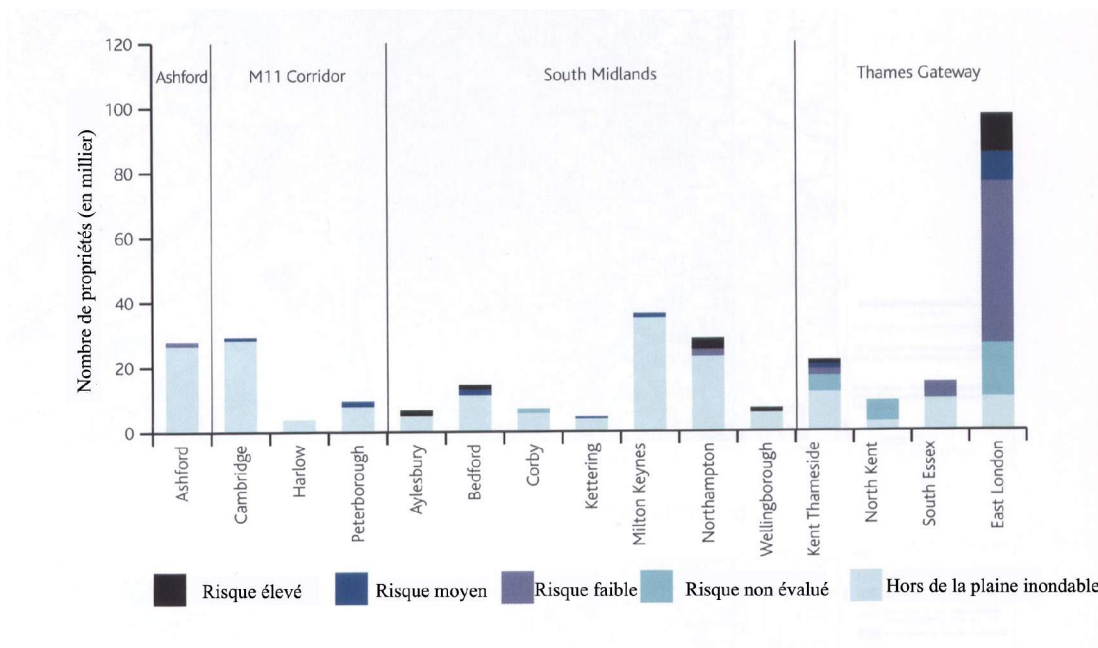
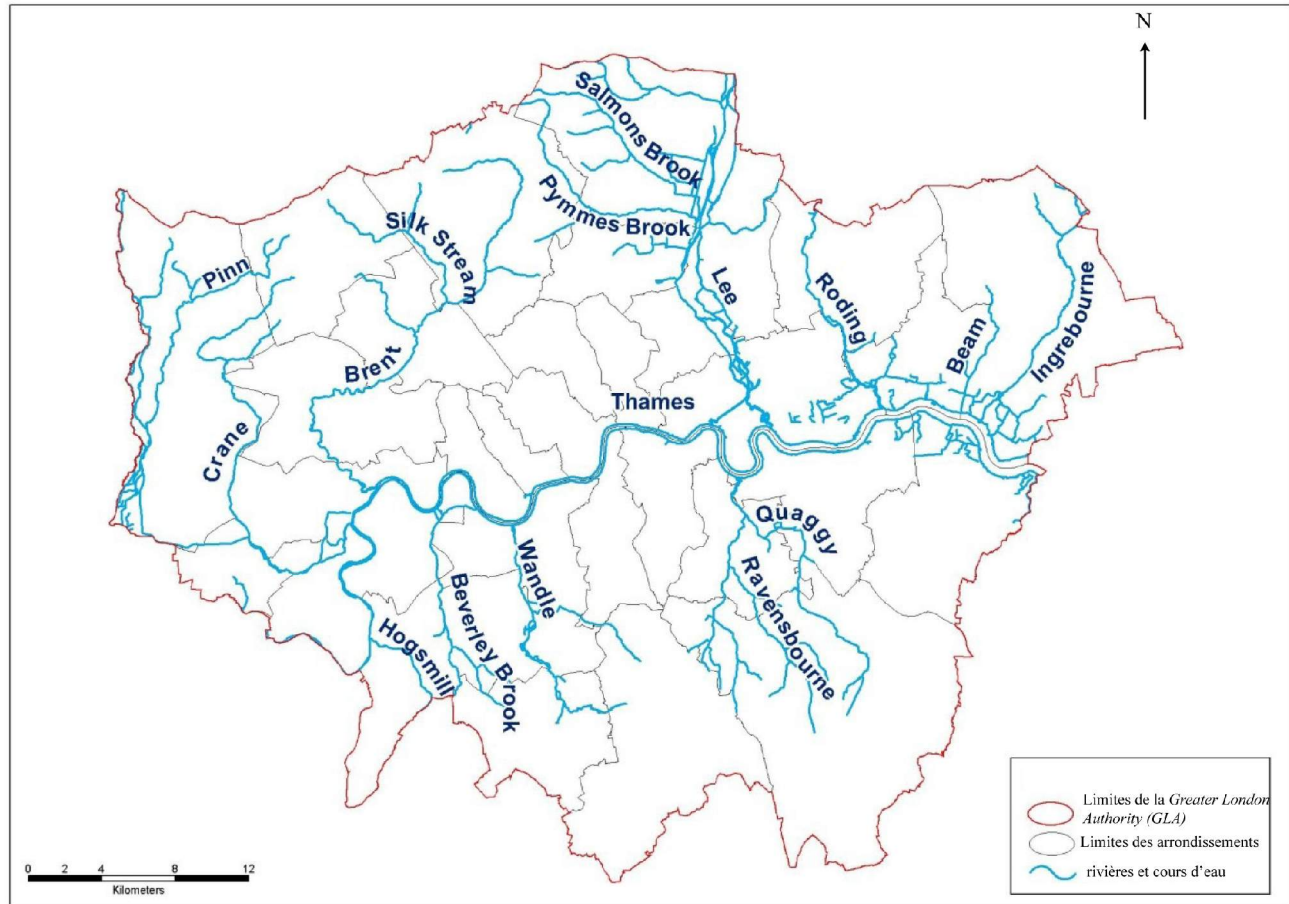
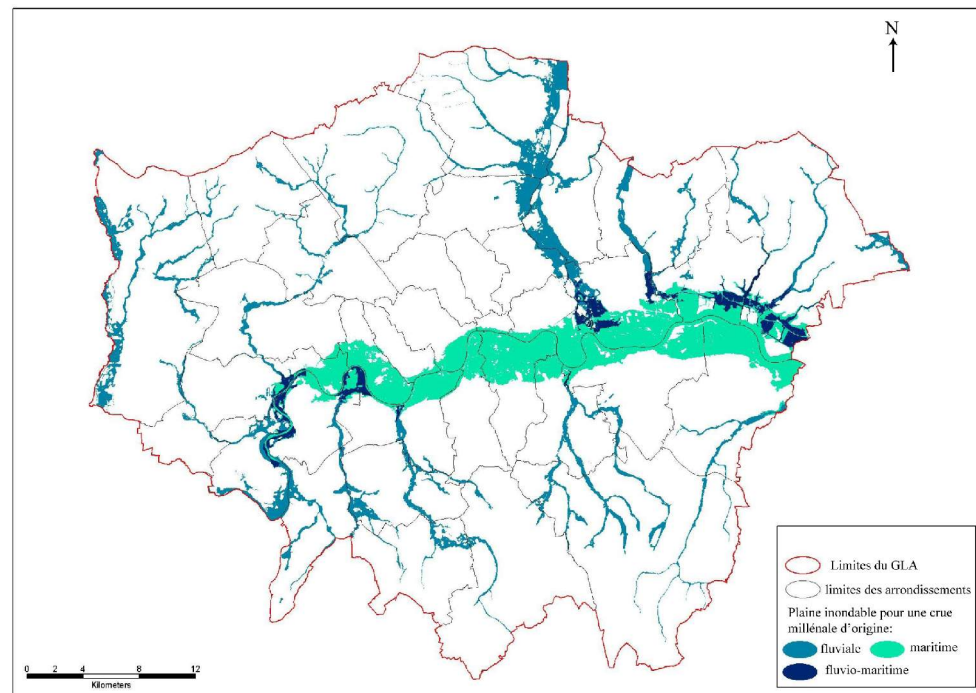


Figure 1.36 : Le Thames Gateway, un projet de renouvellement urbain particulièrement exposé par rapport au reste des projets de renouvellement urbain en Angleterre (Source ABI : 2005b).



This map is reproduced from the OS map by the Environment Agency with the permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Crown Copyright. Unauthorised reproduction infringes Crown Copyright and may lead to prosecution or civil proceedings. Licence Number 100026380

Figure 1.37 : La Tamise et ses affluents. (Source : Agence de l'Environnement, 2008).



This map is reproduced from the OS map by the Environment Agency with the permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Crown Copyright. Unauthorised reproduction infringes Crown Copyright and may lead to prosecution or civil proceedings. Licence Number 100026380

Figure 1.38 : Les espaces inondables du Grand Londres.
 (Source : Agence de l'Environnement, 2007).

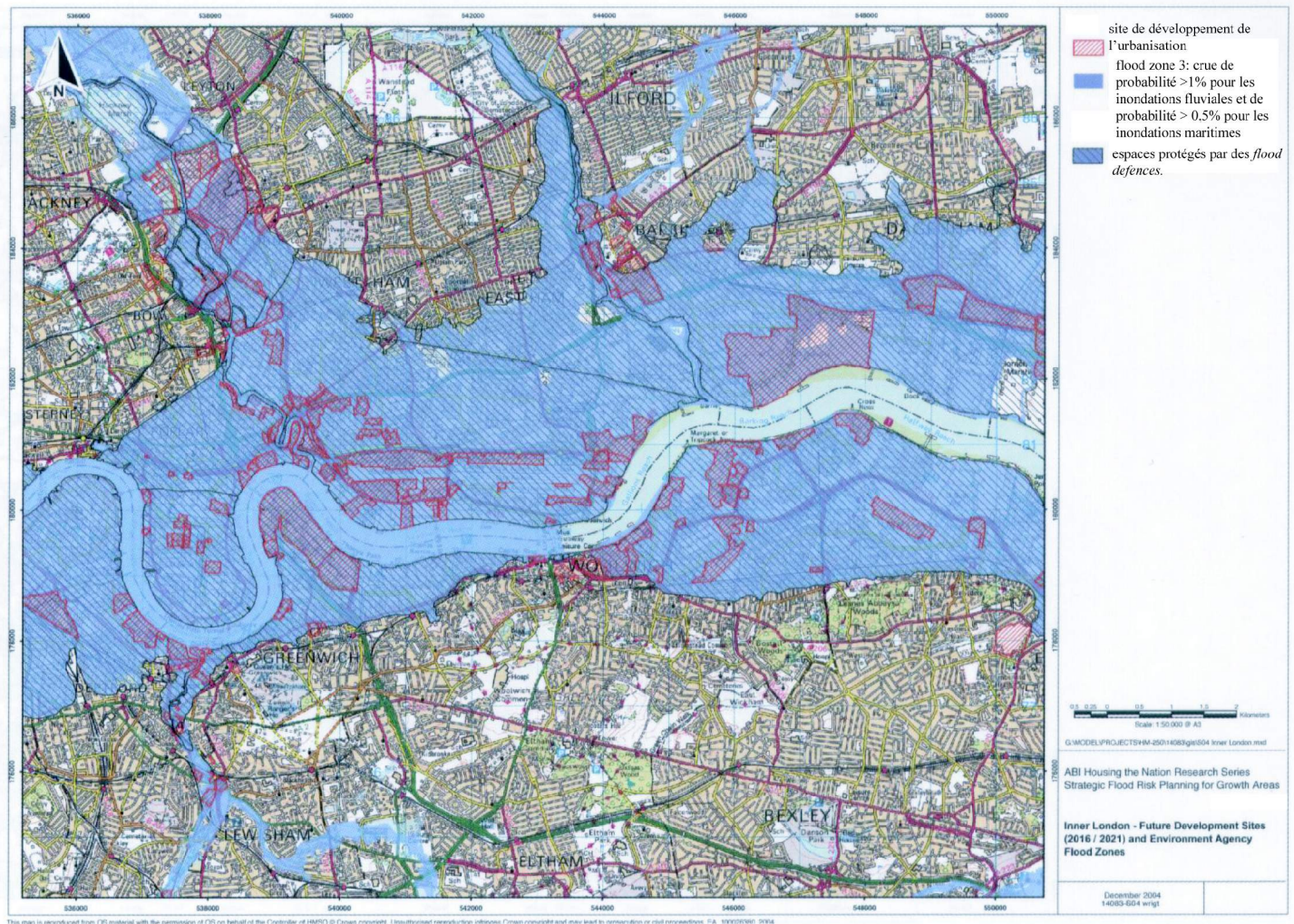


Figure 1.39 : La majorité des nouveaux aménagements de l'Est londonien sont situés en zone inondable (Source ABI, 2005).

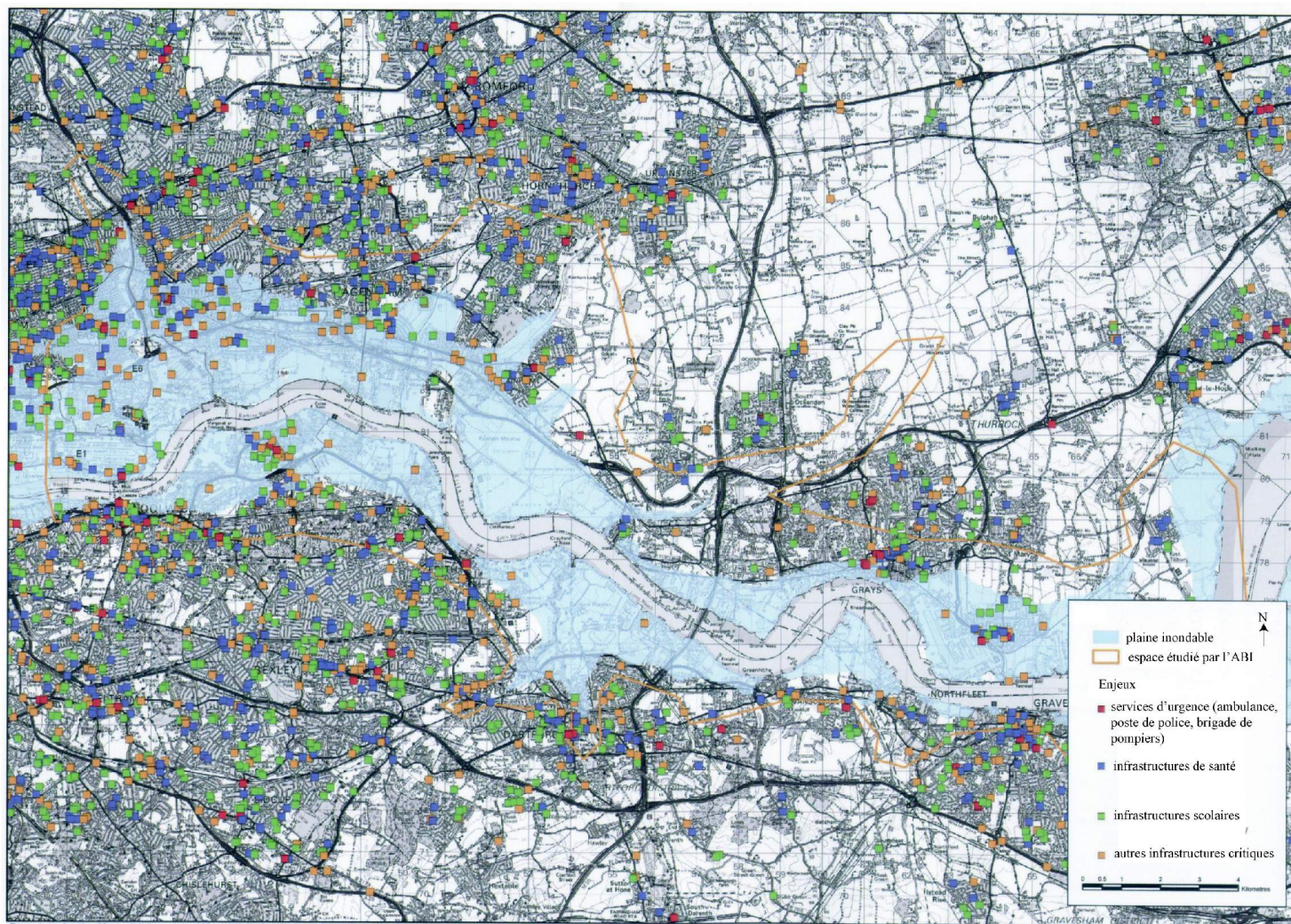


Figure 1.40 : Les enjeux exposés à une inondation d'origine marine en aval de la *Thames Barrier*
 (Source ABI, 2006, cartographie réalisée par le cabinet Entec).

Encadré 3 :

Les enjeux soumis au risque d'inondation d'origine maritime dans l'ensemble de l'estuaire de la Tamise

- 350 km² de terres
- 55 km² d'espaces naturels protégés
- 1,25 millions d'habitants (sans compter les touristes et les personnes qui font la navette quotidienne vers la capitale)
- 500 000 logements
- 40 000 unités commerciales et industrielles.
- un patrimoine immobilier d'une valeur de 160 milliards de livres
- bâtiments publics en particulier les *Houses of Parliament*
- 400 écoles, 16 hôpitaux
- aéroport
- site olympique
- quatre grands sites patrimoniaux (Greenwich, Tour de Londres, Westminster, Kew Gardens)
- musées (Tate Modern et Tate Britain)
- 1100 km de voies ferrées, 30 gares de chemins de fer, 70 stations de métro
- 1300 km de voies rapides
- Port de Londres

Encadré 4 :

Les enjeux spécifiques à l'Est londonien :

- jusqu'à une période récente les principaux noyaux urbains étaient situés hors de la zone inondable qui abritait les densités de populations les plus faibles (excepté à Barking) mais 100 000 nouveaux logements programmés d'ici 2016 et environ 240 000 emplois
- nouveau centre des affaires de Canary Wharf entièrement dans la zone inondable (90 000 emplois pour la plupart dans le tertiaire supérieur, et 10 000 autres sont projetés pour les années à venir). De nombreuses entreprises, organisations et banques ont leur siège dans ce méandre de la Tamise
- dôme O₂
- parc olympique dans la plaine inondable de la Lea
- le nouveau pôle de Stratford situé à 11% en zone inondable, de même que la péninsule de Greenwich, les *Royal Docks* et *Barking Riverside*
- 13 gares de chemin de fer, 4 lignes de métro (*District Line*, *Central Line*, *East London Line*, *Jubilee Line*), deux axes routiers majeurs A13 et A28

Conclusion du chapitre 1:

Tout au long de ce premier chapitre, nous avons tenté de dresser un portrait des deux terrains d'étude afin de bien mettre en évidence les enjeux de la comparaison. Les espaces de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien se substituent progressivement aux anciennes friches industrielles situées dans les périphéries proches des centres-villes. Les transformations sont beaucoup plus importantes dans le cas anglais, mais dans les deux espaces existe une pression foncière exacerbée dans les vallées fluviales. L'exposition au risque majeur d'inondation constitue un des principaux points communs de nos deux espaces d'étude. Ces derniers diffèrent beaucoup du point de vue de l'aléa, mais se rapprochent si l'on considère leur vulnérabilité susceptible d'augmenter dans le cadre du renouvellement urbain. De nombreuses études menées par les gestionnaires en France et en Angleterre ont permis de mieux connaître l'aléa, même si les modèles utilisés peuvent être améliorés. En revanche, il est beaucoup plus difficile d'évaluer le degré d'exposition des enjeux ainsi que leur capacité de résistance à l'aléa. Le grand nombre d'infrastructures structurelles édifiées au cours du XX^e siècle a donné une illusion d'invulnérabilité. Les barrages-réservoirs en amont de l'agglomération parisienne, la *Thames Barrier*, les autres barrières mobiles de moindre ampleur comme la *Barking Barrier*, à la confluence de la Tamise et de la rivière Roding, ainsi que les kilomètres de digues qui longent la Seine ou la Tamise et ses affluents, ont permis de protéger les populations contre les inondations fréquentes et ont fait oublier la survenue d'événements plus rares à l'origine d'importants dommages.

L'étude des projets de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien nous invite par conséquent à résoudre un paradoxe majeur : alors qu'en France et en Angleterre, les gouvernements tentent de mettre en place des politiques de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes, les « nouveaux morceaux de ville » en construction multiplient les enjeux et accroissent la vulnérabilité globale des deux métropoles. Comment dès lors intégrer la gestion des inondations dans les projets urbains ? Comment faire du risque une des composantes essentielles des territoires urbains qui se dessinent à proximité des centres métropolitains ? L'enjeu est d'autant plus important que la vulnérabilité matérielle, sociale et territoriale de ces espaces est très difficile à évaluer précisément, dans la mesure où un grand nombre de projets ne sont pas encore réalisés.

Chapitre 2 : L'intégration du risque d'inondation aux dynamiques territoriales du renouvellement urbain.

Les anciennes vallées industrielles présentent de nombreuses opportunités pour le développement urbain. Le potentiel foncier, les aménités offertes par la requalification des berges de fleuves, la proximité du ou des centres urbains constituent les principaux atouts de la ville renouvelée. Une nouvelle page de l'histoire des villes semble en train de s'écrire avec la mise en place d'opérations de grande ampleur. Toutefois, la conception des ces nouveaux aménagements se heurte à l'existence du risque d'inondation qui implique de penser autrement la structure de ces « morceaux de ville » en construction.

Pour dépasser la contradiction entre renouvellement urbain et principes de gestion du risque, il est nécessaire d'intégrer le risque aux dynamiques territoriales qui animent aujourd'hui les espaces de renouvellement urbain. Il est indispensable de considérer que le risque est une caractéristique des territoires urbains, au même titre que le parc de logement, les réseaux de transports ou les pôles d'emplois. L'analyse du risque qui concerne nos deux terrains d'étude est donc l'occasion de réinterroger le concept de risque au regard de celui de territoire.

Le risque est de plus en plus lié au territoire non seulement par les chercheurs¹ mais aussi par les acteurs institutionnels². On ne s'intéresse plus seulement à l'espace inondé mais on envisage les impacts du risque au-delà de cet espace. Une inondation ne signifie pas seulement des dommages pour les populations et les biens directement touchés, elle a des effets socio-économiques beaucoup plus larges. Evaluer le risque ne signifie pas seulement calculer des hauteurs d'eau ou déterminer des surfaces inondées. Il s'agit de comprendre comment l'inondation transforme, modifie l'organisation des territoires. « La nature des risques est donc plurielle : matérielle et immatérielle, locale et régionale et se caractérise par des interdépendances spatiales et des interrelations avec les domaines de la vie sociale, économique et politique » (Laganier, 2006, p. 22). Pour appréhender ce caractère pluriel du risque, le terme de territoire semble plus approprié, car il permet de dépasser l'étude de la seule dimension spatiale du risque (qu'est-ce-qui est inondé ?) et de l'inclure dans le système socio-économique constitué de nombreuses interdépendances spatiales. Le terme de territoire renvoie également à l'affirmation du local dans le cadre des politiques de décentralisation. Le terri-

1 Voir travaux de V. November, R. Laganier *et al.* et Y. Veyret analysés plus loin. Les colloques de Lille à l'automne 2000 et de Lyon au printemps 2001 (Laganier, Salvador, 2000 ; Coanus, 2001) portent également sur la question de l'intégration du risque comme une composante du territoire.

2 Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a notamment lancé en 2003 un programme de recherche « risque, décision et territoire ».

toire apparaît aujourd'hui comme un espace de proximité où les différents acteurs peuvent se coordonner pour gérer les problèmes d'intérêt public et le risque ne fait pas exception. La mise en place d'une gestion territorialisée du risque répond à ces deux acceptions du terme de territoire : il s'agit de mettre en place une gestion qui implique une meilleure articulation entre les différentes échelles territoriales, notamment face à l'émergence du local dans les prises de décision. Toutefois, même si l'expression est de plus en plus employée, la gestion territorialisée du risque n'est jamais clairement définie. On ne sait pas si le territoire auquel renvoie cette gestion est posé comme un donné (les différents cadres administratifs) où s'il désigne une entité complexe, difficile à appréhender. Dans les deux cas, il n'y a pas de réflexion sur les limites du territoire ni sur la manière dont il s'est construit.

Parallèlement, les recherches sur le territoire évoluent et s'intéressent à la manière dont « la production contemporaine des territoires locaux n'obéit plus exclusivement à l'encadrement administratif du territoire national d'un côté et à la gestion des services publics municipaux de l'autre, mais plutôt à une logique de recherche des territoires multiformes du développement, au sens de mobilisation des différents acteurs potentiels du développement autour d'un projet » (Antheaume, Giraut, 2005, p 10). Ceci pose la question de la multiplicité des territoires et par conséquent de la lisibilité de chacun de ces territoires au sein de la complexité territoriale. Le « tout territorial » transformé en idéologie devient un obstacle supplémentaire à l'action publique. La banalisation du terme, sa propagation sans contenu stable et précis en fait souvent un écran vide (Lussault, 2007). Il ne s'agit pas de remettre en cause le territoire ni de nier une complexité territoriale évidente mais de réfléchir à la manière de la maîtriser, aux modes de régulation possibles. Dans le cadre de la gestion du risque, cela nous interroge sur la pertinence de définir un nouveau territoire qui se juxtapose aux périmètres déjà existants et sur la place du risque au sein de cette complexité territoriale.

I. Le risque sous l'angle du territoire.

L'analyse des espaces de renouvellement urbain sous l'angle du risque est intéressante, car elle permet de démontrer clairement que le risque d'inondation en milieu urbain ne peut être pensé de manière indépendante des autres problématiques d'aménagement. Nos deux terrains illustrent parfaitement l'impossibilité de gérer séparément les enjeux du renouvellement urbain et la question des inondations, car ce serait mener de front deux politiques contradictoires. La gestion du risque doit donc être intégrée au sein des réflexions sur les dynamiques territoriales inédites qui animent les espaces de renouvellement urbain. Le risque ne peut être analysé indépendamment des caractéristiques spatiales, mais aussi sociales, économiques, culturelles de l'espace support. L'étude du renouvellement urbain des vallées fluviales industrialisées permet de mettre en évidence les difficultés mais aussi la nécessité de donner une inscription territoriale au risque. L'objet de notre propos est de revenir sur le concept de territoire afin de voir comment le risque peut être territorialisé dans les espaces de renouvellement urbain, et d'améliorer sa gestion.

1. De la spatialisation de l'aléa au territoire du risque.

1.1. De la définition de l'espace à risque à la prise en compte des facteurs économiques et sociaux.

De nombreuses études sur le risque d'inondation portent sur l'aléa. Grâce aux retours d'expérience, les superficies inondées par des crues de différentes occurrences, les hauteurs d'eau correspondantes ont pu être mesurées ou calculées précisément, même s'il reste des incertitudes. En France, les premiers travaux sur les extrêmes hydrologiques sont ceux de M. Pardé (Pardé, 1937, 1968). J. Tricart analyse également la crue du Guil en 1957. Un grand nombre de travaux d'hydrologie ont permis d'avoir une connaissance de plus en plus complète de l'aléa inondation (Lambert, 1996 ; Lambert, Prunet, 2000 ; Vigneau, 1996). L'inondation est définie par R. Lambert et C. Prunet (2000), comme un « phénomène dynamique et plus ou moins paroxysmique, limité dans le temps et dans l'espace, qui se traduit par la submersion des eaux de crue de tout ou partie de ce territoire que représente la plaine inondable (vallée alluviale fonctionnelle) ».

Chez les géographes anglo-saxons, les interrelations entre les caractéristiques spatiales de l'aléa et ses impacts sociaux ont été mises en évidence dès les premières études sur le risque. Les *natural hazards*¹ constituent pour les anglo-saxons, et plus particulièrement pour

¹ Le terme hazards est couramment utilisé par les chercheurs pour traduire aléa. Toutefois, il n'est pas satisfaisant de traduire systématiquement l'anglais 'hazard' par le mot français de risque. En effet, comme le

les chercheurs américains de l'École de Chicago un objet d'étude plus ancien qu'en France. Les premiers travaux sur l'aléa¹ remontent aux années 1930, mais c'est surtout à partir des années 1960, que White et ses élèves considèrent les inondations comme un aléa naturel qui affecte une société, laquelle doit répondre par des aménagements spécifiques. Dans ces premiers travaux sur le risque, G.F White montre que l'homme tire des ressources du milieu naturel, mais qu'en retour il en subit les aléas. L'enjeu de la maîtrise du risque réside donc dans l'adaptation aux aléas afin de pouvoir continuer à utiliser les ressources du milieu (figure 1.41). La société ne maîtrise pas l'origine des risques (origine divine ou naturelle), mais elle peut agir pour se protéger de l'aléa en construisant des digues, des barrages ou des canaux de dérivation.

Toutefois, White et ses collègues montrent les limites des travaux d'ingénierie. Ils s'appuient sur le paradoxe suivant : alors que les investissements dans les protections contre les inondations se sont multipliés, le montant des pertes a également cru de façon importante. C'est donc que la maîtrise technique ne peut répondre seule aux problèmes des inondations, et qu'il est nécessaire de prendre en compte le facteur humain pour gérer le plus efficacement possible les inondations. Selon White (*op.cit.*), il revient aux géographes d'influer sur les politiques publiques pour qu'elles intègrent la dimension humaine (choix d'habitat, représentations d'un lieu...) à leurs plans d'aménagement et remettent en question l'efficacité de la seule approche coût-bénéfice des infrastructures de protection.

souligne J.K. Mitchell (2000) '*hazard*' ne semble en réalité pas avoir de réel équivalent dans d'autres langues. Par ailleurs, le terme n'est lui-même pas stable et possède plusieurs significations. W. I. Torry (1979) reproche ainsi à l'École de Chicago de donner trois significations différentes au terme '*hazard*'. Selon lui, il est tantôt présenté comme l'agent physique à l'origine du risque (soit l'aléa), tantôt comme le risque d'exposition à cet aléa, tantôt enfin comme les pertes résultant de cet aléa, ce qui crée une grande confusion conceptuelle. Pour le géographe français J. Tricart (1992), le terme « *hazard* », confond « danger » et « risque » alors que ce sont deux concepts bien différents. Selon cet auteur, « le danger est le phénomène brut ou la situation qui peut affecter un être, animal ou plante, ou même un objet ». Les dangers « existent indépendamment de l'homme : ils ont précédé l'espèce *Homo* sur la Terre et ils se manifestent sur des parties de cette Terre que l'Homme n'habite pas ». Le risque quant à lui est « la traduction du danger en menace pour celui qui y est soumis ». Il est donc difficile de traduire le terme *hazard* en français dans la mesure où la traduction dépend du sens dans lequel il est employé.

1 G.F.White lui-même (1973) montre que les premiers travaux de recherche sur les aléas et les dangers naturels remontent aux années 1930 aux États-Unis. Ainsi en 1927, le Corps des Ingénieurs est autorisé à mener une série d'enquêtes pour définir des règles de gestion des bassins hydrographiques en matière d'irrigation, de navigation, de contrôle des inondations, et de production d'hydroélectricité, selon une analyse coût-bénéfice des projets. C'est la période des grands aménagements de barrage et de digues. En 1936, suite à une série d'inondations catastrophiques dans la vallée du Mississippi, une politique nationale de contrôle des crues est mise en place par le Congrès.

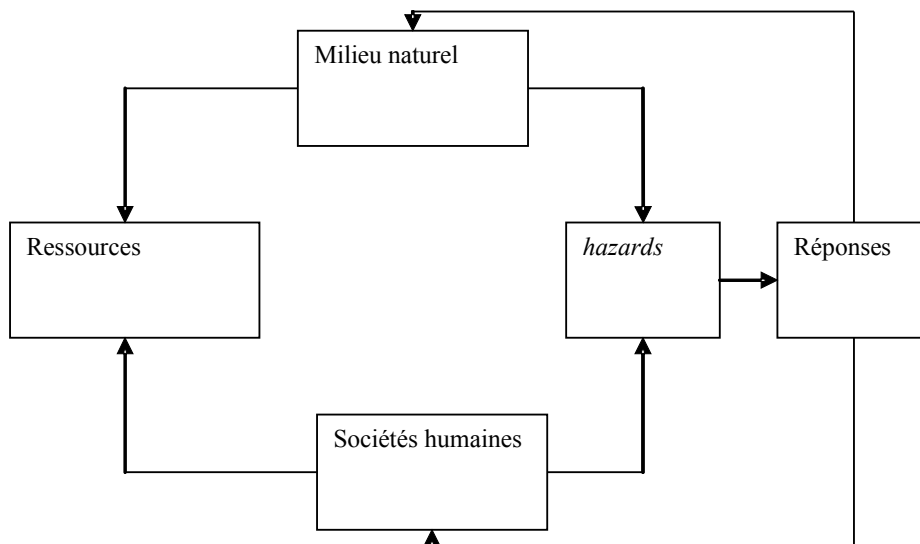


Figure 1.41 : Ressources naturelles et risque. D'après Burton, I. et al. (1993)

Ainsi, à partir des années 1960, les chercheurs de l'école de Chicago, à la suite de G. White, commencent leurs études sur l'ensemble des stratégies d'adaptation des sociétés humaines à l'aléa inondation (White *et al.* 1958). Ils montrent que les individus évaluent toutes les conséquences possibles d'un choix (de localisation par exemple) afin de déterminer le plus rentable. C'est ce que les Américains appellent le modèle d'utilité attendue (*expected utility model*). Ce modèle présuppose d'une part que les individus disposent des informations suffisantes pour faire leur choix, et d'autre part qu'ils ont la capacité d'agir rationnellement. Or, le choix d'habiter un espace à risque n'est jamais motivé uniquement par des motifs économiques. Des facteurs sociaux, les représentations individuelles, le manque d'informations quant à la nature réelle d'un site entrent également en compte. C'est ce que White (White, 1961) influencé par les théories de Simon (Simon, 1957) appelle la rationalité limitée (*bounded rationality*), les limites pouvant être d'ordre social ou individuel. L'analyse des facteurs sociaux qui déterminent le risque conduit l'école de Chicago à étudier la perception du risque par les populations et les facteurs qui influent sur l'ensemble des perceptions, des jugements et des attitudes des populations face au risque. L'école de Chicago (et notamment Kates en 1971) élabore un modèle présentant le risque à l'interface de la nature et de la société, et souligne l'importance de la perception du risque (figure 1.42) dans les réactions, les réponses, les manières de s'adapter (en anglais *adjustment*) des individus face à ce risque. Un tel modèle permet de mettre en évidence les interrelations entre risque et espace. Il souligne que le risque est à la fois cause et conséquence des spécificités du mode d'occupation de l'espace. Il montre que l'espace n'est pas uniquement support du risque, mais qu'il est défini, transformé par celui-ci. En particulier, la manière dont les populations perçoivent le risque et s'adaptent à celui-ci, est étroitement liée à l'organisation de l'espace dans les vallées fluviales. Les représentations du fleuve comme ressource modifient les seuils de perception du risque.

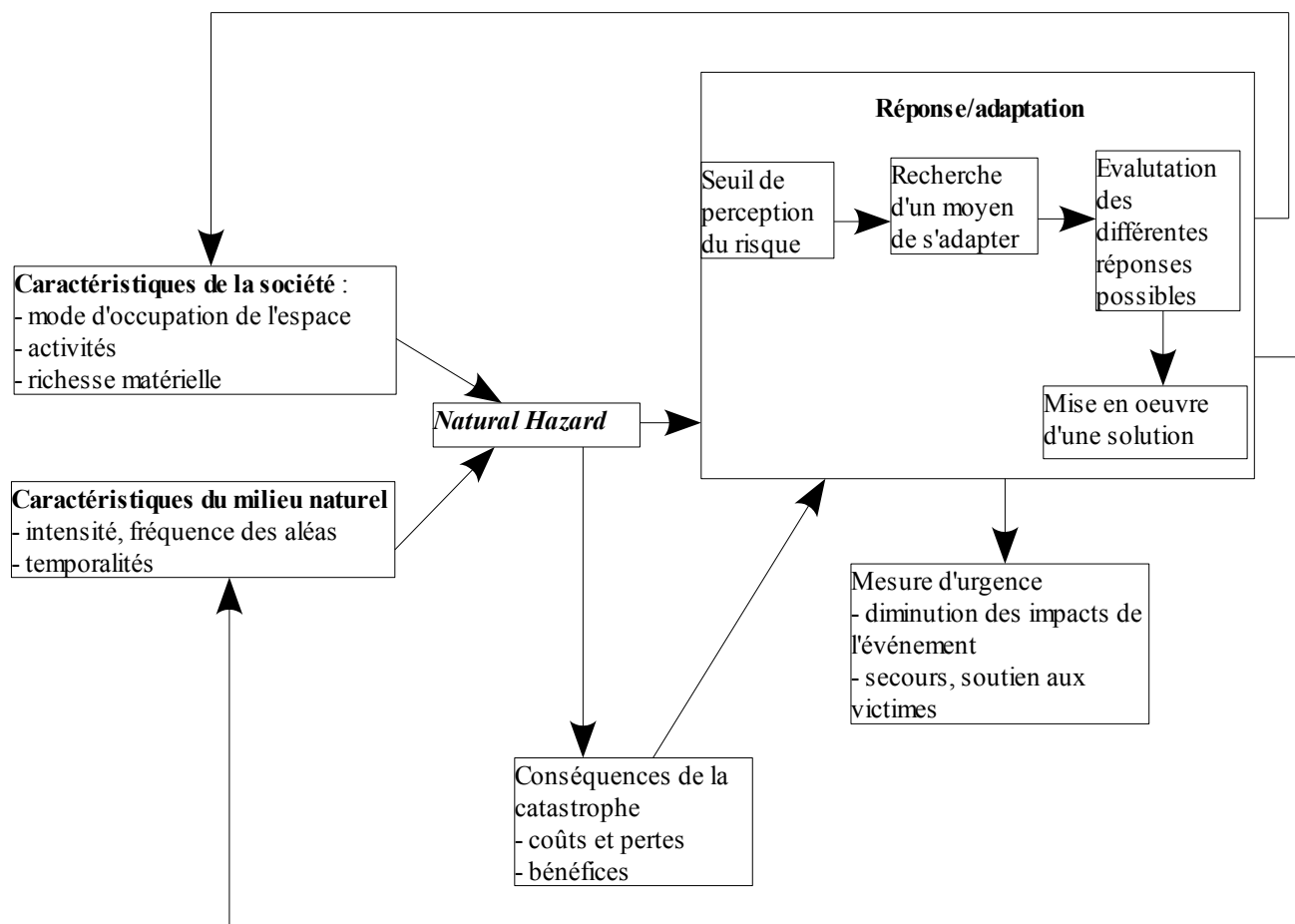


Figure 1.42 : Adaptation des sociétés humaines face au risque naturel. (Modèle adapté et simplifié de R.W. Kates, 1971).

En France, les travaux sur les représentations sont le fait des sociologues (Fabiani, Theys, 2003 ; De Vanssay, 1979, 2000, 2003 ; Peretti-Wattel, 2000) et des géographes (Pigeon, 2005 ; Vinet, Defossez, 2006). Les représentations du risque renvoient tout d’abord à la manière dont les personnes ont perçu ou vécu une catastrophe. La conscience du risque est liée au fait d’avoir été inondé. La représentation de la menace, de l’aléa se fonde en grande partie sur le souvenir des inondations passées. Ce qui pose la question de la mémoire qui n’est pas « un stock d’événements, une comptabilité des crues passées. [...] La mémoire, c’est un processus, une capacité de mobilisation de l’information pour donner sens au présent. La mémoire ce n’est pas avoir appris mais savoir se souvenir. » (Vinet, Defossez, 2006, p. 103). Or, la mémoire des crues est plurielle et varie d’un groupe de personnes à l’autre, d’un lieu à l’autre. Le risque s’inscrit petit à petit dans le territoire grâce à la mémoire des crues, même si elles ne correspondent pas entre elles. La mémoire des populations et donc leur représentation du risque est parfois très différente de celle des experts. Ainsi « la crue centennale telle qu’elle

est conçue par les hydrologues et qui a évidemment une valeur scientifique et une utilité technique notamment en génie civil pour calibrer les ouvrages (pont, barrages...) ne correspond pas aux représentations mentales de la population » (Vinet, Defossez, *op.cit.*, p. 105). En Seine-Amont et dans l'Est londonien, la crue centennale ou la crue millénale sont des idées complètement abstraites dans l'esprit des populations qui n'ont pas vécu d'événement catastrophique. Dès lors la spatialisation de l'aléa par les scientifiques ou les gestionnaires, si importante soit-elle¹ ne suffit pas à rendre pertinente la gestion des inondations.

1.2. L'introduction de la vulnérabilité.

Les travaux sur la vulnérabilité ont également eu un impact considérable sur l'évolution des études de risque vers les concepts de lieu et de territoire. La prise en compte des représentations et de l'attitude différenciée des populations face au risque, amène progressivement les chercheurs américains à développer le concept à partir de la fin des années 1970. Dans un article de 1976 dont le titre est à lui seul tout un programme (*Taking the naturalness out of natural disaster*), B. Wisner *et al.* écrivent que « les catastrophes marquent l'interface entre un phénomène physique extrême et une population humaine vulnérable » (Wisner *et al.*, 1976, cité par Reghezza, 2006). Les auteurs montrent que le nombre de catastrophes n'augmente pas parce que la probabilité d'occurrence du phénomène physique augmente mais en raison de l'augmentation de la vulnérabilité des populations. Cela permet de comprendre pourquoi les sociétés ne sont pas frappées à l'identique par des aléas de même nature. Le concept a par la suite été enrichi par un travail sur les facteurs de vulnérabilité (sociaux, économiques mais aussi politiques) mettant en évidence en particulier le lien entre vulnérabilité et niveau de développement, vulnérabilité et pauvreté.

De surcroît, les travaux sur la vulnérabilité ont permis de dépasser le cadre d'analyse des représentations des individus. La vulnérabilité ne dépend pas uniquement des caractéristiques sociales d'une personne ou d'une communauté. Les facteurs politiques sont essentiels à prendre en compte pour mesurer le degré de vulnérabilité, d'un pays, d'une région, d'une ville. A partir des années 1980, des chercheurs américains et anglais mettent en évidence l'importance du contexte institutionnel et politique dans le quel s'inscrit la gestion du risque (Mitchell *et al.*, 1989 ; Tobin, Montz, 1997 ; Penning-Rowsell, 1987). Ces travaux montrent que le risque, construction sociale, est une construction politique, qui renvoie à la sphère des politiques publiques (figure 1.43). Tandis que la sphère sociale est l'expression de la somme des

¹ En effet, le passage du paradigme de l'aléa à celui de vulnérabilité ne signifie pas la fin de la nature. « Nous n'en aurons jamais fini avec la nature, et s'il en est ainsi, c'est que nous n'aurons jamais qu'un contrôle partiel, local et temporaire sur le monde dans lequel nous vivons. L'État des sciences invite moins à croire en une maîtrise totale qu'il ne montre la complexité des processus dans lesquels s'inscrivent les activités humaines » (C. Larrère et R. Larrère, 1997).

attitudes individuelles, le politique traite d'une entité qui représente l'intérêt général. Or, il y a une différence de nature entre ce qui se passe à l'échelle individuelle et ce qui se produit au niveau institutionnel (Mitchell et al., 1989). Le politique cherche à gérer le groupe en tant que tout. Étant donné la multiplicité des représentations individuelles, il est difficile de déterminer quel peut être l'intérêt collectif en matière de risque. La prise en compte du cadre ou du contexte institutionnel des politiques de gestion des risques est nécessaire pour comprendre les processus de décision. La gestion des risques passe avant tout par la définition des niveaux de responsabilité des différents acteurs et des mécanismes de coordination appropriés entre les autorités concernées.

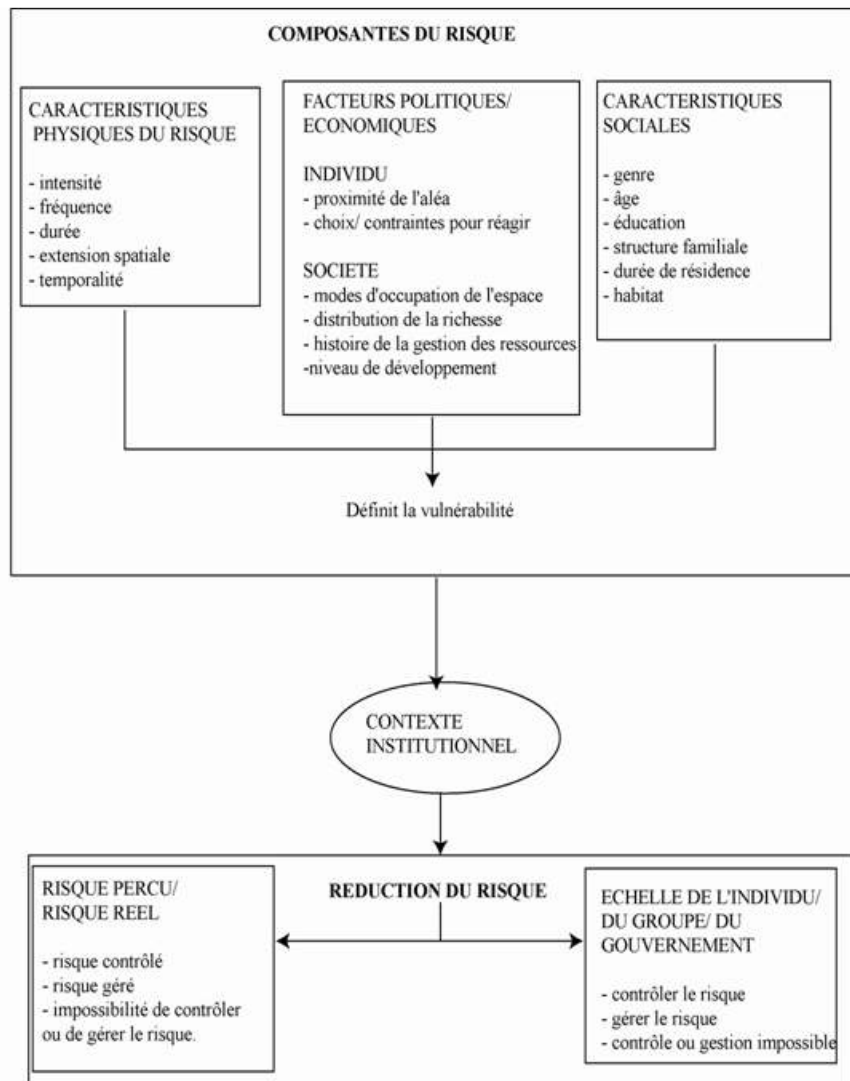


Figure 1.43 : L'ensemble des composantes du risque (d'après Tobin et Montz, 1997)

La réflexion sur les différents facteurs de vulnérabilité des sociétés amène progressive-

ment les géographes, à prendre en considération la nature des lieux, afin de comprendre pourquoi certains lieux sont plus à risque que d'autres (Hewitt, 1971, 1997 ; Blaikie et al., 1994 ; Wisner et al., 2003 ; Cutter, 1996, 2000). Les études de vulnérabilité permettent de mieux appréhender la complexité des paramètres sociaux déterminant tel ou tel lieu à risque. Le risque constitue souvent une clé de lecture des modes d'organisation complexes des sociétés humaines. Hewitt (1997) note d'ailleurs que l'on se souvient d'une catastrophe par le nom du lieu où elle s'est produite. Si la vulnérabilité des populations renvoie à leurs caractéristiques sociales, celles-ci sont intrinsèquement liées au lieu de vie de ces sociétés. Les catastrophes intéressent les géographes en ce qu'elles entraînent une désorganisation à la fois sociale et spatiale (Hewitt, 1997). A partir de la fin des années 1990, le lieu (*place*) devient un concept central des analyses géographiques de risque. Pour Hewitt (1997), l'internationalisation des questions d'environnement et en particulier celle des risques, a conduit à les traiter comme des questions globales affectant les sociétés humaines et a fait oublier que la nature du risque dépendait avant tout du lieu où se produisait ce risque, même si ce lieu peut-être considéré dans une perspective multiscalaire.

Dans son acception la plus simple, le lieu à risque est le lieu où l'aléa est reconnu comme fort. Les sociétés qui sont en lien avec ce lieu peuvent être vulnérables car elles sont susceptibles d'être exposées à l'aléa s'il survient à un moment où elles se trouvent dans ce lieu¹. Mais considérer les lieux à risque, c'est plus largement considérer l'organisation politique, sociale et culturelle de ces lieux. Pour Hewitt (*op.cit.*), les formes de développement de l'urbanisation, les types d'occupation du sol, la catégorie sociale à laquelle appartiennent les populations qui vivent dans les lits majeurs, la nature des plans de secours prévus par les acteurs institutionnels en cas de crise sont des questions essentielles pour analyser de manière pertinente le risque d'inondation. Surtout le lieu permet de replacer le risque dans toute sa dimension géographique et de situer l'espace à risque pour mieux comprendre les dynamiques qui l'animent. En définitive, le recours à la notion de lieu permet de prendre en compte à la fois la dimension biophysique et la dimension sociale de la vulnérabilité², l'exposition à l'aléa, ainsi que les facteurs sociaux, économiques et politiques. S. Cutter (2000, 2006) montre que la manière dont l'ensemble de ces éléments interagissent et se distribuent dans l'espace permet de définir un paysage du risque (traduction difficile de l'anglais « *riskscapes* », « *hazardscapes* ») pour des lieux donnés, et ce à toutes les échelles. S'en suit une nouvelle conception de la vulnérabilité qui ne dépend plus de l'aléa, ni de la société mais

1 Hewitt (1997) parle de « *high hazard locations* » ou de « *harsh lands* », les lits majeurs par exemple. Les sociétés qui habitent ces lieux sont vulnérables parce qu'elles sont exposées à l'aléa, se trouvant au mauvais endroit au mauvais moment.

2 « While the notion of vulnerability as potential exposure or social resilience is most prevalent in the literature, the integration of the two is occurring with a more pronounced focus on specific places or locations. The concepts of vulnerability and multiple hazards in a place (*hazard of place*) encompass both biophysical and social vulnerability, and are applied to many geographic domains from the local to the global. » (Cutter, 2006, p. 86).

du lieu considéré. Dès lors, il s'agit de d'envisager l'ensemble des critères géographiques qui permettent de définir la vulnérabilité d'un lieu. Cela permet en outre d'adopter une approche multirisque et de réduire l'ensemble des risques qui touchent un lieu donné¹. S. Cutter montre à travers plusieurs exemples comment la définition de la vulnérabilité du lieu permet de renouveler l'approche cartographique du risque et, grâce à un système d'information géographique, d'établir une classification des espaces à risque selon leur degré de vulnérabilité, en tenant tout particulièrement compte de la manière dont les espaces sont structurés par les réseaux de communication afin de faciliter les secours. Les analyses effectuées par son équipe à l'échelle du comté de Georgetown en Caroline du Sud lui ont permis de définir l'*hazardousness of a specific place*. Le risque est une spécificité du lieu, la singularité de celui-ci ne peut être comprise sans voir comment le risque s'entremêle avec les autres composantes spatiales. L'enjeu est de définir le degré de risque d'un lieu, comme l'on pourrait définir son accessibilité, son attractivité, etc.

Parallèlement, des travaux (Buckle *et al.*, 2000 ; Handmer, 2000) éclairent le concept de vulnérabilité par celui de résilience, qui envisage les capacités de réaction d'une société donnée. Selon K. Hewitt (1997), le recours au seul paradigme de la vulnérabilité peut encourager les individus et les sociétés à la passivité. En effet, les populations sont parfois considérées seulement comme des victimes qui subissent des événements. K. Hewitt parle de la vulnérabilité comme d'une nouvelle « pathologie » lorsque celle-ci n'est plus que synonyme de pauvreté, sous-développement, surpopulation, etc. Le concept de résilience, en tant qu'adaptation à des situations de crises les plus diverses est essentiel pour penser aujourd'hui l'aménagement des territoires dans des situations marquées à la fois par la complexité et l'incertitude. Le concept a été introduit dans les sciences sociales dans les années 1980. Il appartient initialement au domaine de la physique. La résilience d'un matériau est « sa capacité d'emmagasiner de l'énergie cinétique et de se mouvoir élastiquement sous une charge sans se briser ou perdre sa forme. » A partir des années 1970, le terme a été utilisé par l'écologie scientifique au sens métaphorique : il a été théorisé par C.S Holling en 1973 pour mesurer la capacité d'un écosystème à maintenir son intégrité lorsqu'il est soumis à une perturbation. La résilience est définie par trois caractéristiques essentielles :

- la quantité de transformations que le système peut supporter tout en gardant son fonctionnement et sa structure
- la capacité d'auto-organisation du système
- la capacité d'adaptation, de flexibilité et d'innovation du système

¹ « Physical hazard exposure and social susceptibility to hazards must be understood within a geographic framework, that is, the hazardousness of a specific space. This uniquely geographical concept considers the threat from all hazards in a given place and provides the opportunity to mitigate several hazards concurrently » (Cutter, 2006, p. 107).

La résilience se distingue donc de la « stabilité », définie comme la capacité du système à revenir à son état d'équilibre après une perturbation temporaire : un système stable ne fluctuera pas beaucoup, et retournera rapidement à la normale alors qu'un système résilient peut être très instable, peut être soumis à des fluctuations importantes, mais être capable de conserver ses caractéristiques essentielles. Un espace résilient n'est donc pas un espace qui n'est pas soumis à des crises, mais un espace qui est capable de s'adapter à celles-ci. Le terme est aujourd'hui utilisé dans un grand nombre de travaux sur la gestion des ressources naturelles (Walker, *et al.* 2002) et dans les réflexions sur le réchauffement climatique (Adger, 2003, 2004). La complexité des systèmes socio-écologiques est telle qu'il est difficile de prévoir leurs évolutions futures. L'étude de la résilience des systèmes est une approche alternative aux modèles de prévision. L'idée est de maintenir la capacité d'un système à s'adapter quelles que soient les transformations futures, sans que ce système adopte une configuration non souhaitable. Adopter une démarche de résilience, c'est accepter l'irréductibilité et considérer que les systèmes doivent s'adapter quelles que soient les circonstances. Dans les travaux sur les risques, le terme est de plus en plus utilisé comme l'antonyme de la vulnérabilité. Il s'agit d'une conception plus positive de la vulnérabilité (Handmer, 2000, 2003¹ ; Dauphiné, Provitolo, 2007). La résilience permet de ne pas avoir une vision fataliste des catastrophes puisqu'il est toujours possible d'agir. Dans cette perspective, gérer le risque ne signifie pas nécessairement le faire disparaître mais s'y adapter. Les crises font partie de l'histoire des villes qui se sont construites dans la manière de faire face aux aléas extérieurs (*to cope with* en anglais), quelle que soit leur nature. Il ne s'agit pas de retourner à l'état antérieur, puisque si catastrophe il y a eu, cela signifie *a priori* que cet état était un état de vulnérabilité.

La notion de résilience fait cependant encore l'objet de nombreux débats, car elle est sujette à de multiples interprétations et semble en pratique peu opératoire (Klein, Nicholls, Thomalla, 2003). Elle suppose tout d'abord de s'interroger sur ce qui doit être résilient et à quoi cela doit être résilient (Carpenter, *et al.*, 2001). Quels sont les éléments essentiels du système qui lui permettront de se réorganiser après une transformation majeure ? De surcroît, la transposition des méthodes d'analyse de la résilience des écosystèmes à des systèmes naturels et sociaux est-elle pertinente ? La résilience sociale et la résilience écologique sont-elles liées (Adger, 2000) ? Si la résilience sociale peut dépendre de la résilience écologique (dépendance à l'égard des ressources pour des systèmes agricoles, vulnérabilité face aux risques majeurs), elle renvoie également aux modes de fonctionnement internes de la société (nature des institutions et de la législation, degré de cohésion sociale, etc.). La résilience impose

1 « We are all mortal, and vulnerability is something mortals are endowed with. In the same way, we are not omniscient and therefore must live with uncertainty about the future. Not surprisingly much human effort is dedicated towards managing that uncertainty in ways that reduce or appear to reduce vulnerability. This is the case whether we buy insurance, or depend on the beneficence of a higher being. People can do many things to reduce their vulnerability and the more they do the more resilient they become in the face of hazards »

également une réflexion sur les échelles. Si les grandes métropoles peuvent apparaître résilientes, puisqu'elles disposent des ressources humaines et matérielles pour prendre un nouveau départ après une catastrophe, elles abritent aussi des catégories de personnes très inégalement vulnérables. A plus grande échelle, bien que la métropole soit globalement résiliente, la vulnérabilité de certains quartiers ou de certaines communautés peut être extrêmement élevée. Quoi qu'il en soit, s'il apparaît clair que le renouvellement de la Seine-Amont et du *Thames Gateway* passe par la définition d'aménagements résilients, qu'est-ce que cela signifie exactement ? Est-ce concevoir des bâtiments résistants à l'eau ou est-ce penser une forme urbaine qui s'inscrit dans la durée ? La capacité à faire face à une catastrophe, n'est pas le seul objectif : les systèmes urbains pour être pérennes doivent renforcer leur résilience, c'est-à-dire non seulement leur capacité à se remettre d'une catastrophe (*disaster recovery*) mais également leur capacité globale d'adaptation (*adaptive capacity*) en continuant de travailler à la prévision et à la prévention des catastrophes (Klein, Nicholls, Thomalla, 2003). Cela suppose de dépasser le seul paradigme techniciste et de mettre en place une multitude de mesures afin d'intégrer le risque à différents niveaux du système et surtout à toutes les échelles spatiales (tableau 1.3). Mettre en place une démarche de résilience implique de répondre à un double objectif :

- empêcher le système d'adopter une configuration non souhaitable en cas de perturbation. Cela implique de mettre en place des politiques à long terme et non des mesures à court terme. Ainsi la construction de digues ou de barrages peut être une solution à court terme, mais elle donne aux populations une illusion de sécurité. Lorsqu'ils ne sont plus efficaces, soit parce que la nature de l'aléa change, soit parce qu'ils sont vétustes et que la société n'a pas les moyens de les rénover, le système ne peut être que peu résilient car non préparé à l'éventualité d'une catastrophe. La survenue d'un événement majeur peut alors être extrêmement destructurante pour le système.

- préserver les éléments du système qui permettent à ce dernier de s'adapter au changement et de se réorganiser. Il s'agit de favoriser la capacité d'adaptation du système. Cela implique de travailler sur la mémoire des événements passés, mais aussi sur la flexibilité du système, ses capacités d'innovation territoriale si la transformation remet en question les configurations actuelles. Maintenir la diversité écologique mais également sociale est une condition essentielle pour s'adapter au plus grand nombre de circonstances.

Eléments de vulnérabilité	Action à l'échelle locale	Action à l'échelle nationale voire internationale
Exposition à un aléa	<ul style="list-style-type: none"> - gestion durable des écosystèmes afin de maintenir leur fonctionnement - entretien de la mémoire des usages passés, diffusion d'une culture de gestion des ressources, et maintien de la cohésion sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - politiques de « <i>mitigation</i> » (réduction des impacts anthropiques sur le fonctionnement des milieux) - ne pas augmenter l'exposition à l'aléa de manière inconsidérée
Capacité d'adaptation	<ul style="list-style-type: none"> - promouvoir la diversité des systèmes socio-économiques - création de modes de gouvernance efficaces 	<ul style="list-style-type: none"> - diffusion d'une culture du risque - mise en place de systèmes d'alerte - mettre en place des systèmes d'acteurs coordonnés afin de répondre de manière efficace et appropriée à la crise - prévoir la remise en état du système après une catastrophe

Tableau 1.3 : Exemples d'actions à l'échelle locale, nationale voire internationale permettant d'améliorer la résilience des systèmes socio-écologiques exposés à des transformations brutales (d'après Adger et al., 2005)

En France, le concept de vulnérabilité a été introduit en 1991 avec la thèse de R. d'Ercole sur la vulnérabilité des populations équatoriennes face au risque volcanique. Il montre notamment que la méconnaissance générale des moyens de protection et l'absence d'une véritable éducation au risque constituent des facteurs fondamentaux de vulnérabilité. L'importance de la prise en compte du système social dans les analyses de risque se voit également dans les questionnements soulevés lors des trois colloques de l'Association des géographes français organisés en 1990, 1991 et 1995. Le colloque de 1990 « Géographie physique et risques naturels », place l'objet « risque » dans l'histoire de la géographie physique française, et le définit comme un des domaines d'étude de la géographie de l'Environnement. Le colloque de 1991, intitulé « Risques naturels et sociétés », dirigé par L. Faugères et R. Neboit, a pour objectif de préciser le vocabulaire¹. L. Faugères introduit notamment, à la suite de G.Y

¹ « Il est apparu indispensable, en particulier, d'approfondir la réflexion théorique sur les concepts de risque et de risque naturel. L'insuffisance de cette réflexion est révélée par la confusion actuelle régnant dans la définition du (ou des) champs couverts par les géographes, dans le vocabulaire même utilisé pour parler de risque. Elle l'est encore par l'absence de cadre de référence, régissant les relations avec les autres disciplines concernées par l'étude des risques naturels, alors même que le caractère profondément interdisciplinaire d'une telle étude est reconnu. Il n'est pas possible, d'un strict point de vue scientifique, d'envisager une recherche sur un risque naturel sans intégration des apports des sciences de la terre ou de la vie, mais aussi de la gestion humaine et plus largement des sciences de la société dans leur ensemble » (L. Faugères, dans l'introduction du colloque).

Kerven (1991), le concept de géo-science des risques et le terme de géo-cindynique pour la désigner. Cette dernière recouvre l'étude des facteurs et des manifestations d'un certain nombre de types de risques, identifiés comme risques naturels, qui affectent la surface de la terre où ils déterminent tout un éventail d'interactions avec le domaine socio-économique. Enfin, le colloque de 1995, intitulé « Risques naturels, risques urbains », aborde pour la première fois la notion de vulnérabilité en ville. L. Faugères montre notamment que la dimension protectrice et sécurisante de la ville qui est inscrite dans l'histoire ne va pas sans contrepartie. La fixation des hommes et la concentration des biens engendrent une forte vulnérabilité. « La ville attire et cette attraction est source de menaces à la fois intérieures et extérieures. [...] Quel que soit son site, la ville ne cesse pas en effet d'être une construction artificielle, implantée dans un géosystème qu'elle perturbe en l'aménageant, et qui n'en conserve pas moins pour l'essentiel sa dynamique propre » (L. Faugères, *op.cit.*). La notion de temps du risque est également très présente dans les actes de ce colloque.

Des travaux ultérieurs (D'Ercole, Metzger, 2002 ; Dauphiné, 2003 ; Pigeon, 2005; Vinet, Leone ; 2006 ; Reghezza, 2006) précisent la définition du concept de vulnérabilité dans la discipline géographique ainsi que les modalités de son évaluation. Plusieurs conceptions de la vulnérabilité sont développées : la vulnérabilité biophysique qui correspond au degré de perte ou d'endommagement en cas de catastrophe, la vulnérabilité sociale qui renvoie à la capacité des populations à faire face à l'aléa ou encore la vulnérabilité territoriale qui dépend fortement de l'organisation fonctionnelle de l'espace à risque. Ainsi la vulnérabilité métropolitaine diffère qualitativement et quantitativement de la vulnérabilité d'un espace urbain « classique » dans la mesure où une métropole est en réseau avec un grand nombre d'espaces à différentes échelles (Reghezza, 2006).

Les recherches sur la vulnérabilité aboutissent également à la remise en cause de la conception fondamentale du risque basée sur la conjonction de l'aléa et de la vulnérabilité (D'Ercole, Metzger, 2002, 2008 ; Pigeon, 2005). Bien que les travaux sur la vulnérabilité ont permis de préciser le contenu du concept, les discussions sur sa définition font « qu'elle tient difficilement face à l'évidence de l'aléa » (Metzger, d'Ercole, 2008). La prévention des risques elle-même donne la priorité à l'aléa et en essayant d'éviter ou de contenir celui-ci, elle tend parfois à accroître la vulnérabilité plutôt qu'à la réduire. Les digues créent une illusion de sécurité et en contribuant à réduire les fréquences d'événements, elles incitent à l'urbanisation des terrains (Pigeon, 2005). La remise en cause du paradigme selon lequel le risque est au croisement de l'aléa et de la vulnérabilité a conduit l'équipe de R. D'Ercole travaillant sur le programme « Système d'information et risques dans le District Métropolitain de Quito » développé par l'IRD et la municipalité de Quito entre 1999 et 2004, à approfondir la notion d'enjeu. « C'est une démarche qui consiste à analyser le fonctionnement d'un territoire, en

identifiant et hiérarchisant les plus importants, c'est-à-dire les « enjeux majeurs », qui permettent à l'ensemble de ce territoire de fonctionner en situation normale, et dont la perte serait la plus préjudiciable, pour l'ensemble du territoire et de ses habitants. C'est lors de la deuxième étape de la recherche que s'effectuera l'analyse de la vulnérabilité de ces enjeux, de façon à mieux pouvoir les préserver » (Metzger, D'Ercole, 2008). Or, dans cette perspective, l'exposition à l'aléa ne constitue qu'un facteur de vulnérabilité parmi d'autres. Cela signifie que l'on peut produire de la connaissance sur les risques, en analysant la vulnérabilité des enjeux, sans qu'il soit pour autant indispensable de connaître les aléas. Ce qui permet aux gestionnaires d'envisager des analyses multirisques. Toutefois cela traduit également l'impossibilité de séparer ce qui relève des éléments physiques et ce qui relève des aspects sociaux du risque. Enfin, cette conception de la vulnérabilité permet de mettre en évidence l'importance du contexte spatial (nature des aléas, accessibilité des différents points de l'espace) et territorial (qui renvoie à la capacité de certains lieux, d'engendrer et de diffuser une vulnérabilité à l'ensemble d'un territoire).

Les réflexions sur la vulnérabilité permettent ainsi d'approfondir l'étude des relations nature/société. Les différents travaux de recherche récents sur les risques ont mis en évidence l'existence d'interactions entre le milieu naturel et la société telles que nous ne pouvons plus concevoir l'extériorité de l'homme et de la nature. Cela implique de concevoir le risque comme un objet hybride à l'interface de la sphère sociale et de la sphère naturelle. Ainsi, le principe même d'accepter les extrêmes hydrologiques (c'est-à-dire à la fois les inondations mais aussi les pénuries) constitue « une nouvelle donnée scientifique et sociétale » (J-P Bravard, 2000). Nous faisons de plus en plus le constat que le fait de gommer les extrêmes pour sécuriser la ressource et les biens, a provoqué une dérive environnementale qui se paye de plus en plus cher, à la fois sur le plan environnemental et économique. Nous sommes donc entrés dans une nouvelle phase de la gestion des risques qui passe désormais par une compréhension globale du milieu et de ses interactions. Les effets bénéfiques des crues qui rechargent les nappes phréatiques sont désormais reconnus. L'heure n'est donc plus à l'éradication systématique des effets négatifs des aléas hydrologiques. L'aléa devient même un « atout patrimonial » (J-P Bravard, *op.cit.*). Si de plus en plus d'acteurs s'accordent sur ces principes, réintroduire la nature et ses excès en milieu urbain n'est pas chose facile. Le maintien de champs d'expansion des crues est contradictoire avec la densification de l'habitat. Une conception « géo-centrée » de la nature en ville est donc difficile à mettre en œuvre, mais il est toutefois nécessaire de l'approfondir, car il ne s'agit plus seulement de s'adapter au risque mais d'apprendre à vivre avec celui-ci. Comment prendre en compte à la fois la part de naturalité et la part de « socialité » de la nature sans séparer les deux aspects ? Comment dépasser le paradigme dit moderne qui pose la société et la nature comme deux entités séparées ?

Enfin, parallèlement à l'évolution des législations étatiques, les travaux français se centrent sur les questions d'aménagement, d'acteurs et de conflits d'acteurs. Ils ont permis de mettre en évidence « les systèmes d'acteurs » propres au risque ainsi que leurs logiques d'action. L'entrée par les acteurs et la réflexion sur leur échelle d'action aboutit à l'étude des territoires politico-administratifs au sein desquels ils agissent. Mais « l'existence d'un risque pour un espace donné peut conduire à créer de nouveaux référentiels spatiaux, de nouvelles formes d'ancrage territorial auxquelles ne correspondent plus les cadres administratifs de référence » (Veyret *et al.* 2005). Cela conduit à envisager un territoire du risque qui ne soit pas la simple juxtaposition ou le simple emboîtement des différentes unités administratives, mais qui inclut les pratiques et les représentations des individus socialisés par un réseau d'appartenance (Veyret 2004 ; Laganier *et al.* 2006). Les travaux récents (Laganier *et al.*, 2006 ; Heude, 2005 ; Hardy, Sierra, 2005 ; Propeck-Zimmermann, Saint-Gérand, 2003) portent non seulement sur les échelles pertinentes de gestion du risque mais également sur l'articulation des échelles traditionnelles de gestion avec les nouveaux territoires qui émergent au delà de la zone inondable et qui mobilisent également un certain nombre d'acteurs concernés par le risque. Les travaux de N. Meschinet de Richemond (1997, 2003, 2004) s'inscrivent également dans cette perspective, mais insistent sur la dimension historique. L'auteur montre notamment que la gestion des risques fait partie des pouvoirs régaliens de l'État depuis le XVIIe siècle et s'inscrit dans la volonté du pouvoir central de contrôle du territoire. Une catastrophe naturelle sous l'Ancien régime est une occasion majeure pour la monarchie d'affirmer sa nature de corps symbolique et pour le roi d'exercer pleinement son rôle de justicier et de législateur. A cette époque, l'indemnité n'est pas un droit mais une « grâce royale ». « Le droit des sinistrés dont le roi est garant, n'est pas d'obtenir une indemnisation financière, mais bien d'affirmer leur condition de sujet appartenant à tel ou tel ordre, communauté ou corps intermédiaire, en faisant appel à la bienveillance du monarque et en le renseignant sur les dommages causés pour que la décision royale soit guidée par la justice » (Meschinet de Richemond, 2004, p. 37). Pour le roi, il s'agit de réaffirmer symboliquement son lien avec ses sujets et de favoriser l'intégration de provinces récemment rattachées au royaume. Cette mise en perspective historique permet de réinterroger les relations entre les différentes échelles administratives ainsi que la permanence des stratégies de pouvoir.

En définitive, cette analyse non exhaustive des différents travaux sur les risques montre que le risque, objet social intégrant des faits de nature, objet politique, est également un objet géographique. L'introduction de concepts centraux de la géographie, tels que ceux d'espace, de lieu, d'échelle, dans les réflexions a permis d'approfondir la compréhension de l'objet complexe qu'est le risque. Le recours au concept d'espace dans les analyses de risque permet

non seulement d'envisager la localisation et l'extension de l'aléa, mais bien plus, elle a amené les chercheurs à faire intervenir des logiques d'analyse spatiale (type diffusion), afin de rendre compte des interrelations entre risque et organisation de l'espace. L'étude des représentations et des facteurs de vulnérabilité sociale conduit par ailleurs à envisager les rapports entre risque et espace dans une logique d'appropriation. Le concept de territoire n'est-il pas dès lors plus pertinent pour analyser les relations entre risque et espace à la fois dans une logique d'analyse spatiale et dans une logique d'appropriation ?

Le concept de territoire a été introduit en géographie de l'environnement par G. Bertrand au début des années 1990. L'exploration de l'interface nature-société conduit ce chercheur à proposer une méthodologie opératoire d'analyse des phénomènes géographiques. C'est ce qu'il appelle le « système conceptuel tridimensionnel : géosystème, territoire, paysage (GTP) » (Bertrand, 1991, 1992, 2002). Le concept de territoire réaffirme l'inscription de la géographie dans les sciences sociales et permet d'envisager la nature comme ressource et de l'intégrer dans l'analyse de l'organisation sociale et économique des sociétés contemporaines. Dans les travaux portant plus spécifiquement sur les risques, l'expression d'espace à risque est peu à peu associée, parfois remplacée, par celle de « territoire du risque », au tournant des années 2000. En 2002 par exemple, V. November publie sa thèse sous le titre *Les territoires du risque : le risque comme objet géographique*. Elle montre que l'espace dit à risque ne peut être considéré comme un support neutre où la survenue de l'aléa affecte des personnes ou des biens indépendamment du lieu où ils se trouvent. En quoi l'introduction du concept de territoire permet-elle d'aller plus loin dans l'étude et la gestion du risque ?

2. Le risque comme composante intrinsèque du territoire.

De nombreux travaux rapprochent plus ou moins directement les concepts de risque et de territoire. Ce dernier permet la prise en compte d'aspects sociaux, culturels et identitaires indispensables à une meilleure compréhension du risque. Mais les études ne retiennent bien souvent qu'un aspect du territoire, que ce soit sa dimension symbolique, ou les jeux de pouvoirs qui émergent en son sein. L'objet de notre propos est de mettre en évidence les dynamiques territoriales propres au risque afin de voir comment le concept de territoire dans sa globalité peut éclairer celui de risque.

2.1. Le territoire ou le rapport identitaire à l'espace.

Analyser l'objet complexe que constitue le risque nous invite à rapprocher celui-ci du concept de territoire que l'on peut définir comme toute « portion d'espace contrôlée et appropriée, y compris symboliquement, par une société donnée » (Di Méo, 2003). Le concept de

territoire permet davantage de prendre en compte l'ensemble des composantes du risque que celui d'espace. Tout d'abord, le territoire permet d'envisager la dimension matérielle de l'espace. Le territoire renvoie à une terre, il a une localisation, une dimension, une forme, des caractères physiques, des propriétés, des contraintes, des «aptitudes ». De plus, le territoire a une dimension identitaire et permet d'envisager la question des représentations. Le territoire aide à mieux comprendre comment le risque permet de révéler le rapport spécifique que les sociétés ont avec les différents lieux de la terre. L'approche du risque par le territoire permet d'analyser l'ensemble des cadres mentaux qui sont attachés à un lieu et qui vont déterminer les comportements des populations face au risque. En effet, comment, sans l'étude des représentations du lieu, comprendre que l'on continue à construire en zone inondable alors que le risque est connu ? Comment comprendre que même après une catastrophe, la mémoire de l'événement est souvent très courte et que l'on retrouve les mêmes logiques d'occupation du sol qu'avant la crise ? Le risque est alors révélateur d'un rapport spécifique au lieu. Le fait d'habiter à un endroit donné implique en effet une certaine connaissance des conditions de vie dans ce lieu ainsi qu'une certaine mémoire des événements qui s'y sont déroulés. Ces idées font référence à la géographie de l'espace vécu, à l'essence du fait même d'habiter. En effet, comme le montre Fink (1994), l'homme est le seul être qui habite le monde, car il n'y vit pas seulement en tant qu'être vivant, mais surtout en tant qu'être pensant. Habiter le monde signifie le comprendre, le terme habiter possède une grande connotation symbolique. Le phénomène d'habiter va donc bien au-delà d'un rapport spatial au monde. Habiter ce n'est pas seulement être localisé quelque part et être en relation avec d'autres points de l'espace, habiter suppose un certain confort, une certaine sécurité. Nous disons communément d'un lieu habité qu'il a une âme, et d'un lieu où a pris place un événement mémorable qu'il s'agit pour nous d'un haut lieu. Le terme de lieu ne peut être synonyme d'un logement matériel. Un lieu est un endroit où l'homme peut se retrouver. Pour un grand nombre de personnes, l'habitat est le lieu le plus sécurisant¹. La question de l'habitat n'est donc pas seulement technique mais culturelle et ontologique. Dans la mesure où il constitue une remise en question de la notion d'habiter, le risque est une clé d'entrée essentielle de la géographie comme connaissance du monde, liée aux pratiques et aux modes de vie.

L'analyse des lieux au sein desquels le risque peut se produire est d'autant plus intéressante que le terme de lieu n'a pas la même signification en français et en anglais. Or, l'approfondissement linguistique du mot apparaît comme extrêmement riche pour comprendre les relations entre risque et territoire. En français, il existe deux acceptions génériques du mot lieu. Selon A. Berque (1997), cette polysémie vient de l'ambivalence entre les deux mots grecs *topos* et *chôra*. Le *topos* renvoie à la localisation dans l'espace. Il s'agit d'une unité

¹ Un proverbe anglais dit « an englishman's home is his castle ». En Angleterre, la propriété privée est le lieu où l'homme peut le mieux exprimer sa liberté.

spatiale élémentaire qui désigne avant tout une position dans l'espace. Les espaces de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien sont des lieux à risque parce qu'ils sont situés dans la plaine inondable de la Seine ou de la Tamise. Mais le risque interroge davantage le lieu, entendu au sens de *chôra*. Cette dernière renvoie à l'idée qu'il existe une relation entre le lieu et les choses ou les individus qui s'y trouvent. Le lieu est investi d'un certain nombre de valeurs que les individus se sont appropriées. Il renvoie par conséquent à l'interprétation que les hommes en font, à leur expérience, à leurs représentations. Ainsi les lieux qui bordent la Tamise et la Seine se sont construits autour des ressources apportées par le fleuve (pour la navigation, pour l'industrialisation et aujourd'hui pour la récréation). B. Debarbieux (1995) interprète ainsi le lieu comme « une figure rhétorique du territoire ». L'évocation du lieu peut intervenir en tout autre endroit, sa signification s'inscrit dans un système d'équivalences et de dépendances impliquant d'autres lieux. L'image d'un lieu situé sur les berges de la Tamise contient toute l'histoire de la puissance maritime de l'Angleterre mais aussi l'importance que tiennent le fleuve et la nature dans l'univers culturel anglais. Cette dimension symbolique des lieux de bords de fleuve renvoie à l'espace vécu qui fait référence à la fois à l'espace des pratiques, ou espace de vie, à la représentation des espaces concrets, et aux espaces rêvés, imaginés ou strictement conceptualisés. Dans le cadre d'une étude sur le risque, le concept de territoire permet de comprendre en quoi les plaines inondables constituent un espace de vie particulièrement privilégié, reflétant une certaine perception parfois plus rêvée que réelle des espaces situés au bord de l'eau.

Le lieu ou le territoire indiquent « une relation particulière des hommes et de leur environnement, celle dans laquelle l'espace est l'instrument qui permet la double inscription horizontale dans la société et verticale dans le monde, autrement dit un habiter collectif » (Gervais-Lambony, 2003). En effet, le territoire constitue d'un côté un mode de relation entre les hommes dont l'espace est le vecteur (dimension horizontale) et de l'autre la projection de notre « être au monde » (dimension verticale). Le lieu dans lequel nous choisissons d'habiter est porteur de sens, il participe à la construction de notre identité. Dans le cas du risque d'inondation, il s'agit donc à la fois d'analyser les spécificités géographiques de l'espace à risque et de comprendre ce que signifie pour les populations habiter dans cet espace, c'est-à-dire étudier leur rapport au fleuve et les représentations qu'elles ont de celui-ci. Dans cette perspective, le fleuve constitue 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 »¹.

En français, les concepts de lieu et de territoire présentent de nombreuses similarités,

¹ Définition que donne B. Debarbieux du territoire dans l'article consacré à cette notion du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, dirigé par J. Lévy et M. Lussault (2003).

mais ils sont néanmoins bien distincts. Pour G. Di Méo (Di Méo, 1998), territorialiser un espace consiste, pour une société, à y multiplier les lieux, à les installer en réseaux à la fois concrets et symboliques. Pour les chercheurs français (Di Méo, 1998 ; Lévy, 2003 ; Lussault, 2007), la différence entre lieu et territoire tient le plus souvent à l'échelle et à la lisibilité géographique. Le territoire, souvent abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré et construit (lorsqu'il n'est pas d'essence strictement politique), englobe des lieux qui se singularisent, à sa différence, par leur valeur d'usage, par leur « saisissante réalité » (Di Méo, *op.cit.*). Le lieu a une profondeur mais celle-ci ne renvoie pas à une distance métrique. Toute action territorialisée se fait au sein d'un cadre spatial bien déterminé, tandis que le lieu peut-être seulement porteur de projets.

En anglais, le terme de *place* est davantage polysémique. Il possède pleinement les deux sens de *topos* et *chôra*¹. Il se rapproche davantage du concept français de territoire² qui n'a pas d'équivalent en anglais. Le lieu constitue à la fois une entité géographique et un espace qui se caractérise par sa singularité. Yi-Fu Tuan (1977) parle de « *sense of place* » de « *placelessness* » pour montrer que le lieu fait sens, qu'il constitue un signifiant pour les personnes qui y vivent. Si en français le concept de territoire est plus riche, plus complet que celui de lieu, c'est l'inverse en anglais. D'après les analyses de R.D. Sack (Sack, 1997), le lieu anglo-saxon semble en soi plus complet que le concept de territoire. Le lieu possède une très forte dimension culturelle mais renvoie également à la traduction spatiale de la complexité des relations sociales et des enjeux de pouvoir. Le lieu s'inscrit dans un espace physique ou espace matériel mais comparé à l'espace, il a une forte dimension culturelle (c'est la sphère des significations) et est socialement construit, c'est-à-dire que la nature du lieu dépend des catégories sociales auxquelles appartiennent les personnes qui y vivent, et des relations qu'entretiennent les individus entre eux (figure 1.44). La notion de *place* renvoie à la manière dont nous habitons (au sens large du terme) la planète, c'est-à-dire à la manière dont nous construisons socialement et

1 « A portion of geographic space. Space is organized into places often thought of as bounded settings in which social relations and identity are constituted. Such places may be officially recognized geographical entities or more informally organized sites of intersecting social relations, meanings and collective memory » (Duncan, 2000, article *place* de *The Dictionary of Human Geography* édité par R.J. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, M. Watts).

2 Jusqu'à une période récente le terme *territory* était peu utilisé par les chercheurs anglais excepté en sciences politiques. Mais il est désormais de plus en plus utilisé par les géographes anglo-saxons et notamment anglais travaillant sur les questions d'aménagement et de planification. Le terme a alors plusieurs acceptions. Il peut désigner un cadre spatial assez vague, depuis le quartier jusqu'au bassin versant en passant par la région. Il peut également avoir le sens plus précis d'unité politique aux frontières bien déterminées (Allmendinger, Tewdwr-Jones 2006). « *A territory is a given area of land under the jurisdiction of the state, an organised division of a country that has particular set of powers and jurisdiction. Our use of the word 'territory' as one of the themes of spatial governance [...] reflects its close relationship to the role of planning strategy making which, in itself, is a function of government and governance within defined boundaries* » (Allmendinger, Tewdwr-Jones, 2006, p 10-11)

Le recours au territoire permet aux chercheurs de réfléchir au cadre spatial des processus de gouvernance qui caractérisent désormais le secteur de l'aménagement. Le terme a notamment été introduit par l'Union Européenne (Nadin, Cullingworth, 2006).

culturellement l'espace qui nous entoure. Le lieu est défini, construit par l'action humaine qui fixe la manière dont peuvent s'exercer les relations sociales en son sein. Les lieux créent un sens général et collectif d'appartenance au monde. La planète est constituée d'une multitude de lieux de tailles variées qui interagissent entre eux. Le lieu serait ce qui fait le lien entre les hommes, à toutes les échelles. A l'inverse, la création de territoires, en tant que relevant de stratégies d'acteurs spécifiques (Sack, 1986) est plutôt créatrice de discontinuités. Le lieu permettrait de comprendre les relations des hommes à l'espace en général, en tenant compte des aspects sociaux et culturels, tandis que le territoire et les processus de territorialisation, permettraient de montrer comment les enjeux de pouvoirs et la volonté de certains acteurs de contrôler certains espaces apportent de la fragmentation entre les lieux.

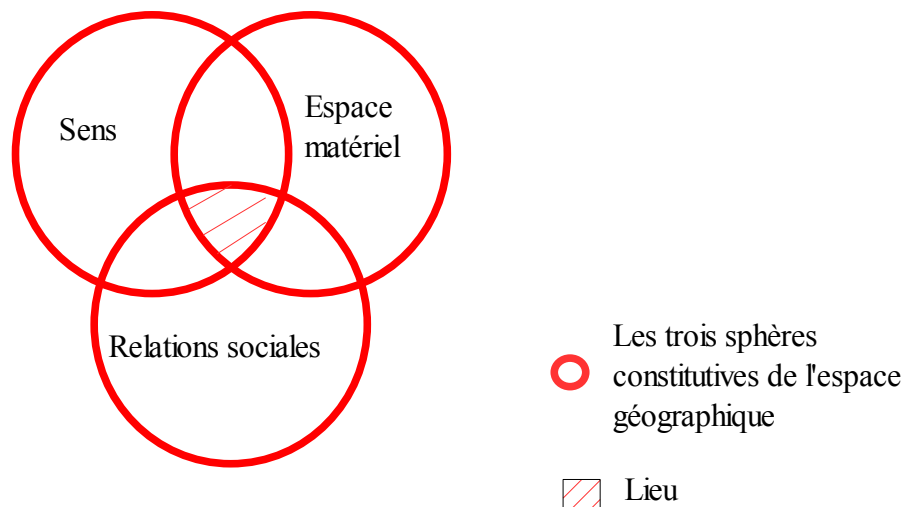


Figure 1.44 : Schéma du lieu (d'après Sack, 2000, modifié S. Beucher).

Que l'on raisonne en terme de lieu ou de territoire, les deux concepts permettent de mieux appréhender l'interface nature-société et de mieux saisir la complexité du risque. Les travaux de V. November (2002) illustrent bien l'importance d'une approche globale du risque permise par le territoire. Pour cet auteur, le risque est une composante intrinsèque du territoire, mais la plupart des études envisagent ce territoire comme un espace-support, et non comme quelque chose capable d'interagir avec le risque. Seule une analyse globale du risque permet de comprendre les interactions entre risque et espace. L'objectif est triple. Il s'agit en premier lieu de penser ensemble les éléments naturels et les éléments culturels qui définissent le risque. En deuxième lieu, penser le risque dans sa globalité, suppose de ne pas le réduire à l'une de ses manifestations. Ainsi, réduire le risque à la catastrophe ne permet pas d'envisager la manière dont il s'inscrit dans l'espace sur le temps long. En dernier lieu, il est nécessaire de

ne pas réduire le risque à un de ses modes d'évaluation (calcul de probabilités, ou définition de seuils de perception du risque), car c'est confondre les moyens de la connaissance avec la fin. En termes de gestion cela signifie qu'il ne peut exister un type de mesure unique permettant de réduire le risque. Au contraire, c'est la conjonction de solutions multiples qui font appel à des outils variés qui permet le mieux d'appréhender la complexité du risque.

Pour dépasser ces obstacles à la compréhension et par conséquent à la gestion globale du risque, V. November propose d'en finir avec une approche sectorielle des risques. L'objectif est de « mettre le risque à sa place », c'est-à-dire d'« analyser les différentes dynamiques spatiales des risques et commenter les outils que la discipline géographique possède – ou doit inventer – pour appréhender la spatialité complexe de cet objet d'étude ». V. November reprend la notion d'« hybride » définie par la sociologie des sciences et des techniques (Latour, 1999 ; Callon *et al.* 2001) afin de mettre sur le même plan les éléments humains et non-humains. L'enjeu est de mettre en évidence l'ancrage spatial du risque, et d'analyser les recompositions territoriales qu'il impulse. Le risque renvoie au territoire directement affecté par l'inondation, mais le territoire peut également fonctionner en réseau avec d'autres territoires à d'autres échelles. Dans ce cas, il est nécessaire de prendre en considération les impacts indirects du risque. Il s'agit d'étudier à la fois les rapports de contiguïté entre risque et espace, mais également les rapports de connexité.

En définitive, la mise en relation du risque et du territoire dans un rapport de connexité fait apparaître selon V. November (*op.cit.*) trois sortes d'espaces, dans lesquels le risque est présent (figure 1.45) : l'espace « visible » représente le territoire support, celui où le risque est rendu visible, c'est-à-dire formalisé en zones, délimité et géré. Mais le risque est présent également dans d'autres espaces qui composent le territoire : au sein de réseaux qui n'ont pas une spatialité encore affirmée et visible. Dans cette perspective, il y a bien un espace « abstrait » du risque, lié à son appréhension affective et anthropologique. Il est complété par un espace de la « matérialisation », c'est-à-dire où les signes de risques sont présents, mais ne constituent pas nécessairement des marqueurs spatiaux forts. Il s'agit de signes qui indiquent implicitement le risque (repères de crue plus ou moins effacés par le temps, ancien lit mineur d'un cours d'eau, etc...), mais qui ne sont plus des composantes essentielles du territoire. Ces signes vont par la suite connoter certains lieux de l'espace visible et permettent d'éclairer les récurrences de risques. Avec cette approche, la gestion du risque ne dépend plus de sa nature, mais du territoire au sein duquel il s'inscrit. Elle souligne l'importance de prendre en compte l'espace à la fois dans sa dimension horizontale et verticale. L'enjeu est d'arriver à ne plus extraire le risque du territoire pour le gérer, mais à le penser avec, dans, de manière concomitante au territoire. Cela renvoie à la dimension politique du territoire.

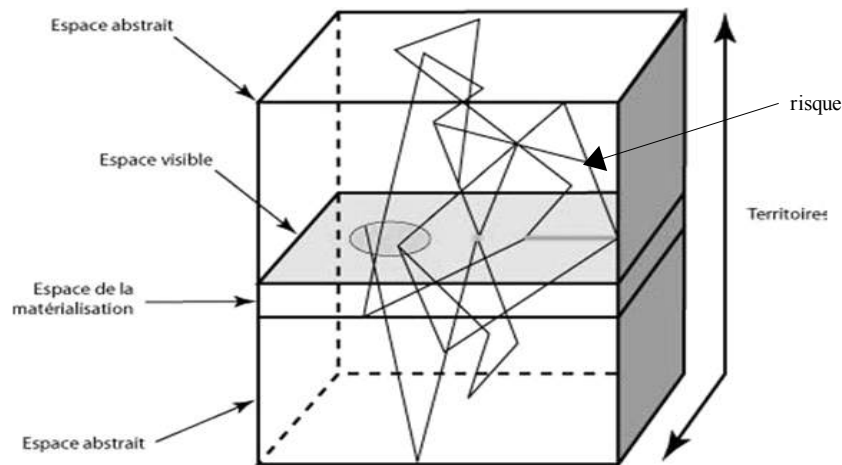


Figure 1.45 : L'interaction entre risque et territoire (Source : V. November, 2002).

2.2. Territoire et territorialité : la dimension politique.

En plus de ses dimensions matérielles et symboliques, le territoire a une dimension politique. Il renvoie à des systèmes d'acteurs hiérarchisés qui ont des stratégies d'action parfois contradictoires. Le territoire implique des enjeux de pouvoirs très forts, même si les acteurs qui le composent jouent aussi sur la symbolique des lieux. La dimension politique du territoire permet de mieux appréhender les enjeux de la gestion du risque. Elle correspond d'ailleurs au premier sens de territoire. Le territoire, c'est avant tout le territoire national, ou plus largement une « étendue de terre qui dépend d'un Empire, d'une ville, d'une juridiction » (Littré, 1971). Le recours au territoire permet de comprendre comment le risque devient un objet politique auquel on attribue des actions spécifiques. Ainsi le territoire auquel renvoie le risque, comme un grand nombre de territoires, est « le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit » (Raffestin, 1980). Il se situe du côté de la géographie du pouvoir dans la mesure où lorsqu'un acteur définit un programme, il met en place des mesures sur un espace donné, il exerce un contrôle, un pouvoir, une domination sur cet espace.

Afin de mettre en évidence la manière dont le risque est territorialisé d'un point de vue politique, nous partirons des définitions de R.D. Sack (1986) du territoire et de la territorialité. Pour cet auteur, la territorialité est une puissante stratégie géographique, qui en contrôlant un espace, permet de contrôler les hommes et les éléments matériels qui constituent cet espace. La territorialité¹ est l'expression géographique du pouvoir social et politique. Les composantes de la territorialité nous aident à mieux comprendre les interrelations entre les sociétés, l'espace

¹ En français, le concept de territorialité peut également renvoyer au rapport identitaire que les hommes entretiennent avec leur espace mais en anglais, le terme a une signification essentiellement politique.

et le temps. Ces caractéristiques peuvent fonctionner comme autant de clés de lecture dans le cadre d'une analyse du risque d'inondation.

- En premier lieu, la territorialité est une forme de classification.

En effet, territorialiser, c'est différencier un espace de son voisin, c'est lui donner des attributs qui lui sont propres. Dans le cas du risque, territorialiser c'est prendre conscience que le risque réclame une gestion spécifique, c'est reconnaître que l'inondation affecte de manière singulière l'implantation spatiale des sociétés. Pour les pouvoirs publics, territorialiser le risque, c'est l'inscrire au titre de préoccupations qui réclament des solutions adaptées. Dans les espaces de renouvellement urbain, c'est reconnaître que l'existence du risque peut avoir une influence sur le développement urbain.

- Ensuite, la territorialité est un moyen d'affirmation de la possession par le recours à la frontière.

Territorialiser signifie délimiter un espace en se l'appropriant. La question des limites et des frontières fait partie intégrante de la gestion du risque, et constitue peut-être le problème le plus complexe, dans la mesure où territorialiser le risque, revient à créer volontairement une discontinuité entre un espace à risque et un espace qui ne l'est pas. Il s'agit de s'interroger sur la nature et la fonction des limites à donner aux territoires du risque, mais également sur leur plus ou moins grande « porosité ». Cela renvoie aux politiques de zonage réglementaire et à la discussion des critères permettant de définir de manière « absolue » chacune des zones. Dans le cadre de la requalification des bords de fleuve, il s'agit d'analyser plus finement les impacts des inondations sur les projets urbains.

- En outre, la territorialité réifie le pouvoir, lui confère une certaine visibilité.

Définir des territoires du risque, c'est en effet définir les attributions des différents acteurs de sa gestion. Si territorialiser signifie exercer un pouvoir, en contrôlant un espace, la territorialité permet de définir les différentes relations de pouvoir, et de déterminer les compétences de chacun. Cela renvoie également à la question de la coordination entre les acteurs. Dans ce sens, territorialiser un espace devrait permettre de neutraliser au maximum les conflits. En Seine-Amont et dans le *Thames Gateway*, il s'agit de mettre en regard le risque avec les autres enjeux du développement urbain afin de voir quelles solutions peuvent être trouvées.

- La territorialité constitue également la meilleure stratégie pour imposer le contrôle, pour mettre en application certains choix de gestion.

Cette caractéristique de la territorialité est également centrale dans le cadre de la gestion du risque dans la mesure où territorialiser le risque permet de mettre en application une réglementation adaptée au risque. La stratégie de territorialisation que l'on observe aujourd'hui

dans un certain nombre de pays européens est de lier la gestion du risque aux politiques plus globales de développement et d'aménagement du territoire. Les stratégies territoriales renvoient ici à la nature des politiques de gestion que l'on souhaite mettre en place afin que le territoire fonctionne de la manière la plus efficace possible. L'analyse des stratégies territoriales passe par l'étude des discours des différents acteurs sur la protection et la prévention ainsi que leurs objectifs. La territorialisation du risque au sens politique implique par conséquent la « création de systèmes autonomes d'action collective, chacun doté de son propre mode de gouvernance en fonction de valeurs ou de comportements localisés » (Dubresson, Jaglin, 2005). La territorialisation renvoie ainsi à une gestion de proximité, s'adaptant aux spécificités locales, tandis que la spatialisation est la « déclinaison contractualisée des règles et normes nationales en fonction des contingences locales » (Dubresson, Jaglin, *op.cit.*).

- Enfin, la territorialité peut elle-même engendrer de la territorialité.

Lorsqu'il y a trop d'acteurs au sein d'un territoire, celui-ci peut se subdiviser en d'autres territoires. Ou bien lorsqu'un même évènement dépasse largement le cadre du territoire, de nouveaux territoires peuvent être créés. Ainsi, la question de l'emboîtement des échelles de la territorialité se retrouve également dans le cas de la gestion du risque. De par sa complexité, il est tout d'abord difficile de gérer le risque à une seule échelle. Lier la gestion du risque à des politiques plus globales d'aménagement du territoire, c'est inscrire le risque dans la complexité territoriale. Il s'agit de prendre en considération les autres formes de territorialisation qui existent à l'intérieur de l'espace à risque et d'envisager leurs spécificités. La notion d'interdépendance spatiale des territoires paraît primordiale dans l'analyse des risques (Laganier, 2006). Les politiques d'aménagement renvoient en effet à des dynamiques économiques et sociales qui ne sont pas propres au risque. Parmi les stratégies territoriales auxquelles renvoie le risque, les stratégies de développement sont importantes à prendre en compte. Quelle place accorder au risque par rapport aux nécessités de développement économique et social des structures locales ? Peut-on exercer un pouvoir sur un territoire afin de le développer économiquement tout en tenant compte du risque d'inondation ? Les logiques politiques et économiques sont intimement liées et interfèrent avec des logiques sociales également complexes. C'est le cas tout particulièrement dans les espaces de renouvellement urbain où une gouvernance du risque doit être mise en place afin d'articuler les politiques menées à toutes les échelles.

En définitive, le processus de territorialisation du risque renvoie à deux types de dynamiques de territorialisation bien spécifiques (figure 1.46) qui appartiennent l'une plutôt à la géographie du pouvoir en la rattachant à la sphère politique et économique et l'autre plutôt à la géographie des représentations en la rattachant à la sphère sociale. L'analyse du risque à la lumière du territoire renvoie aux deux grands types de définition que les géographes ont

données du territoire. Il est soit considéré comme étant l'appropriation d'un espace pour le contrôler, pour y exercer un pouvoir (Raffestin, 1980 ; Sack, 1986), soit comme étant construit par un ou des individus, renvoyant à leur pratique, à leur vécu de l'espace géographique (Bonnemaison, 1981 ; Debarbieux, 2003 ; Gervais-Lambony, 2003). Si la tension entre les deux pôles du territoire est constitutive du territoire géographique (Di Méo, 2000), elle pose problème dans la pratique quant à la manière d'appréhender la complexité territoriale.

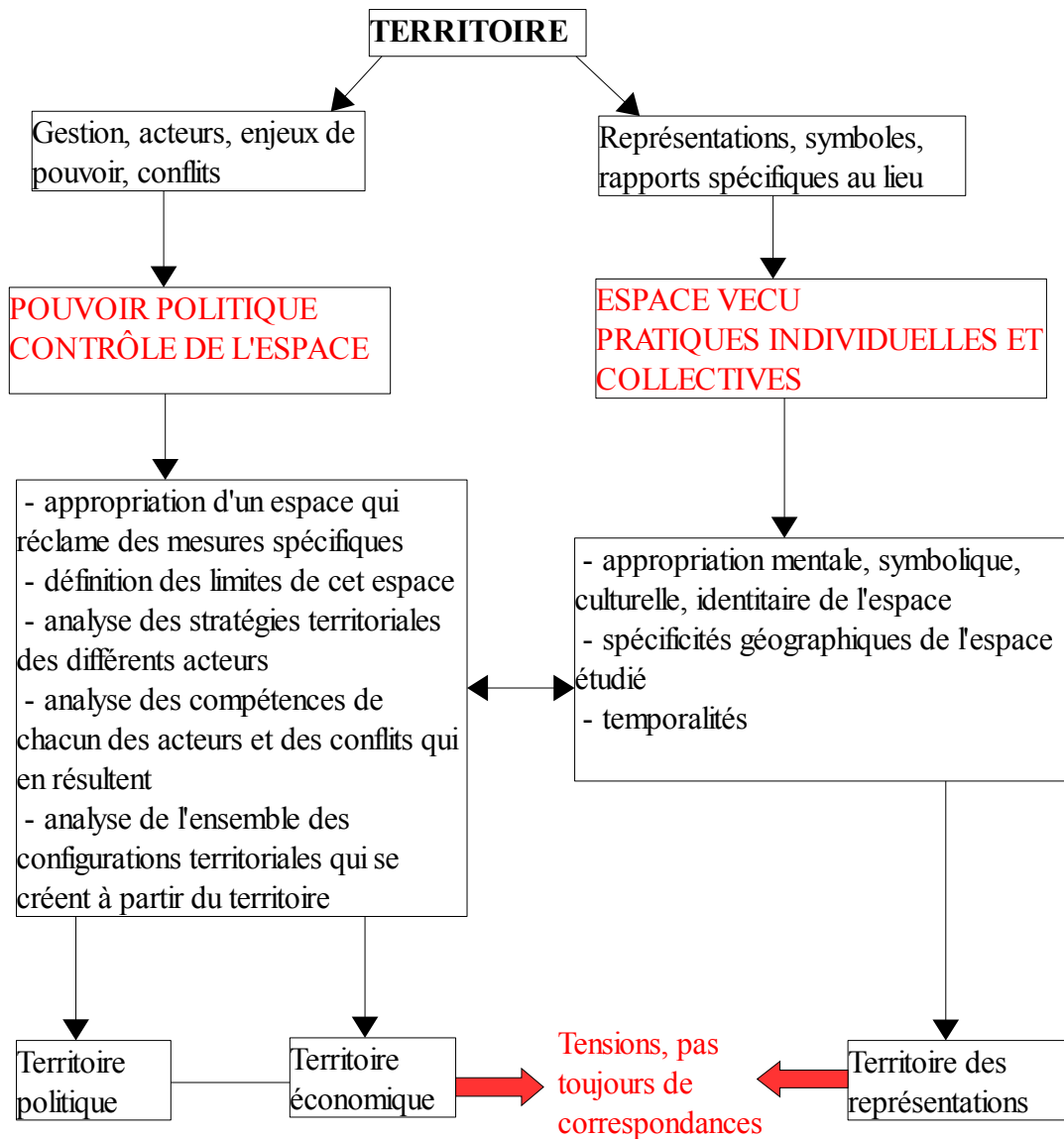


Figure 1.46 : Les dynamiques territoriales propres au risque. (Réalisation S. Beucher)

Le concept de territoire permet de mieux mettre en évidence les spécificités géographiques du risque et de souligner l'importance croissante des liens entre risque et espace, risque et territoire, risque et lieu. Que l'on utilise les concepts de territoire, de *place*, de territorialité ou de territorialisation, ce qui importe c'est la manière dont ces concepts nous aident à mieux comprendre la co-présence du risque dans l'espace ainsi que ses impacts sur l'organisation des sociétés. D'un point de vue épistémologique, l'objectif majeur est de penser la « géographicit   » du risque, afin de le penser en même temps comme un objet social, économique, politique, culturel au sein de l'espace étudié. Même si le risque ne constitue pas un marqueur spatial fort, il participe à la structuration des espaces et en retour il est déterminé par les configurations socio-spatiales propres à chaque lieu.

II. Existe-t-il un territoire du risque ?

Nous avons montré jusqu'ici que la confrontation entre les concepts de risque et de territoire pouvait être riche de sens, mais peut-on parler pour autant de territoire du risque ? L'expression en elle-même est surprenante. Si l'on reprend la définition du territoire de G. Di Méo (2003), le territoire du risque serait une portion d'espace qu'une société s'est appropriée et qui se définirait par le risque. Comment aujourd'hui une société peut-elle construire son identité à partir d'une contrainte majeure ? L'idée d'un territoire du risque est cependant intellectuellement satisfaisante, dans la mesure où si un tel territoire existait, la gestion de celui-ci serait plus aisée. Cela permettrait à la fois de dépasser les obstacles politico-administratifs et d'intégrer les représentations des populations. Dès lors, il serait possible de dépasser les éventuelles tensions entre d'une part le territoire défini par les représentations et d'autre part, celui structuré par des enjeux politico-économiques. Toutefois, concevoir un territoire entièrement défini par le risque ne nous permet pas d'appréhender la complexité territoriale contemporaine ni de comprendre comment le risque, avec ses dynamiques territoriales spécifiques, peut s'intégrer aux autres dynamiques territoriales des espaces concernés.

1. Risque, complexité territoriale et interterritorialité.

Le concept de territoire permet d'approfondir notre compréhension de ce qu'est le risque. Mais à quel territoire renvoie le risque ? Sont-ce les territoires administratifs au sein desquels le risque est géré ou plutôt d'autres territoires qui refl  teraient mieux la perception par les populations de la belle nature, d'un environnement au bord de l'eau où il fait bon

vivre ? Les premiers territoires ont un caractère indéniablement pratique, dans la mesure où leurs limites sont connues, les compétences des différents acteurs bien établies. Pourtant l'étendue d'un risque coïncide rarement avec les limites administratives. Pour le risque d'inondation, l'échelle du bassin versant pourrait sembler plus pertinente, mais elle se révèle parfois trop vaste et ne renvoie pas nécessairement à la multiplicité de représentations que crée le risque. Le risque contribuerait donc lui aussi à la remise en cause du rôle fédérateur que jouent les territoires administratifs, dans la mesure où ces derniers parviennent insuffisamment à prendre en compte tous les aspects du risque. Le risque comme facteur de discontinuité remet en cause la notion traditionnelle de limite. Il amène donc à penser une définition nouvelle du territoire qui ne soit pas la simple juxtaposition ou le simple emboîtement des différents espaces politico-administratifs aux frontières bien spécifiques. L'existence d'un risque pour un espace donné peut en effet créer de nouveaux référentiels spatiaux, de nouvelles formes d'ancrage territorial auxquelles ne correspondent plus les cadres spatiaux de référence. Ainsi les limites communales permettent difficilement d'appréhender la ville comme un espace à risque où vivent des populations qui ont un rapport à la nature particulier, renvoyant à un corpus de références culturelles, symboliques, etc., bien spécifiques. L'espace urbain comme territoire géographique, plus que l'espace communal avec ses frontières administratives, doit être pris en compte dans la gestion, en mettant en place par exemple des coopérations intercommunales. Le risque s'inscrit plus dans la complexité territoriale (Debarbieux, 2002) qu'il ne renvoie à des cadres territoriaux bien définis. L'idée d'une complexité territoriale nouvelle désigne, selon B. Debarbieux, (*op.cit.*) « l'ensemble des processus qui, dans les domaines politiques, économiques et sociaux, conduisent, d'une part, à une démultiplication et une imbrication des espaces de référence, d'autre part, à une différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées. En d'autres termes, l'hypothèse de la complexité territoriale suggère que le territoire et la territorialité, loin d'être des conceptions anachroniques du rapport à l'espace des sociétés contemporaines, loin d'être des modalités périmées de ce rapport, restent des outils opératoires d'analyse de ce rapport, à condition de renoncer au caractère uniscale et totalisant que la signification de chacun de ces termes avait pu prendre ».

Le risque participe de cette complexité nouvelle des constructions territoriales et des territorialités en mettant en œuvre trois processus qui diversifient les normes structurantes du rapport à l'espace. Ces processus sont les suivants :

- le risque modifie les processus de construction identitaire en fonction desquels se définissent groupes et individus contemporains. Les systèmes de valeurs d'une société du risque diffèrent en effet de ceux de la société industrielle. Le rapport à la nature n'est plus le même.

La nature n'est plus seulement l'objet d'une maîtrise technique. La nature est recherchée mais en même temps doit être préservée et protégée. Toutefois les enjeux du développement entrent parfois en contradiction avec ces objectifs. Le cas des espaces de renouvellement urbain est ici particulièrement significatif. Il exprime souvent la volonté de réintroduire la nature en ville en amont des projets urbains, mais il s'agit souvent d'une nature décor pour laquelle l'aléa est peu pris en compte.

- le risque existe parce qu'aux formes contemporaines de la sédentarité (celle de l'habiter notamment) se combinent les formes de la mobilité. Par conséquent les territoires à risque sont en perpétuel remodelage, et la notion de mémoire y prend des formes différentes. Seuls quelques marqueurs spatiaux (repères de crues, impacts d'inondations passées) révèlent le risque éventuel. Mais celui-ci est souvent peu présent dans les mentalités de populations qui ne s'installent dans un lit majeur que pour quelques années seulement, et qui donc ne craignent pas une crue centennale. Dans les espaces de renouvellement urbain, la complexité est d'autant plus grande que les configurations territoriales sont inédites et donc que rien dans l'espace ne traduit encore le risque.

- La complexité territoriale ne joue pas seulement à l'échelle des projets urbains. La société du risque est également une société mondialisée pour laquelle les échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence sont diversifiées. Les risques ne surgissent pas seulement à l'échelle locale, mais ont des répercussions à toutes les échelles simultanément, du local jusqu'au global.

- L'hypothèse d'une complexité territoriale invite, dans les contextes sociaux que l'on connaît, à s'interroger sur un possible accroissement des différences, voire des inégalités, des expériences territoriales. Tous les membres et tous les groupes de la société ne sont pas vulnérables de la même façon et leurs stratégies territoriales face au risque sont loin d'être identiques. Les territorialités des sociétés les plus vulnérables sont beaucoup plus figées et restent fortement sous l'emprise de l'aléa. Se pose alors la question de la capacité des représentations territoriales, démultipliées mais inégalement adaptées, à véhiculer un sens commun susceptible d'entretenir un lien fonctionnel et imaginaire entre les membres d'une même société : la représentation politique parvient-elle encore à assumer cette fonction ? Le concept de vulnérabilité donne une dimension éminemment politique aux territoires façonnés par le risque. Dans les espaces de renouvellement urbain, la question de la mixité sociale prend ici tout son sens. Il s'agit de ne pas exacerber la vulnérabilité de biens et de personnes face à un risque qui reste difficile à définir.

Le risque est révélateur d'une complexité territoriale qu'il contribue à renforcer. Le risque dépasse les territoires traditionnels. Alors que les territoires se multiplient, le risque ne correspond véritablement à aucun d'entre eux, non pas seulement dans leurs formes, mais

dans leur principe même. La territorialité générée par le risque se pose en termes économiques et sociaux fondamentalement nouveaux, et par conséquent est de plus en plus déroutante pour les pouvoirs politiques. Mais si le risque crée de nouvelles territorialités, ce n'est pas pour autant qu'il faut institutionnaliser ces territorialités. « Un peu de territorialité crée de la société et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine » (Brunet *et al.* 1992 cité par Vanier, 2005, p. 317). Le « tout territorial » peut devenir une idéologie et ne modifie pas en profondeur des territorialités qui existaient avant que le paradigme territorial n'occupe le terrain (Vanier, 2005, *op. cit.*).

En réalité, même s'il possède des caractéristiques propres, le risque, en tant que question transversale qui relève à la fois de l'urbanisme, du logement, du développement économique et de la gestion de l'environnement, ne peut renvoyer à un territoire unique aux frontières délimitées. Par delà ses dynamiques territoriales spécifiques, le risque renvoie à une multitude d'autres territoires, qu'ils soient institutionnels ou fonctionnels. Les frontières du risque sont par nature mouvantes et complexes. Or, on ne peut gérer la complexité en l'isolant des autres questions. Gérer le risque d'inondation, c'est gérer sur un territoire une dynamique à la fois naturelle et socio-spatiale qui prend sa source dans un autre, c'est « organiser l'action publique multi-échelle » (M. Vanier, *op.cit.*). Plus qu'au territoire, le risque renverrait au paradigme de l'interterritorialité développé par M. Vanier (*op.cit.*) qui face au modèle d'ensembles géographiques constitués de territoires emboîtés et hiérarchisés, propose une réflexion sur les entre-deux territoriaux, sur les tiers espaces, sur les interfaces afin de montrer que « la pluralité des expériences quotidiennes de références territoriales [...] s'accompagne de plus en plus d'une pluralité des échelles ». « L'interterritorialité ne serait alors rien d'autre, mais c'est déjà beaucoup, que l'arrangement de ces choix territoriaux, qu'il s'agisse de choix de pratiques sociales, ou de choix des politique publiques qui en résultent » (Vanier, *op. cit.* p. 334). Les réflexions sur l'interterritorialité, qui restent aujourd'hui largement ouvertes, permettraient de ne pas enfermer le risque dans un cadre rigide qui constituerait un obstacle supplémentaire à sa gestion et de mieux appréhender le caractère pluriel et composite du risque. Fixer un territoire du risque, reviendrait à affirmer qu'il y a des espaces à risque, c'est-à-dire des espaces victimes d'une contrainte forte, qu'il convient de territorialiser, afin de mieux contrôler, voire éliminer cette contrainte. Or, avoir recours à l'interterritorialité, c'est prendre conscience que le risque n'est pas extérieur à l'espace mais qu'il est une composante intrinsèque de cet espace au même titre que d'autres composantes. C'est également accepter que le risque n'est pas nécessairement au cœur des préoccupations territoriales actuelles. Les structures locales cherchent avant tout à définir des projets de développement économique et social et la gestion de la contrainte est seconde dans leurs agendas. Mais admettre que le risque peut être au croisement de chacun de ces enjeux prioritaires, c'est déjà lui redonner

toute sa place et ne pas nier son existence. Surtout le paradigme de l'interterritorialité permet d'approfondir les deux types de rapport à l'espace qui concernent le risque, à savoir le lieu et le réseau. Ainsi, l'analyse du risque renvoie, comme nous l'avons vu précédemment, à un rapport au lieu très spécifique. Or, les frontières du lieu dont le risque est une composante intrinsèque sont par nature mouvantes. Ce lieu est intimement lié au fleuve, mais il est difficile abstraitement de déterminer quel est le tronçon du fleuve concerné, l'épaisseur de l'espace structuré par le fleuve de part et d'autre de ces rives, sans prendre en compte la pratique et le vécu du territoire du fleuve. Nous nous situons bien dans une interterritorialité définie par des références territoriales fortes comme les valeurs associées au fleuve et dont on peut voir des marqueurs spatiaux dans la manière dont le fleuve est aménagé et vécu, mais sans limites territoriales nécessairement précises. Le risque renvoie également à la notion de réseau, dans la mesure où dans une économie mondialisée, les impacts d'une inondation à une échelle locale, peuvent avoir des effets indirects à bien d'autres échelles jusqu'à l'échelle globale. Une catastrophe rompt les interrelations entre le territoire et crée de la discontinuité multi-échelle. Les inondations en Seine-Amont et dans l'Est londonien constituent une forme de risque inédite pour les deux pays, dans la mesure où il s'agit d'espaces appartenant à deux capitales qui sont d'autre part deux métropoles européennes et mondiales. Le recours à l'interterritorialité permet ici de prendre en compte les articulations entre échelles, de réfléchir aux interfaces territoriales, afin de mieux anticiper la rupture et la discontinuité. En cas de crise, les discontinuités apparaîtront non seulement au sein des espaces métropolitains mais également au sein du réseau de métropoles auquel appartiennent les deux capitales. Au sein des agglomérations, le paradigme de l'interterritorialité permet de comprendre comment la ville renouvelée se construit aux interstices de l'espace urbain classique.

2. Risque et échelle.

Traditionnellement l'échelle est perçue comme un contenant fixe aux limites bien déterminées et la multiplicité des échelles renvoie à la somme de contenants de taille variée qui s'emboîtent les uns dans les autres. Or, il s'agit d'une définition très réductrice, voire fautive de l'échelle géographique. C'est considérer l'échelle uniquement comme un concept spatial où prévalent les notions de distance, de limites, d'extension, de dispersion, de connectivité au même titre que pour l'espace, la localisation, le territoire... (Brenner, 2001). L'échelle n'est ni un donné, ni quelque chose d'inévitable¹. Pour comprendre en profondeur le

¹ « A crucial insight emerging from scale research, therefore, is that geographical scale is in no sense natural or given. There is nothing inevitable about global, national or urban scale, for instance. These are specific to certain historical and geographical locations, they change over time, sometimes rapidly, sometimes slowly, and in some cases a scale that operates in one society may fail to appear in another. Accordingly, nation-states are a very powerful scale of social organization today, even if their power is threatened, but nation-states were rare before the seventeenth century in Europe » (Smith, N., 2000, p 725).

concept d'échelle, il est nécessaire d'avoir une vision dynamique de celui-ci et de s'interroger sur la production d'échelle. L'échelle est la métrique de la différenciation géographique (Smith, 2000). Or l'échelle est une production sociale complémentaire mais distincte du territoire ou du lieu. Qu'est-ce qui change lorsque l'on change d'échelle ? Un saut d'échelle ne constitue pas seulement un changement de grandeur mathématique. La simple existence d'organisations à différentes échelles n'entraîne pas nécessairement socialement ou politiquement des effets d'échelle. Selon Brenner (*op.cit.*), la confusion vient du fait que les termes du champ lexical auxquels renvoie la notion d'échelle (local, urbain, régional, national, global) sont également utilisés comme des qualificatifs spatiaux pour désigner le contenu sociologique de processus économiques, sociaux, politiques particuliers, alors que le terme d'échelon serait plus approprié.

Qualitativement ce qui se passe à l'échelle locale ne peut être analysé de la même manière que ce qui se passe à l'échelle mondiale, car qualitativement, la notion de distance s'y exprime différemment avec des implications fortes sur la nature des rapports sociaux. « La spécificité des espaces sociaux conduit aussi à distinguer niveau de taille et niveau de complexité : un grand espace englobe de plus petits mais ne les contient pas, car dans chaque grain, il y a une certaine présence du Monde, que sa taille apparente ne suffit pas à indiquer, et un petit quelque chose qui lui est propre » (Lévy, 2003a). A cet égard, le néologisme *glocalization* qui exprime l'interpénétration de l'échelle locale et de l'échelle globale dans le cadre du système-monde permet de comprendre la spécificité de la production d'effets scalaires. L'échelle géographique fournit dans ce cas un vocabulaire conceptuel pour analyser la manière dont se construisent et se différencient les relations sociales au sein d'unités spatiales distinctes (même si elles sont intimement liées) dans le contexte de la mondialisation. Selon Brenner (2001), la structuration de l'espace social en plusieurs niveaux scalaires fait uniquement référence à la perpétuelle création de hiérarchies entre des unités spatiales verticalement différenciées. L'échelle géographique ne renvoie pas à la totalité des pratiques socio-spatiales mais doit être considérée comme une dimension essentielle de la différenciation géographique, un système hiérarchiquement ordonné d'enveloppes spatiales provisoirement délimitées qui sont à leur tour situées dans un champ géographique plus large et aux multiples facettes. Au total, l'échelle constitue un concept géographique bien spécifique dont on peut dégager les principales caractéristiques afin de l'appliquer à notre objet d'étude : le risque. Nous reprendrons ici le cadre conceptuel élaboré par Brenner (*op.cit.*) pour montrer en quoi l'approche multiscalaire permet d'approfondir notre réflexion sur la gestion territorialisée du risque.

- La structuration de l'espace en plusieurs niveaux scalaires est un des aspects de la production de l'espace social. Dès qu'un processus économique, politique ou social est

différencié en une hiérarchie verticale d'unités spatiales, le problème d'échelle apparaît. C'est le cas pour le risque d'inondation qui au cours de l'histoire a d'abord été un enjeu local. Les populations riveraines mettaient en place des mesures pour se protéger des crues d'un fleuve. Mais à partir du moment où le pouvoir central intervient, pour l'indemnisation des victimes ou pour intervenir dans l'aménagement des fleuves, le problème est hiérarchisé à plusieurs niveaux de pouvoirs et devient un objet multiscale.

- La structuration de l'espace en plusieurs niveaux scalaires est en constante évolution sous l'effet des transformations sociales au quotidien (à travers les pratiques, les habitudes, les expériences les négociations mais aussi les conflits). Ainsi avec la mise en réseau des territoires dans le cadre d'une économie mondialisée, les impacts d'une inondation ne jouent plus seulement à l'échelle locale, mais jouent également aux échelles régionales, nationales et mondiales, comme l'ont montré par exemple les inondations survenues à la Nouvelle-Orléans, suite au passage de l'ouragan Katrina. La notion de production d'échelle est également essentielle pour comprendre les dynamiques propres au renouvellement urbain. Ainsi Seine-Amont est souvent présenté comme un territoire d'importance régionale, tandis que les projets du *Thames Gateway* sont affichés comme des enjeux nationaux voire européens. Mais l'étude des deux terrains nous a permis de constater le décalage entre l'échelle annoncée et la production effective d'échelle. Le *Thames Gateway* est plus important que Seine-Amont par la taille et surtout l'étendue spatiale des projets, mais excepté le site olympique, qui doit être une vitrine pour le monde entier, chaque projet a une importance régionale répondant au besoin de logements de la capitale. Il manque une cohérence d'ensemble au projet afin qu'il ait un véritable rayonnement national et européen.

- La structuration de l'espace en plusieurs niveaux scalaires est liée aux autres formes de production d'espace social comme la territorialisation. Ainsi l'échelle étatique qui est de plus en plus importante en matière de gestion du risque, s'est construite par territorialisation du pouvoir central lors de la construction de l'État moderne. Gérer les risques à l'échelle nationale, c'est aussi garantir la sécurité et la stabilité du territoire construit par le pouvoir central.

- Il existe une multitude de configurations d'échelles. Le risque est un objet multiscale à l'infini. Nous pouvons le considérer tant à l'échelle de la parcelle, que du quartier, de l'espace inondé, de la commune, de la structure intercommunale, de l'échelle du bassin versant, de la région, de l'État, etc., dans la mesure où à toutes ces échelles on peut trouver des acteurs impliqués dans la gestion du risque et qui vont avoir une vision différente de celle-ci selon le niveau où ils se situent dans la hiérarchie des échelles.

- Les différentes échelles qui structurent l'espace s'interpénètrent. L'articulation entre les échelles se fait en partie par l'intermédiaire des réseaux horizontaux dispersés à travers

différents niveaux scalaires. Pour mettre en place une gestion efficace du risque, il est nécessaire de comprendre la manière dont le risque est imbriqué dans ces différents niveaux scalaires. Le concept d'échelle permet ici d'approfondir la notion de résilience. Les travaux sur la résilience des systèmes socio-écologiques (Walker *et al.*, 2002 ; Carpenter *et al.* 2001) envisagent les systèmes comme des entités bien définies, or l'analyse de la résilience de systèmes territoriaux à différentes échelles permettrait de prendre en compte les effets indirects à d'autres échelles de politiques localisées. L'amélioration de la résilience du bâti à l'inondation ne suffit pas à concevoir la résilience de l'ensemble d'un quartier ou d'une agglomération.

- Les conséquences sociales et politiques de l'existence d'une pluralité d'échelles dépendent des contextes spécifiques à chaque situation. Il est donc difficile d'adopter des discours généraux sur les emboîtements d'échelle du local jusqu'au global, il est nécessaire de bien prendre en compte les contextes particuliers. Même si les comparaisons internationales peuvent être très fructueuses, la gestion du risque aura nécessairement des spécificités nationales. La comparaison des systèmes de gestion des inondations français et anglais dans la seconde partie permettra de le mettre en évidence.

- Même si les configurations d'échelles peuvent être multiples, la délimitation ou au contraire la suppression de certaines échelles conditionne l'évolution de ces configurations. Ainsi, au Royaume-Uni la suppression par le gouvernement de M. Thatcher de l'échelle métropolitaine a considérablement transformé la gestion des aires métropolitaines comme Manchester ou Londres, bien que l'urbanisation ait évolué indépendamment de la suppression de ce niveau scalaire.

Même si les concepts d'échelle et de territoire sont bien distincts, ils ne peuvent être considérés l'un sans l'autre dans le cadre de l'étude d'un objet politique tel que le risque. Dans la littérature anglo-saxonne récente, le terme de territoire apparaît dans les travaux de géographie économique et politique pour évoquer les recompositions spatiales engendrées par la mondialisation sous les vocables de *de-territorialisation* et de *re-territorialisation* (Brenner¹, 1999, 2004). La disparition des territoires dans le cadre de l'explosion de flux d'hommes, de marchandises et de capitaux, renvoie à la disparition du cadre étatique au profit de l'échelle mondiale, ce qui n'est pas sans entraîner la création de nouveaux cadres institutionnels à l'échelle locale. Jusque là le territoire (*territory*) renvoyait principalement pour les anglo-saxons aux frontières de l'État moderne. Il s'agissait d'un cadre fixe qui ne posait pas problème. Toutefois, pour Brenner (1999), un grand nombre de travaux sur la re-territorialisation se contentent de penser les nouveaux territoires qui émergent à l'échelle locale, comme

1 « Globalization therefore entails a dialectical interplay between the endemic drive towards space-time compression under capitalism (the moment of *deterritorialization*) and the continual production of relatively fixed, provisionally stabilized configurations of territorial organization on multiple geographical scales (the moment of *reterritorialization*). » (Brenner, 1999, p 43).

des contenants territoriaux fixes, à l'image du cadre étatique lorsque celui-ci était le seul centre du pouvoir, sans analyser la manière dont ce cadre étatique est restructuré et transformé à l'échelle locale. Le processus de reterritorialisation est un processus dialectique et dynamique¹. Le principal enjeu de la gestion du risque aujourd'hui est par conséquent d'intégrer le risque au sein de recompositions territoriales complexes et multiscales. Si le concept de territoire permet de mieux appréhender les interdépendances entre risque et espace, celui d'échelle permet de penser les articulations entre les différents niveaux de gestion.

3. Gérer le risque au sein des cadres traditionnels ?

La complexité territoriale, l'interterritorialité semblent de plus en plus caractériser les questions d'aménagement et le risque n'échappe pas à ce processus. Mais est-ce à dire pour autant que le territoire est obsolète ? Si « tout ne se joue pas sur le territoire », si « l'enfermement territorial, même issu de la recherche d'un optimum fonctionnel ou d'un cadre légitime, est bien souvent négateur d'une spatialité complexe » (Antheaume, Giraut, 2005, p 30), l'enjeu territorial existe et l'analyse des dynamiques territoriales propres au risque nous l'a montré. Mais il s'agit peut-être désormais de réfléchir dans un cadre théorique renouvelé et de penser la territorialisation du risque dans la perspective de la complexité. S'il nous est apparu aux débuts de notre réflexion pertinent de pouvoir poser la question d'un territoire du risque, c'était dans la perspective de faciliter la gestion de celui-ci, afin de réduire les confusions existantes sur les finalités de politique de gestion des inondations ainsi que sur les attributions des différents acteurs concernés. A ce stade de notre réflexion, il s'agit de préciser le contenu d'un tel territoire du risque. Nous avons montré que le territoire permettait de comprendre les relations intrinsèques entre risque et espace. Nous avons insisté sur l'extrême richesse du concept de territoire qui se traduit également par une grande complexité. Ainsi nous avons mis en évidence les deux « pôles » du territoire, l'un tendant vers le pouvoir, vers le politique, quand l'autre tendait davantage vers les représentations individuelles et collectives. Même si ces deux pôles ont de nombreux points de rencontre, les différents travaux sur le concept de territoire mettent en évidence la nécessité de s'appuyer sur l'un pour intégrer l'autre (Dubresson, Jaglin, 2005).

Si le risque est un objet social qui renvoie aux relations nature/société qui sont en

¹ « Meanwhile, because globalization is understood primarily as world-scale process, the role of national and sub-national territorial transformations in the globalization process cannot be explicitly analyzed. In this sense, even their unit of analysis is extended beyond national territorial boundaries, “world society” approaches remain deeply embedded within a state-centric epistemology that conceives space – on both global and national scales – as a timeless, territorial container of social relations. The preconstituted geographical space of the globe is presumed to be simply filled by the sociocultural practices associated with the globalization process rather than being produced, reconfigured, or transformed through the latter. » (Brenner, 1999, p 55).

grande partie soumises au filtre de la perception, il apparaît peu envisageable de construire le territoire du risque sur le pôle des représentations. En effet, le risque est un objet complexe, et malgré l'importance quantitative et qualitative des travaux qui contribuent à améliorer notre compréhension de ce concept, les représentations du risque renvoient à un trop grand nombre de paramètres individuels et collectifs pour pouvoir construire un territoire du risque qui ait du sens. Ainsi les travaux sur les représentations du risque (Kunreuther, Slovic, 1986 ; Kaspersen et al., 1988 ; Fordham, 1993 ; Hubert, De Vanssay 2005 ; Vinet, Defossez, 2006) montrent que les populations riveraines des fleuves n'ont pas une idée abstraite et générale de l'inondation. La représentation fait souvent appel au souvenir d'épisodes vécus, de l'information diffusée par l'action publique locale, mais aussi de la relation que les individus entretiennent avec leur environnement de proximité. Le plaisir d'habiter dans un environnement aquatique est souvent considéré comme supérieur aux désagréments provoqués par les débordements de la rivière. Si ces quelques généralités peuvent paraître caricaturales, il n'en reste pas moins vrai que les représentations du risque d'inondation renvoient à des espaces beaucoup trop pluriels pour constituer un cadre opératoire. Tout au plus seront-elles suffisamment cohérentes localement pour créer un cadre pour l'action. En réalité, l'impossibilité de définir un territoire du risque fondé sur les représentations, renvoie à la difficulté de passer de la somme des territorialités individuelles que les différentes enquêtes sur le risque peuvent mettre clairement en évidence, à une territorialité collective autour du risque. Si les représentations que j'ai du risque, les pratiques que je développe autour du fleuve sont aussi celles des autres habitants et dans une certaine mesure m'identifient à cet espace, à ce lieu, et par conséquent à l'ensemble de ceux qui y vivent, le passage de l'individuel au collectif ne va pas de soi. En effet, « le passage de l'individuel au collectif est aussi politique, au sens où il implique une organisation du groupe » (Gervais-Lambony, 2003). Or, dans le cas du risque, il est très difficile de faire adopter par le politique les représentations des inondations comme référence identitaire, tant celles-ci sont confuses et parfois niées, au profit de la mise en valeur des aménités du fleuve. Surtout les représentations du risque ne sont pas toujours visibles, tant elles dépendent du caractère récent ou non d'une inondation vécue.

Or gérer le risque, c'est définir des outils opérationnels pour le réduire, c'est agir sur lui, le maîtriser, le contrôler, le gouverner sur le long terme, en l'intégrant aux autres enjeux territoriaux. On se situe donc très nettement du côté du territoire au sens premier du terme, c'est-à-dire du territoire politique que nous avons présenté précédemment. Il s'agit pour les acteurs concernés de définir certaines stratégies d'action sur un espace donné, afin de mettre en place des mesures spécifiques concernant cet espace.

Cependant, de nombreuses études (Veyret, 2005 ; Veyret *et al.* 2005 ; Laganier (dir.) 2006) soulignent l'inefficacité des territoires politiques traditionnels. Ainsi, les structures

administratives apparaissent mal adaptées à une gestion de l'eau par bassin. De plus, la logique des élus est la plupart du temps de se faire réélire. Ils ont donc une vision à court terme de la gestion de leur territoire¹, alors que les inondations impliquent des prises de décision sur le long terme.

Le choix d'un territoire du risque qui penche davantage du côté du politique ou davantage du côté des représentations, n'est donc pas aisé. Cependant, dans un contexte de complexité territoriale toujours plus grande et dans un souci de visibilité du risque, peut-être est-il plus opératoire d'intervenir au sein des cadres traditionnels mais en y intégrant les dynamiques territoriales propres au risque. Dès lors, il s'agit d'intégrer le système d'acteurs auquel renvoie le risque, ainsi que les logiques spatiales propres à ces acteurs (populations comprises) dans les cadres administratifs existants. L'objectif de la mise en regard des concepts de risque et de territoire ne permet pas tant de définir un territoire du risque que de réfléchir aux processus, aux dynamiques à mettre en œuvre pour intégrer le risque dans la complexité des territoires contemporains. Nous sommes plus dans la territorialisation que dans le territoire. Dès lors, le territoire du risque constitue pour nous un cadre épistémologique qui permet de souligner les dynamiques territoriales propres au risque, mais il ne s'agit nullement d'une réalité concrète. Concevoir un territoire du risque, nous permet de mieux comprendre comment il est possible d'un point de vue théorique d'intégrer le risque dans la complexité territoriale des espaces de renouvellement urbain. Notre démarche épistémologique se rapproche ici de celle de R.D. Sack (2000) pour qui la conceptualisation du territoire et de la territorialité, même si ceux-ci n'existent jamais de manière indépendante dans la réalité, permet d'extraire une des composantes du lieu (figure 1.47).

Pour cet auteur, le lieu renvoie simultanément à trois sphères, la sphère des règles du dedans et dehors (*in/out of place rules*), la sphère des interactions spatiales, et la sphère des apparences et de la réalité. Un lieu avec ses règles crée des interactions spatiales particulières, il revêt une apparence dont la signification peut être questionnée. Chaque fois qu'une des trois sphères est modifiée, cela a donc une influence sur les deux autres. Lorsqu'un objet est pris dans la sphère des règles du dedans et du dehors, il devient « socialisé », lorsqu'il est en interaction spatiale avec d'autres objets il est « matérialisé » et lorsqu'il entre dans la sphère de la profondeur et de l'apparence, il fait sens et peut être problématisé. Or, la territorialité ne concerne que la sphère des relations sociales, appelée aussi la sphère de la règle du dedans et du dehors. Cela signifie que si l'on accepte les règles qui sont l'expression de stratégies de pouvoirs, on appartient à la sphère, mais si on ne les accepte pas on en est exclu. Si l'on se concentre sur la question du contrôle de l'espace et des relations sociales qui renvoient à

¹ Même pour des maires qui sont au pouvoir depuis plusieurs mandats comme c'est le cas à Vitry-sur-Seine, la fréquence des échéances électorales les empêche d'inscrire ouvertement le risque au centre de leurs priorités.

des enjeux de pouvoir, le lieu devient territoire, mais si l'on si l'on regarde le lieu dans son ensemble, c'est-à-dire au carrefour des trois sphères, aucune n'a plus d'importance que les autres. Elles sont chacune constitutive de la nature complexe du lieu, elles le définissent. Ainsi, pour Sack, le territoire constitue uniquement un cadre épistémologique pour mieux penser la sphère des relations sociales. Il s'agit d'une réflexion approfondie sur les notions de pouvoir et de limites. Bien sûr, au sein d'un territoire au sens sackien du terme, il peut y avoir des interactions spatiales et du sens mais ils ne doivent alors être considérés que comme des facteurs permettant d'expliquer la nature des relations sociales et des enjeux de pouvoir. Sack (2000) considère d'ailleurs que la théorie du lieu et de l'espace qu'il développe dans *Homo geographicus* (1997) permet de mieux appréhender les réalités contemporaines (notamment dans le contexte de la mise en réseau des espaces dans le cadre de la mondialisation) que le modèle du territoire, défini avant tout par ses limites, ses frontières.

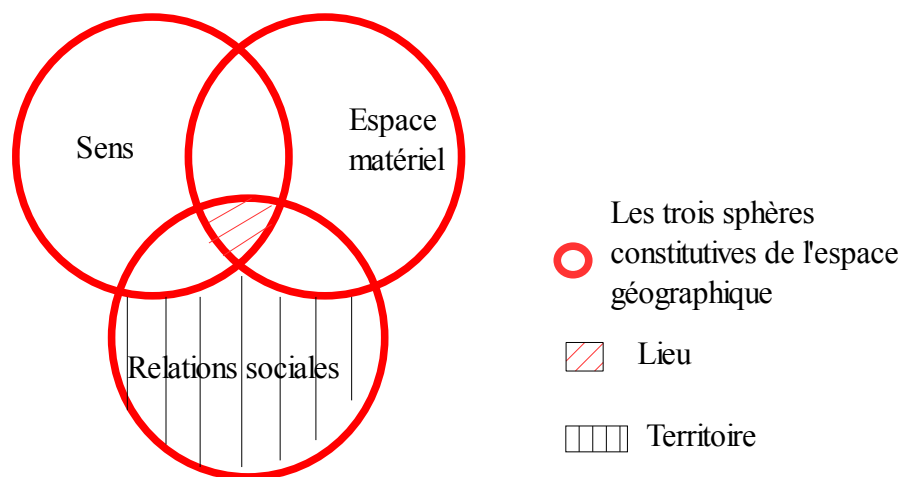


Figure 1.47 : Le territoire : un cadre épistémologique pour penser les relations sociales et les enjeux de pouvoir (D'après Sack, 2000, modifié S. Beucher).

En définitive, l'analyse du risque en terme de territoire offre un cadre épistémologique très riche pour concevoir les enjeux de sa gestion. Toutefois, il s'agit moins de déterminer un territoire du risque, que de « restituer le territoire au risque » (Laganier, 2006), en définissant un projet global articulant le risque à l'ensemble des questions d'aménagement voire de « ménagement » du ou des territoires.

Conclusion du chapitre 2.

Au total, l'analyse du risque sous l'angle du territoire permet de mieux comprendre les caractéristiques des lieux à risques, de montrer que le risque n'est pas un agent perturbateur des espaces et des lieux, qu'il fait partie de l'identité de ces lieux, que ces lieux se sont construits autour, avec ou contre le risque, mais en tous cas par rapport à lui. Le concept de territoire permet d'appréhender l'épaisseur spatiale, temporelle mais aussi culturelle de l'objet inondation. L'introduction du concept de territoire nous a conduit à envisager le rapport entre le risque et l'espace comme un processus dynamique, où le risque n'est pas extérieur à l'espace. L'analyse des processus de territorialisation du risque permet de mettre en évidence une double logique : une logique politique qui permet l'analyse de stratégies de pouvoir au sein d'un espace, et une logique plus identitaire qui permet davantage d'envisager les représentations du risque et la manière dont elles influent sur l'habiter. Ces logiques sont complémentaires et sont toutes deux à prendre en compte pour saisir au mieux la réalité du risque, mais en même temps il est difficile de les penser ensemble sans être confronté à un certain nombre de contradictions. Ainsi, si la réflexion sur la territorialisation au sens politique telle que la définit Sack (1986) permet de mettre en évidence les enjeux d'une gestion cohérente du risque, elle nous invite à définir des limites, des frontières pour les territoires de la gestion du risque, alors que le risque d'une certaine manière échappe à la notion de limite. En tous cas, il est très difficile d'établir des limites figées du risque à la fois dans l'espace et dans le temps. Le concept anglo-saxon de *place* semble mieux correspondre à la complexité du risque, en impliquant à la fois les relations de pouvoirs, mais aussi la sphère des significations ainsi que celle des interactions spatiales, mais il reste à définir quel sens donner à un lieu en partie défini par le risque, quand les représentations de celui-ci sont multiples. Nous avons donc ici une importante difficulté épistémologique à résoudre. D'un côté le passage par la territorialisation au sens sackien du terme nous aide à clarifier les stratégies de contrôle et d'appropriation d'un espace mais aussi les attributions des acteurs impliqués dans la gestion du risque. Dans le cadre de notre réflexion sur le renouvellement urbain, cela nous permet de déterminer les enjeux de pouvoirs sous-jacents et de comprendre pourquoi le risque, qui apparaît comme une caractéristique fondamentale de ces espaces, est souvent largement sous-estimé. Mais d'un autre côté, ce passage nous oblige à penser en termes de limites qui ne coïncident pas nécessairement avec les limites qui pourraient apparaître si l'on raisonnait plutôt en terme de territorialisation du vécu et des représentations. Cette deuxième catégorie de limites est d'ailleurs beaucoup plus poreuse et mouvante. Afin que la réflexion sur la territorialisation du risque soit intéressante et pertinente, il est peut-être plus opportun de considérer ce qui peut faire le lien entre les deux dynamiques, à savoir les acteurs. Le risque se

situé en effet au carrefour des stratégies spatiales d'acteurs multiples. D'un côté, les populations à titre individuel ou collectif se représentent le risque et l'intègrent ou non à leurs pratiques, de l'autre les politiques, les gestionnaires ou les experts spatialisent le risque afin de donner un cadre à sa gestion. L'enjeu est d'articuler ces deux systèmes d'acteurs, sachant qu'une même personne peut d'ailleurs appartenir à chacun d'entre eux. Ainsi, la territorialisation du risque s'avère inefficace si elle n'est pas accompagnée de mécanismes qui permettent aux différents acteurs de penser ensemble le risque afin qu'il ait un contenu spatial cohérent. Penser la territorialisation du risque au sein d'espaces urbains complexes implique de considérer que l'essence du territoire n'est pas tant dans ses limites que dans la manière dont les acteurs géographiques mettent en place des stratégies spatiales en son sein (figure 1.48). Une des limites des politiques actuelles de gestion du risque réside peut-être dans la non prise en compte des spécificités de l'ensemble des acteurs géographiques concernés. Le référentiel-habitant ne peut ainsi être oublié dans les politiques de gestion du risque. C'est la réflexion sur les acteurs géographiques, l'analyse de leurs discours et de leurs stratégies qui peut nous permettre d'intégrer la question des représentations au sein des territoires politiques. Dès lors, tout l'enjeu de notre travail est de réfléchir à la manière dont on peut faire évoluer la gestion du risque au sein des cadres traditionnels, comment on peut passer d'un système traditionnel de gouvernement des risques aux mains de quelques acteurs publics, à une véritable gouvernance qui permette d'impliquer l'ensemble des acteurs et de leurs territorialités. Celles-ci peuvent être de nature politique et renvoyer à des stratégies de contrôle et de pouvoir ou bien de nature culturelle et identitaire.

En définitive, même si les territoires institutionnels apparaissent souvent obsolètes pour gérer le risque, il semble peu probable que la création de nouveaux périmètres de gestion soit pertinente, dans la mesure où ces nouveaux cadres d'action seront peu lisibles, et surtout où ils ne permettront pas plus que les cadres traditionnels d'appréhender un phénomène par nature transversal de par l'ensemble des espaces qu'il traverse à toutes les échelles, mais aussi de par l'ensemble des domaines qu'il implique. Les relations entre risque et espace se situent plutôt du côté de la territorialisation, de la territorialité, voire de l'interterritorialité, avec des dynamiques territoriales complexes que l'on ne peut ancrer dans un territoire bien défini. Il s'agit de prendre en compte au sein des territoires la pluralité et la complexité engendrées par l'interterritorialité. Dans le cas du risque, il s'agit de voir comment il est possible de faire évoluer la gestion des inondations au sein des cadres traditionnels. Il ne s'agit pas tant de remettre en cause les limites de ces cadres que leurs modalités d'action. Il s'agit d'admettre pour les acteurs publics qu'ils peuvent produire, construire des territoires qui ne correspondent pas toujours à leur périmètre légal d'action et qu'ils doivent pour cela coopérer, joindre leurs efforts avec les structures voisines. « Si le gouvernement est la forme achevée du

pouvoir territorialisé, alors la gouvernance est sans doute la condition du pouvoir interterritorialisé » (Vanier, *op.cit.*, p. 332)

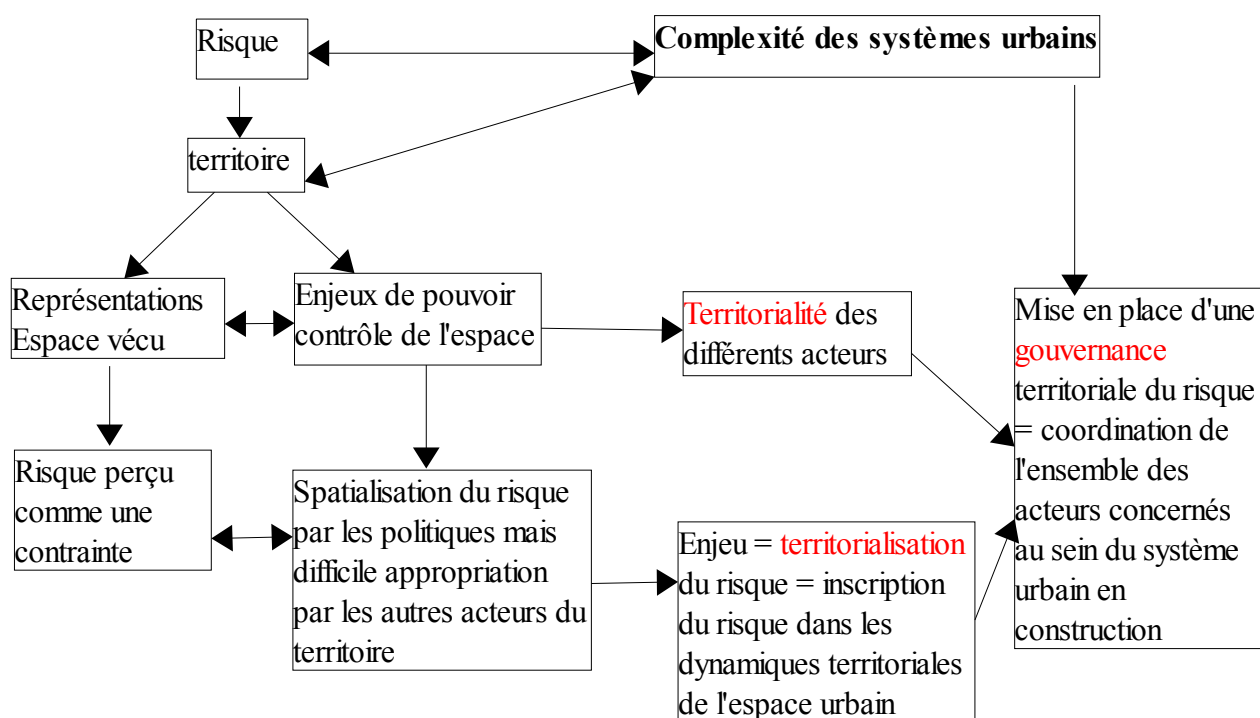


Figure 1.48 : Enjeux de la mise en place d'une gouvernance territoriale du risque.
(Réalisation S. Beucher).

Chapitre 3 : Intégrer le risque dans la gouvernance des espaces de renouvellement urbain.

Les travaux de recherche qui ont introduit le concept de territoire ou de lieu dans leurs réflexions ont permis de sortir de l'approche techniciste du risque qui a aujourd'hui montré ses limites (Pigeon, 2007). En effet la gestion technique des inondations (par endiguement, construction de barrages, etc.) se basait sur le présupposé que le risque était une contrainte extérieure à l'espace au sein duquel il se produisait, et donc que l'on pouvait aisément supprimer cette contrainte. Or, l'analyse du risque sous l'angle du lieu ou du territoire fait apparaître la grande complexité des rapports entre risque et espace, et met en évidence le risque comme une composante intrinsèque de l'espace. Le territoire ou plutôt la territorialisation, de par leur richesse conceptuelle, permettent de saisir le caractère visible et invisible du risque, les ruptures qu'il peut générer tout en s'inscrivant dans le temps long, son statut d'interface entre nature et société. Objet social intégrant des faits de nature mais également objet politique et économique, le risque se diffuse dans l'ensemble des territoires dont il constitue une composante. Le rapprochement entre les concepts de risque et de territoire ne nous incite pas à envisager un territoire du risque qui serait le cadre pertinent de gestion de celui-ci. Le risque s'inscrit dans différentes configurations territoriales et l'interterritorialité permet de définir plus justement les rapports entre risque et espace. Cela suppose moins un travail sur les limites des différents périmètres de gestion que sur les mécanismes de coordination, d'articulation des multiples stratégies spatiales des acteurs à toutes les échelles.

Les espaces de renouvellement urbain constituent un cadre intéressant pour repenser les inondations comme une spécificité des espaces concernés et les prendre en compte comme telles en amont des projets urbains. L'ère de la ville renouvelée offre une opportunité exceptionnelle pour penser l'urbain de manière globale et transversale, pour appréhender sa complexité comme un tout et non de manière sectorielle. De nouveaux systèmes d'acteurs apparaissent, des mécanismes de gouvernance se définissent, les réflexions sur l'objet urbain n'ont jamais été aussi foisonnantes. La gouvernance du risque semble pouvoir s'inscrire assez aisément dans la gouvernance des nouveaux « morceaux de ville ». Toutefois l'abondance des discours sur la gouvernance urbaine masque la fréquente absence de cohérence des projets. De surcroît si la complexité urbaine est clairement dite, elle n'est jamais approfondie. La faiblesse des réflexions sur les inondations est à cet égard très significative. Le consensus apparent autour de quelques projets phares empêche la prise en compte de toutes les caractéristiques des territoires en reconstruction. Or, la priorité accordée à certaines thématiques plutôt qu'à d'autres remet en cause la cohésion et la continuité territoriale, puisqu'un territoire ne peut fonctionner si l'on occulte une partie de ce qui le constitue. Dès lors, l'enjeu de ce

chapitre est de réfléchir à la place du risque en tant que composante territoriale parmi d'autres, sans le nier mais sans le surévaluer non plus, afin d'envisager une gestion viable et reconnue par l'ensemble des acteurs. Cela pose la question du développement des territoires urbains en reconstruction et de la définition des principes de ce développement. La difficulté d'appréhender ensemble des enjeux contradictoires renvoie aux limites et aux paradoxes de la ville durable et dans cette perspective les projets de renouvellement urbain deviennent les laboratoires pour construire la ville durable.

I. Le renouvellement urbain : un changement d'échelle dans la politique de la ville.

Les enjeux du renouvellement urbain sont multiples et dépassent largement l'échelle locale. De plus, ils nécessitent l'intervention de nombreux acteurs publics et privés. Le renouvellement urbain n'est pas seulement l'apparition de nouveaux « morceaux de ville », c'est aussi l'invention de nouvelles manières de penser, aménager et gouverner la ville.

1. Qu'est-ce que le renouvellement urbain ?

Le renouvellement urbain est une notion récente. En France, le terme a été introduit dans le titre de la « Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 dite loi SRU. Jusque là, on utilisait plutôt les termes de rénovation, reconstruction, requalification, réhabilitation, reconstruction de la ville sur elle-même. La Loi SRU a pour objectif de freiner l'étalement urbain en préconisant de nouvelles formules à appliquer à la reconquête ou la réhabilitation des tissus déjà urbanisés. Cette loi donne une nouvelle impulsion à la démarche des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain¹ (ORU), initiée en 1999. En Angleterre, le terme de renaissance urbaine se diffuse après la publication de *Towards an Urban Renaissance* par l'architecte anglais Richard Rogers en 1999, rapport réalisé à la demande du gouvernement² et qui a attiré l'attention publique et politique sur la ville comme lieu de dynamisme économique et social. Le document propose des pistes de réflexion pour accompagner la volonté du gouvernement d'impulser la régénération des emprises industrielles, par la construction de 60% des nouveaux logements sur des *brownfields*³. Mais, l'apparition des termes de renaissance urbaine ou de renouvellement urbain marque-t-elle simplement une innovation de vocabulaire ou bien témoigne-t-elle d'orientations, de conceptions ou de pratiques nouvelles ? En France, la notion semble assez éphémère puisqu'elle a peu été explicitée par la loi SRU et que « ni le terme, ni la rhétorique du renouvellement urbain n'ont été repris par la loi d'orientation et de programmation « pour la ville et la rénovation urbaine » (loi Borloo) d'août 2003 » (Bonneville, 2004, p. 7). Toutefois, la loi a été suivie de la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

1 En 1999, dans le cadre de la mise en place des nouveaux dispositifs d'intervention sur les quartiers, l'État a renouvelé le dispositif GPU qui est devenu GPV (grand projet de ville) et a créé le dispositif opération de renouvellement urbain, qui est en fait un échelon intermédiaire. Le GPV se caractérise par un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique de développement de leur agglomération. L'ORU totalement intégrée dans le contrat de ville, vient le compléter en termes d'investissement urbain (Martin, Pacquot, 2003).

2 En 1998, le Premier ministre demande à R. Rogers de fonder un groupe de réflexion l'*Urban Task Force* afin d'identifier les causes du déclin des villes, et de définir les grandes orientations du futur des villes britanniques tant du point de vue architectural que du bien-être social ou de la responsabilité environnementale.

3 Les *brownfields* désignent des sites qui ont fait l'objet d'un développement antérieur et qui ne sont pas entièrement utilisés ; ils peuvent être partiellement occupés, abandonnés ou contaminés. Ils s'opposent aux *greenfields* qu'il s'agit de protéger, dans une perspective de développement durable.

L'ANRU est un établissement public industriel et commercial (EPIC), créée dans le but de simplifier l'ensemble des procédures en regroupant dans un premier temps l'ensemble des financements du secteur. Elle globalise et pérennise les financements de l'État et des partenaires publics et privés engagés dans les programmes énoncés par la loi du 1er août 2003. En Angleterre, la politique de renaissance urbaine s'est traduite par un renforcement du rôle de l'*English Partnerships*¹, agence nationale de régénération qui aide le gouvernement dans ses opérations de rénovation urbaine afin de favoriser la croissance durable du pays. *English Partnerships* définit des stratégies globales d'aménagement en conformité avec les plans d'urbanisme et participe au financement du renouvellement urbain. Son activité se fonde sur le partenariat en particulier avec les arrondissements et les agences régionales de développement (RDAs). Elle est également à la tête du *Millenium Communities Programme*, lancé en 1997 et qui concerne 6000 logements dans sept localités du pays (Cullingworth, Nadin, 2006). L'objectif est la réalisation de projets qui puissent servir d'exemple de projets urbains durables pour les autorités locales et l'industrie du bâtiment. Les principes de développement durable tels que la mise en œuvre d'un réseau de transport en commun, l'autosuffisance énergétique, la mixité sociale, l'implication des populations et la création de pôles d'emploi, sont les moteurs de son action.

En réalité, que ce soit en France ou en Angleterre, le renouvellement urbain était pratiqué avant le début du XXI^e siècle. C'est la politique des ZAC (zone d'aménagement concerté), ou les sites d'intervention prioritaires concernés par les contrats de ville en France. En Angleterre, cela correspond aux *Urban Programms* lancés en 1969 par les travaillistes pour améliorer l'emploi, réduire les friches industrielles, ou limiter le nombre de mal-logés. Cela renvoie également aux zones d'entreprises² (*enterprise zones*), initiative du gouvernement Thatcher en 1981 afin de favoriser la création d'emplois dans des zones défavorisées, ou encore aux *Urban Development Corporations* (UDC³) chargées de mener des opérations de régénération urbaine. Toutefois, plus que dans l'usage des termes, nous pouvons constater des évolutions qualitatives importantes dans les politiques de la ville, qui se traduisent notamment par un changement de l'échelle d'appréhension des problèmes. Jusqu'au début du XXI^e siècle, les difficultés des villes ont été perçues et traitées soit dans les centres-villes « où se mêlaient des « intérêts » de culture, d'histoire, d'architecture, d'image, de prestige, d'attractivité »

1 L'*English Partnerships* est en fait le résultat de la fusion entre la *Commissions for the New Towns* et l'*Urban Regeneration Agency* créée en 1993.

2 L'objectif était de lever les contraintes administratives et autres qui pouvaient freiner les investisseurs privés. Un second objectif non-avoué mais assez clair était de court-circuiter les structures locales.

3 Une *Urban development Corporation* est un établissement public créé par l'État pour dix à quinze ans, mais dont le directeur général vient du secteur privé et recrute son personnel dans le secteur privé, afin de créer un esprit d'entreprise à l'opposé de tout esprit de service public. Dans certains cas, une zone d'entreprise peut se trouver dans le périmètre de l'UDC : ainsi la zone de l'*Isle of Dogs* dans celui des *London Docklands* qui en est vite devenue l'élément principal.

(Roussel, 2003), soit dans les grands ensembles. Les politiques nationales, appliquées localement de manière assez uniforme, en tous cas en France, passaient par la délimitation de périmètres ou de zones ciblées. Le renouvellement urbain s'est développé en France à partir des réflexions sur la métropole lilloise et plus spécifiquement sur la nécessité de traiter les quartiers en déclin de Roubaix et de Tourcoing (Roussel, 2003 ; Jacquot, 2004). Au début des années 1990, en définissant les axes prioritaires du développement urbain de la métropole, les Lillois ont promu la notion de « ville renouvelée », qui dans le contexte local, prenait le contre-pied de l'idée de « ville nouvelle ». Il s'agit alors de réorienter les priorités vers les espaces du tissu urbain les plus affectés par les conséquences sociales et spatiales des mutations économiques. L'expérience lilloise de la « ville renouvelée » est ensuite systématisée au sein de la Caisse des Dépôts et Consignation puis reprise par la loi SRU. Cette réflexion rejoint d'ailleurs pour partie les expériences antérieures de régénération urbaine menées en Grande-Bretagne. Mais ce qui est nouveau c'est que l'échelle de réflexion et d'action n'est plus un périmètre limité. Le renouvellement urbain invite à penser la ville de manière multiscalaire. « Si l'échelle de l'agglomération est souvent explicitement l'échelle de référence du renouvellement urbain, les politiques et les projets mentionnent et traitent des autres échelles : échelle de la ville et/ou échelle du secteur d'agglomération, échelle du quartier ou du « morceau de ville », échelle du projet » (Roussel, 2003, p 178).

Si le renouvellement urbain implique l'articulation de plusieurs échelles au sein de l'espace urbain, il implique également la coordination de plusieurs services municipaux. La logique de la ville renouvelée est globale, transversale. La création d'un nouveau « morceau de ville » est un projet « intégré », qui mélange plusieurs fonctions urbaines et articule plusieurs dimensions de l'aménagement urbain (l'économique, le social, l'environnement, les transports, etc.) dans un cadre de référence unifié. En France, les principaux aspects qui apparaissent de manière récurrente dans les conventions de Grand Projet de Ville (G.P.V) et d'Opérations de Renouvellement Urbain (O.R.U), sont (Conseil général des Ponts et Chaussées, 2003) :

- une vision cohérente et partagée par tous de l'avenir du territoire en relation avec les territoires environnants, et de la manière d'y parvenir ;
- la lisibilité de la structure de la ville à partir des espaces publics et privés ;
- un habitat satisfaisant pour tous, y compris les plus démunis, et une répartition équilibrée des logements et des populations ;
- une bonne desserte par les transports, l'implantation appropriée d'équipements, l'accueil d'activités économiques ;
- une qualité de la gestion urbaine de proximité et plus largement des services publics ;

La valorisation d'un foncier rare est un enjeu des projets de renouvellement urbain en référence au modèle de la « ville-compacte ». L'intensité urbaine, qui répond à des objectifs de compacité et d'urbanité, est recherchée dans la plupart des projets au travers de la centralité, la densité et la mixité. Les métropoles cherchent à recréer au sein de ces nouveaux « morceaux de villes » les conditions de multiplicité d'usages de l'espace que l'on rencontre plutôt dans certaines parties de la ville traditionnelle, mais qu'il s'agit de fabriquer avec les « matériaux » actuels : de nouvelles possibilités architecturales et technologiques, des contraintes énergétiques qui se précisent, de nouvelles formes de relations entre le public et le privé, etc. (Lecroart, Palisse, 2007). Mais le renouvellement urbain ne va pas de soi. Il est le résultat de l'action conjuguée de nombreux acteurs. Si les projets concernent des sites à fort potentiel, ils exigent une intervention publique importante au départ pour créer les conditions favorables au développement (amélioration de l'accessibilité ou de la qualité environnementale, etc.) de manière à permettre au marché de prendre le relais par la suite. Construire une action collective dans et pour l'espace urbain, c'est éviter la fragmentation du projet urbain entraînée par un trop grand cloisonnement des acteurs qui travaillent à la fabrication de la ville, entre ceux qui la conçoivent et ceux qui la mettent en œuvre, entre les planificateurs et les responsables de l'urbanisme opérationnel, entre acteurs publics et privés. En ce qui concerne les espaces de renouvellement urbain, les enjeux sont trop importants, pour que les projets d'aménagements soient dispersés et mus par des logiques contradictoires. Ainsi, la loi SRU marque la volonté du gouvernement de faire primer le projet d'ensemble sur la procédure ou les visions sectorielles. Penser la gestion urbaine, en termes d'action collective, c'est aussi penser l'interconnexion, la cohésion entre les différents territoires qui composent l'espace urbain. Le renouvellement urbain « est un enjeu de société car c'est rechercher des méthodes, des moyens et des pratiques renouvelés pour que des morceaux de ville « bloqués » fassent à nouveau « société », (Roussel, 2004, p 177) ». En Angleterre, l'idée de cohésion sociale est exprimée dans l'expression *sustainable communities*. La renaissance urbaine prônée par R. Rodgers implique de faire « tenir ensemble » les multiples communautés qui composent la ville, de créer un lien solide, durable entre les individus. Cela pose la question des mécanismes de gouvernance permettant de coordonner l'action de chacune des parties prenantes dans les projets de requalification.

Face aux nombreuses mutations, auxquelles sont confrontées les villes aujourd'hui, le terme de gouvernance apparaît de plus en plus dans les discours pour tenter de traduire ces transformations du jeu des acteurs et de la prise de décision à l'échelle de la ville. Cela renvoie aux mutations plus générales que connaissent les gouvernements traditionnels. La gouvernance n'est pas un concept, c'est plutôt un champ d'étude qui permet de mieux appréhender les transformations, « elle s'apparente plutôt à une notion, au mieux à un concept de second

ordre, qui n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat qu'elle permet de formuler des questions » (Le Galès, 2003, p 36).

La gouvernance¹ met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique :

- elle repose sur une dénonciation du modèle politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Elle se distingue donc de l'idée classique du gouvernement. Le concept de gouvernance repose sur l'hypothèse d'une crise de la gouvernabilité. La gouvernance apparaît alors pour certains comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social, comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation. Face à la remise en cause des hiérarchies « au profit de relations horizontales et contractuelles, on assiste à une transformation dans le rapport entre élus et citoyens, entre régulation politique et intervention de la société civile qui va dans le sens de l'autonomie des différents acteurs, de la juridicisation des relations et des conflits, de la concertation » (Le Galès, 2006, p 9).

- elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite en effet les États, les collectivités territoriales, les organismes internationaux ou les différentes régions du monde à se tourner vers des interlocuteurs, tels que les organisations à but non lucratif, les entreprises privées et les citoyens, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontre la société. La gouvernance attire ainsi l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'État, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision. Le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public est une autre de ces composantes (tableau 1.4). Les autorités publiques qui s'en remettent davantage aux secteurs privé et associatif voient leur rôle modifié ; d'interventionnistes, elles doivent passer à un rôle de facilitateur, de stratège, d'animateur, de régulateur. Cela pose la question de l'évolution des pratiques des élus, du rôle des « équipes de leadership », ce qui renforce les logiques de politisation. De ce point de vue, la question de la gouvernance se traduit par des pratiques très différentes en France et en Angleterre. En Angleterre, la distinction entre les objectifs du secteur public et ceux du secteur privé est beaucoup moins nette qu'en France : les deux secteurs partagent la même culture du résultat et de la performance. Cela s'accompagne également d'un plus fort contrôle de l'État dans la mesure où l'attribution des crédits gouvernementaux est davantage conditionnée aux résultats.

- la notion de gouvernance insiste également sur l'interdépendance des pouvoirs asso-

¹ Le terme de *governance* appartient à l'origine au monde de l'entreprise et désigne les modes de coordination et de partenariat différents mis en œuvre au sein d'une firme.

ciés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes. Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Le poids des acteurs publics au sein des instances de gouvernance est à définir. Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels et éventuellement de trouver un consensus. La notion de régulation au sens de l'ensemble des mécanismes juridiques, économiques, politiques auxquels recourent les acteurs locaux pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social (Jaglin, Dubresson, 2005) est ici essentielle.

Pays	Niveau de responsabilité	Nouveau <i>management</i> public	Partenariat	Exécutif/maire
France	Décentralisation dans les années 1980. Nouveau rôle pour les municipalités dans l'intégration des politiques territoriales au cours des années 1990.	Privatisation de nombreux services et accroissement du nombre de sociétés privées de services.	Nouvelles associations entre acteurs publics et partenaires privés, le plus souvent au moyen de contrats.	Rôle prédominant du maire au sein de la municipalité ; rôle redéfini avec la montée de l'intercommunalité
Royaume-Uni	Importance croissante dans la fourniture de services des agences locales non élues. Affaiblissement du gouvernement local et fragmentation.	Impulsion forte du niveau national pour confier à des partenaires extérieurs ou pour privatiser la fourniture de services ; dévolution des pouvoirs à des agences et autres mesures de nouveau management public.	Affaiblissement du gouvernement local et fragmentation créent la nécessité de partenariats pour aborder des questions de coordination transversale.	Diverses options à la disposition des autorités locales pour renforcer l'exécutif, parmi lesquelles l'élection directe ou indirecte du maire.

Tableau 1.4 : Evolution des structures et des responsabilités au sein des gouvernements locaux en France et au Royaume-Uni (Source : d'après Lefèvre, 2006).

L'analyse du renouvellement urbain sous l'angle de la gouvernance pose la question de la place des quartiers renouvelés au sein du territoire métropolitain ainsi que celle du pilote d'un gouvernement métropolitain. L'étude des territoires Seine-Amont et de *London Thames Gateway* nous invite à réfléchir aux acteurs qui impulsent véritablement le renouvellement urbain : est-ce l'État, la Région, le Maire de Londres pour le *Thames Gateway*, ou les collec-

tivités locales ? Le renouvellement urbain s'opère-t-il différemment dans les deux cas parce que le Grand Londres existe alors que le Grand Paris n'a pas de réalité concrète ? L'étude des espaces de renouvellement urbain fait entrer dans la complexité de la gouvernance de deux métropoles souvent qualifiées d'ingouvernables (Béhar, Estebe, 2007; Hall, 2006) et met en évidence les difficultés à mettre en place une planification stratégique à l'échelle métropolitaine. Selon A. Motte (2005), « la planification stratégique spatialisée est un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine, ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols ». Elle implique une vision d'ensemble qui permet d'introduire l'échelle métropolitaine dans les réflexions sur l'aménagement urbain, mais dans la pratique, la planification stratégique, qui concerne le territoire d'exercice de celle-ci, reste le plus souvent la ville-centre. De plus, elle s'effectue au profit de certaines entreprises ou structures de représentation du monde économique (Lefèvre, 2006). Dans un contexte de mondialisation, la reconstruction urbaine s'effectue en grande partie pour correspondre aux besoins des acteurs internationaux de bureaux haut de gamme dans des quartiers d'affaires bien définis. Cela se traduit dans la pratique par une architecture identique dans de nombreuses villes du monde. Mais la place de ces quartiers dans la ville ainsi que le traitement de l'espace public sont souvent peu pris en considération. Les investisseurs ont des références urbaines universelles qui ne correspondent pas toujours avec les spécificités d'une ville en particulier. « Le levier de la finance privée est ainsi une composante essentielle de la politique de renouvellement urbain » (Guy Henneberry, 2004, p. 80). La pratique du renouvellement urbain pose en définitive la question de la difficulté de créer de nouvelles centralités multifonctionnelles de niveau métropolitain. L'exemple du *Thames Gateway* est à cet égard significatif. Il repose sur une série de grands projets bien identifiés qui servent de moteurs à la stratégie : nouvelles centralités régionales de *Stratford City* et d'*Ebbsfleet*, extension du pôle de *Canary Wharf*, régénération de la *Lower Lea Valley* avec le futur parc olympique, développement logistique du *Gateway Port*, nouveaux quartiers urbains le long de la Tamise. Mais comment ces différents projets vont-ils s'articuler entre eux ? « Concilier l'échelle métropolitaine et la proximité n'est pas aisé, nouer des relations de solidarité avec l'environnement local et régional non plus. [...] A *Stratford city* et à *Ebbsfleet* les logiques commerciales dominantes risquent de s'opposer à la constitution de véritables espaces publics, *Ebbsfleet* étant de surcroît handicapé par un site contraint et sans grand attrait. » (Lecroart, Palisse, 2007, p17). Cela renvoie à la difficulté de produire de l'action collective et de dépasser les logiques propres à chaque acteur. Pour cela, il est nécessaire de ne pas avoir uniquement une conception sociale de la gouvernance, mais de lui donner un contenu territorial fort et de l'envisager dans une perspective multiscalaire. Penser la gouvernance des espaces de renouvellement urbain n'est pas tant réfléchir aux relations

entre acteurs publics et acteurs privés que d'envisager la manière dont ceux-ci conçoivent les territoires urbains et leur articulation.

2. Renouveau urbain et projet de ville « durable ».

Concevoir un projet urbain global implique de définir un principe d'action commun à l'ensemble des acteurs. Penser ensemble les dimensions environnementales, sociales et économiques de la ville, revient à concevoir le renouvellement urbain de la Seine-Amont et du *Thames Gateway* dans un principe de développement durable. Les projets de renouvellement urbain constituent souvent des laboratoires de la ville durable. Les thématiques du renouvellement urbain et de la ville durable sont d'ailleurs très proches notamment en Angleterre. Dans le discours de l'*Urban Task Force*, communauté et ville durable se confondent (Imrie, Raco, 2003 ; Ambrosino, Sadoux, 2006).

La notion de développement durable, née de l'internationalisation des questions d'environnement, invite en premier lieu à intégrer des objectifs environnementaux dans les projets de développement et de mise en valeur. Elle associe, en second lieu, les questions relatives à l'environnement et celles qui tiennent aux inégalités de développement. En prônant la justice entre les pays et l'équité à l'égard des générations futures, elle propose d'intégrer des argumentations éthiques dans les processus de décision et de négociation économique. Mais tous ces propos ne suffisent pas à définir le contenu concret de la notion et ses véritables enjeux.

La notion de développement durable est aujourd'hui utilisée par un grand nombre d'acteurs, mais sa définition scientifique reste en débat. Quelle est donc la force de cette notion ? Pour le géographe américain T.J. Wilbanks (1994), la force de l'expression réside d'abord dans son ambiguïté. En effet, l'expression en elle-même est un oxymore. Comment le développement, qui signifie changement, modernisation, enrichissement peut-il être durable, c'est-à-dire s'inscrire dans la continuité ? En réalité les termes de « développement » et de « durable » sont difficiles à définir, à la fois ensemble et de manière indépendante. Mais peut-être est-ce en raison même de son caractère ambigu que l'expression de développement durable peut ainsi faire consensus, dans la mesure où un grand nombre d'acteurs peuvent la revendiquer et se l'approprier. Les principes généraux du développement durable sont partagés par tous mais les objectifs divergent. De ce point de vue le développement durable n'est pas un concept mais un « slogan » au nom duquel sont prises les décisions, peu importe parfois que l'on comprenne le sens de l'expression.

Le prestige de la notion de développement durable est également dû à son caractère éminemment globalisant. S. Brunel (2004) parle de « concept glouton ». Comme la gouvernance, le développement durable relève bien souvent plus de l'ordre de l'incantatoire que des

réalités concrètes. Il permet en effet de regrouper sous un *item* commun les principaux questionnements du monde contemporain, qu'ils soient d'ordre environnemental, social ou économique. Il s'agit donc d'une notion avant tout politique. Sa réalisation dépend des réponses que l'on donne aux questions suivantes : qui fixe les agendas, qui accorde les financements, qui anime les débats, qui donne les règles du jeu ? Pour Swyngedouw (2007), la manière dont est instrumentalisé le développement durable par un grand nombre d'acteurs tend à faire disparaître l'essence politique (au sens de la *polis* grecque) des sociétés humaines. La mise en oeuvre du principe de développement durable se focalise sur certains aspects, comme le CO₂, contre lequel la société, mettant de côté ses conflits internes, doit lutter¹. Les débats sur le développement durable contribuent donc à modifier en profondeur le champ du politique. Pour Wilbanks (*op.cit.*), si les trois premiers piliers du développement durable sont l'environnement, l'économique et le social, le politique en constitue le quatrième et implique nécessairement la définition de mécanismes de gouvernance pour qu'il soit mis en pratique. Selon certains auteurs (Brodhag, 1999 cité par Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002), plus que le politique, c'est la gouvernance qui constitue le quatrième pilier du développement durable. Mais comment cette gouvernance peut-elle s'inscrire au sein de l'espace urbain ?

Si le développement durable a été défini à l'échelle internationale, les thématiques qui y sont liées sont plus visibles et plus aisément problématisables à l'échelle locale. A l'échelle mondiale, le développement durable se résume à un discours structuré autour de quelques concepts clés diffusés par les Sommets de la Terre et autres conférences internationales, qui finissent par s'imposer à l'action publique. Mais, le développement durable ne peut devenir un concept fort que s'il est mis en oeuvre localement. Les rapports de pouvoir et d'hégémonie sont peu visibles à l'échelle mondiale, car ce qui importe c'est la recherche d'un référentiel commun. Il y a d'ailleurs un décalage entre une approche utilitaire partagée par tous sur la scène internationale, et la réalité d'un processus de fragmentation des sociétés à toutes les échelles spatiales. Dès que l'on cherche à donner du sens au développement durable, à lui attribuer un contenu afin de le légitimer, dès que les orientations se concrétisent, la contribution des territoires inférieurs est nécessaire. Les principaux enjeux du développement durable sont des enjeux liés à l'aménagement du territoire (Theys, 2003). Le développement durable, en tant qu'il essaie de concevoir les interrelations entre la sphère économique, la sphère sociale et la sphère environnementale, est une réflexion sur le principe d'interdépendance. Or, « c'est le territoire lui-même qui est le lieu d'interdépendances renforcées » (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002). Dans l'analyse des interdépendances spatiales, temporelles, secto-

1 « Much of the sustainability argument has evacuated the politics of the possible, the radical contestation of alternative future socioenvironmental possibilities and socionatural arrangements, and attempts to silence the radical antagonisms and conflicts that are constitutive of our socionatural orders by externalizing conflict. In climate change, for exemple, the conflict is posed as one of society, versus CO₂. In fact, the sustainable future desired by « sustainability » pundits has no name » (Swyngedouw, 2007, p 27).

rielles, des interactions entre acteurs, des articulations entre échelles, des coopérations intra et inter territoriales, le territoire constitue un élément central. « C'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable » (Theys, 2002). Dès lors la notion de gouvernance prend tout son sens. Il s'agit de définir une gouvernance territoriale locale, proche du « terrain » (Mancebo, 2006, p. 101) afin de dépasser les contradictions et les conflits d'acteurs. Il s'agit toujours de mettre en place des processus de coordination entre acteurs, groupes sociaux et institutions, mais cela suppose l'existence d'un diagnostic partagé, la définition d'objectifs communs, et la mise en place d'instances permettant le dialogue entre acteurs. En définitive, cela implique que les différents acteurs se retrouvent autour d'un projet de territoire commun. Ce qui nécessite l'adhésion des populations qui fondent l'identité collective du territoire. Ainsi les politiques de développement durable ne peuvent être effectives que si sont prises en compte les spécificités géographiques et sociales d'un territoire donné. Elles supposent la définition d'un certain équilibre des pouvoirs qui ne peut être trouvé qu'à l'échelle de ce territoire. C'est la question de l'efficacité et de la légitimité qui est ici en jeu. L'ouverture démocratique, la recherche de compromis et donc d'intégration pourra sans doute être le plus facilement construite à l'échelle locale (Theys, 2002). Cela pose cependant la question de la généralisation d'expériences concrètes de gouvernance, pour tenter de dépasser la fragmentation spatiale qui tend de plus en plus à caractériser les sociétés contemporaines.

A quel espace géographique renvoie le local ? Dans le cadre de la réflexion sur les espaces de renouvellement urbain, la ville constitue un territoire intéressant d'analyse. Cependant, la question des risques et en particulier celle des inondations se heurte en ville à une contradiction particulièrement difficile à dépasser : comment assurer le développement urbain et la densification des activités métropolitaines en tenant compte des risques, alors même que la pénurie d'espace ne laisse disponibles que des terrains exposés ? (Veyret, 2004).

C'est également en ville que les expériences de gouvernance peuvent être les plus riches de sens. En effet c'est en ville que l'on peut rencontrer la plus grande diversité d'acteurs, de groupes et d'institutions. « Les villes ne se développent pas seulement au gré des interactions et des contingences : des groupes, des acteurs, des organisations, s'opposent, entrent en conflit, se coordonnent, produisent des représentations, pour institutionnaliser des formes d'action collective, mettre en œuvre des politiques, structurer des inégalités, défendre leurs intérêts » (Le Galès, 2003a, p 425). La ville est elle-même un territoire composite découpé en centres et périphéries, animé par des recompositions spatiales multiples dans le cadre de la métropolisation des territoires. Gérer la ville, c'est gérer du local à diverses échelles, gérer une proximité qui interagit avec d'autres espaces de proximité ; c'est articuler la proximité

topographique avec la proximité sociale et organisationnelle et fonctionnelle, toutes deux caractéristiques des espaces urbains. C'est à la fois avoir une vision globale de la ville où l'ensemble des territoires qui la composent fonctionnent les uns avec les autres, mais c'est aussi trouver des solutions aux problèmes spécifiques des différents quartiers. C'est créer de nouvelles centralités pour réintégrer certains quartiers en marge du tissu urbain, sans ce que cela se fasse au détriment d'autres quartiers.

Le renouvellement urbain s'inscrit dans les réflexions sur le développement durable, dans la mesure où il envisage une réécriture globale d'un « morceau de ville » et non plus une action sectorielle comme cela avait pu être le cas dans le passé. Le renouvellement urbain apparaît souvent comme une mise en application dans la ville du développement durable, même si les deux notions sont bien distinctes. « Le renouvellement urbain contribue à la durabilité dans la mesure où il réintègre des « morceaux de ville » dévitalisés et stigmatisés dans le fonctionnement urbain, et qu'il freine l'étalement urbain et ses impacts négatifs sur l'environnement, l'agriculture et les paysages. Le développement durable, quant à lui, confère une légitimité supplémentaire au renouvellement urbain en lui donnant une dimension environnementale » (Scarwell, Roussel, 2006, p 25), afin d'éviter que la ville se fasse « contre-nature ». Les thématiques du renouvellement urbain et du développement durable partent du constat de dysfonctionnements de la ville, hérités de son passé industriel et tentent d'apporter des solutions au manque d'attractivité des territoires de friches industrielles. Cela explique en partie pourquoi la lutte contre le réchauffement climatique est souvent au cœur des projets de rénovation de certains quartiers. Les quantités de CO₂ émises résultent des activités passées (et actuelles) de la ville et vouloir réduire les émissions de gaz à effet de serre, c'est envisager l'avenir. Cela permet en outre de fédérer l'ensemble des acteurs de la ville autour d'un « ennemi commun ». L'omniprésence du réchauffement climatique dans les débats contribue à évacuer le politique et les conflits du projet social. Par là-même, les questions de savoir dans quelle type de société l'on souhaite vivre, ou quel type de ville on veut mettre en œuvre ne se posent plus. La lutte contre le réchauffement climatique est une fin en soi, un défi pour la ville, mais le futur durable tant promu par certains acteurs n'a pas de visage précis (Swyngedouw, 2007).

Le renouvellement urbain réinscrit des « morceaux de ville » en crise dans la temporalité urbaine. Reconstruire la ville sur elle-même, implique de prendre en compte les nouvelles dynamiques des territoires urbains, tout en inscrivant l'objet ville dans la continuité du tissu urbain. Le vocable anglais de *sustainable* correspond d'ailleurs mieux à la réalité du renouvellement urbain : il implique l'idée de se maintenir, se prolonger. La terre doit pouvoir continuer à supporter le poids de ses habitants. L'adjectif *sustainable* permet de mieux comprendre pourquoi en Angleterre les thématiques de la renaissance urbaine et celle du développement

durable sont aussi intimement liées¹. Les projets de renaissance urbaine et de ville durable se donnent pour mission de renforcer le sens de la communauté et de la régénérer. Il ne s'agit pas tant de lutter contre la fragmentation urbaine et l'exclusion sociale en recréant de l'urbanité, que de mettre en place des politiques donnant aux populations locales les moyens de réduire eux-mêmes leur pauvreté et leur état de dépendance. Parallèlement, cette approche communautaire déploie toute une rhétorique de la responsabilité locale qui permet à la puissance publique de se désengager (Imrie, Raco, 2003 ; Ambrosino, Sadoux, 2006). Dès lors l'adjectif soutenable renvoie à la capacité de la collectivité² à avoir un développement durable endogène. Pour le gouvernement britannique, il y a l'idée que la cohésion sociale, fondement de toute « communauté durable » génère automatiquement du développement. Toutefois la renaissance urbaine prônée par les travaillistes ne propose pas de mesure explicite pour garantir cette cohésion sociale. Chaque communauté, à l'échelle locale, doit chercher à créer du lien entre ses membres. Les projets de renouvellement urbain sont une occasion privilégiée de le faire puisque les acteurs publics et privés peuvent créer un environnement urbain favorable à la naissance de nouvelles communautés. Se pose néanmoins la question de l'accessibilité des quartiers réhabilités pour toutes les catégories sociales (Lees, 2003).

La dynamique créée par le renouvellement urbain permet ainsi de mettre en évidence les paradoxes du développement durable. Pour le gouvernement britannique en particulier, en s'appuyant sur des aménités environnementales, la renaissance urbaine crée un cadre favorable au développement en général. Le fait de promouvoir le modèle de la ville renouvelée et durable est en soi la solution à l'ensemble des problèmes économiques et sociaux des espaces urbains (Lees, 2003). Néanmoins la mise en oeuvre du principe de développement durable à l'échelle de la ville est d'autant plus difficile que, dans les discours, le principe de développement durable a rarement un contenu spatial. La notion de communauté présente dans l'expression *sustainable communities* évoque un groupe d'individus mais leur localisation spatiale n'est pas explicite. Derrière l'expression, il y a l'idée sous-entendue que la proximité topographique d'un groupe d'individus suffit à produire du lien social et à créer des modes d'organisation sociale viables³. La durabilité de la ville renouvelée est dans cette perspective une durabilité inachevée (Scarwell, Roussel, 2006). Le développement urbain durable suppose des arbitrages difficiles et ouvre de nouvelles perspectives politiques et géopolitiques. Tout comme pour la gestion du risque, la gestion du renouvellement urbain suppose de davantage réfléchir

1 « In their construction of urban renaissance, both the UTF report and the UWP [Urban White Paper] argue that urban policy in England must embrace 'sustainability', 'diversity' and 'community' in the face of forces that are destroying the physical environment, causing social exclusion, fracturing communities and disrupting our sense of place » (Lees, 2003).

2 Qui n'est jamais véritablement définie. S'agit-il de tous les individus ou d'une catégorie sociale en particulier ?

3 Ou bien l'expression peut renvoyer à la proximité sociale qui existe déjà entre les individus (notamment dans les quartiers gentrifiés) et signifier que cette proximité suffit à construire un territoire au fonctionnement cohérent.

à la territorialisation des projets urbains. Le modèle de la ville renouvelée durable n'est viable que si les différents acteurs prennent en compte la spécificité des territoires urbains en recomposition et considèrent la manière dont ils peuvent s'articuler avec l'ensemble de l'espace urbain. Le renouvellement urbain, envisagé à l'aune du développement durable, implique d'avoir une conception à la fois globale et localisée des enjeux urbains, de prendre en compte l'interdépendance des différentes thématiques de la gestion urbaine, tout en intégrant les spécificités du local à toutes les échelles. Or, en France comme en Angleterre, l'approche du renouvellement urbain en terme de territoire et d'articulation des territoires à différentes échelles, reste encore balbutiante.

3. Les limites du renouvellement urbain.

La notion de renouvellement urbain a une portée générale qui modifie les conceptions de la gestion de la ville. Elle a un champ d'application qui s'étend au-delà des opérations relevant de la politique de la ville et ne porte plus seulement sur des quartiers sensibles bien délimités (Jacquot, 2004). Toutefois, la loi SRU ne semble pas avoir transformé fondamentalement les pratiques des gestionnaires. La fragmentation des services municipaux entre le logement, l'urbanisme, et le développement économique qui correspondent souvent à trois organisations administratives spécifiques, ne permet pas toujours de définir des orientations globales et cohérentes à l'échelle d'une agglomération. En outre, les lois Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 et surtout la loi « Borloo » du 1er août 2003 ont limité la portée du renouvellement urbain. La rénovation urbaine prévue par cette dernière a un champ plus restreint que le renouvellement urbain. Elle ne concerne que les sites qui sont justiciables de la politique de la ville : seuls les quartiers classés en zones sensibles sont concernés. Les CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) qui ont remplacé en 2007 les contrats de ville, semblent rappeler la nécessité d'adopter une démarche transversale pour gérer les territoires urbains prioritaires mais le volet social (réussite éducative, prévention de la délinquance) est prédominant par rapport aux autres thématiques (logement, emploi, cadre de vie, etc...).

Parmi les projets de renouvellement urbain, on distingue (Dubois-Maury, 2004) :

- « - des opérations ponctuelles impliquant un changement d'affectation du bâti existant ;
- des opérations complexes sur des terrains pouvant contenir plusieurs hectares, éventuellement des friches et se prêtant à divers montages juridiques et financiers de renouvellement fondamental des tissus urbains existants, visant à créer de nouveaux quartiers, impliquant la révision des documents d'urbanisme et passant parfois par le choix du lotissement et le plus souvent celui de la ZAC. »

Toutefois, les modes de financement et le système des crédits fléchés tendent à réduire

les opérations de renouvellement urbain à des opérations de rénovation urbaine des quartiers difficiles, et les opérations ponctuelles sont plus aisées à mettre en oeuvre.

En Angleterre, l'évolution des outils et des appellations dans le domaine de la politique de la ville n'a pas non plus apporté de véritable rupture dans les pratiques. Le préfixe « re » guide l'ensemble des politiques de gestion de la ville depuis 1945 (Lees, 2003). Dans les années d'après guerre, c'est la reconstruction ; dans les années 1960-1970 c'est le renouveau (*urban renewal*) qui doit permettre de réintégrer dans le tissu urbain, les quartiers surpeuplés et dégradés des centres-villes. Dans les années 1980, les politiques de régénération urbaine (*urban regeneration*) ont pour objectif de promouvoir la croissance économique de quartiers en déprise. La transformation des docks au sein du Grand Londres s'inscrit dans cette dynamique. Enfin, depuis la fin des années 1990, la « renaissance urbaine » cherche à mettre en place un grand nombre de programmes coordonnés à la fois par des acteurs publics et des acteurs privés, afin de faire des espaces urbains des « espaces agréables à vivre, et durables d'un point de vue environnemental ». Mais dans la pratique, bien que les acteurs publics soient davantage impliqués dans les projets, ces derniers sont avant tout conçus dans une logique de croissance économique. La mise en oeuvre du principe de développement durable doit avant tout permettre de favoriser cette croissance économique et suffire à créer des territoires urbains fonctionnels.

II. Le renouvellement urbain de la Seine-Amont et de l'Est londonien : la mise en place de structures de gouvernance peu opératoires?

Si la définition de mécanismes de régulation est indispensable pour la mise en oeuvre des projets de renouvellement urbain, la nature de ceux-ci varie fortement d'un projet à l'autre, d'un pays à l'autre, selon les systèmes d'acteurs qui sont en place, le contexte institutionnel au sein duquel ils évoluent, leurs pratiques, leurs références culturelles... Ainsi la logique de projet anime le renouvellement urbain de la Seine-Amont et du *Thames Gateway*, mais cela se traduit dans la pratique par des modes de gouvernance très différents. L'histoire de la Seine-Amont et celle du *Thames Gateway* (tableaux 1.5 et 1.6) est à cet égard révélatrice des difficultés à trouver les modalités des partenariats entre les différents acteurs des projets urbains.

1. Seine-Amont : les évolutions d'un territoire prioritaire.

La notion de Seine-Amont est apparue dans le cadre des territoires de développement prioritaire de l'État. Arrêté par le Préfet de la Région Île-de-France, à l'occasion de la nomination d'un « Chargé de Mission Seine-Amont » le 15 janvier 1990, le périmètre Seine-Amont englobe deux arrondissements de Paris, le XII^e et le XIII^e ainsi que 12 communes du Val-de-Marne : Ablon, Alfortville, Charenton, Choisy-le-Roi, Ivry, Maisons-Alfort, Orly, Saint-Maurice, Valenton, Vitry, Villeneuve-le-Roi, et Villeneuve-Saint-Georges. Mais dans la pratique, la mission Seine-Amont ne débute véritablement qu'en 1994, le territoire étant inscrit parmi les territoires prioritaires du SDRIF. En octobre 1996, la mission élabore un plan directeur « Aménagement et redéveloppement de Seine-Amont : le projet 2015 ». Ce document est surtout le reflet des conceptions de l'État sur le territoire car au départ la mission suscite plutôt une vive opposition de la part des communes d'Ivry, Vitry, Choisy-le-Roi et Orly, qui critiquent l'ingérence de l'État¹. Les communes ne se placent pas dans une perspective d'action intercommunale et souhaitent privilégier leur propre stratégie de développement. Dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de plan État-Région 2000-2006, un certain nombre d'actions accompagnées de crédits fléchés sont définies pour Seine-Amont notamment dans le domaine des transports, avec la requalification des RN 305, RN6, RN7 en boulevards urbains. Émerge également l'idée de la nécessité de multiplier les traversées de la Seine afin d'améliorer les liaisons est-ouest. La mise en œuvre du contrat de plan s'est également traduite par le soutien au développement de plusieurs ZAC en bords de Seine (ZAC port à l'anglais à Vitry, ZAC du Port à Choisy, ZAC bords de Marne à Alfortville, ZAC Val Pompadour à Valenton).

Au niveau des communes, la situation commence à évoluer, début 2000, sur la question des transports², dans la mesure où pour concevoir de nouveaux axes de transports sur la Seine, il est nécessaire que les communes voisines se concertent. Les communes d'Ivry-sur-Seine et d'Alfortville s'associent pour monter un dossier commun et faire appel aux fonds européens Pic Urban. Les communes n'obtiennent pas le financement pour le projet de pont sur la Seine, mais la démarche leur permet de prendre conscience que s'il n'y a pas de réelle impulsion politique au sein du territoire Seine-Amont, elles n'ont aucune chance de prendre part aux évolutions du territoire. Pour valoriser le travail déjà entrepris, elles décident en 2002 la création d'une association Seine-Amont Développement, qui regroupe les communes d'Alfortville, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Orly et Choisy-le-Roi. La création de l'association marque la définition d'une première forme de partenariat à l'initiative des élus locaux.

1 Les communes craignaient notamment que l'État ambitionne un « nouveau Manhattan » en Seine-Amont, et que cela se traduise par une forte densification des territoires.

2 L'importance des transports dans l'évolution de la coordination de l'action intercommunale nous a été confirmée lors de nos entretiens avec les services municipaux des communes de Seine-Amont.

Il s'agit d'un espace de projet lié à une volonté politique, qui a un rôle d'animateur, d'incitateur, qui peut élaborer des orientations mais qui n'a pas de compétences pour les mettre en œuvre. Afin de mener des études sur le territoire, l'association met en place des comités de pilotage et techniques¹. L'une de ses premières entreprises a été de faire réaliser un diagnostic du territoire, de ses atouts, de ses faiblesses par l'équipe de Paul Chemetov, afin de discuter de l'avenir des vastes emprises foncières mutables. Il permet notamment aux communes membres de Seine-Amont-Développement de passer de la nostalgie d'un territoire industriel au sens du XX^e siècle à la prise de conscience de la nécessité d'un pôle de renouveau passant par la recherche d'implantation d'activités innovantes. L'association est soutenue par l'État et la région, au même titre qu'une seconde structure, le syndicat intercommunal d'études du pôle Orly-Rungis (SIEPOR) qui se constitue à la même époque. L'objectif des deux entités est de montrer que les élus locaux souhaitent mener une action avec l'État et la région². Entre 1990 et 2002, on est donc passé au sein de Seine-Amont, d'un ensemble de communes pour qui la coopération intercommunale, même informelle, signifiait la remise en cause de leur propre pouvoir et qui préféraient laisser le soin à l'État de dicter ses choix pour le territoire, à un groupe de communes qui réfléchissent à des projets communs afin de faire appel à l'État pour qu'il les soutienne financièrement.

La dynamique de projet impulsée à l'échelle intercommunale est reprise par les communes, pourtant peu habituées à ces mécanismes de gouvernance. A Choisy-le-Roi, par exemple, la signature d'une convention Opération de Renouvellement Urbain (ORU³) en janvier 2002, a contribué à modifier le mode de fonctionnement des services municipaux, jusqu'ici réticents à fédérer les énergies (Martin, Paquot, 2003). L'ORU a impliqué une double transversalité : entre les services municipaux qui doivent tous apporter leur concours, leur savoir-faire et leur technicité, et entre tous les partenaires qui ont leur propre logique d'acteur. Au sein du comité de pilotage de l'ORU, le partenariat se fait essentiellement entre des acteurs publics (État, collectivités locales, OPAC, opérateurs de réseaux comme la RATP et la SNCF, la chambre de commerce et d'industrie, la caisse des dépôts et consignment). Les difficultés de coordination tiennent en grande partie à la multitude d'échelles d'action des différents acteurs. La dimension prospective (projets à horizon dix-quinze ans) est également nouvelle pour un grand nombre d'entre eux. La coordination est d'autant plus nécessaire que le périmètre de l'ORU a une configuration particulière. Le cœur de l'opération est le pôle intermodal autour de la gare de Choisy, mais la ZAC du Port est incluse dans l'ORU. Cela ne signifie pas

1 Le comité technique de l'association est seulement constitué de 3 personnes.

2 Selon le directeur de la mission Seine-Amont de 2002 à 2005, rencontré en septembre 2007, les élus locaux, majoritairement communistes voulaient maintenir surtout l'appel à l'État à un moment où la région montait en puissance, avec le transfert du schéma directeur de l'Île-de-France.

3 Le programme des opérations de renouvellement urbain institué en 1999 est destiné à la restructuration du bâti dégradé des cités.

que l'ORU conduise des études d'aménagement sur la ZAC. Celle-ci est une opération d'aménagement concédée à la SADEV 94¹ qui agit de manière indépendante sous le contrôle de la commune, avec un plan de masse propre confié à Paul Chemetov. Mais la prise en compte de la ZAC du Port comme un des axes de l'ORU permet d'inscrire le projet dans une démarche plus globale de requalification des bords de Seine avec le souci de créer un environnement urbain de qualité.

A l'échelle de l'ensemble de la Seine-Amont, de nouvelles évolutions se font sentir à partir de 2004-2005 et touchent cette fois plus particulièrement les sphères de l'État. La crise du logement est de plus en plus aiguë et l'État doit mettre en place au plus vite une politique en faveur de la construction de nouveaux logements. Le gouvernement confie à un ingénieur des Ponts et Chaussées une mission « pour la relance du logement en Île-de-France ». Ce dernier propose une liste de mesures de soutien au logement et impliquant de se concentrer sur un territoire particulier pour densifier l'offre de logement. Le territoire Seine-Amont semble approprié pour réaliser ces projets ; cependant, après deux contrats de plans, il n'y a pas eu de transformations majeures, malgré l'existence de l'association Seine-Amont développement et du SIEPOR. Le territoire possède un fort potentiel, mais les communes ne sont pas organisées à l'échelle de l'ampleur du problème. Ainsi, il n'y a pas de diagnostic habitat réalisé et les moyens financiers mis en place par l'État et la région sont loin d'être à la hauteur du problème (30 à 40 millions d'euros pour le plan 2000-2006). Afin d'accorder au territoire les moyens financiers dont il a besoin et d'impulser de nouvelles dynamiques territoriales, le responsable désigné définit un nouvel instrument d'action, la création d'un établissement public d'aménagement (EPA). La Mission Seine-Amont est dissoute et remplacée par l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine-Amont-Orly-Rungis, composée des communes de Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Alfortville, Choisy-le-Roi, Orly, Thiais, Chevilly-Larue, Ablon-sur-Seine, Rungis, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges et Valenton. Si pendant la période 1994-2004, la mission Seine-Amont n'a pas eu de légitimité pour porter la parole d'un territoire², dans la mesure où pour les élus, il s'agissait uniquement d'un outil-État, elle a contribué à impulser des opérations d'aménagement comme à Choisy Port et a progressivement permis de faire évoluer le regard des élus sur le territoire. L'EPA est par conséquent le premier partenariat effectif entre l'État, la région, et les élus locaux de Seine-Amont-Orly-Rungis, mais les partenaires ne sont plus novices dans la mise en œuvre de projets urbains de grande ampleur. Les rapports de force entre les différentes échelles

1 La Société d'Aménagement et de Développement (SADEV) du 94 est une société d'économie mixte dédiée à l'aménagement du Val-de-Marne et des villes du département.

2 Selon le directeur de la mission Seine-Amont, il y a eu très peu de coopérations entre l'association Seine-Amont Développement et la mission. « Cela s'explique sans doute par le fait que les élus n'ont pas voulu s'engager dans des processus partenariaux dont les moyens n'étaient pas à la hauteur des projets, cela aurait signifié qu'ils se satisfaisaient des (faibles) moyens consentis. » (propos lors d'un entretien en septembre 2007).

territoriales ont évolué. Lors des ateliers territoriaux de réflexion sur les enjeux du SDRIF de juin 2006, le maire de Vitry précise qu'il est d'accord pour « l'intercommunalité mais pas la supracommunalité ». L'OIN ne pourra se traduire par l'ingérence de l'État dans les affaires intérieures des communes. Le directeur départemental de l'équipement du Val-de-Marne parle de « gouvernance fédérée ».

Date clé	Événement correspondant
1990	Nomination d'un chargé de mission Seine-Amont
1996	Elaboration d'un plan directeur d'aménagement et de redéveloppement de Seine-Amont
2002	Naissance de l'association Seine-Amont Développement. Première tentative de regroupement intercommunal, alors que les communes sont globalement méfiantes à l'égard de la mission Seine-Amont.
2003	Réalisation d'un diagnostic de territoire pour l'association Seine-Amont Développement par l'équipe Chemetov.
2005	Bilan après dix ans de fonctionnement de la mission. Débat national sur question du logement. OIN Seine-Amont-Orly-Rungis annoncée par le premier ministre en octobre.
2006	Création d'une mission de préfiguration afin de préciser les espaces concernés et les objectifs de l'EPA (établissement public d'aménagement).
2007	Naissance de l'EPA

Tableau 1.5 : Historique de l'OIN Seine-Amont.

2. *Thames Gateway* : un projet urbain de grande ampleur.

Le partenariat comme outil de gouvernance est davantage ancré dans la culture des aménageurs en Angleterre¹. Toutefois, le renouvellement urbain du *Thames Gateway* pose la question de la multitude des partenariats au sein d'un espace de planification stratégique de grande ampleur. Comme la Seine-Amont, le renouvellement urbain du *Thames Gateway* s'inscrit sur plusieurs décennies. Une première étape est réalisée en 1981 avec la création de la *London Docklands Development Corporation* par le gouvernement de M. Thatcher. Entre 1981 et 1986, sur les 2150 ha situés entre la Tour de Londres et les Royal Docks, 10 000 emplois et 10 000 logements sont créés ainsi qu'un aéroport international, le *City Airport*, qui utilise comme pistes les quais des *Royal Docks*, un métro léger aérien qui dessert l'*Isle of Dogs*. La logique qui sous-tend tout le projet, comme les autres projets impulsés par les conservateurs, est une logique entrepreneuriale. En pratique, cela se traduit par une privatisation des services jusque là dévolus au secteur public. Toutefois, la LDDC est l'objet de

¹ Cela est sans doute dû au poids de la démocratie locale en Angleterre.

critiques très virulentes, car les autorités locales sont peu à peu dépossédées de leurs compétences et les engagements sociaux prévus initialement ne sont pas respectés. La *property-led regeneration* (régénération urbaine grâce à l'initiative privée) montre ainsi ses limites dès le début des années 1990. S'éloignant d'une approche purement entrepreneuriale, le gouvernement propose alors d'instaurer le principe de compétition dans la régénération urbaine publique grâce aux programmes *City Challenge* (dès 1991) puis *Single Regeneration Budget* (1992) qui encouragent les autorités locales à monter des partenariats avec le secteur privé, condition indispensable pour l'obtention des subventions gouvernementales (Ambrosino, Sadoux, 2006).

Toutefois le nouveau centre des affaires de *Canary Wharf* fait la fierté du Grand Londres et le gouvernement envisage de poursuivre vers l'est le renouvellement urbain. Les principes d'un projet urbain à l'échelle du *Thames Gateway* sont posés par le Ministre de l'Environnement, Michael Heseltine en 1991, puis en 1995 avec le *Regional Planning Guidance 9a*. Ce document produit par le Ministère de l'environnement met en évidence le potentiel offert par les nombreuses friches industrielles présentes le long de la vallée de la Tamise ainsi que par le réseau du CTRLR en construction. L'idée est de créer une « *linear city* » sur une étendue d'environ 50 kilomètres à l'est de Londres (Haughton, Rowe, Hunter, 1997). Les pôles principaux du renouvellement urbain sont définis, l'amélioration des transports ainsi que la densification de l'habitat sont posées comme des axes prioritaires.

Le renouvellement urbain du *Thames Gateway* prend une nouvelle dimension avec l'arrivée des travaillistes au pouvoir en 1997 et leur volonté de créer un « new deal », « une troisième voie » dans de nombreux domaines. Pour le gouvernement de Tony Blair, le développement durable doit désormais être le fil conducteur de la régénération des espaces urbains britanniques. La mise en œuvre de la politique de renaissance urbaine, à partir de 1999, marque le renforcement du rôle des collectivités locales dans la fabrication de la ville. Sous la tutelle des municipalités le secteur public devient « manager urbain » (Ambrosino, Sadoux, 2006).

Le document *Sustainable Communities : Building for the Future*, publié en février 2003 constitue un tournant de la politique du gouvernement (Raco, 2005). Le document met en évidence le manque de logements dans certaines régions du pays et en particulier dans le Sud-Est. Le *Thames Gateway* est défini comme le plus vaste espace de régénération urbaine avec la construction nécessaire de 120 000 logements. Deux nouvelles *Urban Development Corporations* sont créées, une pour l'Est londonien, l'autre pour le Kent, mais celles-ci doivent davantage agir en partenariat avec les acteurs locaux que les UDC créées dans les années 1980. Ainsi la *London Thames Gateway Development Corporation* (LTGDC) doit travailler étroitement avec les arrondissements (*london boroughs*) et la *London Development Agency*

(LDA). Les autorités locales conservent leurs compétences pour déterminer les orientations d'aménagement à l'échelle de leur territoire et sont chargées d'inscrire celles-ci dans leurs documents locaux d'aménagement. Les périmètres d'action de la LTGDC sont bien définis. Elle doit conduire la régénération urbaine de la *Lower Lea Valley* d'une part et de *London Riverside* d'autre part (figure 1.49) :

- elle possède des pouvoirs en matière de planification (les promoteurs doivent avoir l'approbation de la corporation pour les projets de plus de 50 logements afin qu'elle contrôle le type de développement projeté) ;

- elle possède des pouvoirs en matière de rénovation (elle peut acheter des terrains et les remettre sur le marché, peut réaliser et financer des infrastructures).

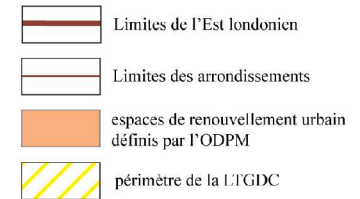
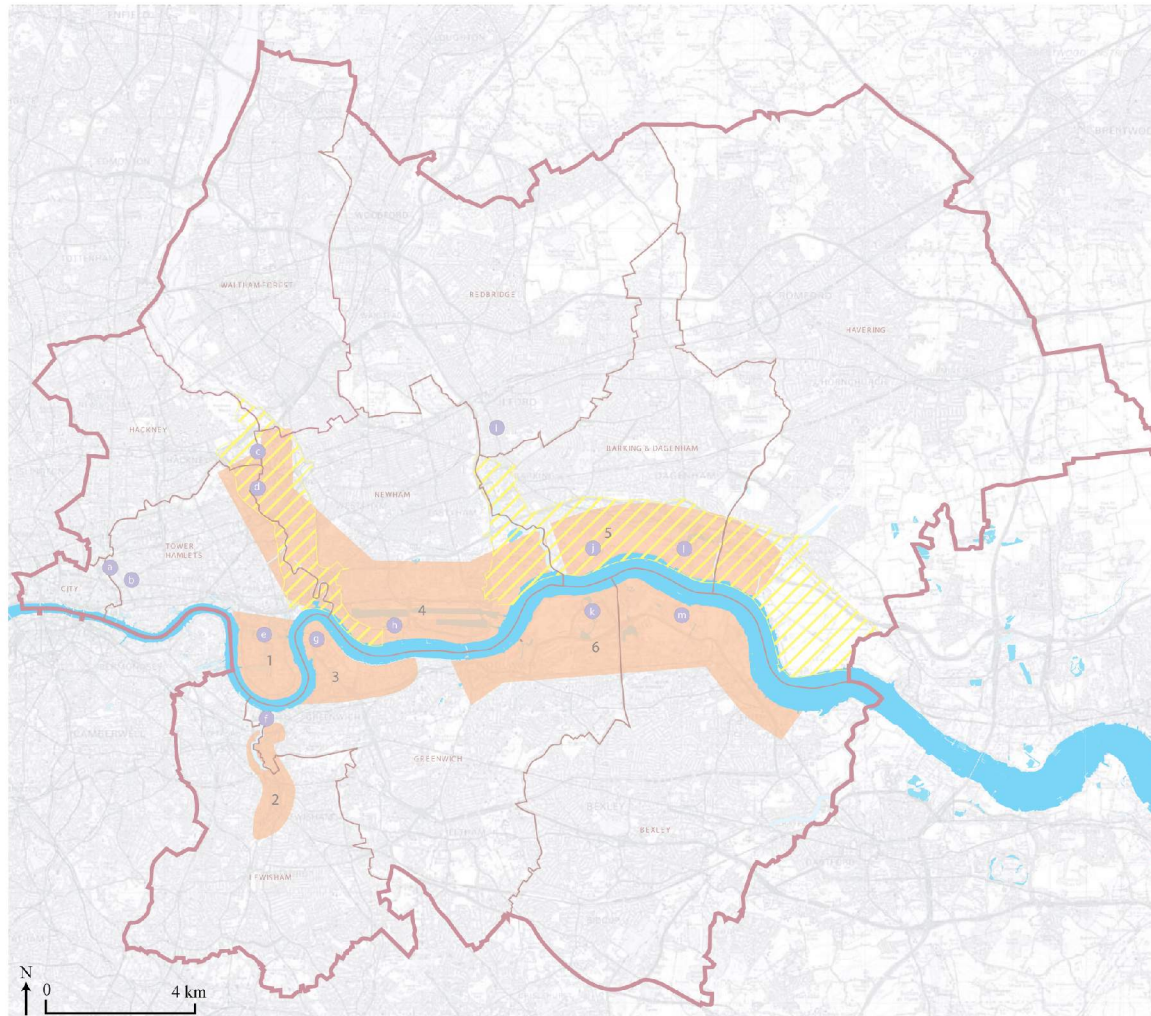
Contrairement à ce qui s'est produit avec la *London Docklands Development Corporation*, les opérations menées par la LTGDC sont surveillées par les arrondissements. La LTGDC travaille également étroitement avec la LDA dont les responsabilités en matière d'aménagement sont similaires, même si l'espace d'action de la LDA, plus vaste, correspond à l'ensemble des arrondissements du Grand Londres. Surtout, la LTDGC n'a plus le *leadership* sur les opérations d'aménagement. Outil État, elle est également hiérarchiquement dépendante des volontés du maire de Londres responsable de la vision stratégique de l'aménagement de la capitale¹. De surcroît, elle n'existe que pour la durée limitée des opérations de renouvellement urbain qu'elle conduit, tandis que les différentes organisations du GLA s'inscrivent de plus en plus dans le temps long. Enfin, à partir du moment où les Londoniens ont remporté l'organisation des Jeux Olympiques de 2012, ses compétences en matière de planification sur le site olympique ont été transmises à l'*Olympic Delivery Authority* qui s'occupe spécifiquement des aménagements du parc olympique. L'existence de ces différents acteurs permet au secteur public d'être propriétaire d'une grande partie des terrains du *Thames Gateway* (figure 1.50).

L'exemple en cours de réalisation de la requalification de la péninsule de Greenwich illustre bien le « privatisme renversé » (Ambrosino, Sadoux, 2006, p144) qui caractérise les projets urbains menés par les travaillistes. Incombe désormais aux acteurs locaux, en particulier ceux des arrondissements, de créer les conditions favorables au bon fonctionnement des mécanismes du marché. Située à l'Est de Londres, dans un méandre de la Tamise, la péninsule de Greenwich abritait autrefois les installations de la *British Gas*. Les problèmes de pollution liés à son passé industriel entraînent des coûts de requalification qui ont longtemps freiné toute perspective de revitalisation. La LDDC l'exclut d'ailleurs de son périmètre d'action dans les années 1980. Le catalyseur du renouvellement urbain est l'extension de la ligne de métro « Jubilee », décidée en 1993 suite au lobbying de Nick Ransford (ancien ministre de la Planification et député de Greenwich). La décision de développer la *Millenium Experience* au sein

¹ L'organisation des pouvoirs au sein du Grand Londres sera détaillée dans la deuxième partie.

de la péninsule finit d'élever Greenwich au rang de projet phare de régénération urbaine tant à l'échelle de la ville qu'à celle du pays. C'est aujourd'hui sur une superficie de 121 hectares une opportunité exceptionnelle de développement touristique et économique. Pour mener à bien l'opération, l'autorité locale de Greenwich a été à l'initiative du *Greenwich Peninsula Partnership*, afin de mettre en relation l'ensemble des acteurs concernés au sein d'une même instance de dialogue. On y retrouve des représentants de l'arrondissement, de la *Greater London Authority* (GLA), du Ministère en charge de l'urbanisme, des membres d'*English Partnerships*, chargés du rachat, de la décontamination et de l'aménagement du site, des représentants d'association de résidents et commerçants, le promoteur du site la *Meridian Delta Ltd*, ainsi que le groupe de loisirs *Anschutz Entertainment Group*. Il s'agit à partir de multiples intérêts particuliers de définir une stratégie d'intérêt général. Les projets de renaissance urbaine se caractérisent également par le recours à des consultants du secteur privé ou à des *think-tanks* (groupes de réflexion) afin de répondre au souci d'excellence du gouvernement en matière d'action publique. C'est le cas tout particulièrement de la CABA (*Commission for Architecture and the Built Environment*), fondée en 1999 par le gouvernement. Il s'agit d'une commission qui apporte son regard d'expert en matière de composition urbaine et d'architecture, qui est perçue comme une référence par les politiques et les professionnels de l'aménagement, et dont l'avis est souvent recherché pour légitimer les projets. A la demande de la *Meridian Delta Ltd*, le plan de masse de la péninsule est validé par la commission qui en souligne l'intelligence.

Toutefois, le projet de la péninsule manque de contenu précis, alors qu'il a été assimilé pendant un temps au seul dôme O₂, prévu pour accueillir pendant un an l'exposition du millénaire, les différents acteurs tentent aujourd'hui de lui impulser une nouvelle dynamique dans le cadre des JO et de la régénération de l'ensemble du *Thames Gateway*. En définitive, plus que la définition de mécanismes de gouvernance urbaine plus efficaces, la renaissance urbaine s'inscrit dans la tradition britannique du partenariat où se confondent pragmatisme et flexibilité. « L'absence de projet et d'autorité planificatrice métropolitaine sous l'ère Thatcher n'a fait que favoriser l'émergence d'instances informelles de dialogue, ici stimulées par le *borough* à qui revient le leadership d'une stratégie que les opportunités futures formaliseront. Le *Greenwich Peninsula Partnership* semble, pour sa part, porter la synergie partenariale plus qu'il ne l'impulse » (Ambrosino, Sadoux, p 149). Ainsi le projet est fortement dépendant de la politique de logement du maire de Londres. Au fur et à mesure de sa réalisation, le projet se caractérise par une densification croissante ainsi qu'une diminution de la taille des appartements afin d'atteindre les objectifs fixés par le maire. Le site s'inscrit dans le cadre du projet *Thames Gateway*. Les objectifs affichés d'ici 2016 sont la création de 16 000 emplois et de 7 500 logements supplémentaires.



espaces de renouvellement urbain

1. Isle of Dogs
2. Deptford and Lewisham
3. Greenwich Peninsula
4. Stratford, Lower Lea, Royal Docks
5. London Riverside and Barking
6. Woolwich, Thamesmead, Erith

Opportunity areas définies par le London Plan

- a. Bishopsgate/South Shoreditch
- b. Whitechapel/Aldgate
- c. Stratford
- d. Lower Lee Valley
- e. Isle of Dogs
- f. Deptford Creek/Greenwich Riverside
- g. Greenwich Peninsula (add in development initiatives for Thurrock and Gravesham)
- h. Royal Docks
- i. Ilford
- j. Barking Reach
- k. Thamesmead
- l. London Riverside
- m. Belvedere/Erith

Figure 1.49 : Les périmètres d'action de la *London Thames Gateway Corporation* (Source LDA).

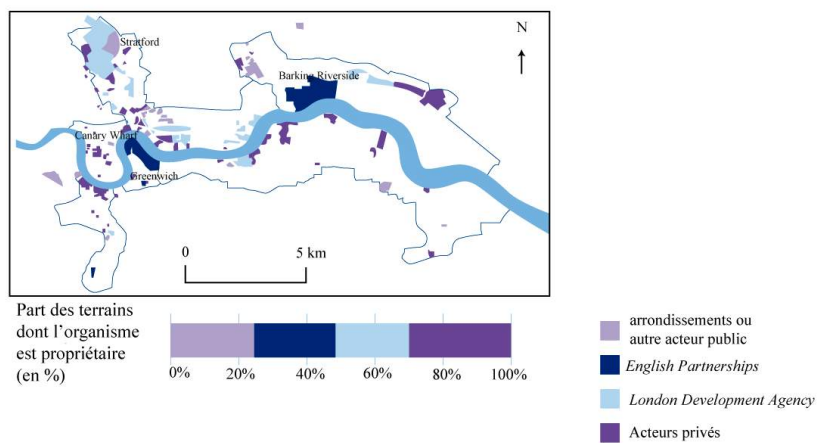


Figure 1.50 : Les acteurs publics sont propriétaires d'une grande partie des terrains dans le Thames Gateway. (Source : National Statistics, 2006)

Date clé	Événement correspondant
1981	Création de la <i>London Docklands Development Corporation</i> . 10-15 ans plus tard même si la LDDC est l'objet de nombreuses critiques, <i>Canary Wharf</i> , au sein de <i>l'Isle of Dogs</i> , devient le troisième centre des affaires de la métropole londonienne après Westminster et la City. C'est la première étape de la régénération urbaine de l'Est londonien.
1990	Première apparition de l'expression <i>Thames Gateway</i> dans le document de planification régional <i>South East Regional Planning Guidance</i> . Le <i>Thames Gateway</i> devient un concept majeur de la planification en Angleterre.
1995	Publication du <i>Thames Gateway Planning Framework</i> (RPG9a). Le corridor de la Tamise est identifié comme un espace stratégique pour la croissance régionale et nationale.
2003	Publication du document national <i>Sustainable Communities Plan</i> , document central de la politique de renaissance urbaine que souhaitent impulser les travaillistes. Un plan d'action pour le <i>Thames Gateway</i> est associé au document pourtant d'échelle nationale, montrant que cet espace est une priorité nationale. Les objectifs à atteindre d'ici 2016 sont fixés.
2004	Élaboration d'un <i>Interregional Planning Statement</i> entre les différentes régions administratives concernées par le vaste projet de renouvellement urbain afin de mener des actions coordonnées. Création de la <i>London Thames Gateway Development Corporation</i> .
2005	Londres remporte l'organisation des JO de 2012. Ceux-ci doivent avoir lieu dans la <i>Lea valley</i> un des espaces stratégiques du renouvellement urbain du <i>Thames Gateway</i> .
2006	Publication du <i>Thames Gateway Interim Plan</i> précisant les différents enjeux et objectifs de la régénération urbaine du corridor de la Tamise. Les limites du corridor sont reprécisées. Déclinaison sous régionale du plan de Londres pour l'Est londonien en mai (<i>Subregional Development Framework – East London</i>) où sont intégrés les objectifs du <i>Thames Gateway</i> .
2007	Publication du <i>Thames Gateway Delivery Plan</i> , document de planification détaillant les principales opérations qui doivent être menées d'ici 2016.

Tableau 1.6 : Historique du *London Thames Gateway*.

Au total, le renouvellement urbain de la Seine-Amont et du *Thames Gateway* a permis la création de systèmes d'acteurs spécifiques (tableau 1.7). Alors que les deux territoires sont à l'origine des créations étatiques, l'État joue aujourd'hui davantage un rôle de coordination que d'initiation des projets. Au sein de l'établissement public d'aménagement créé en mai 2007, l'État est un membre du conseil d'administration¹ au même titre que les collectivités territoriales. Il peut également influencer les décisions, par l'intermédiaire de sa participation à des financements croisés, mais il ne se substitue plus aux collectivités. De même pour le *Thames*

¹ Le conseil d'administration de l'EPORSA, établissement public Orly-Rungis, Seine-Amont est composé de la manière suivante : 1 siège par commune soit 12 sièges en tout, 3 sièges pour le Conseil Général, 3 pour le Conseil Régional et 8 pour l'État.

Gateway, l'État britannique a défini à partir de juillet 2003, un programme d'action intergouvernemental, le *Thames Gateway Strategic Framework* afin de définir des grandes orientations pour le territoire, mais il agit aux côtés du maire de Londres, dont les compétences en matière d'aménagement de la capitale, sont renforcées depuis novembre 2007 (*Greater London Authority Act 2007*). En réalité le renouvellement urbain du *Thames Gateway* est le fruit des réflexions d'une multitude d'organisations statutaires ou non qui tentent de trouver un consensus pour construire ensemble l'avenir du *Thames Gateway*. Ainsi le *Thames Gateway London Partnership* (TGLP¹) fait du lobbying pour défendre les intérêts des arrondissements de l'Est londonien, tandis que le *Thames Estuary Partnership* (TEP), tente de définir des orientations pour l'ensemble de l'estuaire de la Tamise, sur des thématiques variées. Cette dernière organisation créée en 1993 par *English Nature*² sous le nom de *Thames Estuary Project* et transformée en *Thames Estuary Partnership* en 1999, illustre bien les multiples formes que peuvent prendre les partenariats en Angleterre. La gestion de l'estuaire est l'occasion d'élargir les modalités du partenariat, tel qu'il pouvait exister auparavant, afin de répondre à la complexité de l'éco-système estuarien et à la multiplicité des structures juridiques auquel il renvoie (Home, 2004). L'organisation a un rôle institutionnel limité, les autorités locales sont peu impliquées. En revanche presque deux cents acteurs provenant d'horizons très divers (chercheurs, associations environnementales, politiques, groupes de pression, Agence de l'Environnement, etc.) participent aux discussions, autour de 13 thématiques renvoyant à 101 principes d'action. Le TEP s'appuie sur un forum qui se tient tous les ans. Il a en outre rédigé un guide de 85 pages au style très consensuel destiné à répondre aux attentes du plus grand nombre d'acteurs et qui résume son action. Un site internet (www.thamesweb.com) existe également. Le but n'est pas de résoudre les conflits potentiels mais de faire prendre conscience des problèmes de l'estuaire, d'établir un discours commun en créant des synergies entre les différents acteurs. Sans agenda précis, le TEP est plus conçu pour impulser une dynamique que pour mettre en place des actions effectives. Existe également le *London Thames Gateway Forum* (LTGF), autre association qui essaie de peser sur le devenir du *Thames Gateway*, mais dont le poids réel semble assez faible.

A ces organisations locales, régionales ou nationales, il faut ajouter l'Union européenne, qui intervient par le biais de sa politique régionale. L'Europe a ainsi accordé 100 millions de livres de fonds de développement régional pour la période 2007-2013.

1 Le *Thames Gateway London Partnership* a un statut similaire à celui de Seine-Amont Développement même si son poids politique est plus grand et ses réalisations plus nombreuses.

2 *English Nature* était une agence nationale de protection de la nature, financée par le DEFRA. En 2006, elle a été intégrée dans un organisme plus important *Natural England* qui s'occupe de la gestion des milieux naturels (protection de la biodiversité, mais également réflexion sur les aménagements notamment dans le cadre de la mise en valeur touristique du patrimoine naturel de l'Angleterre).

Acteurs du renouvellement urbain		<i>Thames Gateway London</i>	Seine-Amont
Acteurs institutionnels	Échelle nationale	- DCLG ¹ + autres ministères pour les questions transversales - <i>English Partnerships</i> - LTGDC	- État par l'intermédiaire de l'EPORSA - services déconcentrés qui reçoivent délégation du comité de direction de l'EPORSA comme la DDE pour le diagnostic habitat - ANRU
	Echelle régionale	- Agence de l'Environnement ² - GLA, LDA	- Conseil régional.
	Echelle locale	- maire de Londres, GLA, LDA - arrondissements de Tower Hamlets, Hackney, Newham, Greenwich, Barking et Dagenham, Havering, Lewisham, Bexley.	- Conseil général qui assure la présidence du conseil d'administration de l'EPORSA - 9 communes situées sur le territoire Seine-Amont sur les douze de l'OIN
Acteurs non institutionnels		- TGLP, LTGF - TEP - promoteurs et agences privées - partenariats publics-privés (ex: <i>Greenwich Peninsula Partnership, Stratford city Development Partnership</i>) - observateurs extérieurs (CABE, RIBA)	- l'Association Seine-Amont développement, susceptible soit d'évoluer en syndicat mixte, soit de disparaître. - promoteurs ou agences d'aménagement comme la SADEV 94.

Tableau 1.7 : Les acteurs du renouvellement urbain dans les deux territoires étudiés.

L'analyse des cas de la Seine-Amont et du *London Thames Gateway*, montre comment le renouvellement urbain est l'occasion de définir de nouvelles structures et de fédérer les énergies autour d'un projet urbain commun. L'histoire de la Seine-Amont et du *Thames Gateway* révèle que les différents acteurs impliqués ont progressivement affiché une intention et des objectifs communs, pour mobiliser en interne et se rendre visibles à l'extérieur. Les deux structures ont dépassé la formulation d'enjeux au sein de plans ou de programmes techniques pour tenter d'affirmer et de pérenniser une réelle intention politique. « Le plan aménageait la ville-espace, le projet fait parler la ville-acteur » (Pinson, 2006, p 42). Toutefois, un important décalage apparaît entre la rhétorique du projet urbain et la réalité. Un acteur

¹ Ministère des communautés et du gouvernement local.

² Pour la présentation de cet acteur, voir deuxième partie, chapitre un.

collectif a du mal à émerger de la multiplicité des structures concernées par le renouvellement urbain de Seine-Amont et du *London Thames Gateway*. La gouvernance des projets reste très fragmentée¹ et aucun acteur ne semble en mesure d'impulser de ligne directrice aux aménagements. Ce contexte d'hésitations et d'incertitudes qui entourent le renouvellement urbain rend d'autant plus difficile l'intégration de la problématique inondation.

3. Les projets de territoire de Seine-Amont et du *Thames Gateway* et la question des inondations.

L'analyse des mécanismes de gouvernance qui sous-tendent les projets développés au sein des deux espaces d'étude permet de mieux appréhender la complexité de la gestion de ces nouveaux morceaux de ville. Par-delà une rhétorique globale partagée par tous, la prise en compte des enjeux spécifiques du renouvellement urbain pose plus de problèmes. C'est le cas tout particulièrement du risque d'inondation. Celui-ci est peu présent au sein des discussions et des choix mis en œuvre par les acteurs. Il n'est pas nié, il est même affiché par un grand nombre d'acteurs, notamment dans le *Thames Gateway*, mais il ne fait pas l'objet d'une gouvernance propre, sans doute parce que la question des inondations est beaucoup trop polémique et conflictuelle pour pouvoir entrer dans la sphère de la gouvernance. « Il semble en effet que le projet est un produit de cette éthique politique – qui prend parfois les traits d'une idéologie – qui voit dans l'accord, le consensus construit tout au long du processus dialogique, la garantie de la validité et de la légitimité des décisions, de l'acceptabilité mais aussi de la reconduction de l'interaction politique. Cette éthique tend à voir dans la communication, la production interactive de « mondes communs », une manière idéale d'apaiser les tensions et de produire des choix autour desquels tous s'accordent. Cette conception du processus politique permet certes – et c'est ce qui fit son intérêt – de ne pas réduire les interactions politiques à un jeu à sommes nulle, [...] et donc de voir le « commun », le « partagé » qui se créent dans l'action collective, mais elle le fait le plus souvent au prix d'un escamotage des conflits d'intérêt et du caractère nécessairement inégalitaire de tout arbitrage politique. Elle postule dès le départ, la possibilité du consensus, la possibilité de dépasser les intérêts sans recourir à l'imposition et à la sanction. Elle fait mine de croire qu'il est possible, par des techniques délibératives, de conjurer le *fatum* conflictuel inhérent à toute interaction politique. En poussant les acteurs à voir à tout prix dans ce *fatum* conflictuel la source d'une dislocation de la communauté politique, elle les amène à exclure du champ de la discussion politique les sujets les plus conflictuels – et donc généralement les plus cruciaux – et les acteurs et groupes porteurs de ces sujets – et donc souvent les plus faibles » (Pinson, 2006, p 44). Il est beaucoup plus facile d'obtenir un consensus sur des questions générales d'environnement urbain que sur

¹ Elle l'est d'autant plus dans le *Thames Gateway* que cela implique que trois régions travaillent ensemble.

un objet avant tout perçu comme une contrainte que l'on cherche à oublier.

Les différentes formes de partenariat qui émergent en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway* sont intéressantes, mais n'en gardent pas moins un caractère fragmenté. Leur contexte d'apparition très fortement lié à une action politique ponctuelle, contribue à éloigner ces partenariats des spécificités des territoires dans lesquels ils s'inscrivent. En réalité les liens entre les termes de territoire et gouvernance sont très ambigus. Le territoire invite à penser en termes de gouvernance, mais la gouvernance, renvoyant à des systèmes d'acteurs le plus souvent a-spatiaux, éloigne du territoire. Cela nous amène à nous interroger sur la réalité des territoires qui sont en train de se construire en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway*. Les projets en cours de réalisation sont accompagnés d'une dimension « *marketing* » qui, en vantant les atouts économiques, sociaux et environnementaux de ces espaces, tente de créer une identité territoriale (*sens of place*) pour ces nouveaux morceaux de ville, laboratoire de la ville compacte. Mais il s'agit davantage d'un territoire surimposé que d'un territoire investi. La question même du vocabulaire du renouvellement urbain est très révélatrice. Il s'agit d'un lexique très fluctuant (une grande confusion sémantique entoure les termes de rénovation, réhabilitation, requalification, régénération, renouvellement) qui de plus évolue avant même que les projets soient complètement réalisés. La prolifération des mots en « re- » dans le vocabulaire de l'urbanisme et de l'action publique permet d'éviter l'emploi de l'expression démolition-reconstruction, connotée négativement. La définition d'un lexique consensuel permet plus facilement aux acteurs de trouver des terrains d'entente (Vieillard-Baron, dir., 2007). L'idée de faire du neuf avec l'ancien est très porteuse et met en avant l'image d'un nouveau départ, la vision d'un avenir meilleur pour les espaces et les populations. La ville apparaît ainsi comme un espace palimpseste, riche en significations. Or, le risque n'a pas sa place dans un discours qui cherche avant tout à être positif. Ou plutôt il n'a sa place qu'au stade du discours. Nous pouvons en effet observer des changements majeurs dans la place du risque dans les discours des acteurs locaux sur la ville. Jusqu'à une période récente¹, le risque était masqué voire nié, car il ne donnait pas une image positive des territoires. A partir de 2004, les acteurs ont réintroduit le risque dans leurs discours (mais pas dans leurs pratiques), comme pour montrer aux populations qu'ils agissaient en ce sens. La plupart du temps, il s'agit d'un affichage vide de contenu, mais qui sert à légitimer l'idée que la ville renouvelée ne peut s'inscrire que dans une « dynamique positive », comme si le fait de dire le risque suffisait à le gérer. La catastrophe de la Nouvelle-Orléans de 2005 a représenté un événement marquant en Angleterre. L'événement rapidement amalgamé aux débats sur le réchauffement climatique a fait prendre

¹ On peut noter un tournant à partir de 2003-2004 aussi bien en Seine-Amont que dans l'Est londonien. Cela correspond à la révision du PPRI dans le Val-de-Marne, et aux projets travaillistes de mettre en place des communautés durables dans le corridor de la Tamise. Au cours de notre travail de thèse, nous avons pu constater que dans le discours des différents acteurs, le risque était de plus en plus affiché, sans que lui soient pour autant associées des réflexions approfondies.

conscience à un grand nombre d'acteurs locaux que la « reconstruction » de la ville passait nécessairement par la « destruction » des gaz à effets de serre.

Toutefois, une telle conception de la ville et de ses transformations, fondée uniquement sur des aspects environnementaux, pose la question de la capacité des lieux à se construire et *a fortiori* à se reconstruire (Healey¹, 2007). Pour P. Healey, il s'agit d'enjeux essentiels sur lesquels les aménageurs doivent s'interroger. Pour cet auteur, pour qu'un lieu soit véritablement un lieu, il est nécessaire qu'il ne soit pas seulement un donné (« *a place in-itself* ») mais qu'il soit l'expression d'une dynamique endogène (« *a place for-itself* ») qui lui permette de se recréer perpétuellement. Le véritable renouvellement urbain ne peut donc se réduire à la mise en place de partenariats visant le consensus entre les acteurs qui le composent. Penser les territoires urbains renouvelés, c'est s'interroger sur l'ensemble des caractéristiques qui le constituent et qui interagissent entre elles à différentes échelles spatio-temporelles pour permettre à l'objet urbain d'être et de continuer à être. Les questionnements sur le risque doivent donc s'intégrer à l'ensemble des réflexions sur ce qui fait la ville.

La gouvernance répond à la complexité par la recherche d'un consensus, mais il n'y a pas de réponse unanimement partagée. L'intérêt de la gouvernance est la dynamique de questionnements qu'elle suscite, mais pour qu'un territoire existe et fasse sens, il n'est pas nécessaire qu'il y ait consensus. Ce qui importe ce n'est pas tant les problèmes qui touchent un espace, que de comprendre pourquoi ils surviennent précisément en ce lieu et comment ils le modèlent de manière spécifique. P. Healey applique ces réflexions aux questions de logement et de transport², mais les mêmes conclusions valent pour le risque. Les modes de gouvernance qui concernent la Seine-Amont et le *Thames Gateway* ne traitent pas la question du risque parce qu'ils ne prennent pas en compte l'ensemble des éléments qui participent à la configuration territoriale spécifique caractérisant les deux espaces. En réalité, l'enjeu est de passer d'une gouvernance globale, qui se traduit la plupart du temps par la multiplication de structures de gestion constituant autant de points de vue sur l'espace, à une gouvernance territoriale ou territorialisée qui se fonde sur un véritable projet de territoire partagé par tous les acteurs. Une telle gouvernance territoriale ne peut qu'intégrer les inondations, dans la mesure où ce risque fait partie des questions propres au territoire. Définir un projet de territoire commun, nécessite

1 « Is an urban area just a 'presence', a 'place-in-itself', or can a place 'act' to become a 'place-for-itself'? The answers to such questions are important because they frame political initiatives and policy programmes. »

2 « It is not just traffic congestion in general that is a problem, but specifically where this occurs, what the impacts are and how and where they are experienced, and, as a result who is affected by congestion and its impact. It is not just the inability of the housing market to produce affordable housing that is the problem, but the way housing markets work to distribute living opportunities for different people within an urban area, so that poorer people may end up facing inequalities not only in access to housing but to work opportunities, health services, education and leisure opportunities. It is not the conservation of buildings that is the issue, but the way conservation measures impact on the overall quality of an area, in the spatiality of activities and relations thus foreground some critical interconnections and qualities arising from the evolving co-existence and juxtaposition of multiples activities and webs of relations in particular areas, locales, and territories ». (Healey, 2007, p 202)

de mettre en regard toutes ses composantes.

Le risque apparaît peu comme une thématique du renouvellement urbain, dans la mesure où les acteurs ne retiennent que certains aspects du territoire et surtout ne prennent pas en compte les différents niveaux scalaires des différentes configurations territoriales qui se dessinent. La non prise en compte du risque est révélatrice des dysfonctionnements de la gouvernance urbaine des nouveaux territoires. Pour être efficace, le système de gouvernance des espaces de renouvellement urbain doit se fonder avant tout sur le territoire et ses caractéristiques. Ainsi Seine-Amont et le *London Thames Gateway* ne sont actuellement pas véritablement des territoires dans la mesure où les aménagements ne sont pas pensés en fonction des caractéristiques essentielles de ces espaces. Les premières expériences menées, malgré leur caractère innovant et parfois inédit, ne permettent pas d'établir solidement, durablement les territoires car leur développement n'est pas encore saisi dans toute sa complexité. Tout au plus, Seine-Amont et le *London Thames Gateway* constituent des périmètres d'action prioritaires. Il semble qu'il y ait davantage spatialisation d'objectifs nationaux que véritable territorialisation (Dubresson, Jaglin, 2005), c'est-à-dire création de systèmes autonomes d'action collective. Mais sur quel principe fonder cette territorialisation ? Le principe de développement durable, tel qu'il est mis en oeuvre actuellement par les différents acteurs reste largement a-spatial.

Conclusion de la première partie :

Afin d'être intégré dans les stratégies d'aménagement des acteurs du renouvellement de la ville, le risque doit être territorialisé, c'est-à-dire intégré à l'ensemble des dynamiques territoriales de l'espace urbain. Cela passe par une réflexion sur la résilience territoriale des espaces de renouvellement urbain. Il est en effet nécessaire d'approfondir les études sur la résilience matérielle et sociale par une analyse de la résilience des systèmes territoriaux urbains afin de voir comment ceux-ci s'inscrivent dans la durée. Les modes architecturaux se succèdent, les matériaux utilisés évoluent sans cesse, les savoir-faire et les conditions techniques s'améliorent. En revanche, la forme urbaine, le parcellaire, la trame viaire perdurent à travers les siècles et « impriment des traces quasi immémoriales dans la géographie des lieux » (Michon, 2005, p 152). En Seine-Amont et dans l'Est londonien, n'est-ce pas finalement le rapport au fleuve qui doit être résilient ? Tourner la ville vers le fleuve, n'est-ce pas faire d'un territoire du fleuve qui reste à définir, l'espace public des nouveaux morceaux de ville qui sont dans en train de se construire en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway* ? Faire du fleuve un espace public¹, c'est-à-dire « un système de lieux et d'acteurs, inscrit dans un contexte géographique à plusieurs échelles » (Fleury, 2007), permet à la *polis* de se dire, de se construire et de perdurer. Cela renvoie à la manière dont le territoire du fleuve est façonné par les acteurs, leurs pratiques, leurs discours, leurs stratégies, leurs décisions et par l'interaction qui s'établit entre ces différents acteurs situés à différentes échelles, de l'échelon de la ville, à celui du quartier. Le fleuve est ainsi le lieu, le moyen et l'objet du débat public. C'est autour du fleuve que se définissent des choix de société. Dès lors, les bords de fleuve ne sont pas une nature muséifiée mais intégrée dans les temporalités des vies humaines. Définir un véritable projet de développement durable pour la Seine-Amont et le *Thames Gateway* serait alors de faire du fleuve, de la nature devenue espace public, l'invariant (Michon, 2005), qui permet à la ville de concilier le temps long nécessaire pour qu'elle s'inscrive dans une temporalité historique et le temps court des générations présentes avec leurs modes de vie spécifiques. La réflexion sur le fleuve espace public, système de lieux et d'acteurs permet d'envisager la place de celui-ci, avec ses ressources et ses contraintes, dans la définition de territoires urbains résilients, capables de s'inscrire dans le temps long de l'histoire des villes.

En définitive, la notion de résilience permet d'approfondir la vision de la ville durable que les acteurs souhaitent mettre en œuvre dans les espaces de renouvellement urbain et de préciser les problématiques d'aménagement qui caractérisent les deux espaces étudiés. L'enjeu est de dépasser le paradoxe auquel sont confrontés la Seine-Amont et l'Est londonien : les

¹ La notion d'espace public est ici envisagée au sens large et prend en compte à la fois la diversité des statuts de l'espace (public, semi-public, privé) et des pratiques (déplacement, consommation, socialisation). La notion renvoie à celle d'espace commun comme le souligne M. Lussault (2003) dans l'article du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* consacré à la notion.

grands projets urbains cherchent d'un côté à être des modèles de durabilité, mais de l'autre, ils contribuent à accroître de manière significative la vulnérabilité des biens et des personnes. La question fondamentale qui se pose est dès lors de déterminer si les configurations territoriales sont satisfaisantes, et si tel est le cas, quelles sont les mesures à prendre afin d'améliorer la résilience des systèmes territoriaux¹ en construction (figure 1.51). Cela pose la question de la mise en œuvre de politiques définies à l'échelle nationale et de leur pertinence dans le contexte des recompositions territoriales que connaissent les deux espaces étudiés.

¹ Le recours à la systémique est ici un outil méthodologique indispensable pour étudier la résilience d'objets sociaux et spatiaux. Toutefois, dans le cadre de notre réflexion, l'approche systémique doit être complétée par d'autres outils plus analytiques (études des discours et des pratiques dans les deux espaces étudiés). De surcroît, lorsque l'on envisage un système spatial au sens fort du terme, cela implique de considérer les réalités socio-spatiales étudiées sur le modèle des systèmes physiques régis par des lois mathématiques. Pour un système physique, à partir du moment où l'on touche à un élément du système tout change. Seine-Amont et l'Est londonien sont-ils des systèmes au sens fort du terme ? En réalité tout dépend de l'insertion des différentes composantes du système dans le territoire métropolitain. S'il apparaît évident que l'augmentation de la vulnérabilité du site olympique fragiliserait l'ensemble du *Thames Gateway*, les transformations socio-spatiales qui affectent jusqu'ici Barking and Dagenham semblent avoir peu d'impact sur le reste du territoire.

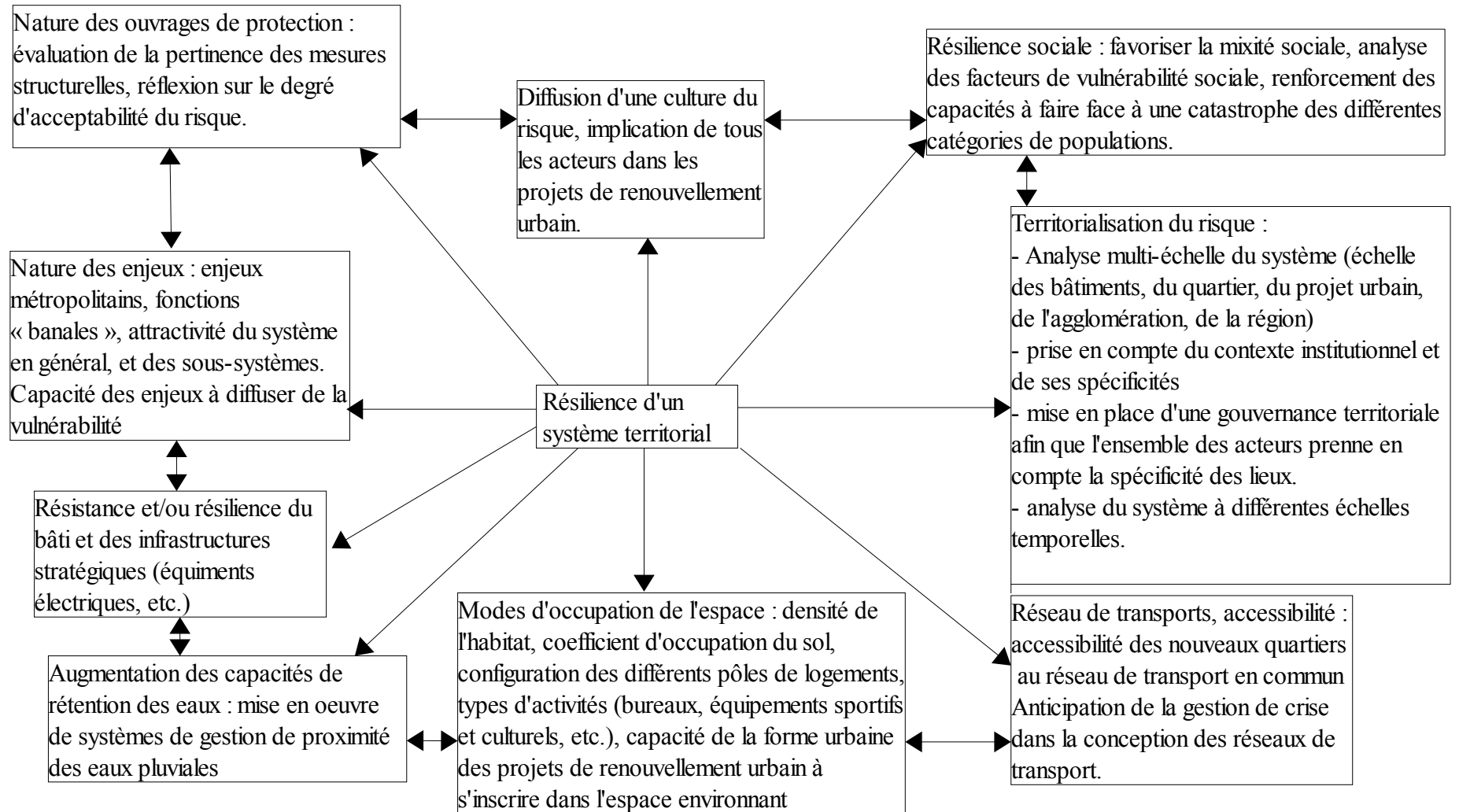


Figure 1.51 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale des espaces de renouvellement urbain. (Réalisation S. Beucher)

	Seine-Amont	Est londonien
Principaux enjeux du renouvellement urbain	<ul style="list-style-type: none"> - création de 3000 nouveaux logements par an d'ici 2011. - amélioration du réseau de transport en commune et des franchissements de la Seine. - création de nouveaux pôles d'emplois. <p>Logique d'organisation spatiale (aménagement d'une périphérie urbaine proche des centres métropolitains et offrant d'importantes disponibilités foncières)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - création de 100 000 nouveaux logements d'ici 2016. - création de pôles d'emplois tertiaires et de tertiaire supérieur (Canary Wharf, Stratford, Greenwich, the Royal Docks) - extension et densification du réseau de communication vers l'Est. Nouveaux franchissements de la Tamise. <p>Logique de métropolisation (création de nouvelles centralités à l'Est du Grand Londres et intégration du corridor de la Tamise dans la dynamique de la mégalopole européenne)</p>
Principaux enjeux de la gestion du risque	Comment intégrer l'augmentation de la vulnérabilité entraînée par les nouveaux aménagements dans les outils traditionnels de gestion ?	Augmentation importante de la vulnérabilité sociale et fonctionnelle du fait du renouvellement urbain. Comment concevoir des aménagements résilients ?
Cadres spatiaux de référence	<ul style="list-style-type: none"> - périmètre OIN - communes membres de l'association Seine-Amont Développement - communes du Val-de-Marne riveraines de la Seine 	<ul style="list-style-type: none"> - arrondissements de l'est du Grand Londres - arrondissements membres du <i>Thames Gateway London Partnership</i> - ensemble du <i>Thames Gateway</i> (jusqu'à l'entrée de l'estuaire)
Système de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> - gouvernance assez floue, pas de véritable appropriation de l'espace Seine-Amont par les acteurs - rôle de l'État ? 	<ul style="list-style-type: none"> - gouvernance complexe : un grand nombre d'organisations participe à l'aménagement de l'Est londonien, pas de véritable acteur régulateur. - rôle de l'État ?
Principales difficultés de territorialisation des politiques d'aménagement et de gestion des inondations	<ul style="list-style-type: none"> - manque d'articulation entre les politiques de renouvellement urbain et les politiques de gestion des inondations - faible coordination des acteurs au sein du même échelon et à différentes échelles - absence de réflexion sur le degré d'acceptabilité du risque pour la métropole parisienne. Risque n'est pas considéré comme une composante intrinsèque de l'espace. - Seine constitue peu un axe structurant du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - manque d'articulation entre les politiques de renouvellement urbain et les politiques de gestion des inondations - études de risque postérieures au lancement des projets urbains - pas de réflexion sur les spécificités géographiques de cet espace et sur la manière dont les inondations constituent une composante intrinsèque de l'espace.

Tableau 1.8 : Principaux enjeux de l'intégration des inondations aux dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien.

Deuxième partie : Les difficultés de la territorialisation du risque d'inondation en France et en Angleterre : analyse comparative et multiscale.

« L'incrédulité comparative assure le progrès de la connaissance. »

P. Gourou, *Pour une géographie humaine.*

Dans la première partie, nous avons montré la nécessité de définir une gouvernance territorialisée du risque d'inondation afin d'améliorer la gestion de celui-ci. Nous avons tenté d'approfondir les concepts de risque, de territoire, d'échelle, ainsi que les notions de gouvernance, de renouvellement urbain, de développement durable à la fois séparément et ensemble, afin de préciser les enjeux d'une approche globale mais pas nécessairement globalisée ni globalisante du risque. Pour que la gouvernance du risque ne se résume pas une « boîte à outils » très généraux et parfois contradictoires, il est nécessaire d'envisager la spécificité des situations étudiées et d'examiner la possibilité, face à ces situations spécifiques, plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables. Afin d'appréhender de manière pertinente les outils et des processus de l'action collective, il est nécessaire de présenter la « gouvernabilité » (Theys, 2003) du risque d'inondation. En effet, la construction de solutions concrètes concernant la gestion du risque d'inondation dépend fortement du contexte institutionnel et organisationnel ainsi que des relations existantes entre les différents acteurs.

Ainsi, avant même de discuter des modalités de coordination ou de régulation concernant les inondations à l'échelle des deux terrains d'étude, il semble indispensable d'étudier le cadre national de la gestion des inondations en France et en Angleterre. Cela passe par l'identification des différents acteurs impliqués dans la gestion du risque, l'analyse de leurs discours, leur culture, leurs stratégies, leurs réalisations, afin de mieux appréhender les similitudes mais également les différences entre les deux pays. L'enjeu est donc à travers une analyse du cadre national de gestion des risques, de mieux comprendre le rôle de l'État dans la définition des politiques de gestion, mais également les compétences et les moyens des autres acteurs concernés par les inondations. A l'échelle locale, il s'agit de réfléchir à un cadre opérationnel permettant la coordination des acteurs autour d'un projet négocié de territoire. Or, étant donné la multitude des acteurs concernés et la variété de leurs stratégies d'action à différentes échelles, la définition d'un tel cadre, ainsi que la prise en compte de l'ensemble des dynamiques propres au renouvellement urbain ne vont pas de soi. Notre objectif est ici d'analyser les difficultés de territorialisation du risque, afin de comprendre les conflits entre acteurs, ainsi que leur traduction spatiale.

Pour mettre en évidence ces difficultés de territorialisation, nous partirons des dysfonctionnements de la gestion des inondations dans nos deux espaces d'étude. Dans le Val-de-Marne, le PPRI approuvé en 2000 a entraîné un certain nombre de conflits. L'analyse de la révision de ce PPRI entre 2003 et 2007 permet de souligner l'évolution des stratégies d'acteurs et de comprendre comment on est finalement arrivé à un consensus. Nous pourrions d'ailleurs nous demander si ce consensus est synonyme d'une gestion plus efficace des inondations. Dans le cas de l'Est londonien, la situation est moins conflictuelle, dans la mesure où les acteurs locaux se sont peu intéressés à la question du risque jusqu'à une période très récente. Néanmoins les débats sur le réchauffement climatique et l'élévation potentielle du niveau de la mer dans l'estuaire de la Tamise impliquent des prises de décisions et des choix politiques qui nous éclairent sur le système de gestion, sur la nécessité d'articuler les différentes échelles de gestion ainsi que sur les difficultés d'intégration du risque aux dynamiques des territoires.

Chapitre 1. Les inondations : une priorité pour l'État en France et en Angleterre depuis les années 1990.

La France et la Grande Bretagne sont deux États centralisés, même si leur histoire a conduit à des différences considérables dans la manière de gérer leur territoire et dans les relations entre l'échelle nationale et l'échelle locale. Depuis quelques années, dans les deux pays, les thèmes de la décentralisation, de la régionalisation, de la subsidiarité ainsi que du développement local, sont de plus en plus revendiqués par les différents acteurs politiques et semblent remettre en cause les pouvoirs régaliens d'un État fortement centralisé. Les politiques sectorielles de l'État sont territorialisées et transférées aux autorités locales, afin de mieux répondre aux dynamiques économiques, sociales et environnementales qui animent les espaces à différentes échelles.

Toutefois une question semble échapper aux politiques de décentralisation et devenir une priorité nationale : la gestion du risque. Les grandes catastrophes, en provoquant d'importants dommages économiques et humains, préoccupent les États, dans la mesure où elles remettent en cause leur rôle de garant de la cohésion sociale et de la sécurité des populations sur leur territoire. Ainsi, depuis les années 1990-2000, en France et en Grande-Bretagne, l'État s'affirme comme un acteur essentiel du risque, dans le cadre de la politique des PPR en France, et de celle du PPG25 en Angleterre. La politique de l'État vise avant tout à contrôler l'urbanisation des lits majeurs et à inciter les autorités locales à intégrer le risque dans leurs documents d'urbanisme. En France, l'État, au nom du principe d'égalité de traitement, cherche à définir une règle valable pour l'ensemble du territoire national, et qui doit être mise en œuvre par toutes les communes concernées. En Angleterre, il tente d'inciter les autorités locales à évaluer et gérer le risque d'inondation, question dont elles se préoccupaient peu dans le passé. Dans les deux pays, l'État est à l'origine de la mise en place d'un système d'acteurs complexe à toutes les échelles institutionnelles. Si ce système a permis la prise de conscience du risque chez la plupart des acteurs locaux et chez les populations, la coordination entre les acteurs agissant à différents niveaux territoriaux pose toujours question dans bien des cas.

I. Gérer les inondations, une nécessité pour l'État.

Depuis quelques années, le risque d'inondation fait l'objet d'un traitement spécifique par l'État en France et en Angleterre. Il s'agit en premier lieu de comprendre pourquoi le risque est devenu une priorité des politiques à l'échelle nationale.

1. L'État réagit face aux crises.

Le premier moteur de l'action de l'État est la catastrophe, la crise. Lorsque se produit une inondation de grande ampleur avec des répercussions à l'échelle nationale, les populations touchées par l'événement cherchent un bouc émissaire, et l'État apparaît très vite en tête de la liste des responsables potentiels. Quelles que soient les causes réelles de la crise, qui sont nécessairement multiples, l'État se doit donc de réagir et d'affirmer sa capacité à garantir la cohésion nationale. La crise ne doit pas constituer une remise en cause, une rupture des équilibres nationaux. La réponse de l'État doit être rapide et apporter des changements concrets. La crise agit de plus comme révélateur des dysfonctionnements qui existent à toutes les échelles et l'après crise est par conséquent l'occasion de les corriger. En France, les inondations de 1988 à Nîmes, qui ont fait dix morts et 500 millions d'euros de dégâts, et celles de 1992 dans le Vaucluse, la Drome et l'Ardèche, qui ont fait 47 morts dont 34 dans la ville de Vaison-la-Romaine, ont joué un rôle très important dans la prise de conscience par l'État de la nécessité de prévenir de telles catastrophes. Les inondations à nouveau meurtrières du Tarn et de l'Aude de 1999, les inondations de la Somme de 2001, qui ont entraîné d'importants dégâts dans le lit majeur du fleuve ainsi que des déplacements de population, les inondations du Gard et des départements limitrophes en 2002, ont renforcé l'État dans sa volonté de développer la politique des PPR et de réfléchir à des mesures permettant de réduire la vulnérabilité des biens et des personnes. Ceci s'est traduit en particulier par la rédaction et la diffusion de guides méthodologiques sur les PPR (1997) et en particulier sur les PPRI (Plan de prévention des risques d'inondation, 1999), ainsi que par la réalisation par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, suite aux inondations de 2002, de documents, à l'attention des collectivités locales, sur la réduction de la vulnérabilité des biens situés en zone inondable.

En Angleterre, on constate également que les grandes inondations ont été à chaque fois l'occasion pour l'État de donner une impulsion nouvelle à la politique de lutte contre le risque et de réaliser certains changements institutionnels (Johnson *et al.*, 2005). Les inondations constituent un risque non négligeable au Royaume-Uni. Environ 5 millions de personnes, 1,85 millions de logements, 185000 commerces, ainsi que la moitié des terres agricoles sont exposés au risque d'inondation en Angleterre et au Pays de Galles (Environment Agency, 2001b).

Les inondations de 1947 qui ont entraîné des dommages considérables, particulièrement aux terres agricoles (environ 345 000 ha de terres inondées soit l'équivalent de l'ensemble des terres agricoles du Kent) et s'élevant à un montant de 12 millions de livres, ont conduit l'État à débloquent d'importants fonds pour financer la construction de digues afin de protéger ces terres agricoles. Les inondations de Pâques 1998, qui ont également sévèrement affecté l'économie britannique, ont été suivies par une amélioration des systèmes d'alerte et par une forte prise de conscience des impacts sociaux et humains des inondations. Les inondations de 2000 qui ont touché une grande partie du territoire britannique, ont montré l'urgence pour l'État d'envisager la maîtrise de l'urbanisation dans les lits majeurs. Lors de ces inondations qui se sont produites entre le 9 octobre et le 10 décembre, presque 700 localités ont été touchées en Angleterre et au Pays de Galles, et 11000 personnes ont dû évacuer leur domicile. Le bilan économique de ces inondations est particulièrement lourd. Le système de transports a été fortement perturbé et les compagnies de chemin de fer britannique estiment le montant total des pertes à 20 millions de livres. Cela s'est traduit par un renforcement des mesures de lutte contre l'extension de l'urbanisation par le biais du texte du PPG (*Planning Policy Guidance*) 25 qui était alors en cours d'élaboration et de négociation. Enfin les inondations de l'été 2007, qui ont touché directement 49000 foyers et 7000 entreprises et désorganisé l'activité du pays pendant plus d'un mois, ont à nouveau remis en question la politique de gestion des inondations. Ces inondations ont suivi plusieurs épisodes pluvieux de forte intensité qui ont affecté une large partie de l'Angleterre et du Pays de Galles¹. Les bases de données de l'Agence de l'Environnement permettent de conclure que les niveaux de pluviométrie enregistrés aux mois de mai et juin 2007 n'avaient pas été atteints depuis juin 1766. Il s'agit d'inondations par débordement de fleuve et par ruissellement pluvial. Les infrastructures de protection n'ont pu protéger un grand nombre d'habitations, étant données les hauteurs d'eau et la rapidité des flux. Les pluies importantes tombées pendant les mois de mai et juin ont saturé les sols, et les nouveaux épisodes pluvieux fin juin et fin juillet se sont traduits par des inondations rapides. Deux tiers des biens inondés l'ont été par ruissellement urbain, les réseaux d'eau ne pouvant évacuer les volumes d'eau importants. Le gouvernement a réagi dès la fin juillet en annonçant des investissements supplémentaires pour mettre en place des infrastructures de protection. De son côté, l'Agence de l'Environnement a indiqué poursuivre ses recherches sur la mise en place de barrières mobiles pour protéger les populations, en particulier du ruissellement pluvial, mal connu et encore peu cartographié.

Toutefois, si les crises sont l'occasion de modifier les politiques de gestion du risque antérieures, elles n'apportent pas d'analyses fondamentalement novatrices (Johnson *et al.*, 2005 ; Penning-Rowsell *et al.*, 2006). La plupart des modifications de la politique nationale de lutte contre les inondations évoquées précédemment étaient en germe avant la crise. Cette dernière a seulement joué le rôle de révélateur des dysfonctionnements et a accéléré la mise

¹ Le Don, le Severn et la Tamise en amont de Londres, ainsi que leurs affluents ont particulièrement été touchés.

en place des changements. Ainsi, l'un des changements principaux de la politique de gestion des inondations en Angleterre résulte de la publication du *Planning Policy Guidance 25* (PPG 25) en juillet 2001. Pour certains acteurs, il ne s'agit pas d'un changement fondamental dans la mesure où les principes de base de la nouvelle politique étaient déjà inscrits dans les documents que le PPG 25 a remplacés, comme la circulaire 30/92 (Johnson *et al.*, 2005). C'est peut-être le cas pour la première version du texte, publiée en avril 2000, soit avant les inondations de l'automne. Mais ce n'est plus du tout le cas pour la seconde version de février 2001 qui s'affirme elle-même comme un changement radical¹. Tout d'abord le PPG 25 est un document plus incitatif qu'une simple circulaire et a beaucoup plus de poids sur les autorités locales. Mais surtout, les modifications apportées à la version d'avril 2000 montrent l'importance que le gouvernement accorde désormais au contrôle de l'urbanisation. Si la première version du PPG suggérait aux autorités locales d'adopter une démarche s'appuyant sur le niveau de risque, avec la définition d'un zonage (le *sequential test*), la seconde version exige ce *sequential test*. De plus ce dernier n'est plus mentionné en annexe mais se situe dans le corps du texte. Ce zonage est fondé sur un modèle construit par l'Agence de l'Environnement qui ne tient pas compte des infrastructures de protection contre les inondations existantes. Pour le gouvernement, c'est affirmer clairement que les mesures structurelles de lutte contre les inondations, comme la construction de digues, ne sont pas efficaces sur le long terme et que dans certains espaces, il est préférable de ne pas construire, même si des mesures structurelles de protection sont envisageables. Les inondations survenues à l'automne 2000 ont donc fortement dicté les orientations d'un texte qui était déjà en préparation. De surcroît, elles ont permis au gouvernement de souscrire plus nettement à l'approche proposée auparavant par l'Agence de l'Environnement. Les crises ne sont donc pas les seuls moteurs qui poussent les gouvernements à agir, mais elles offrent l'opportunité d'affirmer plus clairement des idées débattues avant la crise, elles-mêmes résultant d'expériences passées.

2. L'État face aux évolutions des contextes intérieur et extérieur.

L'évolution des stratégies et des politiques étatiques sur la question des inondations dépend aussi fortement de l'évolution de contextes intérieurs et internationaux plus larges, auxquels les États, en France ou en Angleterre, doivent s'adapter.

Pendant longtemps, les inondations ont constitué uniquement un enjeu local. Ainsi en Angleterre, jusqu'à la fin des années 1980, les politiques de « *land drainage* » (gestion de l'écoulement des eaux de surface, notamment pour drainer les terres agricoles) sont au centre

¹ « Flood issues have long been recognized as being material planning considerations and this has been reflective in successive Department Circulars. However, in view of the apparently increased frequency and severity of flooding in recent years, particularly since 1998, the Government is looking for a step-change in the responsiveness of the land-use planning system to the issue of flood risk management as they affect the development process. This guidance reflects the importance that the Government attaches to these issues... It expects all planning authorities to give the matter early and serious attention, regardless of whether their areas have experienced major flooding in recent years » (DETR, 2001, para.21).

des mesures de gestion des inondations. Les principes de la législation britannique en matière de « *land drainage* » sont les suivants :

- la responsabilité du drainage des sols revient aux propriétaires riverains et non à l'État ;
- la gestion du drainage doit se faire à l'échelle locale ;
- les pouvoirs des autorités en charge du drainage des sols n'ont aucun caractère contraignant ;
- ceux qui bénéficient du drainage des sols doivent payer en conséquence des travaux effectués ;

Le '*Land Drainage Act*' de 1930 et les textes qui suivent ont établi un découpage en '*districts*' et des '*boards*' (comités) ainsi qu'un système de subventions de la part du gouvernement central pour les travaux de drainage en milieu rural et en milieu urbain.

Le contenu de la politique globale de la gestion du '*land drainage*' a donné aux agriculteurs un rôle de premier plan en matière de gestion des eaux et des inondations. Ainsi E. Penning-Rowsell (1987) montre qu'à partir du *Land Drainage Act* de 1930 et au moins jusqu'au milieu des années 1980, la politique nationale de gestion des inondations a été fortement et traditionnellement influencée par le *lobby* des agriculteurs et des fermiers, conduit par le Ministère de l'Agriculture de la pêche et de l'Alimentation (MAFF). Dans un pays majoritairement constitué de plaines de basse altitude, où les terres agricoles des vallées sont pour la plupart sujettes aux inondations, le drainage des sols est indispensable pour atteindre des hauts niveaux de productivité agricole. Le poids des intérêts des agriculteurs et celui du MAFF ont conduit le gouvernement central à adopter un système de subventions (évaluées selon le rapport coût/bénéfice) pour les infrastructures de contrôle de l'écoulement des eaux, favorisant ainsi les régions les plus riches où les bénéfices de l'implantation de systèmes de maîtrise de l'écoulement des eaux superficielles efficaces sont les plus importants. Il s'agit d'une politique au cas par cas et les subventions attribuées à telle ou telle partie du territoire sont utilisées pour l'assèchement des terres, la canalisation ou l'endiguement des rivières etc. Le rôle de l'État se limite alors à un soutien financier puisqu'il fait confiance à la « culture locale » des agriculteurs pour gérer les inondations. Ces politiques ont perduré à cause de la grande inertie du système, et ce n'est qu'au milieu des années 1980 que la priorité a été donnée à la protection des espaces urbains et côtiers.

Nous pouvons observer des similitudes en France, où jusqu'au milieu du XX^e siècle, les sociétés paysannes développent des stratégies de prise en compte des risques adaptées aux milieux locaux (Veyret, dir., 2003). Ainsi dans sa thèse, R. Dion (1934) souligne l'ancienneté de la connaissance des inondations de la Loire et de leurs effets. Des aménagements comme les digues ont permis aux populations de se protéger des inondations, mais R. Dion montre aussi que dans certaines parties du Val ces aléas ont parfois été acceptés après que la popula-

tion eut estimé les avantages économiques obtenus à utiliser le lit majeur pendant les périodes qui échappaient à l'inondation. Globalement, à partir du XVII^e siècle, la lutte contre les inondations « s'ancre dans une vision technique, largement portée par l'expertise et le savoir-faire du corps des ingénieurs du roi, puis des Ponts et Chaussées et des Eaux et Forêts qui auront pour charge la mise en œuvre d'aménagements de lutte contre l'aléa (endiguement, barrages écrêteurs de crue, curages et rectification des cours d'eau) » (Laganier, 2006, p 24).

Si les inondations ont d'abord constitué un enjeu pour la préservation des terres agricoles, à partir des années 1980, la présence d'activités de plus en plus nombreuses et de plus en plus denses dans les lits majeurs, augmente fortement la vulnérabilité de l'habitat aux éventuels débordements des cours d'eau. D'une question essentiellement agricole, les inondations deviennent un enjeu d'aménagement urbain. La diminution des dommages engendrés par les inondations passe avant tout par le contrôle de l'extension de l'urbanisation dans les lits majeurs (*floodplain encroachment*).

A la fin des années 1970, les premiers travaux de recherche en Angleterre (Penning-Rowsell, 1976) mettent en évidence l'extension rapide et importante de l'urbanisation dans les lits majeurs. Toutefois, les différents acteurs concernés par les inondations objectent qu'un système de contrôle de l'urbanisation a déjà été mis en place avec le *Town and Country Planning Act* de 1947. En effet, ce texte avait été conçu pour prévenir l'extension des villes dans la campagne, et beaucoup considérait qu'il avait ralenti l'occupation des lits majeurs. Mais selon ce document, le contrôle de l'urbanisation était uniquement de la responsabilité des autorités locales et l'attitude des autorités locales concernant les inondations était alors très variable selon les lieux (Johnson *et al.*, 2005). A partir des années 1980, on fait le constat de la forte vulnérabilité des villes. L'État que ce soit en France ou en Angleterre commence à s'impliquer davantage pour garantir la sécurité des biens et des personnes dans les lits majeurs. Ainsi en Angleterre, à l'hiver 1984-1985, le gouvernement annonce une coupe budgétaire dans les sommes allouées d'ordinaire au '*land drainage*' et met désormais l'accent sur les infrastructures de protection contre les inondations en ville. Mais à partir du moment où les inondations deviennent un objet urbain, les politiques de protection montrent également leurs limites. Si la consommation d'espace pour l'urbanisation diminue les secteurs d'expansion des crues, la construction de digues et de remblais modifie également l'écoulement des eaux. Les différents acteurs commencent à réaliser que « les réponses en terme de protection sont temporaires, fragiles, susceptibles d'être débordées. La protection multiplie les zones sous contrôle » (Veyret, 2004, p. 178). En changeant de terrain, en concentrant leurs attentions sur la ville plutôt que sur la campagne, les gouvernements n'ont pas traité les causes du problème. Les mesures structurelles de lutte contre les inondations commencent à montrer leurs limites. Elles ont suscité l'urbanisation des zones inondables en arrière de digues faussement protectrices et modifié le fonctionnement de l'hydrosystème. Ainsi, à partir des années 1980 en France et des années 1990 en Angleterre, on passe d'une politique de protection contre les

inondations à une politique de prévention de celles-ci. En France, la loi à l'origine des PER (Plans d'exposition aux risques) du 13 juillet 1982 marque les débuts de la réglementation de l'urbanisation dans les secteurs à risques. Existait déjà le décret de 1935 spécifique aux inondations qui avait pour objectif d'assurer le libre écoulement des eaux et la préservation de champs d'expansion des crues, avec la mise en place de plans de surface submersibles (PSS), ainsi que l'article R.111-3 du Code de l'urbanisme qui permettait de délimiter un périmètre à risque, mais ces procédures étaient peu appliquées. La loi dite Barnier du 2 février 1995 instituant les PPR a les mêmes finalités que celle de 1982, mais vise à corriger les aspects contraignants des PER dont peu ont été mis en application. Il s'agit de définir des niveaux hiérarchisés d'aléas et de risques afin d'établir un zonage auquel sont associées les prescriptions réglementaires. L'expertise occupe une place centrale même si les PPR impliquent une consultation plus large des acteurs locaux.

Nous retrouvons une démarche similaire dans le PPG 25. Ce texte constitue un véritable tournant en Angleterre puisque le risque devient une question d'aménagement d'intérêt national, pour laquelle le gouvernement détermine une législation spécifique. La définition de zones de risque selon la fréquence des inondations, prônée par le PPG25, est très significative dans un pays où la contrainte et le zonage sont rares¹ dans le système de planification. Avec le PPG 25, les décisions étatiques sur la question des inondations ne relèvent plus de simples décrets comme c'était le cas précédemment mais rejoignent le corpus des *Planning Policy Guidances* (Recommandations sur la planification) qui définissent les grandes orientations de l'Etat sur les principales questions d'aménagement comme le logement, les transports, le développement urbain et rural, la protection du patrimoine, etc. Ces PPG ont pour la plupart été depuis transformés en *Planning Policy Statements* (PPS ou Directives sur la planification), le changement de dénomination montrant la volonté de l'Etat d'intervenir de manière beaucoup plus forte sur les questions d'aménagement². C'est le cas du PPG25, qui est devenu le PPS 25 depuis décembre 2006 (*Department of communities and Local Government*, 2006). Par ce document, l'Etat souhaite affirmer de manière plus claire et plus forte sa vision de la gestion des inondations.

Parallèlement à l'intégration de la question des inondations aux réflexions plus globales sur l'aménagement, une « gestion physique » (Veyret, 2004, p. 178) est désormais souhaitée. Elle implique une approche globale des écosystèmes aquatiques, reconnaissant que les extrêmes (crues et étiages) sont nécessaires au fonctionnement de ces écosystèmes. « En fait pour prétendre maîtriser [les] risques, il faut tendre vers la stabilité, mais la nature ne s'en satisfait pas, puisqu'elle est mobile par définition. Il est donc nécessaire de chercher un compromis entre l'homme et la nature. [...] Autrement dit, il est indispensable d'intégrer le risque à une véritable politique de développement durable » (Veyret, *op.cit.*, p 179). L'inter-

¹ Une démarche par zone existe également dans le PPS3 qui concerne la politique de logement.

² Les *statements* incitent les autorités locales à agir beaucoup plus fortement que les guidances. Toutefois ces documents n'ont pas force de loi, ils existent pour préciser le cadre des politiques de planification.

vention de l'État sur la question des inondations n'est donc pas seulement due aux changements économiques et sociaux internes aux pays, elle s'explique également par des évolutions à l'échelle internationale.

Ainsi, les débats sur le développement durable ou le réchauffement climatique qui animent les réflexions à l'échelle internationale influencent fortement les États. L'intégration des sphères économique et sociale à la sphère environnementale explique en partie la moindre importance accordée aux mesures structurelles de lutte contre les inondations et la volonté des États de proposer des solutions alternatives plus larges. La France et l'Angleterre, en tant que pays membres de l'Union Européenne, doivent également tenir compte des directives de Bruxelles. Or, la directive cadre sur l'eau de 2000 définit au plan européen un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique. Elle donne la priorité à la protection de l'environnement (qualité des eaux à d'atteindre d'ici 2015 tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles et les eaux côtières). Cependant, elle n'évoque pas directement la question des inondations, même si elle prône une gestion intégrée des eaux ce qui peut avoir des conséquences importantes sur les systèmes de gestion nationaux des inondations. Ainsi, en Angleterre, l'idée d'une gestion par bassin versant implique qu'il n'y ait plus, un budget défini par le gouvernement attribué uniquement aux ouvrages de protection contre les inondations, mais un budget par bassin pour l'ensemble de la politique de l'eau (Green, Penning-Rowell 2004¹). L'État ne pourra donc plus investir dans des projets de barrages qu'il juge prioritaires, puisque la répartition des budgets se fera bassin par bassin. La directive sur l'eau a en outre été complétée en 2006 par une directive relative à la gestion et à l'évaluation des inondations. L'objectif « est de réduire et de gérer les risques qu'engendrent les inondations pour la santé humaine, l'environnement, les infrastructures et les biens ». Elle prévoit en particulier d'améliorer la cartographie du risque et de produire des plans de gestion des inondations, fruit d'un large processus participatif afin de faciliter la coordination au sein des bassins hydrographiques, notamment pour ceux qui sont transfrontaliers.

En définitive, l'État s'est affirmé progressivement comme un acteur central de la gestion des inondations en France et en Angleterre, en s'adaptant au double contexte intérieur et extérieur. Pour gérer le risque, l'État se place en position d'interface entre une échelle locale dont les intérêts peuvent remettre en cause la cohésion nationale et une échelle européenne de plus en plus préoccupée par la définition d'une gestion intégrée des problèmes environnementaux (tableau 2.1).

¹ « The Water Framework Directive also means, in principle, that there will no longer be flood alleviation projects *per se* but simply management actions, only some of which will have improved flood management as a sole, principal, or secondary aim. Multi-functional solutions are likely to become more common. But it is unclear how far it is possible to have integrated catchment management with the kind of functional budget structure that characterizes flood defence in the U.K.; in the longer run, it seems likely that the current system of funding for flood alleviation works, as currently under review, will be abolished and replaced by some system of catchment management funding » (Green, Penning-Rowell, 2004, p 521).

Paradigme dominant	Drainage des sols (1930-1970)	Infrastructures de protection contre les inondations (1970-1990)	Gestion globale du risque (depuis les années 1990)
Nature du rapport nature/société	Les sociétés humaines dominent la nature grâce à la technologie	Les sociétés humaines dominent la nature grâce à la technologie	Les sociétés humaines interagissent avec le milieu dans lequel elles se situent
Priorités nationales	Productivité agricole, sécurité alimentaire	Croissance économique Protection des aires urbaines fondements de cette croissance	- Croissance économique mais également prise en considération de l'environnement et des questions sociales - Maîtrise de l'étalement urbain
Idées prédominantes à l'échelle européenne ou internationale	- Le progrès technique permet d'assurer la sécurité des populations - Augmentation de la croissance économique	Emergence des questions environnementales mais la croissance économique reste la priorité	Favoriser le développement durable ; directive cadre sur l'eau (2000) de l'UE qui vise à gérer l'eau dans sa globalité à l'échelle des bassins-versants
Position vis-à-vis des inondations	Les inondations sont un aléa naturel contre lequel les terres et les productions agricoles doivent être protégées	Les inondations sont un aléa naturel contre lequel les personnes et les biens doivent être protégées	L'action humaine peut aggraver les inondations
Rôle de l'État	- L'État doit faire en sorte que les inondations ne limitent pas l'activité et la productivité agricole - pour la gestion concrète, l'État s'appuie sur la culture et les savoir-faire locaux des agriculteurs.	L'État doit financer des mesures de protection afin que les inondations ne soient pas une menace pour les biens et les personnes	L'État doit mettre en place une gestion du risque qui implique tous les acteurs et qui soit en accord avec les principes du développement durable

Tableau 2.1: Evolution du rôle de l'État et des pratiques de gestion des inondations en Angleterre en fonction des nouveaux textes réglementaires anglais et européens. (Source : Penning-Rowsell *et al.*, 2006, adapté par S. Beucher)

II. Les objectifs des systèmes de gestion : le contrôle de l'urbanisation.

1. Les PPR et le PPS 25 au cœur du système.

Que ce soit la politique des PPR en France ou celle mise en place dans le cadre du PPG 25 en Angleterre, les nouvelles législations des décennies 1990 et 2000 montrent l'importance que les gouvernements attachent désormais à l'interface entre risque et aménagement, risque et utilisation de l'espace, risque et contrôle de l'urbanisation. Dans les deux pays,

les risques sont désormais intégrés aux choix d'aménagement et de gestion de l'espace. Ceci passe notamment par un zonage de l'espace en fonction du degré de risque. En France, la démarche de zonage (tableau 2.2) est d'abord fondée sur les niveaux d'aléa (fort, moyen ou faible) et intègre les composantes de l'occupation du sol, les enjeux et notamment la possibilité de trouver une alternative au développement en zone de risque. « La distinction entre les zones se fait principalement sur les critères de constructibilité pour les projets futurs » (Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, 2006). Le zonage réglementaire distingue en particulier les espaces naturels à préserver telles les zones d'expansion de crue qui font l'objet d'une réglementation forte quel que soit le niveau d'aléa ; les espaces urbanisés et les centres urbains où même si l'aléa est fort, la plupart des aménagements restent possibles dans la mesure où l'on ne peut complètement bloquer le développement des centres urbains ; enfin les espaces situés derrière les ouvrages de protection. Si le zonage était conçu initialement autour de trois couleurs (bleu, blanc, rouge), il s'est complexifié en fonction de l'évaluation des enjeux aux échelles locales (voir cartographie du PPRI du Val-de-Marne dans le chapitre 2), et la plupart des PPR comportent des zones vertes (espaces verts), violettes ou orange (espaces où l'aléa est assez fort mais qui ne sont pas des centres urbains). Au 1^{er} août 2006, un PPR avait été prescrit dans 5383 et approuvé dans 5328 communes¹.

En Angleterre² le PPG 25 entre 2001 et 2006 et le PPS 25 depuis 2006 donnent un cadre aux décisions prises par les autorités locales et les promoteurs, en fonction de la fréquence de l'aléa (tableau 2.3). Contrairement aux PPR français, les hauteurs d'eau et les débits ne sont pas pris en compte pour définir les inondations³. La démarche est probabiliste. L'objectif est que les nouveaux aménagements soient effectués en priorité dans la zone 1 qui est la zone où la probabilité d'être inondé est la plus faible. Si la réalisation des aménagements n'est pas possible en zone 1, les décideurs locaux doivent prendre en compte le degré de vulnérabilité des différentes infrastructures, prendre d'autres mesures de réduction du risque, s'assurer que le risque résiduel peut être géré (notamment en cas de rupture ou de défaillance d'infrastructures de protection contre les inondations) avant de lancer une opération d'aménagement en zone 2 et 3 (figure 2.1). Ce zonage général (*sequential test*) est complété par ce que le PPS 25 appelle l'*Exception Test*. Il s'applique aux aménagements relativement vulnérables (*more vulnerable*) qui ne peuvent être réalisés en zone 1 ou 2 et aux aménagements très vulnérables (*highly vulnerable*) qui ne peuvent être localisés en zone 1 (tableau 2.4). Le PPS 25 précise bien que ce traitement exceptionnel ne peut concerner les aménagements très vulnérables que l'on voudrait localiser en zone 3a, ou les aménagements peu vulnérables (*less vulnerable*), relativement vulnérables et très vulnérables que l'on souhaiterait implanter en zone 3b. Ceux-ci sont interdits quel que soit le contexte local. Les aménagements concernés par l'*Exception*

¹ Source www.prim.net

² Au Pays de Galles, il existe un document similaire (*technical advice note*) mais dont l'objectif est de limiter les développements inappropriés, tandis que le PPS 25 anglais vise plutôt à faciliter les développements adéquats.

³ Ils le sont éventuellement dans des évaluations du risque à des échelles fines.

Test sont ceux qui s'intègrent dans des stratégies de développement durable, ceux qui sont situés dans des espaces de friches industrielles (face à la croissance urbaine, une des priorités du gouvernement britannique est de réaménager en priorité les friches, or celles-ci sont souvent situées dans les lits majeurs des fleuves), et qui mettent en place des mesures pour réduire le risque. Enfin, pour les grandes opérations dans la zone 1 et l'ensemble des projets d'aménagement dans les autres zones, le risque doit faire l'objet d'une évaluation spécifique à l'échelle de l'aménagement (FRA, *Flood Risk Assessment*) afin de connaître précisément les impacts des projets sur le risque.

Différentes zones	Réglementations apportées par le PPR
<u>Zone blanche</u> : risque faible Hauteur de l'inondation < 0,50 m et débit faible à moyen	Pas de contraintes particulières.
<u>Zone bleue</u> : risque faible à moyen Hauteur d'eau < 0,50 m et débit rapide Hauteur d'eau comprise entre 0,50 m et 1m d'eau et débit moyen Centres urbains dans zones à haut risque Aires urbanisées avec des infrastructures de protection contre les inondations. Espaces indirectement exposés	La plupart des aménagements sont possibles. Le principe dominant est de ne pas urbaniser les espaces exposés. Nécessité de préserver des champs d'expansion des crues même si le risque est faible. S'il n'y a pas d'autres solutions possibles pour certains aménagements, nécessité de tenir compte de l'aléa dans les constructions et dans l'aménagement (systèmes d'évacuation) Les zones non directement exposées (comme les plateaux) doivent s'inscrire dans le zonage PPR si l'urbanisation de ces zones augmente le risque d'inondation. Dans les espaces urbanisés disposant de protections contre les inondations comme des digues, il est nécessaire de maintenir un espace inconstructible derrière les digues
<u>Zone rouge</u> : risque élevé Hauteur d'eau > 1m avec débit élevé Fréquence d'occurrence de la crue : crue centennale Espaces non directement exposés mais pour lesquels l'urbanisation aggrave le risque	La plupart des aménagements sont interdits. Toutefois, l'étendue des interdictions peut être discutée et adaptée aux situations locales - dans les espaces pour lequel le risque est totalement maîtrisé avant l'aménagement - pour certaines activités jugées compatibles avec le risque (activités agricoles et forestières, terrains de sport, bases de loisirs nautiques) - pour les infrastructures de transport qui doivent nécessairement être localisées dans un endroit.

Tableau 2.2 : Principes de base du zonage réglementaire des Plans de Prévention des Risques en France¹. (Source : Tableau adapté des Guides Méthodologiques PPR de 1997 et 1999).

¹ Nous ne présentons ici que les trois zones principales, les zones violettes, orange ou autres varient selon les PPR. Nous étudierons plus spécifiquement le PPR du Val-de-Marne dans la deuxième partie.

Type de Zone	Usages appropriés	Objectifs des politiques mises en place
Zone 1 : <i>Probabilité faible</i> Probabilité annuelle < 0,1%	Tous les modes d'occupation de l'espace sont appropriés	Dans cette zone les promoteurs et les autorités locales doivent avant tout chercher à réduire le degré global de risque dans l'espace soumis aux inondations par des formes spécifiques d'aménagement et réduire les possibilités d'augmentation du risque grâce à la mise en place de techniques durables d'écoulement des eaux.
Zone 2 : <i>Probabilité moyenne</i> Probabilité annuelle entre 1 et 0,1% pour les rivières entre 0,5 et 0,1% pour les zones fluvio-maritimes.	Les infrastructures résistantes à l'eau, les usages peu vulnérables, relativement vulnérables et les infrastructures indispensables sont appropriés dans cette zone.	Même chose que pour la zone 1
Zone 3a. <i>Probabilité élevée</i> Probabilité annuelle >1% pour les rivières et > 0,5% pour les inondations fluvio-maritimes	Les infrastructures résistantes à l'eau et les usages peu vulnérables, sont appropriés dans cette zone. Les usages très vulnérables ne doivent pas être autorisés dans cette zone. Les usages relativement vulnérables et les infrastructures indispensables ne doivent être autorisés que si ils correspondent aux critères de l' <i>Exception Test</i> . Les infrastructures indispensables autorisées dans cette zone doivent rester opérationnelles en cas d'inondation.	Même chose que pour la zone 1 + les promoteurs et les autorités locales doivent : - chercher à délocaliser les aménagements existants dans des espaces situés dans les zones 1 ou 2. - chercher à recréer des champs d'expansion des crues
Zone 3.b <i>Les espaces de champ d'expansion des crues (doivent être identifiés par une évaluation plus fine du risque au sein d'un Strategic Flood Risk Assessment ou SFRA)</i>	Seules les constructions résistantes à l'eau et les infrastructures indispensables doivent être autorisées dans cette zone. Ces infrastructures doivent répondre aux critères de l' <i>Exception Test</i> et doivent être conçues pour ▪ rester opérationnelles en cas de crue ▪ ne pas diminuer de manière trop importante les possibilités de stockage de l'eau ▪ ne pas entraver l'écoulement des eaux ▪ ne pas augmenter le risque d'inondation ailleurs Les infrastructures indispensables doivent passer l' <i>Exception Test</i>	Même chose que pour la zone 1 + les promoteurs et les autorités locales doivent chercher à délocaliser les aménagements existants dans des espaces situés dans les zones 1 ou 2.

Tableau 2.3 : Attitude appropriée en matière de planification en fonction de la fréquence des crues en Angleterre. (Source : d'après le PPS 25, DCLG, 2006)

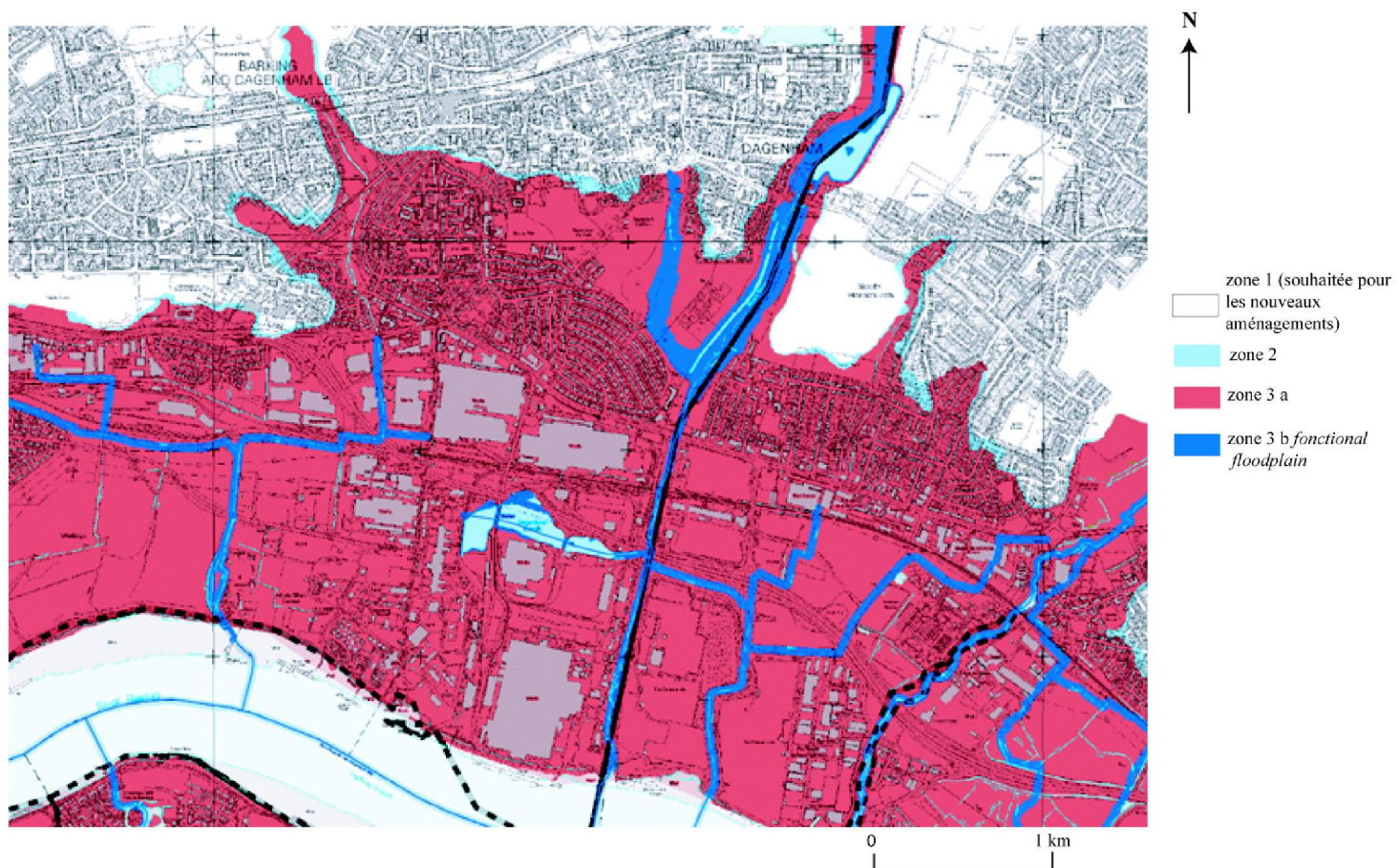


Figure 2.1 : Le zonage du PPS 25 à Dagenham (Source Entec, *East London Strategic Flood Risk Assessment*, 2004)

Infrastructures sensibles	- axes de transport stratégiques, infrastructures stratégiques y compris les stations génératrices d'électricité et de gaz
Infrastructures très vulnérables	- postes de police, casernes de pompier, services d'ambulance qui doivent être opérationnels en cas de crue - habitations en rez-de-chaussée - caravanes ou <i>mobil homes</i> à usage résidentiel permanent - installations qui utilisent des substances dangereuses
Infrastructures relativement vulnérables	- hôpitaux - institutions de soin, institutions accueillant des enfants, résidences d'étudiants, auberges, services sociaux ayant une fonction d'hébergement, prisons. - constructions à usage résidentiel (exceptés ceux déjà évoqués ci-dessus), bars, boîte de nuits, hôtels - services de santé, crèches, établissements scolaires - centre d'enfouissement des déchets toxiques - résidences de vacances, campings (qui doivent être l'objet de systèmes d'alerte et de plans d'évacuation)
Infrastructures peu vulnérables	- constructions accueillant des magasins, des services financiers ou professionnels, cafés et restaurants, bureaux, unités industriels, infrastructures de loisirs, lieux de réunion - constructions destinées à l'agriculture - unités de transformation et de traitement des minerais - unités de traitement des déchets, usines de traitements des eaux. - infrastructures de transport

Tableau 2.4 : Classement des infrastructures selon leur degré de vulnérabilité en Angleterre (Source : d'après le PPS 25)

Face au coût croissant des inondations récentes, les États français et anglais ont défini de manière assez semblable une réglementation de l'usage des sols, fondée avant tout sur l'aléa, mais qui tient de plus en plus compte des enjeux et de la vulnérabilité des infrastructures comme en témoigne l'évolution de la législation entre le PPG 25 et le PPS 25 en Angleterre. Toutefois, les zones n'ont pas la même portée juridique en Angleterre et en France. En Angleterre, les limites entre les zones ne sont pas contraignantes, elles doivent être affinées à l'échelle locale. Il s'agit davantage 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 au risque. Il s'agit moins de la part de l'État d'imposer une réglementation en matière de risque que d'inciter à un développement plus raisonné des territoires dans les zones à risque. Si l'État français cherche à homogénéiser les PPR sur l'ensemble du territoire, en Angleterre, les évaluations du risque et la cartographie associée, sont très différentes selon l'échelle de réalisation et selon le contexte local. Le PPS 25 apporte une méthodologie pour déterminer les zones d'inondation, mais les critères qui fondent l'évaluation du risque dépendent du cabinet d'étude qui la réalise ou des revendications des autorités locales qui en font la demande. Ainsi certaines évaluations prennent en compte les hauteurs d'eau ou les débits, alors que d'autres ne le font pas. Le PPS 25 s'inscrit en outre dans le contexte plus large de la politique nationale de mise en œuvre du développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique.

2. Les difficultés de défendre une politique de prévention.

Même si les PPR et le PPS 25 constituent des outils inédits dans l'histoire de la gestion des inondations, les critiques à leur égard sont nombreuses, notamment en cas de crise, comme ce fut le cas en France, lors des inondations dans le Sud-Est en 2002, ou en Angleterre à la suite des inondations de l'été 2007. La crise révèle les dysfonctionnements des systèmes de gestion, elle ne correspond pas exactement aux *scenarii* envisagés et l'État devient le bouc-émissaire. Dans les deux pays, les États ont donc complété la réglementation des PPR et du PPS25 par d'autres dispositions, afin de ne plus être pris en défaut en matière de prévention des risques naturels (Vinet, Meschinet de Richemond, 2005, p 119). Ainsi en France, les différents ministères concernés par la prévention des risques (Équipement, Environnement¹, Intérieur) cherchent alors à développer leur action sur la prévision et l'alerte d'une part, et la maîtrise de l'occupation des sols d'autre part. La loi 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 (Veyret, 2004). Le maire doit désormais informer la population en réunion publique au moins une fois tous les deux ans et doit entretenir la mémoire du risque dans sa commune. La loi insiste également sur la notion de bassin, considérée comme l'unité la plus pertinente pour comprendre les crues, ainsi que sur la nécessité de renforcer les solidarités amont-aval. L'obligation pour le bailleur ou le vendeur d'informer les locataires ou les acquéreurs de l'existence du risque, doit permettre de diffuser l'information sur les risques et de renforcer la prise de conscience. La création du Schapi (Service central hydrométéorologique d'appui à la prévision des inondations) ainsi que la réorganisation de l'annonce de crue montrent le souci de l'État d'anticiper les crises éventuelles. Enfin, en juillet 2006, la ministre de l'écologie et du développement durable a annoncé un nouveau renforcement de la politique de prévention des risques liés aux inondations. Ce renforcement s'appuie sur quatre axes :

- la création d'une carte de « vigilance crue » disponible pour tous sur internet afin de faciliter la préparation et la gestion de crise ;
- le renforcement des programmes de prévention des risques d'inondations par bassin versant et la généralisation des plans d'actions pour les grands fleuves. Depuis 2003, une démarche de réduction de la vulnérabilité a déjà été mise en place par l'État, en coopération avec les acteurs concernés, pour la Loire et le Rhône, et en 2007 des plans Seine et des plans Garonne sont lancés avec des objectifs similaires ;
- le développement de l'information préventive, correspond à la volonté du ministère de créer un serveur national « cartorisque » susceptible d'accueillir les atlas des zones inondables ainsi que les PPR ;
- le contrôle systématique de la sécurité des ouvrages hydrauliques est aussi envisagé.

¹ Ces deux derniers sont regroupés aujourd'hui au sein du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDA).

En Angleterre, depuis la mise en place du PPG 25, les deux ministères qui travaillent sur les inondations, celui des communautés et du gouvernement local² (DCGL), et celui de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA), en charge notamment des systèmes d'alerte et des infrastructures de protection contre les inondations, mènent une politique très active en matière d'inondations. Ainsi, le DEFRA, dans son texte *Making space for water*, définit les grandes lignes d'une nouvelle stratégie de lutte contre les inondations d'origine fluviale et maritime. Ce texte, dont la première version est parue en juillet 2004 (Defra, 2004b), et qui a ensuite été soumis aux différents acteurs pour consultation, s'articule autour de quatre points : développer une approche globale de gestion des inondations, répondre aux objectifs du développement durable, augmenter la résilience des biens et des populations face aux inondations, évaluer les besoins de la gestion des inondations en termes financiers. Comme l'indique le sous-titre, ce document contient la nouvelle stratégie du gouvernement pour gérer les inondations et le risque d'érosion côtière sur la durée (vingt ans). L'objectif est de mettre en place une approche globale du risque, tenant compte de toutes les formes d'inondation, grâce à un ensemble de mesures qui soient cohérentes avec les politiques déjà existantes, correspondant à la fois aux intérêts nationaux et aux intérêts locaux³. La définition d'une telle approche globale passe avant tout par une réflexion sur les impacts du réchauffement climatique, l'intégration de la Directive Cadre européenne qui demande une approche par bassin versant, la recherche d'un meilleur équilibre entre les trois piliers du développement durable, ainsi que la coordination de l'ensemble des acteurs à tous les niveaux de gestion. Concrètement, le DEFRA envisage l'amélioration des bases de données sur les événements passés, une étude de toutes les formes d'inondation (par débordement de cours d'eau, remontée de nappes, ruissellement pluvial) dans l'optique d'une gestion intégrée de ces inondations, ainsi qu'une meilleure prise en compte des aspects sociaux des inondations (grâce en particulier à un travail sur la résilience des populations et leur capacité à faire face à une catastrophe). La gestion durable de l'environnement des vallées fluviales doit également se traduire par la préservation de zones humides et une gestion raisonnée des cours d'eau et des littoraux. Enfin, *Making Space for Water* qui s'inscrit dans la continuité du PPS25 rappelle le rôle essentiel joué par l'Agence de l'Environnement dans la gestion des inondations et insiste sur la nécessaire prise en compte du risque dans le système de planification.

En France comme en Angleterre, les nouvelles politiques de gestion se traduisent par une diversification des mesures ainsi qu'une vision plus synthétique de la question des inondations. Plus qu'une centralisation des questions de risque, l'intervention croissante de l'État dans ce domaine témoigne d'une volonté de créer des outils qui se veulent adaptés aux réalités du terrain tout en garantissant une application homogène des principes décidés au niveau

² Qui a remplacé en mai 2006 le Bureau du Député premier ministre (*Office of the Deputy Prime Minister*, ODPM, qui lui-même avait pris la place en mai 2002 du ministre de l'Environnement et des transports.

³ C'est-à-dire qu'il s'agit à la fois de réduire la vulnérabilité des personnes directement concernées par les inondations à l'échelle locale et de satisfaire les principes du développement durable à l'échelle nationale.

national. Toutefois, malgré ces discours, la solution prônée par la plupart des acteurs reste la construction de digues et de barrages, et dès que survient une inondation, comme cela a été le cas en Angleterre à l'été 2007, l'État se voit reprocher de ne pas investir suffisamment dans les infrastructures de protection (*flood defences*). Même si la législation actuelle vise à élaborer une véritable politique de prévention, la simple logique de protection continue souvent de l'emporter. Le caractère étatique de la gestion du risque s'est longtemps accompagné d'une pratique très techniciste, qui a consacré les personnages de l'expert et de l'ingénieur comme acteurs-clé de la gestion (Decrop, Galland, 1998), en France comme en Angleterre. Aujourd'hui, les acteurs ont des difficultés à ne plus penser la gestion des inondations selon cette seule logique. Or, le poids déterminant de cette «culture de l'ingénieur» a des conséquences pratiques importantes (Beucher, Reghezza, 2008) notamment par la focalisation sur l'aléa. Elle conduit à la définition de périmètres d'action fort peu adaptés : seule l'exposition directe est prise en compte dans la détermination des enjeux vulnérables. Les ouvrages de protection entretiennent une illusion de sécurité, ce qui entraîne une densification des enjeux dans les espaces situés « à l'abri ». Leur existence affaiblit la conscience du risque et n'incite pas les populations à se préparer à faire face.

III. La mise en place d'un système d'acteurs complexe.

La définition par l'État de politiques plus précises de gestion des inondations a également fait apparaître un système d'acteurs spécifique et une meilleure coordination entre ces acteurs.

1. Les acteurs institutionnels.

Comme nous l'avons vu précédemment, en France comme en Angleterre, l'État est au centre du système de gestion des inondations. C'est lui qui donne les grandes orientations, impulse les principales mesures, détermine les attributions des différents acteurs publics impliqués et avec lesquels il travaille en étroite collaboration. La place importante de l'État dans la gestion du risque est peut-être ce qui rapproche le plus les deux pays.

1.1. Le système anglais.

Acteurs	Date de création	Rôle et responsabilité	Législation ou directives nationales déterminant les compétences	
Acteurs nationaux	DEFRA (Ministère de l'Alimentation et des affaires rurales)	Institué en juin 2001 suite à une réorganisation des différents ministères. A repris les anciennes responsabilités du MAFF (Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation) ainsi que la responsabilité en matière de conservation de la nature à l'ancien DETR (Ministère de l'environnement, des transports et des régions)	Principal ministère responsable des infrastructures lourdes de protection contre les inondations, de l'écoulement des eaux superficielles, ainsi que des défenses côtières contre les inondations marines. Egalement responsable de la protection de l'environnement et de la conservation de la vie sauvage. Responsabilités en matière de financement des protections contre les inondations. Coordonnateur des politiques et de la recherche. Fournit un cadre administratif aux autres acteurs.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Water Resources Act</i>, 1991 - <i>Land Drainage Act</i>, 1991 et 1994 - <i>Coast Protection Act</i>, 1949 - <i>High Level Target 5</i>, 2005
	Ministère des Communautés et du Gouvernement Local (DCLG)	A remplacé le Bureau du Vice Premier Ministre (ODPM) en 2006	Responsable de l'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> - <i>PPS1</i> - <i>PPS3</i> - <i>PPS 25</i>
	<i>Cabinet Office</i>	Cabinet qui travaille avec le Premier Ministre	Gestion des plans de secours	<i>Civil Contingency Act</i> , 2004
	Agence de l'Environnement	Créée en 1996. Succède à la NRA.	Pouvoirs de surveillance et de régulation. Organisme de consultation concernant les questions de planification. Evaluation du risque en partenariat avec les autorités locales. Diffusion de l'alerte.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Water Resources Act</i>, 1991 - <i>Land Drainage Act</i>, 1991 et 1994 - <i>Coast Protection Act</i>, 1949 - <i>PPS 25</i>
Acteurs régionaux	Comités régionaux gérant les infrastructures de protection contre les inondations (<i>Regional Flood defence Committees</i>)		Leurs fonctions leur sont attribuées par l'Agence de l'Environnement, même s'ils possèdent une large autonomie, et peuvent déléguer certaines de leurs attributions aux comités locaux au sein de leur région. Le président et les autres membres sont nommés, pour certains par le Secrétaire d'État, par l'Agence de l'Environnement pour d'autres, et le reste par les conseils des comités.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Environment Act</i> 1995 - <i>Water Resources Act</i>, 1991.

	<i>Internal Drainage Boards</i>		Responsables de l'écoulement des eaux superficielles dans certaines régions de faible altitude. Leurs pouvoirs concernent les cours d'eau non principaux. Sont sous le contrôle de l'Agence de l'Environnement.	- <i>Land Drainage Act</i> , 1930 - <i>Land Drainage Act</i> , 1991.
Acteurs locaux	Autorités locales	Compétences définies en 1992 et 1994 dans les <i>Local Government Act</i> de ces deux dates	Responsables de l'écoulement des eaux superficielles lorsqu'il n'existe pas d' <i>Internal Drainage Board</i> Responsables de la planification et du contrôle de l'urbanisation	- <i>Land Drainage Act</i> , 1991 - PPG 25.
	Comités locaux gérant les protections contre les inondations (<i>Local Flood Defence Committees</i>)		Gestion des infrastructures de protection des inondations à l'échelle locale. Sous le contrôle de l'Agence de l'Environnement. Membres nommés par les comités régionaux et les autorités locales.	- <i>Environment Act</i> , 1995.
	Propriétaires riverains		Responsables des mesures de prévention des inondations à l'échelle de leur propriété.	

Tableau 2.5 : Les acteurs institutionnels impliqués dans la gestion du risque en Angleterre. (Réalisation S. Beucher)

Acteurs		Rôle
Échelle nationale.	Ministère de l'Intérieur (<i>Home Office</i>)	Responsable de la sécurité et par conséquent de l'anticipation et de la gestion des crises
	Civil Contingencies Secretariat (CCS) créé en juillet 2001 au sein du <i>Cabinet Office</i> .	Est chargé de la coordination des différents ministères sur la question de la résilience (travaille en particulier avec le ministère de la santé pour les épidémies graves, le ministère de l'économie ou le ministère du gouvernement local)
Échelle régionale.	Government Offices	D'une manière générale les structures gouvernementales à l'échelle régionale constituent une plateforme pour améliorer la coordination entre acteurs nationaux et acteurs locaux dans la gestion des crises
	- <i>Regional Resilience Forum</i>	Supervise les actions sur la résilience. A Londres est présidé par le ministre du gouvernement local ainsi que le ministre de Londres et des jeux Olympiques. Le maire est vice-président. Les autres membres sont les autorités locales, des membres des milieux économiques, du secteur des transports, du secteur associatif, etc.
	- <i>Regional Resilience Team</i>	Représente en quelque sorte la dimension opérationnelle des <i>Regional Resilience Forums</i> . Doit faire en sorte qu'en cas de crise, l'action de chacun des acteurs soit rapide et efficace et que les conséquences soient les moins importantes possibles pour le pays.
	- <i>Regional Civil Contingencies Committee (RCCC)</i>	Cellule de crise. Chargée de la coordination des actions pendant et après la crise. On retrouve les mêmes types de membres que dans les <i>regional resilience forum</i>
Échelle locale.	Local Resilience Forum	Regroupement de plusieurs autorités locales au sein duquel sont débattues les questions de résilience afin d'anticiper et de gérer les crises.
	Agence de l'Environnement	Responsable de l'alerte.
	Services de secours (pompiers, services de police, services d'ambulance), gestionnaires de réseaux , etc. <i>Emergency Planners</i>	Gestion de la crise sur le terrain, intervention auprès des victimes Garants de la continuité d'activité. Responsables de la gestion des secours au sein d'une autorité locale.

Tableau 2.6 : Acteurs responsables de la gestion de crise en Angleterre. (Réalisation S. Beucher)

1.1.1. L'orientation des politiques.

Bien que les inondations soient désormais un enjeu essentiellement urbain, le ministère de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) reste l'un des acteurs principaux de la gestion du risque d'inondation en Angleterre (tableau 2.5). Ce grand ministère, créé en 2001, qui se désigne comme le ministère des « éléments vitaux »¹, s'occupe de la gestion de l'alimentation, de l'air et de l'eau. Les réflexions sur l'environnement sont donc au cœur de ces préoccupations. En ce qui concerne les risques, il a la responsabilité des politiques globales de protection contre les inondations (maritimes ou fluviales). Son pouvoir est renforcé par le fait qu'il finance les travaux structurels de protection. Ainsi le *Land Drainage Act* de 1991 et le *Water resources Act* de 1991, autorisent le ministère à allouer des aides aux autorités locales pour la construction d'infrastructures de protection. Il finance également l'Agence de l'Environnement, sur laquelle il a un pouvoir de tutelle (tableau 2.7).

L'évaluation économique des mesures de réduction des inondations détermine largement le rôle du DEFRA dans la gestion des inondations depuis les années 1960. Aujourd'hui encore le rapport coût-bénéfice qu'il réalise domine l'évaluation des dépenses en matière d'inondation en Angleterre. L'approbation de chaque projet est lié au rapport coût-bénéfice qui doit être inférieur à 1. Ce calcul ne tient quasiment pas compte des bénéfices « intangibles » que le projet pourrait apporter. Ainsi, la protection par une digue peut permettre de réduire, en même temps que l'inondation, certains effets sur la santé (maladies ou stress) des populations. Or, ces effets positifs, ces bénéfices apportés par la digue ne sont pas quantifiables, ne se mesurent pas. Dans les faits, si le rapport coût-bénéfice est favorable, le gouvernement central fournit des subventions à la délégation régionale de l'Agence de l'Environnement dont dépend l'assemblée du Comté qui préconise le projet. Ces subventions peuvent couvrir de 10 à 85 % du coût total selon la région où le projet est élaboré (selon la richesse de celle-ci et son degré d'exposition au risque d'inondation). En général, les subventions vont aux projets d'ingénierie (modification du tracé des cours d'eau pour la plupart, ou construction de digues dans une moindre mesure) plutôt qu'aux mesures non structurelles.

¹ « Defra has become the “department for the essentials of life” » (Defra, 2004a).

Domaine	2005-2006 (en millions de £)	2006-2007	2007- 2008
Subventions accordées à l'Agence de l'Environnement	426,9	418,9	435,7
Subventions accordées aux autorités locales ainsi qu'aux <i>internal drainage boards</i>	79,55	78,4	67,3
Autre (en particulier recherche et développement, recours à des services d'expertise, aide accordée au Ministère de la Défense pour le Service de Prévision des Marées)	8,4	7,9	6,0
Total	514,85	505,22	509,0

Tableau 2.7 : Budget consacré à la gestion des inondations par le Defra. (Source Defra, 2007)

Alors qu'elle est enviée outre-Manche¹, la méthode d'évaluation économique des risques selon une analyse coût-bénéfice montre certaines limites, comme le soulignent les auteurs d'une monographie sur les risques hydrologiques dans la vallée de la Tamise (Bakker *et al.*, 2000). Elle présente en effet des limites techniques, dans la mesure où les bases de données ne modélisent pas toujours correctement les dommages potentiels. L'approche, fondée sur l'occupation de l'espace à une date *t*, ignore l'évolution de la notion de risque, comme résultant de l'extension de l'urbanisation. L'effet des politiques de réduction des inondations n'est souvent visible que sur le long terme, et non pas à la date à laquelle les calculs sont faits.

L'analyse coût-bénéfice pose également un problème politique, dans la mesure où la priorité est donnée aux régions riches plutôt qu'aux régions en difficulté où les intérêts économiques en jeu sont moindres pour les investisseurs. L'usage de l'analyse coût-bénéfice est devenu mécanique et son objectif est d'optimiser les bénéfices économiques au détriment d'une démarche fondée sur des stratégies de réduction des risques.

Cette approche a longtemps généré des conflits notamment entre le Ministère de l'Agriculture, enclin à promouvoir des solutions structurelles, évaluées selon le calcul du rapport coût-bénéfice, et l'Agence de l'Environnement qui prône des solutions alternatives (contrôle du développement de l'urbanisation, perfectionnement des systèmes d'alerte et mise en place de plans de gestion intégrée des rivières à l'échelle du bassin hydrographique) indépendamment de leur coût. Ce conflit renvoie plus largement à l'opposition entre une approche unidimensionnelle de la gestion des zones inondables qui est celle des ingénieurs pour lesquels existe un niveau de risque objectivement mesurable, et une approche multidimensionnelle qui reconnaît aux risques environnementaux une dimension systémique et sociale. Nous retrouvons ici l'importance de l'interface nature-société dans la compréhension du risque.

¹ Dans les débats sur le Grenelle de l'Environnement qui ont eu lieu en France à partir de septembre 2007, un grand nombre d'acteurs prônent l'introduction de cette méthode dans les questions environnementales et en particulier dans la gestion des inondations.

Toutefois, les prises de position du DEFRA traduisent une évolution depuis la mise en place de la stratégie *Making Space for Water*, en 2004. Cette stratégie intergouvernementale a conduit le DEFRA à prendre en considération les mesures alternatives de gestion du risque et à travailler en partenariat avec le ministère des communautés et du gouvernement local (*Department of Communities and Local Government*, DCLG)¹. Même si dans la pratique, pour l'instant, la culture d'ingénieur reste très présente², la prise en compte des questions de planification par le ministère marque un tournant important³. Les inondations de l'été 2007 ont encore montré que la construction de *flood defences* ne pouvait constituer la seule réponse aux inondations. Suite aux événements, le gouvernement a décidé d'augmenter le budget consacré aux inondations de 200 millions de livres, en consacrant de nouveaux efforts à la définition de mesures de résilience⁴.

Le DEFRA en tant que principal ministère en charge de la gestion des inondations, possède également des responsabilités en matière de gestion de crise. En cas de catastrophe, il doit assurer la liaison avec les autres ministères impliqués dans la gestion de crise, travailler avec le *Civil Contingencies Secretariat* du *Cabinet Office* (tableau 2.6), pour déterminer quelle doit être la réponse de l'Etat, s'occuper de la communication avec les médias et la presse, ainsi que faciliter les visites ministérielles dans les régions touchées par les inondations.

De son côté, le DCLG s'occupe davantage du volet prévention des inondations par le contrôle de l'urbanisation. Responsable des politiques de planification spatiale, de la régulation des aménagements et de l'utilisation des sols dans l'intérêt public, il est le ministère en charge de la rédaction des PPS. Il veille à l'articulation des politiques de gestion des inondations à toutes les échelles administratives. En ce qui concerne la gestion de crise, il finance les *Regional Resilience Teams*, mises en place en avril 2003, chargées de la gestion de crise à l'échelle régionale.

Sont également impliqués dans la gestion des inondations, le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) et le ministère de la Défense (*Ministry of Defence*), les *Government Offices*⁵ ainsi que le *Civil Contingencies Secretariat* du *Cabinet Office* pour la gestion de crise. En particulier ce dernier est responsable des *capabilities plans* que les autorités locales doivent réaliser pour gérer tout type de crise. En définitive, si la politique de prévention relève avant

¹ Ceci constitue une nouveauté importante, car le fonctionnement des ministères est habituellement très cloisonné.

² Ce constat a été confirmé lors de nos entretiens au ministère en juillet 2006.

³ Selon un membre de l'Agence de l'Environnement, chargé des questions de planification spatiale, cela traduit la prise de conscience de la part du DEFRA que la planification n'est pas seulement un problème, mais qu'elle peut être une solution.

⁴ Il est important de noter qu'ici le gouvernement britannique prend la notion de résilience au sens large, c'est-à-dire que cela désigne non seulement la capacité à se remettre d'une catastrophe, mais aussi l'adaptation au risque avant et pendant la crise par de nouvelles mesures de prévention et de prévision.

⁵ Organes qui représentent le gouvernement central en région. Selon le PPS 25, lorsqu'une autorité locale souhaite approuver un permis de construire en zone inondable contre l'avis de l'Agence de l'Environnement, le cas doit être porté devant le *Government Office* approprié, sous couvert du ministre de tutelle.

tout du ministère de l'environnement et des affaires rurales, ainsi que de celui du gouvernement local, la gestion de crise implique davantage une coopération intergouvernementale.

1.1.2. La mise en oeuvre des politiques : le rôle renforcé de l'Agence de l'Environnement en Angleterre.

En Angleterre, l'Agence de l'Environnement, est une des *operating authorities*¹ définie par le PPS 25, avec les structures locales responsables de la planification et des *Internal Drainage Board*.

L'Agence de l'Environnement est le second acteur majeur impliqué dans la gestion des inondations après le DEFRA. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante sous tutelle du DEFRA. Sa création en 1996 a constitué un tournant dans l'histoire de la gestion des inondations en Angleterre. L'Agence de l'Environnement a remplacé la *National River Authority* (NRA), créée par le *Land Drainage Act* de 1991², qui possédait beaucoup moins de responsabilités en matière de gestion des inondations. Le rôle des autorités de l'eau a évolué depuis 1947 au gré des différentes circulaires gouvernementales traitant de la question de l'urbanisation dans les zones soumises au risque d'inondation, la dernière en date étant la circulaire 30/92, publiée le 16 décembre 1992.

Les différentes inondations qui ont affecté l'Angleterre dans les années 1990, ont progressivement conduit la NRA à développer une approche plus globale du risque (Penning-Rowell, Tunstall, 1996). Un groupe national, le *National Planning Liaison Group*, chargé de la gestion des infrastructures de protection contre les inondations et de la maîtrise de l'urbanisation dans les zones inondables, a été mis en place en 1991. Mais la NRA n'avait pas de véritables moyens pour identifier des solutions destinées à réduire l'urbanisation dans les zones inondables.

Institutionnellement, l'Agence de l'Environnement conserve la plupart des caractéristiques de la NRA qui l'a précédée. Elle est organisée sur une base régionale (figure 2.2) qui correspond à peu près aux bassins hydrographiques, mais qui ne correspond pas à la carte des régions administratives. Les huit régions de l'Agence de l'Environnement ont ainsi remplacé les 10 régions de la NRA. Mis à part quelques changements dans le tracé des limites régionales, la structure administrative des autorités de l'eau est restée relativement stable depuis leur institution en 1930 par le *Land Drainage Act* (Handmer, 1987). Ainsi, sous la dépendance des huit régions de l'Agence de l'Environnement, existent toujours des comités régionaux (*Regional Flood Defence Committees*) gérant les ouvrages de protection contre les inon-

¹ Les *operating authorities* telles qu'elles sont définies par le PPS 25, sont les organismes qui sont en charge de la réalisation et de l'entretien des infrastructures permettant de réguler l'écoulement des eaux. Il s'agit de l'Agence de l'Environnement, des structures locales responsables de la planification et des *Internal Drainage Boards*.

² La NRA avait elle-même succédé aux *Water Authorities* mises en place par le *Water Act* de 1973.

dations. Ces comités sont formés de représentants du ministère de l'Agriculture et des assemblées régionales pour la lutte contre les inondations. Ils décident quels sont les projets que doit réaliser l'Agence de l'Environnement. A une échelle plus locale, ils sont relayés par des *Internal Drainage Boards*. Les *Internal Drainage Boards* sont des organismes indépendants chargés de la gestion de l'écoulement des eaux dans les plaines de basse altitude de l'East Anglia, du Somerset, du Yorkshire et du Lincolnshire. Ces comités locaux, au nombre d'une centaine, ne sont responsables que des cours d'eau dits non principaux¹. Ce sont des sortes de coopératives de fermiers et de propriétaires qui gèrent les plaines agricoles.



Figure 2.2 : Délégations régionales de l'Agence de l'Environnement. (Réalisation : S. Beucher).

A sa création, l'Agence de l'Environnement a pris en charge les fonctions d'intervention et de régulation de la gestion du risque d'inondation. Elle a également d'importantes responsabilités concernant l'environnement lié à l'eau (qualité de l'eau, pêche, navigation, etc.). Tandis qu'en matière de pollution l'Agence de l'Environnement a un rôle de régulation, elle possède un véritable rôle d'intervention et de prise de décisions, dans le domaine de la défense contre

¹ Cette distinction entre cours d'eau principaux et cours d'eau non principaux introduit de la complexité au sein d'un système de gestion des eaux pour le reste fondé sur le bassin hydrographique. De plus, cette distinction est arbitraire et ne reflète pas exactement la distinction entre cours d'eaux principaux et leurs affluents.

les inondations. Elle est financée pour la mise en place des ouvrages de protection par le ministère de l'agriculture. Le DEFRA lui donne d'ailleurs de plus en plus de pouvoirs dans ce domaine. Dans le passé, les autorités locales devaient d'abord s'adresser au gouvernement pour obtenir la construction d'une *flood defence*, aujourd'hui leur interlocuteur est l'Agence de l'Environnement. Le DEFRA ne s'occupe plus que des grandes orientations même s'il continue de travailler en étroite collaboration avec l'Agence. Cette dernière doit également être consultée à un stade précoce du développement de l'urbanisation en un lieu donné, avant même que les plans soient soumis à la consultation du public. Elle est également responsable de la prévision des inondations ainsi que des systèmes d'alerte.

Les attributions de l'Agence de l'Environnement ont été renforcées dans le cadre du PPS 25 et d'autres documents législatifs qui ont accompagné le texte. Ainsi, par l'amendement du 1^{er} octobre 2006 de l'article 10 du *Town and Country Planning (General Development Procedure) Order* de 1995, l'Agence de l'Environnement est devenue un organisme statutaire (*statutory consultee*). Les autorités locales responsables de la planification doivent consulter l'Agence pour tous les projets d'aménagement dans les zones à risque (excepté pour les petits aménagements), pour tous ceux qui présentent des problèmes de d'écoulement des eaux, ainsi que pour ceux qui dépassent un hectare hors des zones à risque¹. La *Town and Country Planning (Flooding) (England) Direction* de janvier 2007 renforce encore le rôle de l'Agence de l'Environnement. Selon cette circulaire, si l'Agence refuse le projet d'une autorité locale, celle-ci doit modifier le projet et le soumettre à nouveau à l'Agence. Si l'autorité locale ignore les conseils de l'Agence de l'Environnement, soit les deux parties discutent et trouvent un arrangement afin que l'Agence de l'Environnement lève ses objections, soit le cas est porté en appel devant le ministre de tutelle².

En définitive, l'Agence de l'Environnement, qui a reçu délégation de la part du DEFRA pour garantir le respect des grandes orientations ministérielles, est à la fois une agence de régulation qui approuve les grands projets, une agence de moyens par l'intermédiaire de crédits fléchés, une agence de soutien à l'ingénierie (en apportant ses capacités d'expertise) et une agence d'information des citoyens.

Afin de mener à bien ses fonctions, l'Agence de l'Environnement a mis en place un certain nombre d'outils de régulation. Nous développerons ici les deux principaux. Afin de faciliter l'intégration du risque d'inondation dans l'aménagement urbain, l'Agence de l'Environnement a élaboré pour les autorités locales des cartes de zones inondables. Ce sont en

¹ Ceci constitue un changement important dans la mesure où dans le passé, l'Agence de l'Environnement n'était consultée que pour les projets situés à proximité de la rivière.

² Cette procédure existait déjà auparavant mais la *Flooding Direction* l'a facilitée et a renforcé le rôle de l'Agence de l'Environnement. En effet, auparavant l'Agence de l'Environnement avait très peu de temps pour signaler qu'elle voulait faire appel (parfois seulement une demi-journée) et le processus était très lourd. Désormais, si l'Agence de l'Environnement maintient ses objections, il est de sa seule responsabilité d'aller voir le *Government Office* sous couvert du ministre de tutelle. La *Flooding Direction* constitue donc un signal fort de la part du gouvernement qui montre ainsi que le risque d'inondation est une question importante.

quelque sorte des cartes d'aléa¹. Les limites des lits d'inondation qui figurent sur ces cartes sont indicatives. Elles correspondent à l'étendue approximative d'une inondation de fréquence centennale pour les rivières et bicentennale pour les inondations côtières. Là où existe un ouvrage de protection pour des inondations de fréquence plus exceptionnelles, la zone inondable est la zone protégée par cet ouvrage. Cependant, ces cartes sont uniquement indicatives², elles doivent servir de base pour la consultation mais ne doivent pas être le seul élément des décisions. Selon l'Agence de l'Environnement, elles sont uniquement là pour faire prendre conscience du risque aux différents acteurs concernés. Pour ses concepteurs, il s'agit d'une première alerte, d'une première étape d'une évaluation globale du risque. Leur portée est délibérément générale.

Pour rendre l'information plus accessible au public, l'Agence de l'Environnement a placé, à partir de décembre 2000, ces cartes sur internet en expliquant leur conception et en diffusant ses réponses aux questions les plus fréquemment posées par les populations, à propos de ces documents. En entrant le nom de leur ville, ou leur code postal dans une rubrique intitulée (*what's in your backyard?*), les citoyens britanniques peuvent ainsi consulter la carte des zones inondables de l'endroit où ils habitent et peuvent afficher la carte à différentes échelles, depuis le 1 : 200000^e jusqu'au 1 : 20000^e. Au départ, l'objectif de ces cartes est avant tout pédagogique. Il s'agit de faire prendre conscience à l'ensemble de la population de l'existence d'un grand nombre de zones soumises au risque d'inondation. En octobre 2004, l'Agence de l'Environnement a mis en ligne de nouvelles cartes d'inondation plus complètes (figures 2.3 et 2.4). La cartographie de la crue centennale en bleu foncé a été complétée par la cartographie de la crue millénale en bleu clair. L'Agence de l'Environnement a ajouté les infrastructures de protection contre les inondations, là où elles existent et au moyen de hachures, a indiqué le périmètre protégé par ces infrastructures. Enfin, en cliquant sur une localité précise, les personnes qui consultent ces cartes peuvent voir s'afficher le niveau de danger (faible, moyen, élevé) auquel elles sont exposées, avec un certain nombre d'indications sur les mesures à adopter dans le cadre de la prévention du risque, ou en cas d'inondation. Les populations critiquent parfois le fait que ces cartes ne font pas apparaître clairement la numérotation des zones du PPS25, mais cela résulte du fait que ces cartes sont réalisées à la fois pour l'Angleterre et le Pays de Galles et que la législation est différente dans

¹ Pour élaborer ces cartes, l'Agence de l'Environnement a fait réaliser entre 2002 et 2006 par le cabinet *Halcrow* une évaluation nationale du risque (*National Flood Risk Assessment*) afin de constituer des bases de données complètes qui sont désormais réactualisées à l'échelle locale.

² L'Agence de l'environnement a d'ailleurs eu un contentieux au début de l'été 2007 avec un site en libre accès, *OnOneMap*. Ce site prend pour base la cartographie réalisée par *Google* et ajoute des informations fournies par les agences immobilières pour les maisons à louer ou à vendre, comme la localisation des écoles, les supermarchés. Mais le 7 juin 2007, le site a ajouté une nouvelle couche à cette cartographie, reprenant les cartes d'inondation de l'Agence de l'Environnement, afin d'informer les acquéreurs de biens immobiliers, du risque éventuel qu'ils encouraient. Pour les concepteurs du site ces informations sont du domaine public, puisque tout un chacun peut y avoir accès sur le site de l'Agence de l'Environnement. Mais pour l'Agence de l'Environnement, ses données sont sa propriété et elle seule est en mesure de les actualiser. Elle a donc demandé à ce que le calque inondation soit retiré de cette cartographie (Source : *Guardian*, 5 juillet 2007).

les deux cas. Quoi qu'il en soit, si l'on clique sur l'icône *development and flood risk*, on peut obtenir des précisions et faire le lien avec le PPS25 (voir annexe 5). Par ailleurs, l'Agence de l'Environnement envisage d'améliorer le site web à l'avenir et d'orienter les utilisateurs selon leur profil (étudiants, promoteurs, propriétaires, etc.). Pour les professionnels, il est bien indiqué que ces cartes ne doivent pas servir de support à la décision. Elles doivent être complétées par une évaluation plus approfondie du risque. Pour les aider dans cette démarche, l'Agence de l'Environnement a mis au point le *Standing Advice*. Il s'agit d'un corpus de documents qui, au moyen de tableaux, envisage différents *scenarii*. Ceux-ci doivent aider les aménageurs à savoir comment intégrer le risque inondation dans leurs projets et à déterminer les situations pour lesquelles il est indispensable de consulter l'Agence de l'Environnement pour travailler avec elle sur la question du risque inondation (voir annexe 4).

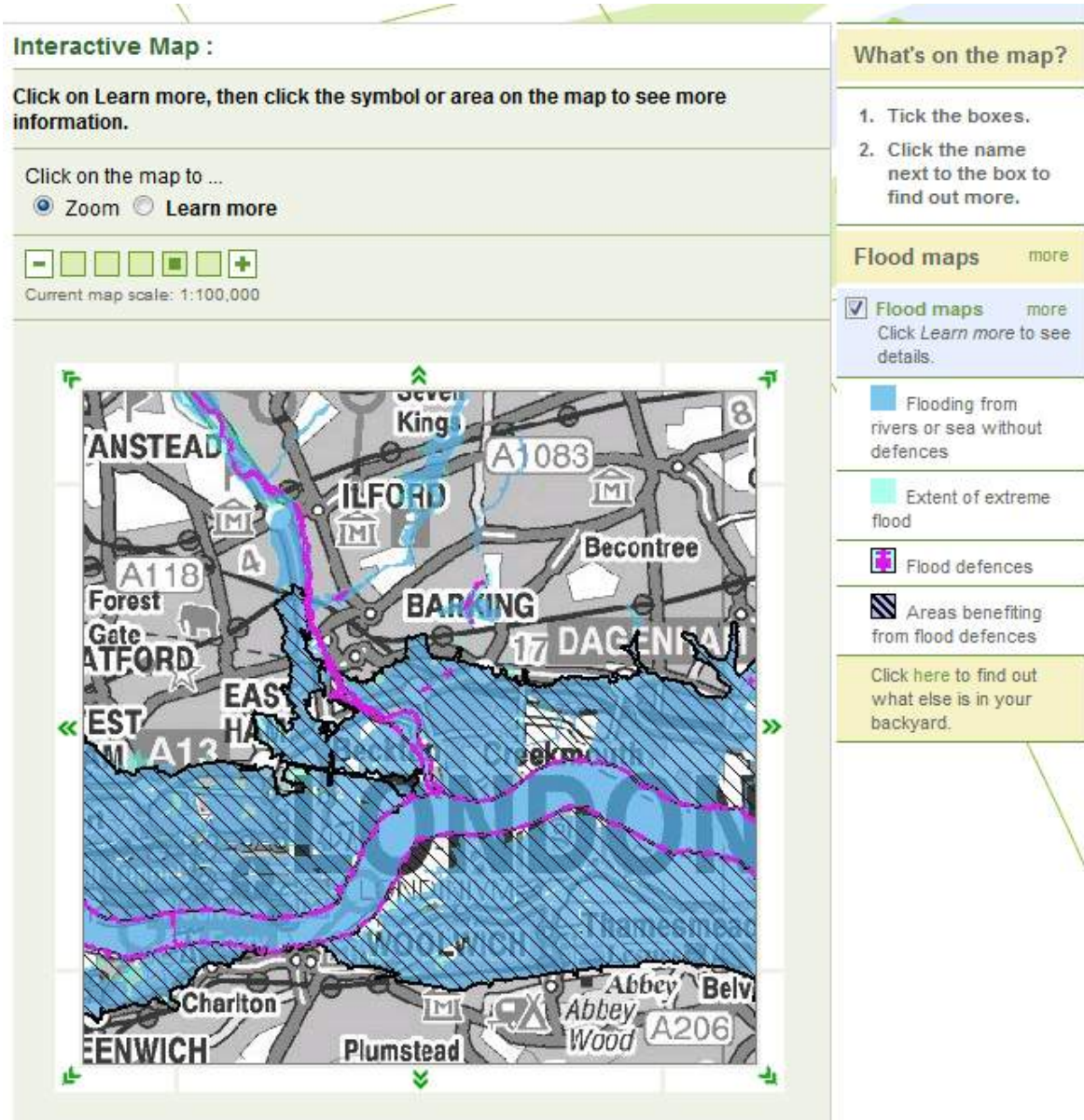


Figure 2.3 : Exemple de carte mise en ligne par l'Agence de l'Environnement. Echelle 1:100000e (2007).

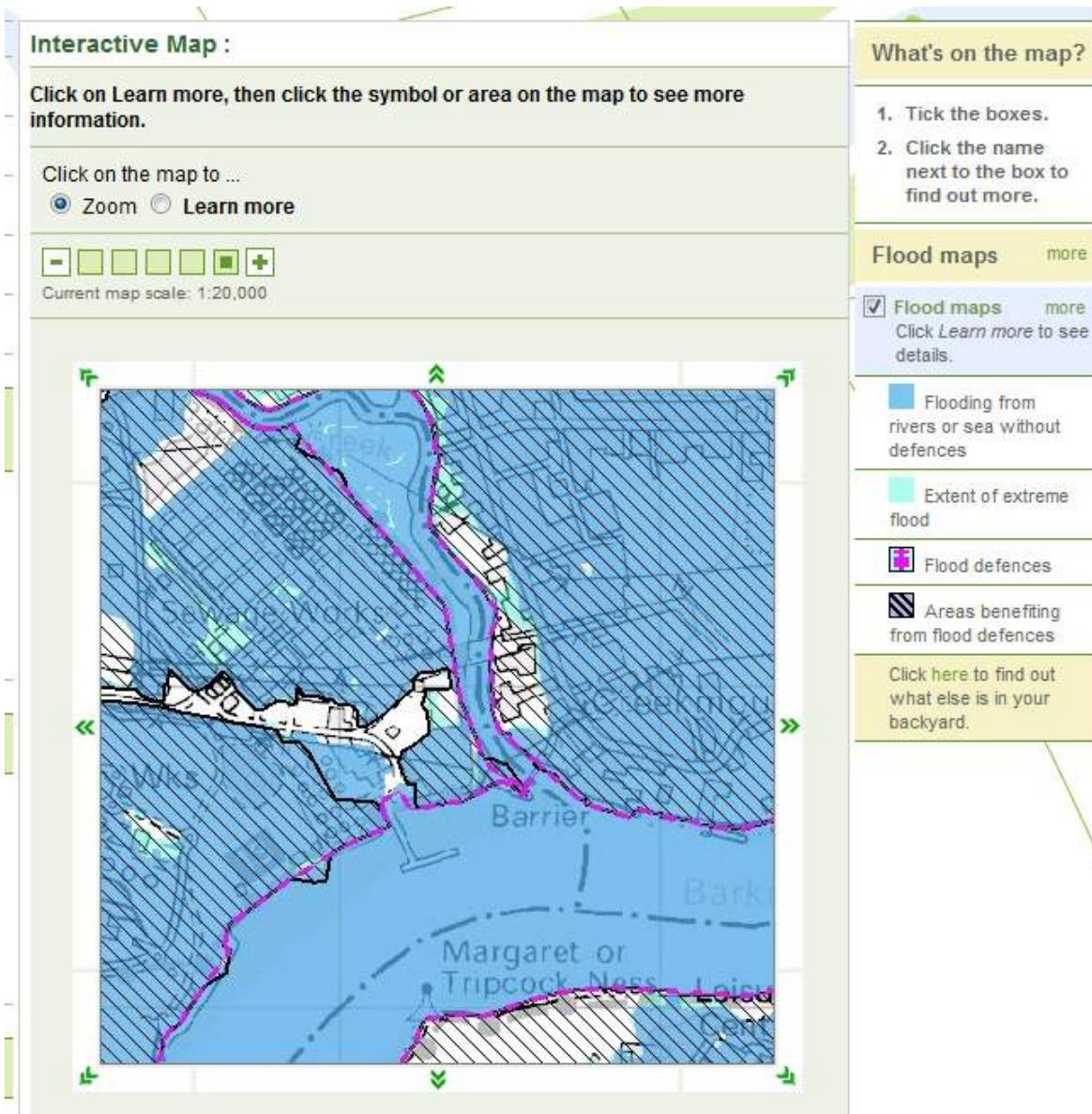


Figure 2.4 : Exemple de carte mise en ligne par l'Agence de l'environnement. Echelle 1: 20000°. (2007)

Enfin, pour rendre plus efficace la gestion des inondations, l'Agence de l'Environnement doit mettre en place d'ici fin 2008 des plans de gestion des inondations à l'échelle du bassin (*catchment flood management plans*). L'objectif de ces plans est de fournir une vision globale du fonctionnement d'un même bassin¹, de faire mieux comprendre les facteurs de risque au sein de celui-ci et de proposer des solutions pour une gestion pertinente du risque à long terme (50 ans à un siècle). Il s'agit surtout de faire prendre conscience aux populations² de la nécessité d'apprendre à vivre avec les inondations.

¹ « Instead of just building flood defences, we are looking at land use across a larger area - seeing if we can move the water to where it will do least harm to people and the environment » (Source : site internet de l'Agence de l'Environnement, rubrique *floods*).

En définitive, l'Agence de l'Environnement constitue le second acteur majeur en matière d'inondation après l'État. Dans la pratique, l'action de l'Agence est même plus importante que celle de l'État, car elle joue un rôle majeur de régulation à toutes les étapes de la gestion, depuis la prévention jusqu'à la crise. Toutefois, le renforcement de son rôle en 2006 ne s'est pas accompagné d'une augmentation de moyens financiers et matériels, on peut donc douter qu'elle puisse réellement contrôler tous les projets d'aménagement en zone inondable. Les difficultés financières du DEFRA en 2006-2007¹ ont entraîné d'importantes coupes budgétaires dont l'Agence a été la principale victime. Alors que selon le PPS 25 l'Agence doit gérer quasiment tous les permis de construire en zone inondable, les équipes ont été renforcées d'un seul aménageur dans chacune des 26 zones d'action de l'Agence. De plus lorsque l'Agence de l'Environnement considère qu'un espace devrait constituer un champ d'expansion des crues, elle ne peut légalement donner une compensation financière à l'autorité locale concernée afin de la dédommager pour la perte du ou des terrains. La plupart du temps, les autorités locales refusent donc qu'une partie de leur territoire devienne champ d'expansion des crues.

1.1.3. Le rôle des autorités locales.

Les structures locales anglaises, même si elles sont désignées comme *operating authorities* au même titre que l'Agence de l'Environnement, ont une action relativement réduite en ce qui concerne les inondations.

Les autorités locales peuvent également entreprendre des travaux de protection contre les inondations en vertu du *Land Drainage Act* de 1991 sur les cours d'eau non principaux qui ne sont pas de la responsabilité des *Internal Drainage Board*. Selon le PPS 25, les autorités locales doivent également intégrer le risque dans leurs plans d'urbanisme, réaliser des *Strategic Flood Risk Assessments* à l'échelle de leur territoire, et refuser les permis de construire en zone inondable pour lesquels le risque n'est pas pris en compte. Nous n'avons pas assez de recul pour juger des effets du PPS 25, mais si l'on tient compte des impacts du PPG 25, l'action des autorités locales pour gérer les inondations se révèle globalement faible et très inégale. Lors de nos enquêtes dans l'Est de Londres, nombre d'autorités locales ont refusé de nous rencontrer, arguant que c'était uniquement l'Agence de l'Environnement qui gérait les inondations. De son côté, l'Agence de l'Environnement souligne le manque de formation et la faible connaissance du terrain de la part des aménageurs (*spatial planners*) qui travaillent dans les services des autorités locales. Il existe une très forte rotation des personnels, et beaucoup d'entre eux sont des étrangers² qui viennent travailler quelques années en Angleterre. L'inté-

² Or il est par exemple difficile de faire accepter aux populations qu'il est indispensable d'inonder les parcs dans lesquels elles ont l'habitude de se promener pour protéger des zones urbaines.

¹ Selon un rapport du parlement de février 2007, ces difficultés sont dues en partie à la gestion de la crise de la grippe aviaire au printemps 2006, mais surtout à une mauvaise gestion financière globale.

² Souvent des Australiens.

gration des *sustainable drainage systems* (SUDS) dans les aménagements, notifiée par le PPS 25, est particulièrement problématique. Les SUDS sont des techniques de compensation à l'urbanisation afin de limiter les impacts du ruissellement pluvial urbain¹.

Ce type de processus s'est ajouté aux inondations par débordement de fleuve lors des inondations de 1998, 2000 et 2007. Mais il s'agit d'un champ de recherche qui n'en est qu'à ses débuts, et la mise en place de SUDS est loin d'être inscrite dans les pratiques, tant il s'agit d'un processus complexe et qui implique la coordination d'acteurs publics (autorités locales, Agence de l'Environnement) et privés (Compagnies gestionnaires des eaux, architectes, promoteurs, etc.) qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble (White, Howe, 2002, 2005). Grâce à des surfaces végétalisées, des toitures terrasses, des bassins à ciel ouvert, des noues paysagères, des canalisations perméables, etc., les SUDS permettent de contrôler les eaux pluviales à la source et non de les évacuer sur de longues distances. Mais le paradigme techniciste prédomine dans la perception qu'ont les sociétés des réseaux d'eau. En Angleterre, depuis l'époque victorienne², dans le cadre des politiques hygiénistes notamment, les sociétés ont cherché à rendre invisibles les réseaux d'évacuation des eaux en construisant des canaux souterrains, dont le calibre a progressivement augmenté avec la croissance des besoins. L'idée des systèmes durables d'écoulement des eaux urbaines, est de réintégrer les eaux de surface dans le paysage urbain, afin d'augmenter les capacités de stockage des eaux et de diminuer les risques de pollution. Même si peu de réalisations concrètes ont vu le jour pour l'instant, la mise en place de SUDS est recommandée dans tous les documents concernant les inondations en Angleterre. Le document *Making Space for water*, souligne la nécessité de réintégrer l'élément aquatique sous toutes ses formes dans l'espace urbain afin de mieux le gérer. « Les vertus de la visibilité ne résident pas seulement dans la pérennité des dispositifs de stockage. L'eau visible a une fonction pédagogique (et une finalité citoyenne). Le retour de l'eau en surface, après un siècle et demi d'enfouissement systématique, permet de reconstruire le parcours de l'eau dans la ville et de faire prendre conscience aux habitants des risques qu'elle représente, cela afin de les responsabiliser à la maîtrise des eaux pluviales et des inondations » (Carré, Chouli, Deroubaix, 2006). Les autorités locales sont chargées de promouvoir l'utilisation des SUDS dans les aménagements. Mais dans la pratique peu de promoteurs développent ces techniques à l'échelle de leur projet immobilier (White, Howe, 2005). Cela s'explique par plusieurs raisons. La plupart des *planners* n'ont pas les compétences nécessaires pour informer les promoteurs. En outre, au cours des huit semaines dont ils disposent pour analyser un permis de construire, ils n'ont pas le temps d'étudier attentivement la question des SUDS. De son côté, l'Agence de l'Environnement ne peut refuser un permis de construire pour le

¹ L'inondation par ruissellement est liée à une gestion défaillante de l'évacuation des eaux pluviales par une combinaison de deux phénomènes :

- l'infiltration réduite de l'eau dans le sol des bassins versants urbanisés en raison de l'imperméabilisation croissante ;
- la saturation des réseaux d'évacuation des eaux pluviales.

² Mais le même phénomène peut être décrit partout en Europe à partir du XIXe siècle.

motif qu'il n'y a pas assez de SUDS, car les infrastructures existantes sont généralement suffisantes pour gérer le ruissellement à l'échelle d'une parcelle. Cela ne devient une question problématique qu'à l'échelle d'un quartier mais les permis de construire n'envisagent jamais cette échelle-là. Enfin, cela impliquerait que les aménageurs et les promoteurs travaillent en étroite coopération avec les gestionnaires des eaux. Or il s'agit d'une gestion très fragmentée, aux mains pour la majeure partie de compagnies privées. Les SUDS devraient faire l'objet d'un *Section 106 agreement*¹ entre le service aménagement d'une autorité locale et le promoteur immobilier, afin de fixer des règles concernant la gestion des eaux pluviales, en amont des projets immobiliers, mais c'est rarement le cas.

¹ Il s'agit de l'accord conclu entre le service aménagement d'une autorité locale et un promoteur, qui autorise ce dernier à mettre en valeur un terrain, mais en respectant les conditions fixées par l'autorité locale.

1.2. Le système français.

Echelle d'action	Acteur	Rôle
Echelle nationale	État	<ul style="list-style-type: none"> gestion institutionnelle du risque : l'État-providence - fait connaître le risque - élabore lois et réglementation (PPR) - indemnisation
	Ministère de l'Écologie et du Développement durable (Direction de l'eau, Direction de la prévention des pollutions et des risques)	<ul style="list-style-type: none"> - il assure l'élaboration des atlas des zones inondables, et met en place le service d'annonce des crues (SAC) - il gère les cours d'eau domaniaux non navigables - il intervient financièrement en matière de travaux et de restauration des cours d'eau non domaniaux et des zones naturelles d'expansion des crues et de la protection des lieux habités contre les inondations - il mène une politique d'information préventive sur les risques, il élabore les PPR
	Ministère de l'Équipement	<ul style="list-style-type: none"> - surveillance météorologique - gestion des cours d'eau domaniaux navigables - direction de l'urbanisme chargée de prendre en compte le risque dans l'urbanisation
	Ministère de l'Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> - mission en matière de sécurité civile
	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<ul style="list-style-type: none"> - compétences dans le domaine de l'eau
Niveaux déconcentrés	Préfet (chef de l'ensemble des services déconcentrés de l'État)	<ul style="list-style-type: none"> - il reçoit et transmet l'alerte météo - il a la responsabilité de l'annonce des crues dans le département - il fait connaître le risque : réalisation des DDRM et DCS - s'assure de la prise en compte du risque dans les projets de PLU
	DIREN (direction régionale de l'Environnement)	<ul style="list-style-type: none"> - action de conseil concernant surtout la qualité de l'eau mais parfois action plus large - mise en œuvre de la loi sur l'eau et des directives européennes - participation à l'élaboration des SAGE - développe des banques de données sur l'eau
	DDAF (direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt)	Gestion de l'eau mais contradictions internes car la DDAF entreprend des remembrements, des simplifications des parcellaires qui augmentent le ruissellement et donc les inondations. La DDAF gère le risque, s'occupe d'aménagement rural et de développement local.
	DDE (direction départementale de l'Équipement)	<ul style="list-style-type: none"> - elle a un rôle important puisque sa vocation essentielle est l'aménagement - conseil aux collectivités locales - contrôle du ruissellement
Echelle locale	Maire	<ul style="list-style-type: none"> - accorde permis de construire, gère territoire de la commune, fait connaître le risque, fonction de police, prise en compte du risque dans les PLU
	Élus municipaux, départementaux, régionaux	<ul style="list-style-type: none"> - participent à la gestion des cours d'eau - rôle dans la maîtrise d'ouvrage à l'échelle de leur collectivité. - animent ou président les syndicats intercommunaux de rivières
	Acteurs de la société civile (Notaires, Architectes, Entreprises, Assurances, chambres de commerce, chambres d'agriculture, Médias, Associations)	<ul style="list-style-type: none"> - rôle dans l'aménagement, dans la construction - peu impliqués dans la gestion du risque excepté certaines associations
	Riverains	<ul style="list-style-type: none"> - responsables de leur bien et de son entretien
	Citoyens	<ul style="list-style-type: none"> - acteurs et sinistrés potentiels

Tableau 2.8 : Les acteurs de la gestion du risque en France (d'après Veyret, Beucher et Bonnard, 2005).

Acteur	Rôle	
Services de l'État	Action directe: - Préfet - centre opérationnel de défense - Officer de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris.	- directeur des opérations de secours (DOS). Responsable stratégique en cas de crise (organisation des moyens, coordination des services) - en préfecture rattaché au DOS - commandant des opérations de secours (COS), chef de terrain, coordination des moyens de l'action sur le terrain des services.
	Action indirecte - autorité judiciaire - inspection académique, rectorat - direction régionale des affaires sanitaires et sociales	- avertir les familles des victimes, enquête sur les responsabilités - gestion des secours pour établissements relevant de l'Education nationale s'ils sont concernés par la crise. - gestion de crise pour les établissements de santé
Echelle des collectivités territoriales	- maire - conseil général - conseil régional - structures intercommunales, syndicat spécialisés (eaux, poubelles, électricité)	- première autorité qui gère la crise sur le territoire de sa commune - responsabilité des routes, hébergement d'urgence, maillages des centres médico-sociaux, maisons de retraites - équipement du conseil régional - continuité d'activité

Tableau 2.9 : Acteurs responsables de la gestion de crise en France. (selon la Loi sur la modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004)

1.2.1. Les compétences ministérielles

L'État français joue également un rôle important pour la gestion des inondations¹. Le ministère principal en charge de la question était le ministère de l'Ecologie et du Développement durable, devenu Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire en avril 2008. Le ministère de l'Équipement était également étroitement impliqué dans la mesure où le risque implique une réflexion sur l'urbanisme. La gestion de crise incombe plutôt au ministère de l'Intérieur et à celui de la Défense.

La politique de l'État français est centrée autour des PPR qui constituent « l'outil-État » par excellence. L'État, en application de la loi de 1995, a établi la procédure des PPR et est à

¹ Selon le site du ministère de l'écologie, l'État a consacré plus de 800 M€ aux actions de prévention des risques naturels au cours des dix dernières années. Le Gouvernement a décidé de faire de la prévention un axe prioritaire de son action en doublant, dès 2007, les fonds qui y sont consacrés. Ainsi, en plus des 330 M€ prévus au titre des contrats de projet État-Régions, c'est 160 M€ qui seront, en 2007, dédiés aux actions de prévention des risques naturels.

l'origine de guides méthodologiques ou de cahiers de recommandations destinés à aider les services déconcentrés et les acteurs locaux à mettre en oeuvre et appliquer ces PPR. Depuis la loi Barnier, la Sous-Direction Prévention des Risques majeurs de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques du Ministère en charge de l'Environnement a mené une politique active, afin qu'un très grand nombre de PPR soient prescrits sur l'ensemble du territoire. Fin 2005, plus de 5000 PPR ont été prescrits et un grand nombre d'entre eux ont déjà été révisés ou sont en cours de révision. Par l'intermédiaire de l'outil PPR, l'État a exercé sa fonction régaliennne, afin de freiner l'urbanisation galopante dans les zones à risque. Les PPR privilégient avant tout l'aléa¹. Selon un bilan effectué en 2005 par le Bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement², la focalisation sur l'aléa s'explique que par le fait que les Services de l'État se sentent légitimes et compétents techniquement dans la définition, la connaissance et le porter à connaissance de l'aléa³. L'entrée par l'aléa apparaît d'autant plus justifiée pour certaines personnes au ministère, qu'il peut constituer un critère non négociable⁴. En outre, les cartes d'aléa sont beaucoup plus faciles à réaliser que les cartes d'enjeux, même s'il y a des erreurs de modélisation et des difficultés d'interprétation. Les cartes d'enjeux nécessitent un grand travail de terrain qui commence seulement et dont l'intérêt immédiat apparaît moins évident. En outre, peu de bureaux d'étude font de l'analyse d'enjeux. Enfin, la cartographie des enjeux est plus qualitative, laisse plus de marge de manœuvre, mais du coup s'éloigne des prescriptions claires souhaitées par l'État.

Toutefois, comme en Angleterre, la situation est en train d'évoluer. Si l'objectif initial des PPR était d'éviter l'implantation de nouveaux enjeux dans les zones inondables où existait une forte pression foncière, l'État essaie désormais de prendre en compte l'existant⁵, et d'envisager des mesures de réduction de la vulnérabilité. Certaines personnes au ministère souhaiteraient mettre en place une approche par entité géographique, comme cela se fait déjà pour la montagne, afin que les PPR constituent une réponse plus pertinente aux spécificités locales. Mais les changements ne sont pas toujours très nets, et ils font l'objet de nombreux débats au sein même du ministère, dans la mesure où l'entrée technicienne et sectorielle correspond mieux au type d'organisation cloisonnée des services de l'État. La Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques travaille également sur la question de la concertation entre les acteurs. La loi Barnier a introduit davantage de concertation entre les services déconcentrés de

¹ On trouve même certains PPR dont la carte réglementaire est directement calquée sur celle de l'aléa.

² Le bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement est une division de la Sous-Direction Prévention des Risques majeurs du Ministère. Le bilan nous a été rapporté oralement par des personnels de ce bureau lors d'entretiens en juin 2006

³ Cela est dû au fait que les ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées sont très présents dans les corps de l'administration.

⁴ Alors que la pratique des PPR montre qu'au contraire la délimitation du zonage réglementaire passe par la négociation de l'aléa (voir analyse du PPR du Val-de-Marne dans le chapitre 2).

⁵ Ainsi le PPR de Lyon a rendu les travaux obligatoires pour le bâti existant situé en zone d'aléa fort. Ces travaux sont subventionnés à hauteur de 10% de la valeur du bien pour les entreprises et jusqu'à 40% pour les particuliers. Un très grand nombre de PPR prévoient dans le bâti existant un accès obligatoire à l'étage situé au dessus de la ligne des plus hautes eaux connues ou la mise hors d'eau des réseaux et équipements.

l'État et les collectivités locales, que dans la procédure des PER. Toutefois les acteurs locaux trouvent cette concertation insuffisante et reprochent à l'État de leur « imposer » les PPR. Un des grands chantiers du ministère pour la « seconde génération » de PPR est par conséquent la concertation des différents acteurs sur les fondements de la politique de prévention et une réflexion sur le rôle de l'État dans cette politique, dans un contexte de décentralisation des questions d'urbanisme. En juin 2006, la ministre Nelly Olin a mis en place un comité de pilotage sur l'information, la participation du public, la concertation, et l'association des collectivités dans les plans de prévention des risques. Ce comité, composé d'élus et de représentants de l'État et de la société civile, a remis fin 2006 des propositions reposant sur une application pragmatique par les services de l'État, des dispositions de la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques naturels et technologiques, sur la mise en œuvre d'un programme de formation ambitieux à destination de l'ensemble des acteurs permettant de modifier en conséquence les méthodes et les pratiques professionnelles, ainsi que sur un débat national sur les principes fondateurs de la politique de prévention.

Quoi qu'il en soit, l'État peine à mener aujourd'hui de façon concomitante son rôle régalien de protection des biens et des personnes, et la recherche de moyens pour prendre en compte ensemble l'aléa et la vulnérabilité. Cela passe par une discussion entre tous les acteurs sur le degré d'acceptabilité du risque. D'après les entretiens que nous avons menés parmi les personnels du ministère, il nous semble que les évolutions futures de la doctrine ministérielle vont beaucoup dépendre de la culture¹ des différents personnels et de l'influence qu'ils auront dans les débats internes. La séparation entre compétence de secours et compétence de prévention animées par des ministères différents pose également question, d'autant plus que la doctrine de gestion des risques insiste sur la nécessité d'une gestion globale (Bourrelier *et al.*, 2000).

1.2.2. L'administration déconcentrée.

Les préfets coordonnent l'ensemble des services de l'État au plan local. « Ils ont une compétence administrative qui inclut l'immédiat comme le long terme et la coopération de terrain entre services est beaucoup plus facilement réalisable qu'au niveau central. Tout dépend de leur volonté à l'exercer, notamment si elle conduit à s'opposer aux leaders politiques locaux » (Bourrelier *et al.*, 2000, p.169). Le préfet coordonne la politique de prévention en prescrivant les PPR. En cas de crise, c'est lui qui déclare l'état de catastrophe naturelle et qui organise les secours. Il joue également un rôle essentiel dans l'information préventive. Il doit établir des documents réglementaires et faciliter la diffusion de l'information. Une Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP), regroupant les principaux

¹ Culture d'ingénieur qui privilégie l'aléa ou culture d'architecte, d'urbaniste voire de sociologue qui favoriseront les mesures alternatives.

acteurs départementaux du risque et de la société civile, est créée sous son autorité. La CARIP doit également élaborer les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) qui regroupent les informations sur les risques dans le département et qui servent de référence pour établir des dossiers synthétiques communaux (DCS) dont le but est d'informer et sensibiliser les citoyens.

En ce qui concerne la mise en œuvre et la régulation de la politique nationale, l'acteur le plus important semble être les DDE (Directions Départementales de l'Équipement) dans la mesure où ce sont elles qui sont chargées de l'établissement des dossiers des PPR prescrits par les préfets et de leur mise en conformité avec le droit des sols. Elles sont chargées de la mise au point de la cartographie et du zonage réglementaire du PPRI, commune par commune, après concertation et discussion avec les acteurs locaux. Elles jouent ainsi le rôle d'interface entre les objectifs nationaux et les intérêts locaux, ce qui ne va pas sans susciter des conflits que nous analyserons plus loin. Dans le cadre de la décentralisation, les DDE sont aujourd'hui en pleine restructuration. Elles ont perdu certaines de leurs missions concernant la voirie et leur personnel a diminué. Certaines, comme la DDE du Gard, anticipent les évolutions et se réorganisent sur leurs missions dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. De surcroît, les moyens sont inégaux d'un département à l'autre¹ et concernant la police de l'eau le partage des pouvoirs avec les DDA qui s'occupent davantage des espaces ruraux n'est pas toujours très clair. A l'échelle départementale, le Conseil général peut avoir un rôle important concernant la gestion des eaux et de l'assainissement, comme c'est le cas dans le Val-de-Marne². Il doit dès lors travailler en coopération avec les DDE sur la question des inondations.

Les Directions régionales de l'Environnement (DIREN) sont le relais de l'État en région. Elles jouent un rôle d'interface entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'eau afin d'assurer les multiplicités des usages de l'eau. En ce qui concerne la gestion des inondations, elles sont chargées de la coordination de l'action des services de l'État. Elles ont un rôle d'accompagnement des différents acteurs : elles analysent les différentes lois et réglementations afin de faciliter leur mise en œuvre à l'échelle locale. Elles travaillent avec les DDE et les services des préfetures sur différents thèmes tels que l'information préventive, les questions d'indemnisation³, ou la diffusion des politiques nationales. Elles peuvent affiner la doctrine nationale à l'origine des PPR. Ainsi la DIREN Ile-de-France a réalisé en 1997 avec la Direction régionale de l'Équipement (DRE) une doctrine régionale des PPR dans laquelle elle développe et explicite les recommandations du guide méthodologique des PPR en l'appliquant aux spécificités de la région Île-de-France. L'objectif est de s'assurer que les différents PPR de la région soient en conformité avec la législation nationale, et qu'ils soient tous homo-

¹ Selon un des personnels de la DPPR, les moyens sont mis là où il y a des enjeux. Ainsi il vaut mieux avoir une DDE très compétente dans le Sud-Est de la France.

² Entretien de la Direction des Services de l'Environnement et de l'Assainissement en décembre 2006 (les attributions précises du Conseil général seront détaillées dans la troisième partie).

³ Lors de la sécheresse 2003, la DIREN Île-de-France a par exemple mené une étude sur l'indemnisation exceptionnelle des communes qui n'avaient pas été retenues dans dispositif CATNAT.

gènes. En revanche, la DIREN n'intervient pas directement dans l'élaboration d'un dossier PPRI, excepté si la DDE lui demande explicitement. Elle ne donne son avis que dans le cadre de l'enquête publique, une fois le dossier réalisé. Enfin les DIREN sont en partie¹ responsables de la prévision des crues.

1.2.3. Le rôle du maire.

Le maire joue un rôle important à l'échelle communale, puisqu'il doit s'appuyer sur le Dossier Synthétique Communal pour réaliser un DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs). Le maire et les services municipaux ont également des compétences dans le domaine de la prévention et de la réglementation puisqu'ils doivent intégrer le risque dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Contrairement à ce qui se passe en Angleterre, cette contrainte pèse très fort sur les acteurs locaux, dans la mesure où le PPRI constitue une servitude d'utilité publique. Même si dans les faits, le PPRI quand il existe est plus annexé qu'intégré au PLU, aucun permis de construire ne peut être délivré s'il n'est pas conforme à la réglementation du PPRI, alors que cela reste possible en Angleterre. C'est d'ailleurs une des grandes ambiguïté des PPR, qui réglementent le droit des sols, s'intègrent aux documents d'urbanisme, mais qui ne constituent pas juridiquement des documents d'aménagement. D'une manière générale, les communes sont réticentes à un affichage du risque pour des raisons tenant à « l'image de la commune ». Elles craignent que la prise en compte des risques naturels n'entre en contradiction avec d'autres enjeux, tels que l'activité économique, l'emploi, la valorisation foncière, la satisfaction de certaines demandes des populations, l'allègement des impôts locaux, etc. (Bourrelier *et al.*, 2000).

Enfin, les maires sont responsables de la gestion de crise et doivent, selon la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, réaliser des plans communal de sauvegarde (PCS). Ici, la France a un partage des compétences qui semble plus cohérent qu'en Angleterre, puisque la plupart du temps, il y a une personne au sein de la commune chargée de la gestion des risques qui s'occupe à la fois de la prévention et de la gestion de crise², ou du moins il existe des liens entre les services concernés³. Le pouvoir de police général du maire est une constante de la législation française. Cependant la décentralisation (notamment des compétences d'urbanisme) laisse les petites villes et les communes rurales très démunies de moyens pour exercer cette compétence (Bourrelier *et al.*, 2000).

¹ Ainsi, depuis la réorganisation du système d'annonce des crues, la DIREN Ile-de-France constitue un des quatre SPC (service de prévision de crue) du bassin Seine-Normandie avec la DIREN Champagne-Ardennes, la DDE Seine-Maritime et le Service de la navigation de la Seine pour le secteur Oise-Aisne.

² Du moins dans les communes du Val-de-Marne interrogées.

³ En Angleterre, il n'existe aucune communication entre les *spatial planners* et les *emergency planners*, ce qui constitue une grande faiblesse du système. En France, les difficultés des communication résultent surtout du fait qu'il peut y avoir doublon entre les cellules de crise des collectivités territoriales et celles de la préfecture.

1.2.4. Les Agences de l'eau.

Les Agences de l'eau¹ en France, que l'on serait tenté au premier abord de rapprocher de l'Agence de l'Environnement britannique, sont actuellement² peu concernées par la gestion des inondations. Toutefois dans le cadre de leur gestion globale de la ressource en eau, elles peuvent intervenir au niveau de la prévention par des actions comme la réalisation d'études d'aide à la connaissance du risque³, la mise en place de stations de mesures hydrologiques mesurant les débits des cours d'eau, l'acquisition de terrains et la réalisation de préservation ou de restauration de la fonctionnalité des zones d'expansion des crues, sous réserve que ces zones humides aient un intérêt écologique reconnu, la réalisation de travaux de restauration ou d'entretien des rivières afin de préserver les milieux aquatiques ou encore le financement d'ouvrage type barrages réservoirs lorsque ceux-ci ont le double objectif de protection contre les inondations et de soutien des étiages⁴.

En définitive, à la différence de l'Angleterre avec l'Agence de l'Environnement, il n'existe pas en France un seul acteur qui puisse réguler la gestion des inondations et surtout qui soit capable d'agir au sein de cadres spatiaux variés et à plusieurs échelles.

2. Le partenariat État-Assurances : des choix difficiles.

Le rôle principal des assurances pour les inondations est plus de compenser les pertes après inondation que de gérer véritablement celles-ci. Mais face aux pertes croissantes dues aux inondations, elles deviennent un acteur incontournable de la gestion du risque dans son ensemble. Il reste néanmoins difficile de déterminer leur rôle exact dans la gestion des inondations dans la mesure où leurs pratiques sont souvent difficiles à décrypter.

2.1 Le système anglais : des relations complexes entre l'État et les Compagnies d'assurance.

En Angleterre, le gouvernement est extrêmement dépendant des assurances dans la mesure où seule leur couverture d'assurance indemnise les victimes en cas de crise. Il n'existe

¹ Il s'agit de six établissements publics autonomes créés par loi sur l'eau de 1964 pour protéger la ressource en eau, assurer la dépollution et l'équilibre des milieux aquatiques. Ces agences ont pour mission de faciliter les actions d'intérêt général des bassins.

² Des changements sont susceptibles d'être apportés par la législation européenne, notamment sur le rôle des SAGE.

³ Ainsi l'Agence de l'Eau Seine-Normandie a co-financé en 1996 l'atlas des plus hautes eaux connues du bassin ainsi que l'étude en 1998, visant à mieux connaître les crues du bassin de la Seine amont et leurs conséquences socio-économiques sur la région Ile-de-France. Elle a également participé à l'élaboration du guide pour la conduite du diagnostic des vulnérabilités aux inondations des entreprises industrielles, élaboré en janvier 2000 par la Chambre de l'Industrie de la Région Ile-de-France.

⁴ Ainsi l'Agence de l'Eau Seine-Normandie a participé dès les années 1970 à 40% au financement des barrages réservoirs en amont de Paris pour le soutien d'étiage : barrage-réservoir de la Marne en 1974 et celui de l'Aube.

pas de système étatique de compensation. L'assurance contre les inondations est fréquemment incluse dans les politiques d'assurance standard globales pour les biens domestiques. Selon l'ABI (*Association of British Insurers*), 90% des logements en Angleterre ont une assurance pour les inondations¹. Les compagnies d'assurance achètent des réassurances sur le marché international pour couvrir les pertes importantes. La couverture contre les inondations n'a été offerte aux particuliers qu'après 1961. A la suite des inondations importantes des années 1950 et 1960, le gouvernement a entrepris de revoir le système d'assurance et de compensations et a envisagé d'établir un fond national de compensation pour les inondations. Les compagnies d'assurance, considérant que par ce projet, le gouvernement se lançait dans une politique interventionniste qu'elles récusait, se mirent d'accord pour inclure une couverture contre les inondations dans les contrats standards, avec des primes plus élevées en fonction du degré de risque estimé. Arnell (2000, *op.cit.*) montre que depuis les années 1970, la grande compétition qui existe entre les différentes compagnies s'est traduite en fait par la stabilité des primes quel que soit le niveau de risque. En 1982, une compagnie offrit une assurance moins chère à ceux qui n'habitaient pas en zone à risque, mais cette opération fut de courte durée. Toutefois, depuis la fin des années 1990, certaines compagnies ont tendance à augmenter les primes dans les secteurs à fort risque afin de faire indirectement pression sur le gouvernement pour qu'il finance des infrastructures de protection. Ainsi, la plus grande compagnie d'assurance britannique *Norwich Union*, qui assure un propriétaire sur cinq au Royaume-Uni, a annoncé le 3 août 2007 qu'elle allait augmenter ses primes de 10% pour les particuliers. Selon la compagnie, la raison ne tient pas seulement aux inondations, mais au coût croissant des réparations des biens domestiques. Pourtant comme le *Guardian* le souligne le 4 août 2007, cette annonce survient juste après celle faite par Aviva, groupe dont dépend *Norwich Union*, selon laquelle le montant des réparations pour les inondations de l'été, à la charge des compagnies d'assurance, s'élevait à 340 millions de livres dans le Yorkshire et le Gloucestershire.

Selon Arnell (*op.cit.*), si le système d'assurance contre les inondations en Angleterre a eu peu d'impact sur les politiques de gestion du risque, malgré les incitations des chercheurs en faveur d'une coopération entre l'État et les compagnies (Green, Penning-Rowell, 2002), il a eu un impact significatif sur la possibilité offerte aux citoyens de réparer rapidement les dégâts, sans avoir recours à des aides de l'État. Reste néanmoins le problème que les compensations financières sont sélectives puisqu'il n'existe pas de couverture pour les populations les plus pauvres, les moins aptes à supporter le coût de pertes éventuelles (Arnell, 2000 ; Green, Penning-Rowell, 2002). Cela crée d'importantes inégalités territoriales. Les inondations de l'été 2007 révèlent ainsi qu'un grand nombre de personnes n'ont pas les

¹ Actuellement pour pouvoir bénéficier d'une assurance, un bien privé doit être protégé contre une crue d'occurrence 1/75, mais la crue centennale pourrait devenir la crue de référence pour les logements anciens. Pour les logements neufs, l'ABI impose un seuil de protection contre une crue de probabilité de 0,05%.

moyens d'assurer leurs maisons et sont laissées pour compte¹. Une partie des autorités locales² (60% selon la presse) ne possède pas de couverture d'assurance contre les inondations. C'est le cas également d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises. C. Green et E.C. Penning-Rowse (2002) montrent que les nouvelles techniques de cartographie (notamment les SIG) permettent la différenciation entre les groupes sociaux selon le degré de risque auxquels ils sont exposés³, les compagnies d'assurance pouvant ainsi sélectionner les meilleurs clients, ceux qu'ils peuvent assurer au moindre coût. *Norwich Union* a ainsi mis au point son propre système d'information géographique, considérant que les données fournies par le gouvernement et les agences publiques n'étaient pas suffisamment fiables ni actualisées assez régulièrement. Une des solutions pour réduire les inégalités sociales, engendrées par la territorialisation du risque propre aux assurances, serait que le gouvernement demande aux assurances d'inclure systématiquement une couverture contre les inondations, afin d'homogénéiser l'action des différentes compagnies. Mais un tel partenariat entre le gouvernement et les assurances n'existe pas actuellement en Angleterre, à tel point que Green et Penning-Rowse (2004) qualifient leurs relations de « parasites »⁴. Leur seul intérêt commun est la diminution du risque (tableaux 2.10 et 2.11), mais du côté du gouvernement, c'est au nom d'une certaine justice sociale⁵, quand du côté des assurances, le but est de limiter les pertes.

¹ « The poorest families, who could not afford to insure their homes due to the high premiums, have been hardest hit. Most are unable to pay the Fire Brigade a £300 to pump their houses free of water. Many are risking their health by continuing to live with stagnant, insect and rat-infested water in their basements. » (icbirmingham.co.uk, 13 juillet 2007)

² Ainsi, le Council de Hull dans le Yorkshire ne dispose que d'un fonds de 9 millions de livres versé par le gouvernement pour compenser les 200 millions de livres de dégâts occasionnés par les inondations de juin 2007. Le coût de l'assurance qui s'élevait à 250 millions de livres leur semblait trop élevé pour leur budget. L'ABI interrogée à ce sujet, trouve que l'État devrait rendre obligatoire la souscription à une assurance pour les biens publics, car elle trouve injuste qu'Hull ait eu le droit à des aides gouvernementales alors que l'autorité locale, avait fait le choix « insensé » de ne pas prendre d'assurance. Pour l'ABI, il s'agit d'une concurrence déloyale entre deux systèmes d'indemnisation.

³ Pour Green et Penning-Rowse (2004), il s'agit là d'un des effets pervers des progrès dans la connaissance et l'évaluation du risque. Le gouvernement finance des programmes de recherches afin de mieux appréhender le risque et les principales bénéficiaires en sont les compagnies d'assurance qui utilisent ces bases de données pour mieux cibler leur clientèle.

⁴ « The insurance industry appears not to be concerned about distributional issues, yet this is one of the defining rationales of government. Indeed that is one of the reasons that insurer-government relations become parasitic, when government requires insurers to pursue its policies in such a way as to take them outside the realm of what market forces make commercially viable » (Green, Penning-Rowse, 2004, p. 529).

⁵ « Regarding the partnership between the insurers and government, the problem for the insurance industry, not least in trying to influence government, is that the government has views about what constitutes “fairness” » (Green, Penning-Rowse, 2004, p. 528)

<i>Gouvernement</i>	<i>Compagnies d'assurance</i>
Gestion intégrée des bassins hydrographiques	Pertes annuelles moyennes
Evaluation des dépenses publiques, aspects économiques, environnementaux et sociaux.	Pertes potentielles en cas de catastrophe
Vulnérabilité (différences entre les individus, les ménages et les groupes sociaux)	Différences de niveau d'action entre les compagnies, différences des conditions régissant les différentes compagnies
Etudes sur le réchauffement climatique	Etudes sur le réchauffement climatique
Compensation	

Tableau 2.10 : Gouvernement et assurance : les préoccupations des deux parties.
(D'après Green, Penning-Rowell, 2002)

<i>Gouvernement</i>	<i>Compagnies d'assurance</i>
Régulation	Evaluation des pertes
Planification de l'occupation de l'espace	Païement de compensation
Gestion des bassins hydrographiques	
Ressources financières	
Evaluation du risque	

Tableau 2.11: Gouvernement et assurance : les compétences des deux parties (D'après Green, Penning-Rowell, 2002)

Actuellement, l'association des compagnies d'assurances britanniques (ABI) participe à la gestion du risque, en développant l'information sur les inondations et l'attitude à adopter en cas de crise. Depuis 2005, elle est également très engagée dans la définition de stratégies d'adaptation au réchauffement climatique¹. Il s'agit non seulement d'augmenter la prise de conscience du risque chez les Britanniques mais surtout de faire pression sur le gouvernement afin qu'il finance davantage de digues et d'autres mesures structurelles de lutte contre les inondations dans les zones soumises à ce risque. L'ABI avait obtenu que le gouvernement investisse 800 millions de livres d'ici 2010-2011 dans les *flood defences*, ce que l'association juge désormais insuffisant après les inondations catastrophiques de l'été 2007² et elle accuse le gouvernement de négligence. Le 8 juillet 2007, suite aux inondations de juin, les principaux assureurs menacent le gouvernement de ne plus fournir de couverture d'assurance dans une partie du territoire, si celui-ci ne leur fournit pas un bilan précis et actualisé de l'état des *flood defences* du pays³. Dans une lettre au ministre de l'Environnement, datée du 14 août 2007, l'ABI remet même en cause l'accord (*Statement of Principles*) conclu avec le gouvernement après les inondations de 2000 et selon lequel les deux parties s'engageaient à reconduire, sauf circonstances exceptionnelles, les garanties inondations existantes des particuliers et des petits

¹ Elle fait notamment du *lobbying* pour que le *Climate Change Bill* actuellement en phase de consultation propose des mesures très strictes de lutte contre le réchauffement climatique.

² 60 000 déclarations de sinistre ont été déposées et les inondations de juin et de juillet ont coûté environ 3,25 milliards de livres aux compagnies d'assurance.

³ Selon l'Agence de l'Environnement, les assurances ont librement accès à leurs bases de données concernant les *flood defences*.

commerces (ABI, 2005a ; Inspection générale des Finances, 2005b). Cet accord, renouvelé depuis, visait notamment à instituer un moratoire permettant d'évaluer les efforts du gouvernement pour réduire le risque. Selon un des conseillers de l'ABI¹, une réunion avec le gouvernement est prévue courant 2008 afin d'envisager un nouvel accord. L'ABI souhaite que l'État prenne des engagements précis concernant sa politique de gestion des inondations. Outre l'investissement dans de nouvelles *flood defences*, l'ABI veut exiger d'avoir accès gratuitement à toutes les bases de données de l'Agence de l'Environnement². Mais elle se laisse la possibilité de ne pas renouveler le *statement of principles* si elle estime qu'il n'est plus dans son intérêt de le faire.

Les compagnies d'assurance sont convaincues que de plus lourds investissements dans les *flood defences* vont diminuer les pertes causées par les inondations et donc le montant de l'indemnisation des assurés. Or, des études (Green, Penning-Rowsell, 2004) montrent que les impacts d'une meilleure protection structurelle sur les pertes occasionnées en cas d'inondation sont assez faibles. En outre, la probabilité d'être inondé par débordement de fleuve en Angleterre est bien inférieure à celle d'être inondé par ruissellement pluvial ou par débordement des réseaux d'évacuation des eaux. Mais il est beaucoup plus facile pour les assurances de s'adresser à l'État, interlocuteur unique, que de s'adresser aux nombreuses compagnies des eaux, issues de la privatisation de 1989, qui gèrent les systèmes d'écoulement des eaux en milieu urbain. Les inondations de l'été 2007 ont néanmoins conduit l'ABI à revoir ses positions sur le sujet. 70% des propriétés inondées ne figuraient pas parmi les logements recensés comme étant à « haut risque » par les différentes compagnies. C'est pourquoi, dans son bilan des inondations (ABI, 2007), l'ABI invite le gouvernement à financer l'Agence de l'Environnement pour qu'elle mène des études précises sur les impacts du ruissellement urbain.

En définitive, la politique de gestion des inondations menée par l'ABI s'inscrit dans une logique uniquement économique : il s'agit de faire en sorte que les bénéfices des grands assureurs ne soient pas trop affectés par l'indemnisation des inondations. Le soutien qu'elle apporte aux mesures de réduction du risque est très ambigu. Ainsi, bien qu'elle soit consciente que le *Thames Gateway* est un espace particulièrement vulnérable, l'ABI ne semble pas tellement critiquer les programmes de nouveaux logements et commerces car pour les assurances, cela représente également un marché non négligeable de nouveaux clients. En revanche, elle est en faveur de la construction d'une nouvelle barrière à l'embouchure de l'estuaire³ afin de protéger les nouveaux aménagements. Par ailleurs, si l'ABI menace constamment le gouvernement de rompre le *Statement of Principles*, il est peu probable qu'elle le fasse. Les deux

¹ Rencontré en mars 2008.

² Mais en retour, la cartographie réalisée par certaines compagnies reste entièrement confidentielle.

³ La construction d'une telle barrière entraînerait des modifications irréversibles du milieu estuarien, mais cela ne semble pas faire partie des préoccupations de l'ABI. Pour l'ABI, sachant qu'il faudra environ quinze ans pour construire une telle infrastructure, il faut commencer les études sans tarder.

parties trouvent leur intérêt dans le système actuel (Green, Penning-Rowell, 2004)¹, puisque d'un côté les assurances gardent leur indépendance pour mener leurs propres politiques de gestion du risque, et que de l'autre le gouvernement peut se satisfaire que les populations se tournent vers leurs assurances pour réclamer des compensations en cas de crise². L'ABI nous a ainsi dit être totalement opposée à la mise en œuvre d'un système de compensation étatique pour les grandes catastrophes, car elle n'aurait plus le total contrôle de l'assurance des propriétés privées.

2.2. Les limites du système CAT-NAT en France.

L'indemnisation des sinistres liés à des catastrophes naturelles obéit en France à la loi du 13 juillet 1982. Cette loi répond au principe de solidarité nationale et s'est accompagnée de la création d'un dispositif sous fort contrôle étatique. L'assurance de certains risques naturels est obligatoire pour tous les assurés multi-risques (c'est-à-dire la grande majorité de la population), et l'État endosse deux des fonctions fondamentales de l'assureur : la fixation du niveau des primes et la reconnaissance des sinistres grâce à la déclaration de l'état de catastrophe naturelle. De plus, l'État contrôle la réassurance en donnant sa garantie à une compagnie publique (La Caisse Centrale de Réassurance, CCR), qui de ce fait dispose d'un quasi-monopole. Si « l'instauration du régime a eu un intérêt historique : il a familiarisé les assureurs avec les risques naturels et a incité la puissance publique à faire un effort notable de prévention » (Bourrelier *et al.*, 2000, p 71), cela a également de nombreux effets pervers. Ainsi les réserves constituées, tant dans les comptes des compagnies que dans ceux de la CCR, restent modestes. Elles sont très insuffisantes par rapport aux fonds de garantie dont il faudrait disposer pour faire face aux conséquences de véritables catastrophes sans avoir à se retourner vers le Trésor Public. Cela est normal puisque l'État se porte garant quoiqu'il arrive. Le régime n'incite à aucune prévention de la part des assurés et des assureurs. Selon des responsables de la Mission risque naturel (MRN), l'impossibilité de moduler les primes en fonction du risque prive les gestionnaires d'un outil d'affichage du danger puisque le montant des primes ne reflète pas le degré de risque. Quel que soit le niveau de risque en effet, l'assureur est tenu d'accorder la garantie CAT-NAT. De plus, l'assureur ne faisant pas de différenciation entre ses clients, ceux-ci n'ont aucun intérêt à réduire le risque. Enfin, l'octroi de l'état de catastrophe naturelle, n'est conditionné qu'à l'existence d'un PPR. Un très grand nombre de PPR étant désormais prescrits, il est relativement facile pour les maires de faire pression sur les représentants de l'État pour déclarer l'état de catastrophe naturelle.

¹ « The industry is good at assessing losses and making payments, or at least it ought to be since this is the key interface with consumers. Governments lack either skill ; equally, it is an advantage for a government to have someone else to blame when problems occur and so there are benefits in having these functions performed by the insurance industry, independent of government. » (Green, Penning-Rowell, 2004, p. 532).

² L'aide d'urgence distribuée par le gouvernement après les inondations est très sporadique et très faible par rapport au montant des dommages. Par exemple pour le *council* de Hull évoqué plus haut, pour compenser les 200 millions de livres de dégâts, le gouvernement accorde une aide d'urgence de 2,15 millions de livres.

Dans ce contexte, l'État envisage une réforme du système CATNAT afin de limiter les effets pervers du dispositif. Une mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a été mise en place en 2005, afin d'aller dans ce sens. Il ne s'agit pas de remettre en cause les principes de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes mais d'améliorer le fonctionnement économique du régime afin de préciser la définition des risques couverts, de réaménager les modalités de fixation des primes et de répartition du risque et de responsabiliser les assureurs et les assurés en ce qui concerne les moyens de prévention du risque (Inspection générale des Finances *et al.* 2005).

En définitive, l'analyse du système d'assurance des inondations en France et en Angleterre montre la difficulté de trouver des mécanismes de régulation pour une gouvernance du risque qui se complexifie. D'une certaine façon, les assurances britanniques sont plus actives dans le domaine de la prévention, puisque les conseils et recommandations qu'elles délivrent régulièrement à leurs assurés font partie de leur stratégie pour faire pression sur le gouvernement. Mais il n'existe aucune solidarité en cas de crise.

3. L'attitude des autres acteurs non institutionnels : un déni du risque ?

Tout au long de notre propos, nous avons insisté sur les acteurs institutionnels mais il est également intéressant d'étudier les comportements des gestionnaires de réseaux, des entreprises ou des architectes. Notre analyse sera plus sommaire, car ce type d'acteurs a très peu répondu à nos interrogations. D'après l'Institution des barrages de la Seine et le Conseil général du Val-de-Marne, les grands gestionnaires d'équipements (SIAAP, RATP, hôpitaux) ont réalisé des études sur l'impact des inondations afin de permettre une reprise de leurs services le plus vite possible après la crue. Dans le *Thames Gateway*, les organisations comme la *London Port Authority*¹ ou *British Waterways*², commencent à prendre en considération la question du réchauffement climatique et des inondations d'origine marine, qui pourraient avoir des conséquences non négligeables sur leurs usages du fleuve. En revanche, les entreprises sont moins sensibilisées. Des évaluations de dommage concernant les PME ont été réalisés par l'IIBRBS (IIBRBS, 1998), mais elles ne semblent pas avoir été affinées au cas par cas (ou alors il s'agit d'informations confidentielles). La Chambre de commerce et d'industrie du Val-de-Marne incite les petites et moyennes entreprises à prendre connaissance du PPR et à envisager de mettre en place des plans de secours (enquêtes personnelles). Pour cela, elle a organisé quelques réunions d'information en 2004, rédigé une plaquette « comment prévenir les risques d'inondation ? », et édité un guide sur l'auto-évaluation que les entreprises peuvent effectuer en interne. Mais les impacts de la démarche ont été assez limités. La prise de conscience de la vulnérabilité économique est réduite. Dans l'Est londonien, avant d'être sensibilisées par les discours sur le réchauffement climatique, les grandes entreprises ne

¹ Qui gère l'ensemble des infrastructures portuaires de Londres.

² Qui est responsable de la gestion et de l'entretien des cours d'eau en Angleterre.

considéraient pas le risque d'inondation comme réel pour la capitale. Leurs positions semblent commencer à évoluer, mais la plupart d'entre elles sont convaincues que même si le risque augmente, il sera toujours possible d'investir dans des infrastructures techniques de protection, comme par exemple la fermeture de l'estuaire de la Tamise. De leur côté, les collectivités territoriales ne s'intéressent pas aux politiques de gestion des inondations menées par les entreprises présentes sur le territoire, arguant que l'on sort du domaine du service public. Une méfiance réciproque s'est installée : l'administration souligne que les acteurs privés « ont tendance à considérer qu'ils ont la propriété des risques dont ils ont la charge ». En retour, les acteurs privés se plaignent du manque d'informations de la part des pouvoirs publics, qu'ils attribuent cependant moins à une volonté délibérée qu'à une absence de connaissance (Beucher, Reghezza, 2008).

Les architectes semblent toutefois pouvoir jouer un rôle dans l'évolution des mentalités. La prise en compte des inondations par cette catégorie d'acteurs est très récente. Selon le *Royal Institute of British Architects* (RIBA)¹, les architectes londoniens ne se sont pas préoccupés jusqu'ici des inondations, considérées comme peu probables en raison de l'existence des ouvrages de protection. Mais l'augmentation importante de la densité de l'urbanisation en zone inondable, ainsi que les pressions exercées par les compagnies d'assurance leur ont fait réaliser l'importance de la question. Le RIBA a ainsi demandé à un groupe de réflexion qui réunit des architectes d'horizons divers, *Building Futures*, de considérer le risque d'inondation et la manière dont les bâtiments devaient y être adaptés. Il s'agit non seulement de réfléchir à l'utilisation de matériaux résistants ou résilients² à l'eau, mais aussi de concevoir des projets destinés à apprendre aux populations à vivre avec l'eau, sur le modèle de ce qui peut se faire au Pays-Bas. C'est l'objet du document *Living with Water*, publié en juin 2007, destiné aux architectes et aux promoteurs et qui doit impulser l'élaboration d'autres publications sur le sujet. *KCA Architects* est particulièrement impliqué dans ces discussions. Le cabinet travaille à l'élaboration de guides à destination des promoteurs afin de leur donner des exemples d'intégration du risque dans la conception d'un site et surtout de les inciter à travailler avec l'Agence de l'Environnement en amont des projets. Il envisage notamment le remplacement des digues verticales par des systèmes de terrasses, permettant de concevoir des espaces publics en bord de fleuve et de construire les bâtiments en retrait du lit mineur. Cela permet d'ailleurs aux architectes britanniques de jouer un rôle de premier plan dans les projets immobiliers. Au cours des dernières décennies, les architectes s'étaient surtout illustrés par la réalisation d'édifices commerciaux, tandis que pour le logement privé, ils étaient très dépendants des volontés des promoteurs qui leur imposaient toujours les mêmes normes standard. La réflexion sur les logements de haute qualité environnementale et l'intégration du risque d'inondation à ceux-ci

¹ Rencontré en mars 2008.

² Des matériaux résistants signifient des matériaux imperméables tandis que des matériaux résilients permettent aux populations d'habiter à nouveau leur logement très peu de temps après la crise (six semaines au lieu de six mois, par exemple).

leur permet de faire preuve d'inventivité. Le cabinet *Barker Cou tts Architects* (BACA) a également reçu un prix du RIBA pour ses propositions en matière d'intégration du risque dans la conception des bâtiments. Le projet Life¹ (*Long-term Initiatives for Flood-risk Environments*) tente par exemple de réfléchir à la réalisation de maisons flottantes. Afin d'augmenter la prise de conscience des inondations chez les Londoniens, à l'occasion de la semaine de l'Architecture 2007², le cabinet a également représenté sur les vitres du *City Hall* les hauteurs d'eau qui seraient atteinte en cas de crue centennale et millénale, s'il n'existait pas de digues et de barrières (figure 2.5). En France, les architectes que nous avons rencontrés, comme par exemple l'équipe Chemetov, semblent également mener une réflexion approfondie sur l'intégration à l'échelle des bâtiments de la gestion des eaux pluviales.



Figure 2.5 : Les hauteurs d'eau pouvant être atteintes par des inondations de différentes occurrences au niveau du City Hall, s'il n'y avait pas d'infrastructures de protection. (Source : *Barker Cou tts Architects*, 2007).

4. Le poids de la société civile.

La gouvernance du risque d'inondation est d'autant plus difficile à mettre en place que les acteurs directement impliqués dans la gestion sont constamment soumis aux critiques de la société civile qui est à la fois juge et partie. Celle-ci constitue désormais un acteur incontournable de la gestion du risque, en évaluant, contestant et négociant les propositions des pouvoirs publics.

¹ Il s'agit d'un projet mené par BACA et le Building Research Establishment (BRE) financé par le DEFRA.

² Du 15 au 24 juin 2007.

En France et en Angleterre, l'attitude des populations face au risque est marquée avant tout par une croyance en la nécessité de construire toujours plus d'infrastructures de protection contre les inondations, comme les digues et les barrages. Cela montre que malgré tous les efforts des deux gouvernements pour mettre en place une politique de prévention, la « culture traditionnelle » reste omniprésente chez la plupart des personnes. Dans notre revue de presse des inondations de l'été 2007¹ qui ont gravement affecté l'Angleterre, nous avons été frappée par le nombre d'articles centrés sur les *flood defences*. Chaque jour, pendant la crise, les personnes interrogées par les médias déploraient la vétusté des digues ou autres infrastructures de protection, le manque d'investissement dans ces infrastructures ou encore le retard avec lequel l'Agence de l'Environnement avait fourni des infrastructures mobiles. Les compagnies d'assurance allant dans la même direction, ces discours semblent légitimés. Très peu d'articles évoquent la politique de prévention du gouvernement et les changements apportés par le nouveau PPS 25, excepté lorsque sont interrogés des membres du gouvernement. Les populations ne se sont pas senties protégées lors des événements de l'été 2007 et en rendent responsables le gouvernement et l'Agence de l'Environnement. Cette dernière, acteur principal présent sur le terrain, est la cible des plus vives critiques². Outre son incapacité à construire et à entretenir les infrastructures de protection, on lui reproche la faiblesse de ses outils et de ses interventions. Certains font le reproche que les *Home information packs*³ (corpus de documents comportant les informations essentielles sur un bien immobilier), qui doivent être obligatoirement communiqués aux acquéreurs de biens de plus de quatre pièces depuis le 1^{er} août 2007 ne contiennent pas d'information sur le risque d'inondation. Or, lors des discussions préalables à la définition de ces *Home information packs*, l'Agence de l'Environnement s'était clairement montrée favorable à l'inclusion d'une information sur le risque inondation dans le corpus de documents. Mais elle n'a pas eu gain de cause, ce qui constitue une limite majeure à son rôle de régulation du risque.

Pour d'autres, les cartes présentes sur le site internet de l'Agence ne sont d'aucune utilité pour les populations car elles manquent de détails. En effet, les populations contestent le fait qu'elles ne puissent pas connaître le risque d'inondation précis qui touche leur propriété. Les cartes accessibles sur internet ne permettent pas d'aller jusqu'à l'échelle de la parcelle, puisqu'il s'agit uniquement d'un moyen d'informer du risque, très difficile au demeurant à modéliser à l'échelle d'une propriété⁴. Mais là encore, les populations sont

¹Il y a eu deux épisodes d'inondation, fin juin et du 23 au 28 juillet.

² La directrice de l'Agence de l'Environnement, est obligée de préciser le 2 juillet 2007 au journal *The Independent* : « It was not the Environment Agency that flooded the country. It was the weather. »

³ Les *Home information Packs* sont très contestés par la population et par l'opposition. Ceux-ci comportent un certificat de performance énergétique mais pas d'indication du risque (celle-ci est facultative). Le ministère n'exclut pas de l'intégrer dans le futur mais face à une situation déjà très polémique, il a estimé que l'agence de l'Environnement fournissait déjà beaucoup d'informations sur ces questions sur son site internet ainsi que dans ses publications. Le gouvernement souhaitait en outre mettre en place un système simple, valable pour toute la population. Or les inondations ne concernent pas toute la population.

⁴ « Floodplain maps are not designed to say whether an exact house is in a floodplain, not least because flood mapping is extremely complex and subject to change. Several factors such as whether a house has been raised will

confortées par les compagnies d'assurance qui prétendent fournir les cartes demandées. *Norwich Union* a ainsi réalisé une cartographie précise qui permet d'évaluer le risque propriété par propriété. Ces documents ne sont pas publics pour « des raisons commerciales », mais les propriétaires peuvent désormais connaître le risque pour leur propre bien en allant sur un site peu connu whatsmyfloodrisk.co.uk (soutenu par *Norwich Union*, la banque Lloyds', un cabinet d'étude *Floodsearch UK Limited* et le *National Flood Forum*¹) et en payant une somme de 15 livres. Mais il est bien précisé sur le site que l'évaluation du risque ne tient compte ni des inondations passées, ni des inondations dues à des remontées de nappes, ni des inondations occasionnées par les orages, ni des inondations engendrées par des défaillances des réseaux d'eau, dans la mesure les données concernant ces types d'inondation ne sont pas connues des compagnies d'assurance. Autrement dit il s'agit d'une évaluation très approximative du risque réel ! Cela explique d'ailleurs que chaque compagnie d'assurance possède sa propre cartographie du risque. Le concepteur du site whatsmyfloodrisk.co.uk avoue d'ailleurs au Guardian le 30 juin 2007 qu'une étude plus approfondie du risque peut être menée pour les propriétaires qui le souhaitent moyennant une somme de 300 livres.

L'exemple des inondations anglaises de l'été 2007 montre que si la crise peut permettre une prise de conscience du risque, elle n'engendre pas nécessairement de bons réflexes. La recherche de boucs émissaires est toujours première et la priorité est le plus souvent accordée à des solutions « rapidement visibles ». « L'attractivité » des mesures structurelles est également très nette. Nos entretiens nous ont permis de constater que même chez les professionnels², les digues et les barrages restaient une des meilleures solutions de gestion.

Même si les revendications des acteurs de la société civile sont similaires en France et en Angleterre, les deux pays se distinguent par le degré d'organisation des citoyens. Les associations de lutte contre les inondations sont plus nombreuses et mieux organisées en Angleterre, sans doute parce que le mouvement associatif en général y est plus important. En particulier, le *National Flood Forum*, association³ à but non lucratif créée en 2002, à la suite des grandes inondations de 2000, afin de venir en aide aux victimes des inondations. L'association travaille surtout avec des groupes de personnes soumises au risque d'inondation (plus de cent communautés confrontées au risque sont répertoriées dans leur base de données), mais elle peut également aider des individus isolés. L'association coordonne l'ensemble des groupes d'action concernant les inondations qui existent à l'échelle locale un peu partout dans le pays. Elle mène trois types d'actions :

influence its liability to flooding », propos d'un *project manager* de l'Agence de l'Environnement.

¹ Voir ci-dessous.

² Beaucoup d'acteurs, notamment au sein des services municipaux reconnaissent que la politique de prévention a des aspects positifs, mais ils reprochent constamment à l'État de ne pas investir suffisamment dans la construction de nouveaux barrages.

³ Il s'agit d'une association indépendante même si à sa création en 2002, l'Agence de l'Environnement a contribué à son financement. Les deux organisations travaillent toujours en collaboration afin d'améliorer la résilience des populations en cas de catastrophe.

- elle fournit des conseils et aide les victimes à faire face aux conséquences des inondations. Elle les engage également à se constituer en groupe de pression pour demander de nouvelles mesures de lutte contre les inondations auprès du gouvernement ;

- elle représente les intérêts des sinistrés auprès des principaux acteurs responsables de la gestion, tels que l'Agence de l'Environnement, les Compagnies des eaux, les autorités locales, le gouvernement et les assurances. Selon l'administrateur de l'association, les relations de celle-ci avec l'ensemble de ces acteurs sont bonnes, dans la mesure où ils apprécient que l'association contribue à une meilleure prise de conscience du risque chez les populations. Les actions du *National Flood Forum* ont eu des impacts réels, puisque que le DEFRA implique davantage la société civile dans les prises de décision ;

- elle diffuse l'information concernant tous les types d'inondation, grâce à de nombreuses réunions et conférences, par l'intermédiaire de son site internet ou par la production de DVD donnant des conseils pour protéger son habitation.

L'association milite beaucoup pour la construction de *flood defences*, mais est consciente de la nécessité d'autres mesures de prévention¹. Pour elle, le PPS 25 est un bon outil, mais il ne va pas assez loin, il devrait interdire toute construction en zone inondable. Elle souligne également l'importance de mieux comprendre les inondations dues à des systèmes d'évacuation des eaux urbaines inappropriés. Ses revendications sont cependant parfois un peu utopiques. Lorsque les assurances critiquent les cartes de l'Agence de l'Environnement, elle avoue qu'elle ne les trouve pas très claires, et qu'il faudrait que l'ensemble des acteurs concernés joignent leurs efforts et leurs savoirs pour mettre au point une cartographie qui permette de connaître le risque propriété par propriété.

D'autres associations environnementales existent comme *Natural England*, mais elles ne traitent des inondations que si cela entre dans le cadre de leur réflexion sur la gestion durable de l'environnement. En revanche, à l'échelle du *Thames Gateway*, l'action du *Thames Estuary Partnership*, déjà évoqué en première partie, est également importante. Il s'agit d'une association qui regroupe à la fois des politiques, des scientifiques, des entreprises et les populations intéressées par la gestion de l'environnement de l'estuaire de la Tamise. Les inondations d'origine maritime constituent un thème important pour l'association, étant donné la multiplicité des enjeux dans l'estuaire.

En France, les associations de lutte contre les inondations ont moins d'influence auprès des pouvoirs publics, même si l'on a vu augmenter ces dernières années, le nombre et l'organisation des associations de riverains, victimes ou non d'inondations ou des associations de défense contre la mise en place d'un PPRI. Il s'agit souvent de groupes de pression constitués au moment d'une catastrophe et dont le pouvoir décline voire disparaît quelques mois après les événements qui les ont vu naître. Elles peuvent néanmoins constituer des « lobbies » importants si elles sont proches des élus locaux. En réalité, comme en Angleterre, il faut

¹ Entretien de juin 2007.

distinguer les associations de défense de l'environnement, des associations d'inondables (Bayet, Lacousmes, 2005). Par rapport à d'autres enjeux comme la protection des espèces et des milieux naturels, la prévention des inondations n'est pas un thème de revendication privilégié des premières, d'autant plus que l'objectif de la prévention des inondations a été longtemps perçu comme incompatible avec la protection de la nature, puisque cela nécessitait des travaux d'aménagement lourd des cours d'eau. Il faut un contexte bien précis pour que ces associations de protection se dotent d'un discours général sur les questions de prévention des inondations et se voient reconnaître dans ce domaine une expertise et une légitimité, comme c'est le cas pour la Loire, étudiée par C. Bayet (Bayet, Lacousmes, 2005). Dans ce cadre, elles peuvent avoir un rôle non négligeable dans les discussions, dans la mesure où elles sont bien établies à l'échelle nationale. En revanche, les associations « d'inondables », comme par exemple « Association de défense des sinistrés et de protection des quartiers inondables du Mans », « Somme inondée, plus jamais ça », « SOS Crues 35 », « Vivre au sec à Redon », « Vivre au bord de l'eau » dans la Vallée de l'Oise, « Les inondables de Choisy », « Pour la Protection des Riverains et des Iliens (PPRI) » de Bry-sur-Marne, « Association de défense des riverains contre les inondations de la Meuse », relèvent toutes de la défense d'un intérêt local ponctuel. Mais contrairement à l'Angleterre, elles ont peu d'influence auprès des pouvoirs publics car leurs revendications sont la plupart du temps disqualifiées en termes d'effets NIMBY (*not in my backyard*) : « pas d'inondation dans mon jardin » ou « pas de PPR chez moi » (Bayet, *op.cit.*). Même si les populations au sein de ces associations sont de mieux en mieux informées, la dissonance cognitive¹ caractérise la plupart du temps leurs attitudes, comme leur conviction profonde dans l'effet « miracle » des barrages qui sont conçus la plupart du temps avant tout pour soutenir les étiages.

Les associations françaises qui se constituent sur la question des inondations se différencient des associations anglaises par leur caractère éphémère et par conséquent par l'absence de collaboration ou de partenariat même informel établi avec les acteurs institutionnels. Ce sont souvent des milieux extrêmement fermés et méfiants vis-à-vis du reste de la société. Dans le cadre de notre recherche, nous avons tenté de rentrer en contact avec l'association PPRI afin de mieux comprendre la perception du risque des habitants de la Marne et d'analyser les motifs de contestation du PPRI. Le président a accepté de répondre à nos questions², mais lorsque nous avons voulu distribuer un questionnaire anonyme de perception de risque aux adhérents, cela a été ressenti comme une atteinte à leur vie privée et ils sont devenus extrêmement méfiants quant à nos intentions. Leur seul objectif était la remise en cause du zonage imposé par le PPRI du Val-de-Marne.

Le rôle de la société civile, même s'il permet de nourrir les débats sur les inondations et sur les choix de société à effectuer pour s'en prévenir, reste très ambigu. L'intégration des

¹ « Une personne est confrontée à une dissonance cognitive lorsqu'un comportement ou une situation vécue est en contradiction avec ses connaissances ou ses convictions » (Vinet, Defossez, 2006, p. 116).

² Entretiens des 5 janvier et 27 avril 2006.

populations dans le système d'acteurs de la gestion du risque, reste un champ d'étude très vaste.

En définitive, la gestion des inondations en France et en Angleterre s'est accompagnée depuis les années 1990 de la mise en place d'un système d'acteurs complexe. Pour certains¹ il est même trop complexe et la multiplication des acteurs rend confuses les attributions de chacun. Toutefois, au-delà des blocages concrets et réels que nous étudierons plus loin, le grand nombre d'acteurs s'explique avant tout par la multiplicité croissante des objectifs de gestion. La complexité ne constitue pas nécessairement une faiblesse, elle ne le devient que lorsque la complexité devient complication et confusion et entrave la gestion efficace du risque.

L'analyse de ces systèmes d'acteurs nous permet finalement de constater que la France et l'Angleterre ont mis en place des modes de gestion centralisée des inondations assez similaires, en intégrant le risque dans le système d'aménagement du territoire (tableau 2.12). Toutefois, quelques différences majeures existent aussi. Ainsi le système de gestion des inondations en Angleterre est un véritable système de gouvernance, articulé à toutes les échelles de l'aménagement et gravitant autour de l'Agence de l'Environnement qui joue un rôle majeur de régulation. Ce mode de gestion présente toutefois deux limites sur lesquelles nous reviendrons dans la suite de notre propos. Le fait qu'il ne soit pas obligatoire que les acquéreurs ou les locataires d'un bien immobilier soit tenus informés du risque constitue une limite importante aux efforts de l'Agence de l'Environnement pour diffuser la culture du risque, en particulier dans le *Thames Gateway* où les populations n'ont pas vécu d'inondations récemment. La seconde limite et la plus importante, car il s'agit d'une caractéristique structurelle du système, est que la gouvernance fonctionne assez mal à l'échelle locale. Les services des autorités locales sont peu formés sur le risque et ils n'ont aucun outil à leur disposition pour contraindre les promoteurs à inclure des mesures de gestion du risque dans leurs projets. Or, les milieux économiques étant très puissants en Angleterre, les investisseurs restent très libres de participer ou non à la gestion des inondations. Le système français est davantage contraignant dans la mesure où le PPR constitue une servitude d'utilité publique, mais en revanche les responsabilités de chacun des acteurs aux différentes échelles restent très cloisonnées. La faible coordination entre les acteurs impliqués directement ou indirectement dans la gestion du risque constitue alors une des faiblesses majeures de la gestion française des inondations.

¹ En France, nombre de chercheurs (Veyret *et al.* 2005 ; Veyret, 2004 ; Lagagnier (ed.) 2006 ; Beucher, Reghezza, 2008) dénoncent la fragmentation gestionnaire due à la multiplicité des acteurs. En Angleterre, la revue de presse des inondations de l'été 2007 montre que les populations cherchent un interlocuteur (voire un responsable unique ?) à qui s'adresser et comprennent difficilement qu'il existe plusieurs *operating authorities*. Elles reprochent également à l'Agence de l'Environnement d'avoir des objectifs contradictoires.

	France	Angleterre
Législation	<ul style="list-style-type: none"> - doctrine des PPR définie par l'État et mise en oeuvre par les services déconcentrés - élaboration de guides méthodologiques afin de garantir une certaine homogénéité entre les PPR - zonage en fonction de l'aléa (fréquence des crues, hauteurs d'eau, débits) et des enjeux exposés. 	<ul style="list-style-type: none"> - le PPS 25 fixe le cadre général de l'intégration du risque dans les opérations d'aménagement. Principes très généraux fixés par l'État. Le texte précise surtout les attributions des différents acteurs de la gestion. - zonage en fonction de l'aléa (fondé sur la fréquence des crues). Définition des infrastructures vulnérables
Système d'acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - rôle essentiel de l'État et des services déconcentrés. - les communes ont des difficultés à « afficher » le risque, même si le maire a de plus en plus de responsabilités 	<ul style="list-style-type: none"> - le rôle de régulation de l'ensemble du système revient à l'Agence de l'Environnement, qui dépend du DEFRA. - les compagnies d'assurance jouent un rôle très important en contrôlant le système d'indemnisation des catastrophes - implication importante des associations - les architectes commencent à mener une réflexion sur la nécessité d'intégrer le risque aux aménagements
Cartographie	<ul style="list-style-type: none"> - cartographie avant tout fondée sur l'aléa. Même si la cartographie du zonage diffère d'un PPR à l'autre, les services de l'État veillent à ce qu'il y ait la plus grande homogénéité possible entre les PPR 	<ul style="list-style-type: none"> - les cartes d'aléa élaborées par l'Agence de l'Environnement restent très générales - pas de règles de cartographie précises - cartographie avant tout fondée sur l'aléa, mais les éléments cartographiés sont très variables selon le concepteur de la carte
Culture du risque	<ul style="list-style-type: none"> - de nombreux outils existent pour faire connaître le risque (DICRIM, plaquettes des communes, notices de présentation des PPR, information aux locataires et aux acquéreurs) mais un grand nombre d'acteurs restent convaincus qu'il est du devoir de l'État de gérer le risque 	<ul style="list-style-type: none"> - campagnes d'information menées par l'Agence de l'Environnement, mais culture du risque globalement faible à l'échelle locale (même si l'influence des discours sur le réchauffement climatique commence à inverser la tendance) - aucune information sur le risque communiquée aux locataires et aux acquéreurs

Tableau 2.12 : Tableau comparatif des systèmes de gestion des inondations en France et en Angleterre. Réalisation S. Beucher.

Chapitre 2 : Renouveau urbain et gestion des inondations à l'échelle locale : tensions et conflits.

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté les principaux fondements des systèmes de gestion des inondations français et anglais, ainsi que les logiques dominantes d'acteurs. Il s'agit désormais de comprendre comment fonctionnent dans la pratique ces deux systèmes. Notre propos vise à souligner les difficultés de mise en œuvre à l'échelle locale de politiques définies à l'échelle nationale. Se pose notamment la question de l'intégration des politiques sectorielles concernant les inondations aux politiques globales d'aménagement et de développement des territoires locaux.

Afin de mieux comprendre les enjeux et les difficultés de la gestion locale des inondations, il est nécessaire au préalable de présenter les spécificités des deux systèmes d'aménagement du territoire ainsi que leurs évolutions récentes dans le cadre des politiques de décentralisation ou d'insertion des territoires locaux dans une logique de compétitivité européenne et mondiale. La prise en compte de la complexité des deux systèmes d'aménagement permet de mieux saisir les blocages voire les conflits engendrés par la mise en application de la politique des PPR ou de celle du PPS 25. Les conflits caractérisent surtout la situation française, où le PPRI du Val-de-Marne prescrit pour la première fois en 1998 a entraîné de multiples contestations parfois très violentes. En revanche, en Angleterre, la mise en œuvre de la politique du PPS25 se traduit davantage par des blocages (négation du risque par certains acteurs, indifférence de certaines autorités locales à l'égard de la nouvelle politique, mise en application maladroite de certaines mesures, etc.). La « culture du conflit » est moins présente en Angleterre dans la mesure où les politiques gouvernementales ne constituent que des incitations à modifier les comportements. Il ne s'agit en aucun cas d'un cadre juridique contraignant. Quoiqu'il en soit nous avons pu constater des dysfonctionnements similaires quant à l'intégration des politiques de risque dans les politiques d'aménagement de nos deux terrains d'étude.

En définitive, l'objet de ce chapitre est une réflexion sur les articulations ou plutôt sur la faiblesse des articulations entre les échelles nationales et locales. Nous poserons la question des rapports de force à la fois complexes et ambigus entre les acteurs nationaux et locaux, qui constituent une des causes majeures des difficultés de mise en œuvre des politiques de gestion.

I. La spécificité des territoires de l'aménagement en France et en Angleterre.

Les politiques de gestion des inondations intègrent désormais le risque dans les politiques plus globales d'aménagement. Afin de pouvoir comparer de manière pertinente, la gestion des inondations en France et en Angleterre, il est important d'insister sur le fait que la plupart des divergences entre les deux systèmes sont dues au statut très différent du droit des sols et des systèmes de planification. Ce panorama des structures administratives en France et en Angleterre, loin d'être exhaustif, vise à préciser les principales modalités d'aménagement du territoire dans les deux pays afin de comprendre comment le risque peut s'intégrer à celles-ci.

1. Qu'est-ce qu'aménager un territoire ?

Il est nécessaire tout d'abord de définir la notion d'aménagement du territoire, plus restrictive que la seule notion d'aménagement qui concerne toutes les actions humaines ayant un retentissement sur la nature et l'espace social (Di Méo, 2003). P. Merlin (2000) définit l'aménagement du territoire comme « l'action et la pratique de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les conditions naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ». Il ajoute que cet ordre est recherché afin de permettre « que les fonctions et les relations entre les hommes s'exercent de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse ».

La Grande-Bretagne a joué un rôle pionnier en matière d'aménagement du territoire. Avec la planification soviétique, elle a constitué un des deux grands modèles proposés pendant la période des Trente Glorieuses. Toutefois, la notion britannique de « *town and country planning*¹ » n'est aucunement synonyme de celle « d'aménagement du territoire » qui reste un vocable typiquement français inscrit dans une histoire précise depuis les années 1950. Nous allons tenter d'esquisser les principales significations de ce qu'est aménager dans les deux pays.

Quatre grandes questions fondamentales (ou quatre grands dilemmes) sont sous-jacentes à la notion d'aménagement du territoire (Merlin, op.cit) :

- le rapport à la planification et aux idées libérales actuellement dominantes ;
- les conflits possibles entre la priorité donnée au développement économique et la volonté d'égaliser les chances sur le plan spatial ;
- les contradictions entre la recherche de l'efficacité et celle de l'équité ;

¹ Cette expression est très difficile à traduire en français. On ne peut la traduire par aménagement du territoire car la signification de la notion est très franco-française ni par la notion de planification urbaine et rurale car le terme de planification est également ambigu, renvoyant à la planification économique soviétique de laquelle s'éloigne totalement le système britannique.

- les oppositions possibles entre l'aménagement et la protection de l'environnement.

L'aménagement du territoire est une forme de planification, puisqu'il s'agit d'une intervention volontaire sur l'espace, qui vient en complément des stratégies économiques d'un pays, en spatialisant leurs perspectives. Même les pays qui prônent le libéralisme comme la France et l'Angleterre, sont conduits à mettre en place certains éléments d'une politique d'aménagement du territoire afin de rendre cohérente l'organisation de leur espace national. Toutefois le rapport entre intervention et libéralisme varie fortement d'un pays à l'autre, comme c'est le cas entre la France et la Grande-Bretagne. Ainsi, si l'État français a été fortement interventionniste depuis la mise en place de la politique d'aménagement du territoire dans les années 1960, le gouvernement anglais a joué plus un rôle de régulation que d'intervention autoritaire. Comme le soulignent Cullingworth et Nadin (2006), le principal objectif du système britannique a été pendant des années¹ de « réguler le développement et l'occupation des sols dans l'intérêt du public ». L'absence de contraintes constitutionnelles permet une grande liberté au sein du système de planification britannique. Les documents de planification au Royaume-Uni ne résultent pas d'une législation spécifique, ils doivent seulement être réalisés en conformité avec les lois nationales en vigueur. En autorisant une opération d'aménagement, une autorité locale suit le plan de développement mais celui-ci n'a pas valeur de servitude : d'autres considérations matérielles peuvent être prises en compte. Un permis de construire n'est autre que la confirmation que le projet est en conformité avec le plan. En définitive, dans le système anglais, l'aménagement ne constitue pas un acte interventionniste. Pour J.B. Cullingworth et V. Nadin (1997, 2006), il n'y a pas d'aménagement du territoire au niveau national au sens où des politiques ou des plans seraient préparés pour l'ensemble du pays, mais il y a un nombre croissant de recommandations pour l'utilisation du territoire national. Les directives nationales ne sont pas des lois autoritaires mais des recommandations qui peuvent être parfois contradictoires avec la réalité des aménagements locaux. Elles n'en constituent pas moins un cadre important de l'occupation de l'espace et du contrôle de l'urbanisation. Il s'agit de politiques générales, soumises à interprétation, qui doivent engendrer des actions spécifiques, ce qui n'exclut pas des considérations contradictoires entre les différents acteurs. J.B. Cullingworth et V. Nadin, (*op.cit.*) soulignent que l'idée de liberté d'action signifie beaucoup plus que faire des exceptions pour des cas particuliers. Tout en restant conformes au cadre général, les projets d'aménagements conçus par les autorités locales sont la plupart du temps décidés au cas par cas, en fonction des enjeux locaux.

En France, l'aménagement du territoire concerne la planification des activités sectorielles des différents ministères afin d'atteindre des objectifs sociaux et économiques, tandis qu'au Royaume-Uni, le *town and country planning* est la gestion de l'occupation des sols,

¹ Depuis 2004, y a été ajouté un objectif beaucoup plus large, le développement durable, mais nous en verrons les impacts plus loin dans ce chapitre ainsi que dans la troisième partie.

même si elle tient compte des considérations économiques et sociales. Le zonage, très présent dans tous les documents d'aménagement et d'urbanisme en France, est quasiment absent en Angleterre ou du moins il n'a pas la même valeur. Un zonage clair et précis est dans beaucoup de pays comme la France un instrument de régulation du développement. Il n'est normalement pas sujet à interprétation. Le système français s'appuie ainsi sur des règles, des normes valables dans tout le pays, tandis que le système britannique se caractérise par une grande flexibilité.

En ce qui concerne la deuxième question relative à la notion d'aménagement du territoire et qui renvoie aux conflits possibles entre le développement économique, d'une part, et la justice spatiale d'autre part, les deux pays semblent suivre des voies similaires. Ils ont mis en place un système d'aménagement¹ afin de trouver un équilibre entre les régions du point de vue de la diversité des activités et d'accompagner la croissance urbaine. Aujourd'hui, la volonté de redistribution spatiale de la croissance économique a laissé place au renforcement des atouts des deux régions métropolitaines que sont la région parisienne et la région londonienne. Les impératifs de justice sociale sont désormais davantage visibles à l'échelle locale, au sein de chaque territoire, en fonction de ses spécificités. Toutefois, le poids du secteur privé est plus important en Angleterre qu'en France², ce qui explique que dans un certain nombre de domaines, comme la politique du logement ou celle des transports, les enjeux économiques soient souvent prioritaires. Ainsi les constructeurs ont un impact important sur le système d'aménagement depuis une dizaine d'années. La *House Builders Federation* est un puissant groupe de pression favorable à un système d'aménagement qui permet d'acquérir plus facilement des terrains pour y construire des logements. Or, ces revendications se rapprochent très nettement des récentes réformes du système d'aménagement qui visent avant tout à développer la compétitivité économique des territoires (Booth, Nelson, Paris, 2007).

Concernant le compromis à trouver entre efficacité et équité, il serait caricatural de dire que le système anglais a plutôt cherché l'efficacité quand le système français a eu plutôt le souci de l'équité, tant le dilemme équité-efficacité se pose en termes complexes et a évolué selon les gouvernements en place. L'aménagement du territoire doit prendre en compte les inégalités sociales et chercher à les réduire, mais il ne peut être accepté par l'ensemble des acteurs que s'il vise l'efficacité. La principale divergence entre la France et l'Angleterre réside dans les modalités de régulation de ce dilemme. En Angleterre, le choix appartient en définitive aux acteurs locaux de l'aménagement, tandis que le gouvernement français tente d'influencer de manière assez directive les principes d'urbanisme et d'aménagement afin de garantir une certaine homogénéité sur le territoire. De plus, au cours des vingt dernières

¹ Dans les années 1940 pour l'Angleterre et dans les années 1960 pour la France.

² Même si le poids de promoteurs privés a considérablement augmenté en France. Ils exercent une très forte pression sur les directeurs de l'aménagement urbain des communes et sollicitent les prérogatives de la puissance publique (préemption, expropriation, etc.) pour acquérir des terrains. Depuis 2000, en outre, les Sociétés d'économie mixte doivent être mises en concurrence avec les opérateurs privés pour les concessions d'aménagement.

années, l'Angleterre a transféré une partie de la gestion des services publics au secteur privé. Cela renvoie à la conception anglaise de la gouvernance. Le gouvernement local n'est plus un fournisseur de services, mais il doit créer les conditions favorables à l'implantation de sociétés de services (Cullingworth, Nadin, 2006). Cela se traduit par la privatisation d'un grand nombre de services et par la multiplication des acteurs. C'est en grande partie le résultat de la politique de privatisation menée par les gouvernements conservateurs dans les années 1980, mais l'arrivée des travaillistes en 1997 n'a pas inversé la tendance. Ainsi, les travaillistes prônent la modernisation du gouvernement local, ce qui en pratique revient à privilégier les investissements rentables, et à évaluer les services publics selon la satisfaction des consommateurs. Les travaillistes encouragent également l'implication active des citoyens ainsi que la prise d'initiative de la part des acteurs locaux. Ils ont mis en place un système de récompense des autorités locales qui répondent aux objectifs fixés par le gouvernement grâce à des fonds autres que les fonds publics (Booth, Nelson, Paris, 2007). Afin d'inciter la multitude d'acteurs intervenant dans la gestion urbaine à travailler ensemble, l'*Office of the Deputy Prime Minister* (devenu aujourd'hui le Ministère des communautés et du gouvernement local) a créé les *local strategic partnerships* (LSP), associations d'acteurs publics et privés qui travaillent ensemble pour améliorer l'efficacité du système de planification à l'échelle locale. Les LSP peuvent recouvrir des périmètres de dimension très variable et la nature de leurs fonctions est très diverse. Ils peuvent participer à la préparation des documents locaux d'aménagement¹ comme, la *community strategy* ou jouer un rôle de coordination pour la mise en œuvre de projets d'aménagement spécifiques. La création d'un LSP est obligatoire pour les 88 zones les plus en retard et depuis 2002, les financements du *Neighbourhood Renewal Fund* sont conditionnés par l'existence d'un LSP. Une enquête nationale auprès des autorités locales montre que la majorité d'entre elles ont mis en place un LSP. L'autorité locale a toute liberté quant à la nature du partenariat, mais ce dernier doit associer le secteur public et le secteur privé, les associations et les bénévoles.

Enfin le dilemme entre aménagement et protection de l'environnement constitue la question la plus actuelle, dans le cadre des discussions sur le développement durable. Depuis 2005, selon le PPS1², le développement durable³ est le fil conducteur de toutes les politiques d'aménagement en Angleterre. Le document rappelle la définition du développement durable donnée par le rapport Brundtland et souligne les dimensions à la fois temporelles et spatiales de l'aménagement⁴. Il précise les quatre objectifs du Royaume-Uni pour atteindre un développement durable qui reprennent l'ordre des items du rapport de 1987 :

- Le progrès social qui prend en compte les besoins de chacun ;

¹ Voir plus loin, figure 2.6.

² Date à laquelle le PPG1 *General Policies and Principles* a été remplacé par le PPS 1 *Delivering Sustainable Development*.

³ Littéralement il vaudrait mieux traduire par développement soutenable, mais nous préférons employer ici l'expression la plus communément admise en français.

⁴ « Good planning ensures that we get the right development, in the right place and at the right time. » (PPS1)

- Une réelle protection de l'environnement ;
- Une utilisation raisonnée de l'environnement ;
- Le maintien de niveau de croissance et d'emploi, élevé et stables.

La nécessité d'impliquer les populations locales (*communities*) dans le système d'aménagement est rappelée dans le document.

On retrouve cette même importance croissante des questions de développement durable en France. Pourtant, dans les deux pays, les discours et les orientations nationales concernant le développement durable sont plus des déclarations de bonnes intentions. Il manque un véritable débat sur ce qu'est un développement durable et sur les difficultés à parvenir à effectuer des compromis entre les trois piliers du développement durable. Tout se passe comme si l'introduction du principe de développement durable dans les politiques d'aménagement pouvait résoudre le dilemme entre développement économique et préservation de l'environnement.

2. La France et l'Angleterre, deux pays centralisés ?

La Grande-Bretagne et la France sont deux pays centralisés mais leur histoire a conduit à des différences considérables quant à la manière de gérer leur territoire. En Grande-Bretagne, la mise en place progressive de ce que J. Bulpitt (1983) qualifie de *dual polity*, c'est-à-dire de séparation structurelle entre le centre et la périphérie tant au niveau de l'administration que des élites politiques constitue le trait dominant : séparation entre la « haute politique » (la politique étrangère, la défense de la Livre, la politique de la défense) et la « basse politique » (« l'intendance »). Ainsi, jusqu'au début des années 1980, le gouvernement central et l'administration de Whitehall¹ s'occupaient de la haute politique. Le reste était confié aux autorités locales qui étaient relativement libres de la mise en place des différentes politiques, dès lors qu'elles respectaient les grandes orientations définies à Londres. En d'autres termes, le gouvernement central décidait des grandes orientations des politiques. Ses représentants négociaient les détails de la mise en œuvre avec chaque autorité locale. Le local a donc en Angleterre une signification bien spécifique qui renvoie à tout ce qui n'est pas géré à l'échelle nationale (Breuillard, Stephenson, Sadoux, 2007). Les « frontières » du local sont fixées par le gouvernement central mais varient selon les priorités politiques de la majorité parlementaire et par conséquent du gouvernement.

En France, prévaut le concept de fonctions régaliennes qui implique l'idée d'un État unitaire (« *fused state* ») où l'administration est composée à la fois du gouvernement central et de l'administration territoriale, divisée en trois niveaux, la commune, le département et la région. Le système de cumuls des mandats chez les élus renforce encore cette imbrication des politiques nationales et locales. Même les réformes de décentralisation n'ont pas remis en cause la place de l'État.

¹ Le quartier de Londres où se trouvent les grands ministères britanniques.

Ces différences entre le *dual State* et le *fused State* ont des répercussions sur la structure administrative des deux pays. Le système britannique est très loin de la structure rigide et uniforme de l'administration locale française. C'est la fonction et non le cadre spatial au sein duquel il agit qui détermine la nature du gouvernement local et ses compétences (Breuillard, Stephenson, Sadoux, *op.cit.*). D'ailleurs la structure administrative du pays est très régulièrement réorganisée (quasiment tous les dix ans), créant un patchwork de limites administratives et d'attributions. Ainsi les limites administratives ne sont pas aussi figées en Angleterre qu'en France et les débats sur la taille optimale des échelons locaux qui peuvent avoir lieu en France, n'ont pas de raison d'être outre-Manche. La taille optimale ou la plus pertinente pour une autorité locale en Angleterre est celle qui permet la plus grande efficacité pour la gestion des services publics ou pour l'élaboration de stratégies de développement économique et sociale visant à améliorer les conditions de vie des habitants. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les autorités locales britanniques n'ont pas de compétences générales *a priori*. Il est cependant possible de réglementer *a posteriori* certaines pratiques dans le cadre de négociations collectives entre les organismes représentant les autorités locales et le gouvernement central.

C'est pourquoi le Royaume-Uni, contrairement à la France qui a attendu 1982 pour décentraliser les pouvoirs en matière d'aménagement, a toujours considéré l'aménagement comme l'affaire des autorités locales. Il s'agit de questions qui relèvent du devoir du gouvernement local, et sa légitimité repose sur l'accomplissement efficace de ces devoirs. Mais paradoxalement pour un esprit français, cela s'accompagne d'une plus grande centralisation en Angleterre¹. Ainsi le gouvernement tend à conserver sa « souveraineté » sur les grandes politiques d'aménagement, en limitant les pouvoirs du gouvernement local. Les autorités locales doivent agir dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués par le Parlement souverain. Cette centralisation est d'autant plus aisée que le gouvernement central fournit en grande partie le budget des autorités locales grâce aux impôts. Il est d'autant plus en position de force pour déterminer les priorités de ces dernières, qu'une partie des crédits n'est accordée que si les objectifs fixés par l'État ont été atteints. A l'inverse en France, dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales peuvent réaliser des plans d'aménagement

¹ Cette centralisation a été particulièrement nette sous le gouvernement de Margaret Thatcher. Le gouvernement s'est montré interventionniste et directif à l'égard des collectivités locales, ce dont témoigne l'accroissement des moyens législatifs mis à sa disposition pour contraindre les autorités locales. Il a rompu avec la tradition de non-intervention directe dans les affaires locales, en s'octroyant des pouvoirs lui permettant d'intervenir directement dans les affaires de telle ou telle municipalité. Il a simultanément largement rendu caducs les processus de consultation et de négociation avec les professionnels de l'aménagement et les organisations représentant les différentes autorités locales. Il a diminué progressivement les finances des autorités locales et surtout, il a remis en cause leur autorité fiscale. Une deuxième série de réformes a encouragé la privatisation d'un certain nombre de services. Tandis qu'une troisième réforme a diminué le nombre des responsabilités des autorités locales et a consacré le développement d'agences semi-publiques. Dans différents domaines, le gouvernement a engagé des réformes visant à la centralisation et à la privatisation. L'exemple le plus significatif concerne l'abolition des comtés métropolitains en 1986. (Breuillard, 2000).

déterminés par les intérêts locaux. Mais l'État continue d'influencer le système grâce notamment au système des contrats (comme les contrats de plan État-Région) et des crédits fléchés.

3. Les réformes récentes des systèmes d'aménagement.

Par delà ces caractéristiques générales qui constituent également des héritages forts, les systèmes d'aménagement anglais et français ont connu d'importantes réformes depuis le début du XXI^e siècle.

L'organisation du gouvernement local est une structure à deux niveaux (tableaux 2.13 et 2.14). Nous employons ici le terme d'autorité locale indistinctement pour qualifier les différents niveaux de gouvernement local dans les deux pays. En France, le terme de collectivités locales qualifie juridiquement les communes, les départements et les régions depuis 1982.

Le système uniforme de deux niveaux pour le gouvernement local a été mis en place en 1963 à Londres, et en 1973 dans le reste de l'Angleterre. Ce système à deux niveaux a été remis en cause par le gouvernement Thatcher en 1986 à Londres et dans les aires métropolitaines. De plus, un certain nombre d'autorités unitaires ont été introduites entre 1995 et 1997. Mais les diverses tentatives du gouvernement central pour réorganiser le gouvernement local et imposer un système unitaire ont échoué. Le *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 vise à mettre en place un système unitaire à l'échelle de l'ensemble du pays, mais en réalité 115 autorités locales ont un système unitaire, et le reste est composé de 34 comtés et 238 districts. Dans les six aires métropolitaines du *Greater Manchester*, *Tyne and Wear*, *Mersyside*, *South Yorkshire*, *West Midlands* and *West Yorkshire*, il existe une structure unitaire avec 36 *metropolitan district councils* responsables de toutes les fonctions de planification. A Londres, 32 *London Boroughs* dont la *Corporation of the City of London*, responsables de la planification mais travaillant en conformité avec les politiques de la *Greater London Authority* (Cullingworth, Nadin, 2006).

En ce qui concerne les conseils paroissiaux, dont la taille serait celle des communes françaises, mais qui ne concernent pas l'ensemble du territoire, ils ne font pas partie de la structure de l'administration locale, mais sont souvent décrits comme l'échelon inférieur de la démocratie locale (surtout dans les zones rurales et les petites villes). Leurs fonctions sont restreintes et souvent partagées avec les districts.

GRANDE-BRETAGNE	FRANCE
Régions administratives (faible importance) Comtés	Régions (depuis 1982) Départements
Districts Conseils paroissiaux	Niveau intercommunal (EPCI) Communes
Exceptions : Irlande du Nord, Ecosse Londres avec le <i>Greater London Council</i> et les municipalités de Londres, les <i>Boroughs</i>	

Tableau 2.13 : Structures locales en France et en Angleterre. (Source : d'après P. Le Galès, 1993)

	COMTE	DISTRICT
GRANDES VILLES (<i>Metropolitan Areas</i>)	Fonctions stratégiques	Gestion des services
AUTRES (<i>non metropolitan areas</i>)	Fonctions stratégiques et gestion des principaux services	Gestion des services moins importants

Tableau 2.14 : Le système britannique d'autorités locales avant 2004 : un système à deux niveaux (Source : d'après P. Le Galès, 1993)

La réforme du *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004¹ a apporté un certain nombre de changements concernant les plans d'aménagement réalisés par les autorités locales (tableau 2.15), mais n'a pas remis en cause l'architecture générale des découpages administratifs. Les *structure plans*² autrefois réalisés par les comtés ont été abolis. La planification stratégique est désormais élaborée à l'échelle régionale avec la mise en place de Stratégies spatiales régionales (*Regional Spatial Strategies, RSS*) créant un cadre pour des plans d'aménagement plus détaillés à l'échelle locale. Les districts ou les autorités unitaires doivent élaborer des *Local development Frameworks (LDF)*, qui sont constitués d'une série de documents fournissant des précisions sur les opérations d'aménagement envisagées par l'autorité locale (figure 2.6). Le *Local Development Scheme* présente les différents aspects de la politique d'aménagement de l'autorité locale et indique le calendrier suivi pour la réalisation des différents documents envisagés. Selon le PPS12, certains de ces documents sont jugés nécessaires³ comme la *Core Strategy*, document qui définit les grandes orientations de la politique d'aménagement de l'autorité locale, les cartes concernant les projets spécifiques (*Adopted Proposals Map*), la déclaration concernant l'implication de la société civile (*Statement of Community Involvement, SCI*) ou le bilan annuel des résultats obtenus (*Annual Monitoring*

¹ La réforme date de 2004, mais les discussions avaient été initiées par le *Planning Green Paper* de 2001.

² Les *structure plans* selon les recommandations du PPG 12 devaient fournir le cadre stratégique des politiques d'aménagement et de contrôle du développement, s'assurer que les projets d'aménagement étaient réalistes et en conformité avec les recommandations nationales et régionales, assurer la cohérence entre les plans locaux de régions voisines.

³ Même si en 2007, dans un souci de rapidité et d'efficacité, le ministère du gouvernement local envisage de diminuer le nombre de ces documents.

Report). Les autres documents traitant des projets spécifiques ou des thèmes spécifiques (le logement, l'environnement, etc.) ne sont élaborés que si l'autorité locale en éprouve le besoin. La principale innovation de la réforme est la nécessité pour les districts de mettre en place dans le cadre du LDF un SCI dans lequel l'autorité locale doit définir comment elle va impliquer les populations locales dans le processus d'aménagement (Booth, Nelson, Paris, 2007). Si en apparence, la réforme de 2004 a multiplié les outils de planification à l'échelle locale, les procédures pour adopter ces documents ont été largement simplifiées.

La réforme de 2004 ainsi que les différents PPS qui aident à sa mise en œuvre insistent sur la notion de *spatial planning*¹. Pour les Britanniques, le renforcement de la dimension spatiale de l'aménagement permet d'avoir une vision plus globale, plus synthétique et plus intégrée de ce dernier. Celui-ci ne peut désormais plus être réduit à la détermination de l'usage des sols et à la délivrance de permis de construire ponctuels. Il doit être considéré comme un tout. La mise en place de ce *spatial planning* n'est pas propre à l'Angleterre mais c'est peut-être dans ce pays que les évolutions sont les plus visibles. L'expression vient des travaux du Schéma de développement de l'espace communautaire (S.D.E.C) qui insistent plus sur le processus de planification que sur la régulation de l'usage des sols (tableau 2.16). Il s'agit de mettre en place une pensée critique de l'espace et du lieu comme base d'action et d'intervention. « La dimension spatiale implique une focalisation sur le « où » des décisions. L'attention porte sur les lieux, les interrelations spatiales entre activités et réseaux, sur un territoire précis. La dimension stratégique signifie que l'on veut avoir une vision d'ensemble. Elle implique la sélectivité des actions, choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire » (Motte, 2006, p. 5).

¹ « The new system of regional spatial strategies and local development documents should take a spatial planning approach. Spatial planning goes beyond traditional land use planning to bring together and integrate policies for the development and use of land with other policies and programs which influence the nature of places and how they can function. That will include policies which can impact on land use, for example by influencing the demands on or needs for development, but which are not capable of being delivered solely or mainly through the granting or refusal of planning permission and which may be implemented by other means. Where other means of implementation are required these should be clearly identified in the plan. Planning policies should not replicate, cut across, or detrimentally affect matters within the scope of other legislative requirements, such as those set out in Building Regulations for energy efficiency. » (DCLG, *PPSI*)

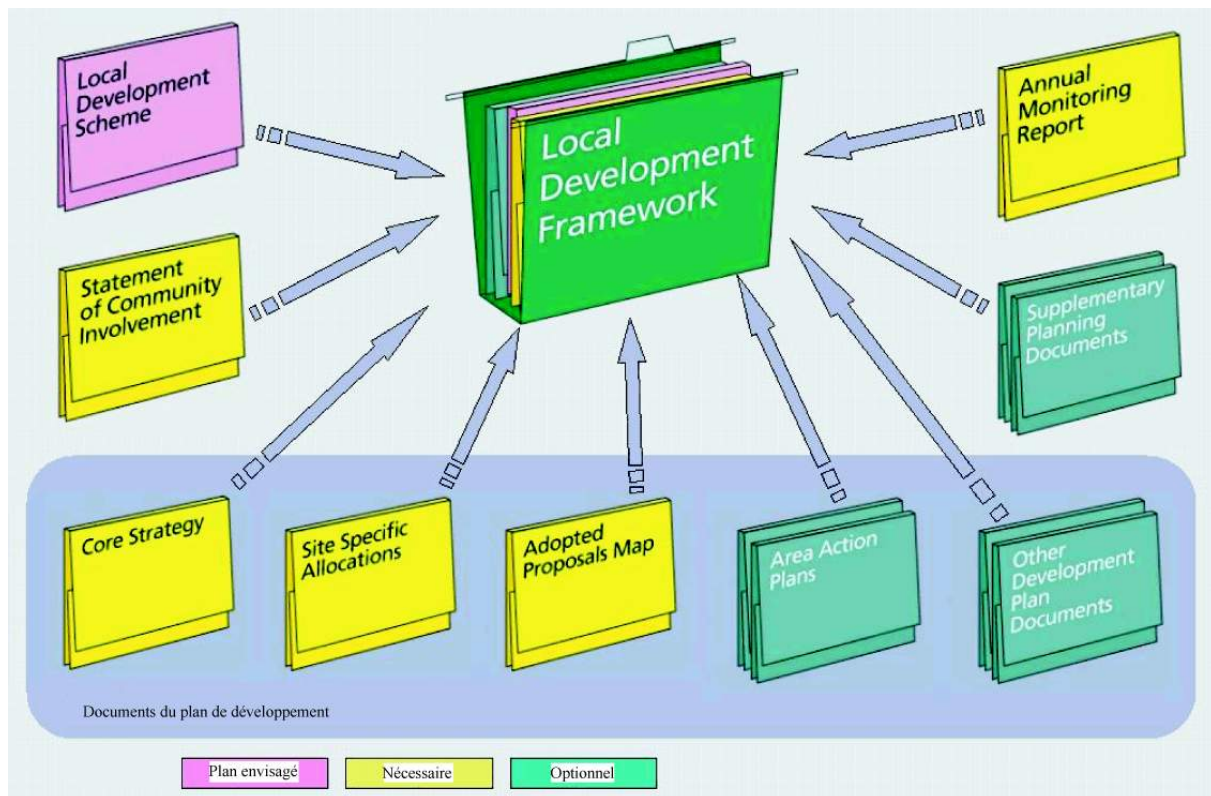


Figure 2.6 : L'ensemble des documents qui constituent le *Local Development Framework* (D'après PPS12, 2004)

Echelle	Nature des outils de planification			
	Avant 2004		Après 2004	
<u>Nationale</u>	- Recommandations sur la planification (PPGs) - Recommandations concernant les minerais		- Directives sur la planification - Recommandations et directives	
<u>régionale</u>	Recommandations sur la planification régionale (RPG) cadre stratégique non statutaire pour les plans de développement pour un horizon de 20 ans ou plus. Rédigées par les organismes régionaux mais publiées par le ministre	Plan de <u>Londres</u> : <i>Spatial Development Strategy for London</i>	Stratégies spatiales régionales (RSS) Plan statutaire préparé par les organismes régionaux approuvé par le ministre après consultation publique, cadre stratégique pour 20 ans ou plus Dont une stratégie régionale pour les transports Et différentes stratégies sub-régionales	Plan de <u>Londres</u> : <i>Spatial Development Strategy for London</i> Préparé par le Maire et adopté par la <i>Greater London Authority</i>
<u>comté</u>	- <i>Structure plan</i> cadre général obligatoire pour un horizon de 15 ans ou plus - Plans de gestion des déchets et des minerais	<u>Autorités unitaires et arrondissements de Londres</u> - plan unitaire d'aménagement obligatoire, la partie fournit le cadre général des politiques, la partie 2 est beaucoup plus détaillée. Pour un horizon de 10 ans ou plus - Recommandation supplémentaire sur la planification - zonage simplifié de la planification	Plans de gestion des déchets et des minéraux <u>District, autorité unitaire, arrondissements de Londres</u> - Cadre pour l'aménagement local (<i>Local Development Framework</i>) ▪ grandes orientations de la politique d'aménagement, désignation de sites spécifiques, cartes, plans d'action (laissant une grande liberté) ▪ schéma d'aménagement local indiquant notamment ce qui est conservé et ce qui est modifié par rapport aux anciens plans ▪ directive concernant l'implication de la société civile ▪ rapports annuels de bilan ▪ documents supplémentaires ▪ zonage simplifié de la planification ▪ permis d'aménagement local	
<u>district</u>	- Plan local obligatoire, propositions détaillées, horizon de dix ans ou plus - Recommandation supplémentaire sur la planification - zonage simplifié de la planification			
<u>paroisse</u>	<i>Village appraisals and plans</i>		<i>Village appraisals and plans</i>	

Tableau 2.15 : Le système d'aménagement en Angleterre avant et après 2004

Echelle	Outils de planification
Européenne	SDEC schéma de développement de l'espace communautaire Principes de développement durable
	Coopérations transfrontalières dans le cadre d'Interreg (NorVision ; Arc Atlantique, Vision spatiale pour l'Europe du Nord West)
Nationale/régionale	PPS (déclarations concernant les politiques de planification), PPGs (notes contenant des recommandations en matière de planification)
	Stratégies spatiales régionales (RSS) Stratégies subrégionales
Locale	<i>Local development frameworks</i> (cadres pour le développement local)

Tableau 2.16 : Aperçu des outils de planification existant en Angleterre à chaque échelle territoriale

La notion de planification stratégique est encore plus présente dans le Livre Blanc « *Planning for a Sustainable Future* » publié par le ministère du gouvernement local en mai 2007. Ce document s'inspire du rapport de 2006 sur l'état des lieux du système de planification britannique réalisé par Kate Barker à la demande du gouvernement. Le Livre Blanc reprend notamment l'idée de *positive planning*. Dans un contexte de mise en compétitivité des territoires à l'échelle européenne et mondiale, le système traditionnel de planification qui tente de fixer un cadre à l'usage des sols n'a plus lieu d'être. La planification doit constituer un plus qui accompagne les évolutions des territoires et non représenter une contrainte. Nous comprenons ici aisément pourquoi les politiques de gestion du risque ont du mal à trouver leur place au sein de cette conception du *positive planning*.

Dans la pratique la planification positive se traduit par un renforcement du rôle du gouvernement local et des services qui le constituent. Ayant conscience de la faible attractivité de la carrière de *spatial planner*, le rapport Barker propose d'augmenter le statut du *chief planning officer* afin qu'il constitue une force de proposition influente et que ses décisions soient respectées. Le gouvernement reprend l'idée dans le Livre Blanc. Plus généralement, le gouvernement local est désormais au coeur de la territorialisation des politiques publiques. Le Livre Blanc traite du « *place-shaping role of local government* ». Désormais, il incombe aux autorités locales de façonner les territoires, de leur fournir les outils nécessaires pour leur insertion dans la compétitivité nationale, européenne et mondiale¹. Plus que le développement durable, c'est la compétitivité économique qui est au coeur des pratiques d'aménagement en Angleterre. Le Livre Blanc prévoit d'ailleurs la rédaction d'un nouveau PPS sur le développement économique. Le rôle des acteurs publics n'est plus de déterminer les politiques en fonction de l'intérêt général, mais de coordonner, d'accompagner les investissements sur leur territoire qu'ils soient publics ou privés. Différentes mesures définies dans le Livre Blanc vont permettre de mettre en œuvre ces changements. Le gouvernement invite à améliorer l'efficacité de la politique de planification des centres villes. Cela montre que pour le gouvernement, un territoire compétitif est un territoire polarisé. De plus, dans un souci de simplification des procédures, le gouvernement prône la réduction du nombre de documents de planification qui composent le LDF. Cela concerne notamment les *Supplementary Planning Documents* qui ne seront élaborés que si l'autorité locale en éprouve la nécessité. Enfin², afin que les autorités locales accompagnent au mieux les transformations des territoires, un nouveau cadre pour les partenariats est institué : les *local area agreements*³. Ces LAAs remplacent l'ensemble des mesures nationales précédentes qui définissaient les rapports entre le gouvernement central et

¹ Ces idées se rapprochent de celles qui ont donné naissance aux pôles de compétitivité, ou aux pôles d'excellence rurale en France.

² Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des mesures proposées dans le livre blanc. Nous avons seulement mis en évidence celles qui nous semblaient les plus importantes pour notre propos.

³ « Our ambition is for LAAs to provide local authorities and partners with the flexibility and capacity to deliver the best solutions for their areas through a reformed relationship between central and local government ». [...] The new arrangements are based on a stronger role for local authorities to lead their communities, shape their areas and with other local service providers to innovate and respond to local needs. (*White paper*, 2007)

les acteurs locaux (c'est à dire les autorités locales, les *local strategic partnerships* et les autres acteurs impliqués dans la planification à l'échelle locale). Ces LAAs doivent permettre une simplification des procédures administratives, notamment en ce qui concerne l'attribution des crédits gouvernementaux. Ils doivent également faciliter la coopération entre les autorités locales pour tous les sujets qui dépassent les limites administratives¹.

La volonté d'adopter une vision plus large, plus intégrée de l'aménagement est également valable en France. La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite Loi Voynet) de 1999 met ainsi l'accent sur la dimension européenne des politiques d'aménagement et de développement. Les préoccupations environnementales y prennent une large place avec des références explicites au concept de développement durable. La loi a également pour objectif le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, tout en organisant le développement local d'ensembles géographiques cohérents, les agglomérations et les « pays ». Elle favorise les solidarités des territoires ruraux et urbains grâce à une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux. « Agglomérations, pays, pôles de développement..., se dessinent ainsi les grandes options d'une organisation territoriale susceptible de préparer la France aux défis d'une économie mondialisée » (Marconis, 2006). Pour tenter de dépasser les effets négatifs des découpages administratifs hérités du passé, la loi Chevènement de 1999 impulse l'intercommunalité en simplifiant les procédures. Elle permet ainsi de répartir les finances entre ville-centre et communes périphériques au sein de communautés de communes et d'agglomération. Depuis, le renforcement des intercommunalités se confirme avec la mise en œuvre de politiques publiques en quête de territoires pertinents pour être efficaces (Marconis, *op.cit.*). C'est le cas notamment de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) dont la version initiale adoptée en décembre 2000 a été modifiée en 2003 : outre les PLU (plans locaux d'urbanisme) succédant aux POS (plans d'occupation des sols) qui restent prioritairement de la compétence des communes, elle prévoit de remplacer les SDAU (Schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme) par des SCOT (Schéma de cohérence territoriale) plus complexes et supposant au préalable une réflexion plus globale sur le futur des agglomérations urbaines, par le biais d'un PADD (Plan d'aménagement et de développement durable). De par la vision stratégique qu'ils doivent mettre en place, les SCOT français se rapprochent des RSS anglaises (Booth, Nelson, Paris, 2007).

Parallèlement, l'État français continue sa politique de décentralisation en transférant aux collectivités territoriales des compétences nouvelles par la loi du 13 août 2004. Cette loi rend plus nécessaire la définition de mécanismes de concertation entre l'échelle nationale et les

¹« Incentive joint working between local planning authorities on plan making because the geography of housing markets or functional economic areas are rarely confined to administrative boundaries » (*White paper*, 2007). « LAAs simplify some central funding, help join up public services more effectively and allow greater flexibility for local solutions to local circumstances. » (site internet du Ministère des communautés et du gouvernement local).

collectivités. De plus, l'État cherche à renforcer le système de contractualisation comme le montrent les nouveaux contrats de plans État-Régions 2007-2013, afin d'éviter une trop grande dispersion des programmes. A ce foisonnement déjà complexe pour les citoyens, s'ajoutent d'autres constructions territoriales qui répondent aux appels à projets émanant de l'État via la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), comme c'est le cas des pôles de compétitivité mis en place en 2004.

En définitive, les changements récents apportés dans les systèmes d'aménagement en France et en Angleterre ne transforment pas radicalement les structures en place, tant le poids des héritages reste fort dans les deux pays. L'innovation majeure véhiculée par les réformes reste la vision stratégique délivrée par les SCOT et les RSS mais il est trop tôt pour en mesurer les impacts réels (Booth, Nelson, Paris, *op.cit.*).

4. L'affirmation de l'échelle régionale et métropolitaine.

Les différentes réformes des systèmes d'aménagement en France et en Angleterre ont contribué à modifier la signification du local. Ce dernier tend de plus en plus à renvoyer aux espaces « fonctionnels » animés par des dynamiques économiques et sociales spécifiques dans le cadre de la mondialisation. Parmi ces espaces, la région joue de plus en plus un rôle d'interface entre les unités spatiales les plus proches du quotidien des populations et l'espace européen, même si ce rôle est très différent d'un pays à l'autre, et en particulier entre la France et l'Angleterre.

C'est peut-être en Angleterre que la notion de région a le plus évolué ces dernières années¹ bien que l'aménagement régional y reste faible comparé aux autres pays européens. La notion est ambiguë en Angleterre. Le débat sur la régionalisation a été relancé² en 1997 à l'occasion des référendums sur la dévolution écossaise et galloise et l'accord de paix en Irlande du Nord. La notion de « région » à l'intérieur de l'Angleterre, par opposition à la « nation-région » anglaise, est plutôt floue et la régionalisation, comme la création d'un échelon intermédiaire dans l'organisation territoriale de l'État, est lente à se mettre en place³. La dévolution consiste en un transfert de compétences réglementaires et parfois législatives de l'État à des instances élues au suffrage universel direct, ces compétences étant déléguées ou « dévolues » par le Parlement souverain selon des modalités différentes, propres à chaque territoire. La dévolution se différencie des autres systèmes de régionalisation qui ont cours ailleurs en Europe, dans la mesure où les régions britanniques ne sont pas classées parmi les

¹ « It would not be an exaggeration to say that there has been a revolution (or very rapid evolution) of regional competences in England » (Cullingworth, Nadin, 2006, p 56).

² Il existe depuis le milieu des années 1980 en Angleterre des circonscriptions régionales, mais elles n'avaient pas d'autres buts que la planification budgétaire et économique ou la recherche d'une rationalisation administrative de l'action de l'État (Breuillard, 2000).

³ Si en 1997 les Gallois ont approuvé à 73 % le projet de régionalisation de Tony Blair, les Anglais sont capables d'identifier la région où ils habitent à 60 % dans le Nord, mais seulement à 42 % dans les Midlands, 35 % dans le Sud et 39 % dans le Sud-Ouest (Source Mori, « Memorandum », *Rebuilding Trust*, House of the Lords).

local authorities que sont les comtés, les conseils unitaires, les districts métropolitains et non métropolitains, les *London Boroughs* et la *City of London*, ainsi que les paroisses dont l'ensemble constitue l'administration locale (*local government*). La dévolution participe à la modernisation de la vie politique en créant l'échelon intermédiaire entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central, ce « maillon manquant » rendu nécessaire par les politiques européennes et la compétition avec les autres régions des autres États membres de l'Union. L'échelon régional est aussi considéré comme une échelle privilégiée pour impulser des mesures de développement économique. Mais, comme le souligne M. Breuillard (2000, *op.cit.*), les régions britanniques ne sont pas des régions au sens de la définition arrêtée par le Conseil de l'Europe, à savoir « une autorité territoriale située immédiatement au dessous du niveau national et administrée par un conseil élu ».

Quoi qu'il en soit, à partir de 1997, les travaillistes ont fait évoluer les compétences régionales, afin de mieux répondre aux impératifs de développement économiques et sociaux. Trois institutions interviennent à l'échelle régionale :

- Les *Government Offices*¹ : créés en 1994, il s'agit des représentants de l'État à l'échelle régionale. Les travaillistes ont considérablement renforcé leurs responsabilités. Leur fonctionnement est de moins en moins sectoriel, ils favorisent les relations entre eux et avec les autres acteurs qui interviennent à l'échelle régionale. Grâce à la spatialisation des questions d'aménagement, leur rôle est de favoriser la compétitivité des régions, en impulsant un développement économique soutenable et en favorisant les opérations de renouvellement urbain partout où cela est possible.

- Les *Regional Development Agencies*, créées en 1998, sont, comme leur nom l'indique chargées de promouvoir le développement économique à l'échelle régionale. Elles travaillent avec les partenaires locaux mais sont responsables devant le gouvernement central.

- Les *Regional bodies* sont des assemblées composées de membres nommés² par le gouvernement. 70% d'entre eux sont des élus locaux et 30% appartiennent au milieu des affaires³ ou à la société civile⁴. Ces assemblées préparent la stratégie spatiale régionale.

Dans le cadre de la réforme du système d'aménagement de 2004, l'importance des plans élaborés à l'échelle régionale est également renforcée. Désormais les acteurs régionaux

¹ Ils correspondent en quelque sorte aux préfetures de région en France.

² Dans son manifeste de 1997, le parti travailliste s'est engagé en faveur d'un gouvernement régional élu dans les régions où la population y était favorable. Afin qu'il n'y ait pas multiplication des échelons territoriaux, le gouvernement a indiqué que là où un gouvernement régional serait établi, un système unitaire de gouvernement local devait être établi (ce qui implique dans les faits la disparition des comtés). Le gouvernement régional aurait des pouvoirs en matière de développement économique et de régénération, de développement spatial, de logement, de transport, d'innovations et de culture. Les pouvoirs du ministre d'approuver et de publier les stratégies régionales seraient dévolus au gouvernement régional, mais le gouvernement central continuerait de gérer les appels. De même les pouvoirs législatifs seraient toujours aux mains du parlement britannique. Mais lors du referendum pour l'élection d'un gouvernement régional qui a eu lieu en 2004 dans trois régions du nord pour l'élection d'un gouvernement régional, le non l'a emporté, montrant le peu d'intérêt avec lequel les anglais considèrent la possibilité d'avoir des représentants régionaux élus. Cela montre de surcroît le poids des comtés dans la politique locale.

³ Des membres de la *Confederation of British Industry* par exemple.

⁴ Responsables éducatifs, membres des services de santé, conseils paroissiaux.

préparent des stratégies spatiales régionales (RSS). Celles-ci remplacent les *structure plans* autrefois réalisés par les comtés. Les plans régionaux sont désormais au centre du système d'aménagement puisque les documents de développement local doivent être en conformité avec les stratégies spatiales régionales. Les documents régionaux (éventuellement déclinés à l'échelle infra-régionale si besoin) doivent permettre de dépasser les limites administratives et apporter une vision transversale aux questions d'aménagement.

En définitive, ce qui est réalisé à l'échelle régionale repose sur une étroite coordination entre les trois institutions, mais cette coordination est essentiellement informelle. L'Assemblée régionale prépare la stratégie spatiale régionale, la RDA vérifie que cette dernière est conforme à ses propres objectifs et les bureaux régionaux du gouvernement contrôlent l'ensemble du processus. Les attributions paraissent claires mais en pratique l'exercice est très confus étant donné le nombre d'organismes qui agissent à l'échelle régionale. L'élaboration d'une planification spatiale stratégique à cette échelle nécessite une coopération entre des acteurs qui ne sont pas nécessairement habitués à travailler ensemble et ne sont pas prêts à faire des compromis.

Parmi les institutions régionales, il faut traiter à part le cas de Londres. L'Assemblée de Londres, la *Greater London Authority* est le seul organisme directement élu. Le système du Grand Londres inauguré en 2000, avec l'élection du maire et de la *Greater London Assembly* est le résultat de nombreuses évolutions institutionnelles qui ont laissé des héritages visibles dans les rapports de pouvoirs actuels. Il n'est donc pas inutile de les rappeler brièvement ici. Dans les années 1960, plusieurs travaux montrent que l'absence d'une autorité compétente pour l'aménagement global de l'agglomération londonienne porte préjudice au bon fonctionnement de celle-ci notamment dans le domaine des transports. Le *Greater London Council* (GLC) est ainsi créé en 1965. Mais très vite les limites géographiques imposées au GLC apparaissent inappropriées. La croissance urbaine de l'agglomération se fait essentiellement en dehors de ces limites et les décisions en matière de planification doivent être prises à l'échelle de la région Sud-Est, dans un rayon de 80 miles par rapport au centre de Londres. Un *Strategic Plan for the South East* mis en place en 1970 est le résultat du travail d'une structure de coordination, spécialement instituée pour la rédaction du plan et au sein de laquelle des acteurs locaux et nationaux sont associés. Cet exemple montre que le GLC ne constitue pas un cadre pertinent pour la prise de décision (Hall, 2006). En 1986, lorsque les conservateurs, craignant l'émergence de pouvoirs locaux forts, abolissent le GLC, Londres devient la seule capitale d'Europe de l'Ouest sans « gouvernement » élu. Les pouvoirs du GLC sont alors redistribués. La plupart des attributions (notamment en matière de planification) reviennent à la City et aux 32 arrondissements, désormais en charge de l'élaboration des plans unitaires et responsables des 825 miles des anciennes routes métropolitaines et de la gestion du trafic, bien qu'en matière de transport et de planification, les ministres de tutelles concernés se voient dotés d'importants pouvoirs pour donner les grandes directions. La responsabilité

directe pour les transports régionaux de Londres et pour les 70 miles de routes métropolitaines incombe ainsi au ministère des transports. Enfin le *London Fire* et les *Ambulance services* ont été pris en charge par des organismes *ad hoc*. La seule exception à la règle est l'établissement d'un *London Planning Advisory Committee* (LPAC) composé des représentants des arrondissements avec une équipe très réduite d'experts et responsable de ce qu'il reste du système de planification stratégique pour la capitale. En résulte une très grande complexité.

Pendant cette période de 1986 à 2000, le rôle des arrondissements s'est renforcé. En l'absence d'une autorité métropolitaine, ils ont individuellement décidé de leur propre destin et ont joué un rôle stratégique collectivement lorsque cela était nécessaire. Cela se traduit par une grande diversité des pratiques mais également une importante fragmentation en matière d'aménagement. Ainsi dans les *London Docklands* dans les années 1980, Margaret Thatcher a imposé une *Urban Development Corporation* (La *London Docklands Development Corporation* – LDDC) non élue démocratiquement, à l'ensemble des arrondissements de l'Est londonien, qui se sont vus retirer leurs compétences en matière de planification. Néanmoins, bien que les relations entre la LDDC et les arrondissements aient été globalement conflictuelles, les deux parties ont dû coopérer un minimum pour continuer à fonctionner. La LDDC, très puissante, a toutefois dû s'appuyer sur la légitimité démocratique des autorités locales tandis que les *councils* ont progressivement apprécié les avantages de l'intervention de professionnels qui apportaient en outre des financements (Hall, 2006). Quoi qu'il en soit, face à la fragmentation de l'action des arrondissements et au déficit de vision globale à l'échelle métropolitaine ou régionale, seuls les milieux économiques regroupés au sein du groupe de pression *London First* ont mené une action stratégique à l'échelle métropolitaine.

Après leur retour au pouvoir, les travaillistes organisent en 1998 un referendum sur le statut de Londres. Leur volonté est de renforcer une démocratie locale pour laquelle les conservateurs ont eu peu de considération¹. Seulement un tiers des Londoniens ont voté (ce qui montre leur peu d'intérêt pour le gouvernement métropolitain) mais la majorité recueille 72% des voix. Le *Greater London Authority Act* de 1999 crée un maire élu et une assemblée, la *Greater London Authority* également élue. L'échelle du Grand Londres coïncide avec l'échelle régionale dont le poids est grandissant. Quant au maire, il ne concentre pas tous les pouvoirs² mais il est un leader qui a beaucoup d'influence (Cullingworth and Nadin, 2006). Ses responsabilités sont les suivantes :

¹ « Tony Blair promised a proper strategic authority for London to replace the mishmash of boards and quangos » (Thornley *et al.* 2002, p. 1)

² Le maire reste dépendant des autres organismes pour mettre en place ces stratégies notamment des organisations économiques qui ont eu l'habitude d'avoir une vision globale du Grand Londres entre 1986 et 2002 alors que n'existait plus aucune structure métropolitaine, ainsi que des arrondissements. Au départ, les relations entre le maire et les arrondissements étaient souvent conflictuelles. L'importance des dépenses réalisées par le maire, son désir fréquemment exprimé d'avoir des logements plus abordables, son soutien aux immeubles élevés, sa volonté de taxer les voitures dans le centre de Londres, ainsi que son agenda pour favoriser la croissance économique ont soulevé des conflits.

- l'élaboration d'une stratégie intégrée pour les transports londoniens dont la réalisation revient à une nouvelle agence *Transport for London* (TfL).

- la préparation de directives de planification stratégique pour la ville de Londres sous la forme d'une nouvelle *Spatial Development Strategy* (SDS). Les plans de développement unitaires des arrondissements doivent être conformes à la SDS. Les arrondissements ont toujours la charge du contrôle du développement de l'urbanisation mais le maire est un consultant statutaire doté d'importants pouvoirs concernant les différents projets de développement stratégiques pour le Grand Londres.

- la mise en place d'une stratégie de développement économique pour Londres. Une *London Development Agency* a été nommée par le maire et est responsable devant lui.

- l'amélioration de l'environnement londonien. Le maire s'est tout particulièrement engagé dans la lutte contre le réchauffement climatique.

- la nomination de la moitié des membres d'une nouvelle *Metropolitan Police authority* indépendante et l'examen des politiques de cette autorité.

- la responsabilité du *London Fire* et de la *Civil Defence Authority* et la nomination de la majorité des membres de ceux-ci.

- la préparation d'une stratégie pour le développement du secteur de la culture, des loisirs et des médias et la nomination d'une partie des membres d'organisations culturelles clés.

Les pouvoirs du maire sur les questions d'aménagement au départ limités, ont été renforcés en 2007 (GLA Act, 2007), afin qu'il ait les moyens d'apporter des réponses pertinentes aux problèmes de logement de la capitale. En revanche, le poids de l'Assemblée est faible et son action est peu efficace de l'avis de l'ensemble des acteurs. En réalité le Grand Londres se caractérise par « un système de gouvernance où les catégories d'acteurs sont peu fragmentées mais où la structuration métropolitaine de leurs relations demeure faible » (Lefèvre, 2007, p 93). L'absence de projet politique clair permet aux acteurs économiques d'occuper une place de premier plan et d'avoir une grande influence sur les stratégies régionales. L'établissement du *London Business Board*, structure souple de coordination entre la *London Chamber of Commerce*, *London First* et la *CBI London*¹, permet à l'ensemble des entreprises de la capitale d'agir conjointement. Elles constituent également le porte parole de la capitale sur la scène internationale, par l'intermédiaire de l'agence *Think London*, financée conjointement par la LDA, *London First*, et la *City of London* et dont le conseil d'administration est entièrement composé de représentants des entreprises (Lefèvre, *op.cit.*).

¹ Cabinet de consultants.

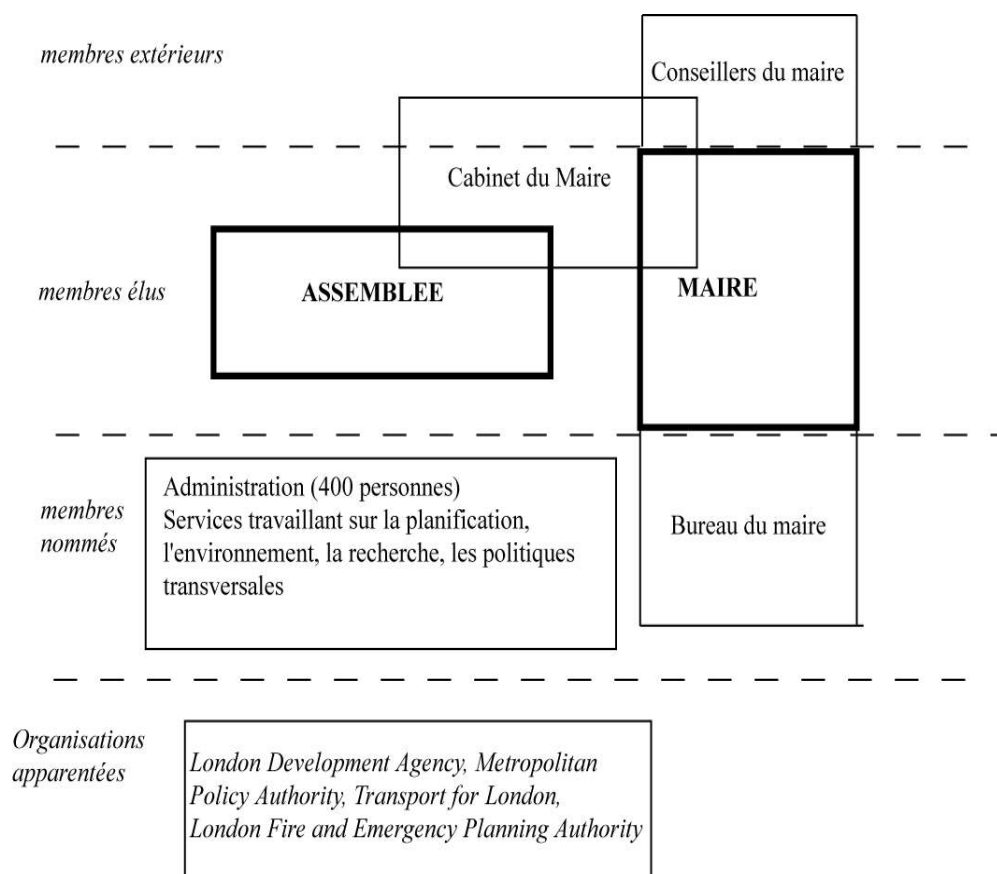


Figure 2.7 : L'organisation des pouvoirs au sein du Grand Londres.

Réalisation S. Beucher d'après Rydin et al. (2002)

La région française est également le résultat d'une longue construction, même si elle n'a pas la même signification qu'en Angleterre. La France est un exemple de « décentralisation régionale » qui fait de la région une collectivité locale de même statut que les autres collectivités locales, le département et la commune. De ce point de vue, la régionalisation peut être considérée comme un quadrillage de l'espace destiné au contrôle du territoire, un cadre d'intervention pour le pouvoir central. Parfois contestées dans leurs limites, jugées « artificielles » et « faibles » par rapport à leurs homologues allemandes, les régions françaises s'imposent peu à peu, comme ce fut le cas pour les départements, il y a deux siècles. Elles construisent leur identité à partir de politiques publiques qui tissent ou renforcent des solidarités sociales et territoriales (Marconis, 2006).

Toutefois, et c'est le cas aussi bien pour la France que pour l'Angleterre, les régions définies par le pouvoir central ne correspondent pas aux régions fonctionnelles ou polarisées qui se renforcent dans le cadre de la mondialisation économique. Ainsi l'influence de Londres s'étend sur une grande partie de la région Sud-est, et de nombreuses agglomérations de cette dernière fonctionnent en réseau avec la capitale. L'économie contemporaine s'accommode mal d'une régionalisation étroite de ses assises. La mondialisation et le processus de métropolisation qui l'accompagne remettent en cause les découpages traditionnels du territoire. La métropole, ville qui concentre les fonctions de commandement et d'encadrement rares, organise les échanges dans un territoire désormais multiscalair. La métropole est souvent plus en relation avec d'autres territoires métropolitains avec lesquels elle fonctionne en réseau qu'avec son environnement proche. Or un certain nombre de conflits peuvent apparaître entre l'échelle régionale et l'échelle métropolitaine. Les stratégies spatiales régionales visent à une certaine redistribution des richesses en aidant les espaces les moins dynamiques, tandis que la métropole cherche à renforcer l'attractivité de son territoire. D'ailleurs, la subdivision des RSS en un certain nombre de stratégies sub-régionales montre la nécessité pour les métropoles de mettre en place des mécanismes qui permettent d'agir à une échelle plus proche de l'échelle métropolitaine (Verhage, Baker, Boïno, 2007). En France, le SCOT, document de synthèse qui établit pour un territoire intercommunal un projet d'aménagement et de développement durable pourrait permettre la prise en compte de l'échelle métropolitaine, dans la mesure où il ne doit pas obligatoirement correspondre aux limites administratives. Mais pour beaucoup d'agglomérations, le SCOT augmente le nombre déjà important de documents d'urbanisme et rend plus complexe la prise de décision. A l'échelle de l'Île-de-France, la révision du SDRIF laisse entrevoir la complexité de l'architecture des pouvoirs. La région semble prise en étau entre les enjeux locaux et les enjeux nationaux¹.

En définitive, les systèmes d'aménagement et d'urbanisme français et anglais ont connu des évolutions majeures ces dernières années. Celles-ci se traduisent par une redéfinition du

¹ Un grand nombre d'acteurs rencontrés n'ont pas souhaité s'exprimer sur la question du SDRIF, ou ont éludé la question en répondant que le SDRIF de 1994 s'appliquait toujours présentement.

rôle des acteurs locaux et par davantage de flexibilité au sein des procédures administratives. Toutefois ces réformes « concernent davantage les instruments d'urbanisme que les objectifs » (Booth, 2003). La création de nouveaux outils n'a pas permis de répondre aux difficultés de mise en place de politiques d'aménagement coordonnées à l'échelle métropolitaine.

II. Le risque d'inondation en Seine-Amont et dans le *London Thames Gateway* : un objet conflictuel.

La France et l'Angleterre ont défini le risque comme une question d'aménagement mais lui ont également attribué des mesures spécifiques. Or ces mesures ne sont pas toujours adaptées aux structures territoriales en pleine évolution, ce qui entraîne blocages et conflits à l'échelle locale (Beucher, 2007b).

1. Le contexte : une faible conscience du risque.

Un des principaux points communs entre nos deux terrains d'étude sur la question des inondations est une faible conscience du risque de la part des acteurs locaux qui rend peu efficaces les politiques étatiques.

1.1 L'illusion de la sécurité.

La crue centennale sert généralement de référence dans les études sur le risque d'inondation en Ile-de-France, représentant une période de retour d'un aléa de forte intensité qui peut être étudié grâce à des données assez fiables. La crue la plus importante pour la région Île-de-France à l'échelle des temps historiques semble être celle de 1658 mais les études techniques officielles retiennent la crue de 1910 comme crue centennale, dans un souci d'harmonisation et afin de bénéficier du retour d'expérience puisque les données sont à la fois précises et abondantes. Les archives permettent d'avoir une bonne estimation de l'aléa et des dommages qu'elle a entraînés. Cette crue de référence est prise pour la Seine et tous ses affluents, bien que pour la Marne par exemple, la crue de 1910 n'ait été qu'une crue soixantennale. Toutefois, ce n'est pas toujours très clair dans l'esprit des populations. De plus, la référence à la crue de 1910 semble discutable pour la plupart des élus locaux, si l'on considère les règles de construction adoptées dans le passé. Ainsi dans la commune de Choisy-le-Roi¹ après la crue de 1910, les planchers ont été légèrement surélevés. Après la crue de 1924 (crue cinquantennale) et jusqu'à la prescription du PPRI en 1998, les pavillons ont été construits à

¹ Et c'est le cas pour la plupart des communes de la vallée de la Seine.

la côte NGF 34.40 (ce qui correspond à la crue cinquantennale plus 20 cm¹) soit 1 mètre ou 1.20 mètre au dessus du niveau de la rue. La zone d'activité de la Ballastière ainsi que les terrains de sport étaient prévus comme zone d'expansion des crues (figure 2.8). Selon le service de l'urbanisme, ces aménagements ont permis à la commune d'être très peu touchée par les inondations de 1955. Pour la ville de Choisy-le-Roi, le choix de la crue centennale est donc totalement arbitraire, « il ne s'explique que parce que des énarques en ont décidé ainsi »².

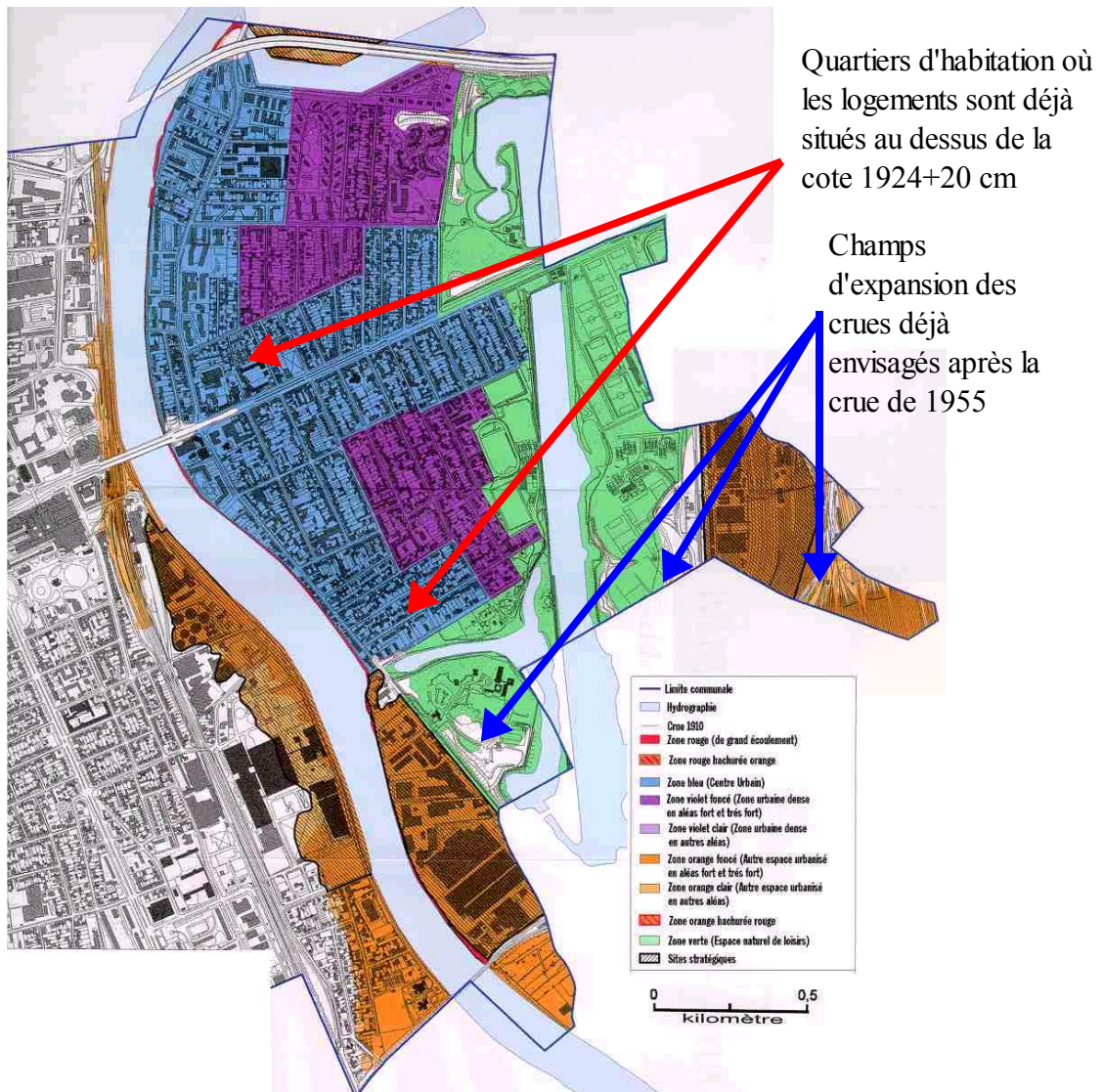


Figure 2.8 : Cartographie du zonage réglementaire du PPRI de 2000 pour la commune de Choisy-le-Roi, contestée par la commune. (Source DDE, 2000)

¹ Des murettes de protection ont été mises en place pour se protéger d'une crue type 1924. L'objectif des règles de construction était de construire le rez-de-chaussée légèrement au dessus du niveau de la digue, pour qu'il reste protégé.

² Entretien avec le service urbanisme du 9 juillet 2006.

Selon les personnes que nous avons interrogées dans différentes communes, le terme de PHEC (plus hautes eaux connues) est « un terme générique qui ne veut rien dire » et « le PPR n'est qu'une sécurité juridique pour l'État ». Pour d'autres communes comme celle de Valenton, le choix de la crue de 1910 comme référence est encore plus problématique. Ainsi jusqu'en 1998, dans le quartier du Val Pompadour, la règle de construction 1924 + 20 cm ne s'appliquait pas¹, car la crue de 1924 n'avait pas touché ce quartier, pourtant situé à la même altitude que les terrains inondés dans la commune voisine de Choisy. Lors de l'inondation de 1924, la voie ferrée avait en effet joué le rôle de digue (figure 2.9). Par conséquent les constructions étaient autorisées au niveau du terrain naturel. Lors du premier projet de PPR en 1999, la DDE avait fait un zonage qui traitait à part l'entre-deux ferroviaire, mais la DIREN et le ministère de l'écologie ont refusé ce projet discriminatoire arguant que le PPR ne doit pas tenir compte des infrastructures de protection. Ainsi, le maire de Valenton² s'est fortement opposé à la référence de 1910, jugée aberrante, dans la mesure où elle empêchait le quartier de Pompadour de muter et d'accueillir des pavillons de plein pied. En effet, si l'on applique la réglementation PPR, les extensions des habitats ne sont possibles qu'à l'étage avec la règle du duplex, mais cela implique qu'il y ait trois niveaux car le deuxième étage est encore en dessous de la cote 1910.

Enfin, les acteurs locaux ne comprennent pas que les PPRI prennent comme crue de référence la crue de 1910, car depuis cet événement l'Institution des barrages de la Seine a construit des infrastructures qui permettent de faire baisser le niveau d'eau en cas de crue. Les acteurs locaux sont persuadés que ces infrastructures rendent impossible la survenue d'une crue de type de celle de 1910, même s'ils ont conscience que l'agglomération parisienne s'est fortement urbanisée depuis 1910. Si nous nous appuyons sur l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2008), nous constatons qu'il existe en réalité un décalage très net entre le référentiel global défini par l'État, qui cherche à promouvoir des mesures non structurelles de gestion du risque, et le référentiel sectoriel des acteurs locaux qui continuent de s'appuyer sur le paradigme techniciste dans leurs pratiques de gestion.

¹ De façon dérogatoire

² « Le maire communiste de Valenton, estime que la référence de 1910 aboutit à faire du Val Pompadour déjà urbanisé et doté d'infrastructures diverses à proximité de Créteil, Limeil-Brévannes, Bonneuil et de la gare de triage de Villeneuve-Saint-Georges une zone d'expansion naturelle des eaux en cas de crue. Or ce vaste secteur fait l'objet d'un contrat de développement urbain signé avec l'État. Il est question d'y créer 100 000 emplois et de construire 60 000 logements dans les années à venir ». (*l'Humanité*, 18 janvier 1999).

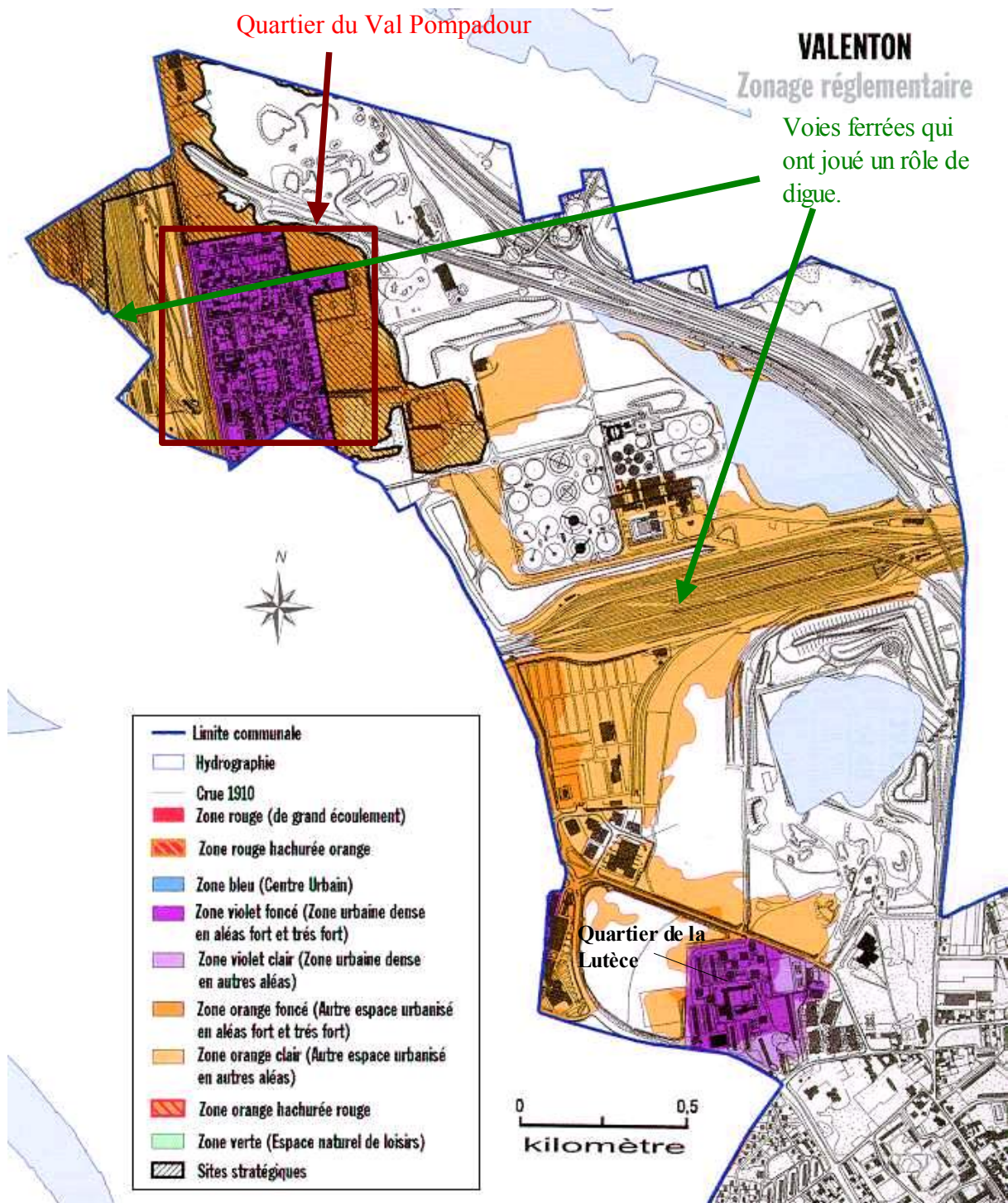


Figure 2.9 : Les enjeux du zonage dans le quartier du Val-Pompadour à Valenton (D'après le PPR prescrit en 2000).

Dans l'Est londonien, la présence d'un grand nombre de digues et en particulier de la *Thames Barrier* donne une illusion de sécurité aux populations. Or, si l'on admet les hypothèses touchant au réchauffement climatique, la *Thames Barrier* ne pourra pas toujours offrir à la capitale le même degré de protection. Jusqu'à l'été 2007, les ingénieurs de l'Agence de l'Environnement estimaient qu'après 2030, la capitale ne serait protégée que contre une crue millénaire, alors qu'aujourd'hui l'infrastructure offre une protection pour des crues de probabilité de 0,05%. Depuis, l'approfondissement des modèles sur le réchauffement climatique et ses impacts sur l'élévation du niveau de la mer les a conduit à nuancer leurs propos. Prévu à l'origine pour être actionné occasionnellement, le barrage a en fait été utilisé plus d'une centaine de fois depuis sa mise en service en 1983, avec parfois des utilisations très rapprochées (trois fois en quatre jours en janvier 2007). Cette infrastructure a un coût très élevé : 535 millions de livres au moment de sa construction évalués en 2001 à 1300 millions de livres en tenant compte de l'inflation. Des modifications du barrage ne sont donc pas envisageables pour les pouvoirs publics. De plus, les populations riveraines des affluents de la Tamise ne sont pas aussi bien protégées. Ainsi dans le *borough* de Barking and Dagenham, les populations riveraines des rivières Roding, Barking Creek et Beam sont seulement protégées pour une crue centennale. Enfin, si le risque actuel est faible, le risque résiduel est extrêmement important. Comme nous l'avons souligné dans la première partie, dans l'estuaire de la Tamise, presque tous les terrains sont bâtis cinq mètres en dessous du niveau des hautes marées. Si une digue se rompt, une grande quantité d'eau inondera tout rapidement. Les populations et les infrastructures sont dès lors très vulnérables dans ces espaces.

En réalité, que ce soit en France ou en Angleterre, la construction de barrages, de digues ou de canaux de dérivation au cours du XX^e siècle a contribué au peu de lisibilité du risque¹. Les barrages construits en amont de Paris ou la *Thames Barrier* ont fait disparaître les crues peu importantes d'occurrence décennale qui contribuaient à entretenir la mémoire du risque. Le sentiment de sécurité apporté par les barrages a fait oublier le risque encouru et ses conséquences qui pourraient être très lourdes.

Le risque est d'autant plus difficile à évaluer que des peurs irrationnelles conduisent parfois à le surestimer. Ainsi en région parisienne, aux alentours du changement de siècle, l'approche de la date fatidique de 2010 a fait ressurgir les souvenirs de l'inondation de 1910 et la nécessité de se prémunir contre un événement d'une telle ampleur. En Angleterre, la sortie du film *Flood*², réalisé par Tony Mitchell, le 24 août 2007, juste après que d'importantes inondations ont frappé le pays, a nourri les craintes³ des populations concernant la construction de

¹ Selon le *Thames Estuary Partnership*, lorsque l'on demande aux Londoniens ce qu'il faut faire en cas d'inondation, beaucoup répondent qu'il faut aller dans le métro, car c'est là qu'on allait lors des raids aériens pendant la seconde guerre mondiale.

² Un docu-fiction du même genre a été réalisé sur Paris : *Paris 2011, la grande inondation* (2006).

³ « The Government's response to the floods has been criticised as it prepares to give the go-ahead for hundreds of thousands of new homes to be built in areas at risk of flooding. [...]The National Flood Forum, which helps flood victims, said the Government should pause before going ahead with new housing developments.» *The Independent*, 23.07.07

nouveaux logements en zone inondable et en particulier dans le *Thames Gateway*. Le scénario du film est fondé sur un roman de gare de Richard Doyle qui imagine une tempête en mer du Nord, rompant la *Thames Barrier*, inondant le dôme du Millenium, Big Ben et les *Houses of Parliament* et menaçant la vie de milliers de personnes (figure 2.10). Il s'agit d'un film de science-fiction, mais comme le souligne Tony Mitchell lui-même lors d'une interview fin août 2007, la date de sortie coïncidant avec les événements de l'été 2007 en fait un film de « science-prédiction ». L'Agence de l'Environnement se sent d'ailleurs obligée de se justifier après la sortie du film, alors même qu'elle le soutient, afin d'éviter la psychose. Dans une note du 29 août, elle rappelle que s'il est nécessaire de prendre en compte le risque d'inondation, la *Thames Barrier* est l'un des ouvrages de protection contre les inondations les plus performants au monde. Afin de rassurer les Londoniens et de leur montrer qu'ils sont bien protégés, l'Agence de l'Environnement a organisé le dimanche 9 septembre 2007, une démonstration de fermeture de l'ouvrage. Nous sommes là face à une situation paradoxale où l'Agence de l'Environnement, qui depuis les inondations de 1998 mène une politique active de prise de conscience du risque chez les populations, se voit contrainte de minimiser celui-ci afin qu'une fiction ne soit pas un obstacle aux projets de développement dans l'estuaire de la Tamise ! En réalité, les craintes que la sortie du film génère une véritable psychose étaient infondées. Selon le *Thames Estuary Partnership*, les personnes qui ont vu le film, l'ont perçu uniquement comme une fiction¹. Quelques mois après la sortie du film, l'Agence de l'Environnement est donc déçue des résultats de l'opération car cela n'a pas sensibilisé les Londoniens sur l'importance du risque d'inondation.

Pour évaluer l'aléa, les populations s'appuient sur l'existence d'ouvrages techniques ou sur des données chiffrées, qui pour elles, sont fondées scientifiquement. Les pouvoirs publics n'insistent pas assez sur le fait que l'évaluation du risque en termes de probabilité n'est pas infaillible et que les modèles sont sans cesse à affiner. L'affichage du risque n'est pas suffisamment accompagné de commentaires sur les difficultés de son évaluation précise. Au contraire, les différents acteurs multiplient les données chiffrées sur l'aléa comme si cela allait rendre celui-ci davantage crédible. Ainsi le tableau présent dans le PPS25 (tableau 2.17) pour montrer les impacts du réchauffement climatique sur l'élévation du niveau de la mer, paraît beaucoup trop précis pour être fiable. Les chiffres sont présentés comme des prévisions, alors qu'il ne s'agit que de projections. Les pouvoirs publics préfèrent parler de certitude plutôt que

« Residents of one of the worst-hit towns during last month's flooding crisis have staged a march against any plans to build on flood plains. Thousands of people walked through Tewkesbury in the rain on Saturday to urge the government to review its policy on such development. Organisers wanted to highlight the devastation caused by flooding. The government has not ruled out using flood plains under plans to build three million new homes by 2020. » (BBC, 18.08.07).

« Many in the town blame the borough council for allowing new developments to be built on the flood plain for the unprecedented flooding, which engulfed the area. » (*Daily Express*, 18.08.07).

¹ L'association dit avoir reçu un très grand nombre d'appels pendant l'été de personnes craignant que les inondations qui affectaient d'autres endroits du pays ne les touchent également. En revanche, elle n'a reçu aucun appel à propos du film.

de potentialité, afin de rendre la prise de décision possible. Cela pose la question de la conscience du risque chez les populations et des moyens mis en œuvre par les différents acteurs concernés pour augmenter cette prise de conscience.

Région administrative	Augmentation du niveau de la mer en mm/an (date de référence 1990)			
	Entre 1990 et 2025	Entre 2025 et 2055	Entre 2055 et 2085	Entre 2085 et 2115
East of England, East Midlands, London, South East England	4,0	8,5	12,0	15,0
South West	3,5	8,0	11,5	14,5
North West England, North East England	2,5	7,0	10,0	13,0

Tableau 2.17 : Tableau indiquant l'augmentation du niveau de la mer à prendre en compte dans la gestion des inondations d'ici 2115. (Source : DCLG, PPS 25, 2006)



Figure 2.10 : La capitale londonienne inondée. Image du film *Flood*. (Source BBC).

1.2. Un rapport au risque ambigu.

La question de la conscience du risque est difficile à appréhender quel que soit le type d'espace (Slovic, 1987, De Vanssay, 2003, Hubert, De Vanssay, 2005, Vinet, Defossez, 2006) dans la mesure où les différentes démarches destinées à augmenter cette conscience du risque ne pourront jamais la rendre totale, la part des facteurs subjectifs dans l'appréhension du

risque étant trop importante. « Face à la diffusion de plus en plus grande de l'information hydrologique et hydrographique notamment par le biais des atlas des zones inondables, la mémoire « populaire » se heurte à la mémoire « scientifique ». L'aléa construit par les experts ne concorde pas forcément avec la représentation que se font les populations des zones inondables et de l'histoire hydrographique locale » (Vinet, Defossez, 2006, p 103). Mais elle se pose de manière très spécifique dans les espaces de renouvellement urbain. Le rapport au fleuve y est en effet complexe puisqu'il n'a pas nécessairement fait partie intégrante de l'espace de vie des habitants dans le passé.

Ainsi, dans le Val-de-Marne, le risque n'est pas absent dans l'esprit des populations, mais il y occupe une place ambiguë. D'un côté le grand nombre de données disponibles sur l'inondation de 1910 grâce aux archives, les marques physiques sur le terrain, ou encore la réalisation d'expositions¹ destinées au public rappellent le risque. Mais d'un autre côté, cette conscience du risque reste partielle. Pour les populations, il n'y a risque qu'à proximité de la rivière. Ainsi, dans la commune de Maisons-Alfort qui est soumise à la fois aux inondations de la Marne et de la Seine, la population riveraine des bords de Marne a bien conscience du risque. En revanche, il est plus difficile à faire accepter aux populations du sud de la commune qu'elles sont soumises aux inondations de la Seine, fleuve qui ne traverse pas le territoire communal. C'est le cas également pour les habitants du quartier de la Lutèce (figure 2.9) à Valenton. D'une manière générale, les enquêtes semi-directives que nous avons réalisées montrent que l'attitude des populations à l'égard du risque est extrêmement variée. Une partie d'entre elles connaissent le risque, soit parce que leur habitation est un bien hérité de leur famille qui a connu les inondations du XX^e siècle à commencer par celle de 1910, soit parce qu'elles ont elles-mêmes vécu des crues de faible ampleur et ont appris à vivre avec l'eau, comme c'est le cas des habitants des îles de la Marne. Toutefois, d'autres habitants vivant en bord de fleuve, n'ont pas conscience du risque. Ce sont les personnes qui ont emménagé récemment au bord du fleuve pour ses aménités et qui réalisent être installées en zone inondable². Les Services de la Navigation de la Seine³ disent recevoir des appels de riverains de la Marne et de la Seine, pour savoir si les barrages, qui sont là pour régler le niveau d'eau pour la navigation, les protègent bien des inondations. Mais ce peut être également des personnes qui n'ont pas conscience que certains aménagements sont plus vulnérables que d'autres aux inondations. Ainsi, dans des communes comme celle de Nogent-sur-Marne, la cabane de jardinier du temps des guinguettes est devenue dans la première partie du XX^e siècle un pied-à-terre pour les vacances, puis quelques décennies plus tard une résidence principale dont on habite les étages puis le rez-de-chaussée, et qui récemment a été trans-

¹ En particulier l'exposition « Que d'eau ! Que d'eau ! » organisée en 2001 au musée de Nogent-sur-Marne.

² L'information du risque aux locataires et aux acquéreurs obligatoire depuis 2003, ne semble pas avoir permis une prise de conscience du risque en Île-de-France

³ Interrogés en avril 2005.

formée en appartements revendus à des personnes qui n'ont pas connaissance de ces évolutions et encore moins du risque.

Même lorsque les populations ont conscience du risque, elles le perçoivent comme peu probable (elles parient la plupart du temps sur un événement rare qui a peu de chances de se produire de leur vivant) et surtout comme peu dommageable. Ainsi, lorsqu'on leur parle de crue centennale, elles acceptent de « devoir refaire leur salon une fois tous les cent ans »¹. Le risque est ici accepté car considéré comme très faible par rapport à d'autres risques ou par rapport à d'autres espaces du territoire français. Pour nombre de personnes interrogées, les inondations constituent un réel problème pour la société lorsqu'il s'agit d'inondations de type torrentiel du sud de la France, pour lesquelles il est difficile de mettre à l'abri les biens et les personnes.

La conscience du risque est également très variable en Angleterre. Les campagnes d'information menées par l'Agence de l'Environnement après les inondations de 1998 et de 2000 ont permis d'augmenter de manière très nette l'information à l'échelle nationale (de 5 à 20%²). Mais la conscience du risque reste la plus importante dans les zones récemment inondées, ce qui n'est pas le cas du *Thames Gateway*³. Selon un responsable local⁴, pour beaucoup de Londoniens, la fièvre aphteuse ou la vache folle constituent des risques bien plus importants que les inondations, certainement en raison de leur plus grande médiatisation. Dans les *boroughs* riverains de la Tamise, la perception du risque est très faible dans la mesure où la présence d'activités industrielles a créé une discontinuité entre les populations et le fleuve. C'est également le cas en France pour les communes du territoire Seine-Amont. Selon les *spatial planners* de Barking and Dagenham, beaucoup de gens ne voient pas la rivière depuis chez eux, et par conséquent ne croient pas à l'existence du risque. Ce n'est que lorsque le *Strategic Flood Risk Assessment* pour le *Thames Gateway* a été élaboré et que certaines compagnies d'assurance ont commencé à augmenter les primes dans les zones inondables, que les populations ont pris conscience de la réalité du risque et sont allées se plaindre auprès du *council*. En cela les assurances constituent indirectement un révélateur du risque, elles participent à la « conscientisation » du risque (Vinet, Defossez, 2006) en le mettant dans le champ du possible.

Les débats sur le réchauffement climatique contribuent également à la prise de conscience du risque. En Angleterre, il n'y a pas un document concernant les inondations qui ne fasse référence au réchauffement climatique. Le même constat peut être effectué pour la France. Mais s'agissant d'un débat complexe qui insiste avant tout sur la question des énergies, il ne contribue guère à clarifier la nature réelle du risque d'inondation. Si la prise de

¹ Propos de l'association PRRI (Pour la protection des riverains et des îliens) interrogée en janvier 2006.

² Selon des personnes interrogées à l'Agence de l'Environnement.

³ Selon le TEP, même les personnes qui ont vécu les inondations de 1953 pensent que le risque est aujourd'hui faible, car depuis on a construit des digues solides en béton.

⁴ Entretien au GLA d'avril 2007.

conscience augmente, l'inondation reste une idée vague. Comme le souligne un membre du personnel de l'Agence de l'Environnement, être conscient du risque ne signifie nullement y être préparé et être capable de réagir en cas de catastrophe¹. Or, à Londres, les inondations ne sont pas très présentes dans les mémoires. Les dernières grandes inondations sont trop éloignées dans le temps : les événements majeurs remontent à 1928 ou 1953, mais seulement pour une partie de la capitale.

Fait le plus marquant, nos entretiens en France et en Angleterre montrent que même parmi les services techniques et les élus, la conscience du risque est ambiguë. D'un côté, ils mettent en avant la faiblesse du risque (en France, les acteurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'une crue lente, pour laquelle on a le temps de se préparer), le degré important de protection (barrages en amont de la Seine, *Thames Barrier*). Mais d'un autre côté ils ont conscience qu'ils ne sont absolument pas prêts à affronter une inondation majeure dont les conséquences vont être dramatiques d'un point de vue économique, voire humain dans le *Thames Gateway*. Les discours révèlent ainsi le paradoxe auquel sont confrontés les acteurs locaux : on espère que l'inondation n'arrivera pas, mais en même temps on craint qu'elle ne se produise et que l'on ne soit désemparé.

2. La complexité du zonage

Que ce soit avec le PPS 25 ou les PPR, les États français et anglais ont mis en place une démarche de zonage de l'espace afin de mieux caractériser les espaces à risque. Mais ce zonage très complexe n'est pas toujours très clair pour les différents acteurs concernés.

2.1. Le caractère « artificiel » du zonage.

Le zonage des PPR ou du PPS sensé être fondé avant tout sur la nature de l'aléa est en réalité bien souvent arbitraire, tant il est le résultat d'enjeux politiques complexes. L'histoire de l'élaboration des deux PPR² du Val de Marne est à cet égard significative. En 1998 est prescrit un PPR pour les 24 communes riveraines de la Marne et de la Seine. Par souci d'économie et pour éviter d'affronter deux conflits successifs, les services de l'État lancent une réflexion globale sur la limitation des inondations dans les deux vallées, bien que les problématiques soient très différentes. Bien que le territoire Seine-Amont nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de cette recherche, nous prendrons en considération l'ensemble des communes concernées par le PPRI, afin de mieux comprendre les logiques de son élaboration ainsi que les éventuels dysfonctionnements.

¹ Entretien du 18 avril 2007.

² Le premier approuvé en 2000 et celui qui a été soumis à enquête publique au printemps 2007.

Le zonage (tableau 2.18) est élaboré dans un premier temps par la DDE selon les indications données par la charte régionale de 1997³. La zone bleue correspond aux centres urbains tels qu'ils sont définis par la directive de 1996, c'est-à-dire répondant aux quatre critères suivants :

- centre historique, valeur patrimoniale ;
- densité ;
- continuité du bâti ;
- mixité des paysages logements, commerces, services.

On y autorise quelques constructions, mais tout est presque déjà construit. La zone violette concerne les espaces qui ne valident que trois de ces critères. La réglementation y est un peu plus stricte. La zone orange n'est concernée que par deux des critères, et correspond à une réglementation encore plus stricte. Lors de discussions internes entre les personnels de la DDE, certains reprochent aux premières propositions de zonage de définir trop de zones bleues. D'autres soulignent les différences de zonage d'une commune à l'autre, notamment parce que les études concernant la définition des quatre critères sont faites commune par commune et ne tiennent pas compte du fait que certaines communes sont plus denses que d'autres. Enfin, dans les zones activités, certains trouvent qu'il n'y a pas assez d'orange, et que le zonage est trop souple, en particulier dans la vallée de la Seine. Dans un premier temps, les sites stratégiques du territoire Seine-Amont, territoire prioritaire défini par le SDRIF de 1994, dont l'objectif est de créer des pôles d'économie mixte (entreprises et logement) attractifs, avaient été cartographiés en violet, avec par conséquent un zonage relativement peu contraignant par rapport au risque encouru dans ces espaces en mutation. En définitive, les services de la DDE font le choix de classer ces espaces en zone orange avec des hachures noires, assouplissant ainsi la réglementation de la zone orange, tout particulièrement pour les projets de développement en cours². La réglementation se rapproche en fait de la zone violette si ce n'est que le coefficient d'occupation au sol y est plus faible.

Mais au moment de l'enquête publique, c'est plutôt sur le zonage des communes riveraines de la Marne, que les limites définies sont contestées et aboutissent à une redéfinition arbitraire de celles-ci. Ainsi, dans la vallée de la Marne, l'essentiel des conflits a porté sur certains quais et surtout sur les îles habitées du fleuve : île Fanac à Joinville, île Sainte-Catherine et Brise-Pain de Créteil, île des Loups de Nogent-sur-Marne, Ile d'Amour de Bry-sur-Marne, classés en zone rouge, correspondant aux zones de grand écoulement, pas ou peu urbanisées et où toute construction nouvelle, y compris après sinistre est interdite, l'objectif étant la reconquête de ces territoires comme zones d'expansion des crues. Ce type de zonage (figure 2.11) a aussitôt provoqué un tollé au sein des communes concernées. Plusieurs riverains se sont 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

³ Charte réalisée par la DRE et la DIREN afin d'homogénéiser les PPR franciliens (voir chapitre 1)

² À condition que le Plan d'Aménagement Zonal (PAZ) soit approuvé.

Iliens à Bry sur Marne), et ont reçu le soutien d'associations de quartier ou de protection de l'environnement déjà existantes. Avec l'aide des élus des différentes communes, elles obtiennent la modification du zonage. Les zones rouge hachurée orange et orange hachurée rouge sont provisoirement créées, en attendant des études complémentaires. Ainsi la zone rouge hachurée orange correspond aux « îles situées sensiblement dans l'axe de la rivière et aux berges particulièrement exposées à des inondations fréquentes ». La seule différence avec la zone rouge tient au fait que la reconstruction après sinistre, sous certaines réserves, est autorisée. La zone orange hachurée rouge correspond aux autres îles et aux autres berges. Elle s'apparente à un reclassement en zone orange de zones initialement classées en zones rouge, puisque le règlement de la zone orange (pour laquelle seules les constructions « en diffus » sont autorisées) s'y applique. En réalité le compromis auquel ont abouti les négociations entre les différents acteurs détermine une nouvelle classification aux critères assez obscurs. D'autre part, ces changements de zonage réalisés à la dernière minute représentent une entorse au bon déroulement de la procédure de PPRI, puisqu'ils n'ont pas été soumis à enquête publique.

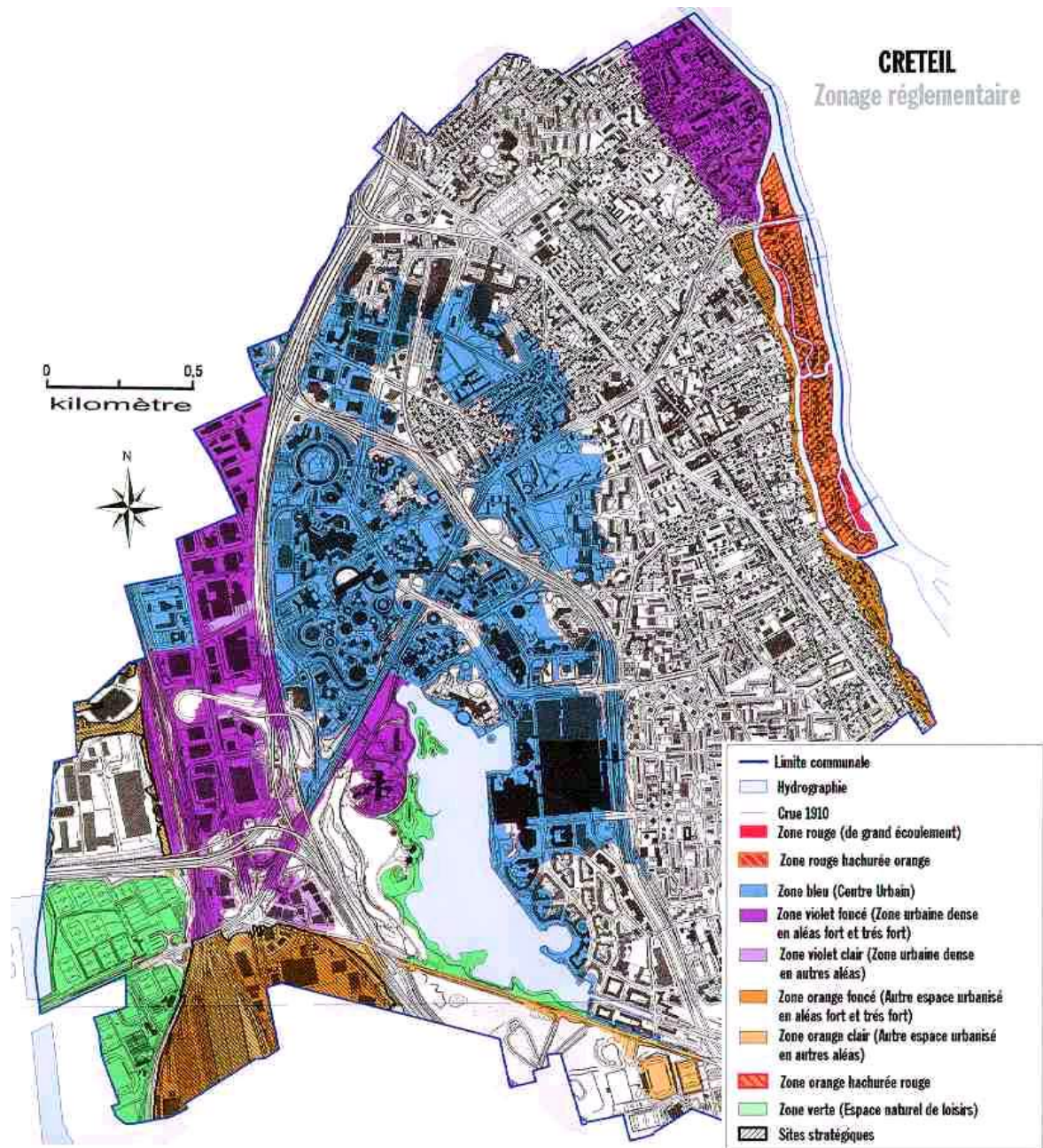


Figure 2.11 : Exemple de la cartographie réglementaire du PPR de 2000 pour la commune de Créteil (Source DDE).

Zone	Nature de la zone	Réglementation associée
Zone rouge	« Zone de grand écoulement pas ou peu urbanisée »	Interdiction de toute construction nouvelle y compris après sinistre
Zone rouge hachurée orange	« zones de grand écoulement significativement urbanisées sur les îles situées sensiblement dans l'axe de la rivière et sur les berges particulièrement exposées à des inondations très fréquentes »	Interdiction de toute construction nouvelle excepté celles liées à l'usage de la voie d'eau et les travaux limités sur les bâtiments existants
Zone bleue	« centres urbains hors zone de grand écoulement, quels que soient les aléas »	Sont interdits la construction de sous-sols ou le changement d'affectation des locaux situés en sous-sol pour un usage autre que le stationnement. Pour les constructions nouvelles, le niveau habitable le plus bas doit être situé au-dessus de la cote de la crue cinquantennale augmentée de 0,20 m. Dans chaque logement, un niveau complet habitable doit être situé au-dessus de la cote des plus hautes eaux connues.
Zone violet foncé	« zones urbaines denses situées en zone d'aléas forts ou très forts (hors zones de grand écoulement) »	Même réglementation que pour la zone bleue, excepté pour les grandes opérations, pour lesquelles les constructions nouvelles à usage d'habitation sont autorisées sous réserve que le niveau habitable le plus bas soit situé au-dessus de la cote des plus hautes eaux connues. De plus, l'emprise au sol est limitée à 50%, le volume d'expansion des crues doit être préservé et soumis à des études hydrauliques.
Zone violet clair	« zones urbaines denses situés en zone d'autres aléas »	
Zone orange foncé	« autres zones urbanisées situées en zone d'aléas forts ou très forts (hors zone de grand écoulement) »	Même réglementation que pour la zone violette sauf que les grandes opérations n'y sont pas autorisées. En zone orange foncé et en zone orange hachurée rouge, l'emprise réelle au sol est limitée à 40%.
Zone orange clair	« autres zones urbanisées situées en secteur d'autres aléas »	
Zone orange hachurée rouge	« zones de grand écoulement significativement urbanisées sur les berges et les îles qui ne sont pas en zone rouge hachurée orange »	
Sites stratégiques	Territoire Seine-Amont déclaré Opération d'intérêt national	Même réglementation qu'en zone orange sauf que les grandes opérations sont acceptées à certaines conditions
Zone verte	« espaces naturels et de loisirs qui ont vocation à ne pas être urbanisés et à servir de zone d'expansion des crues »	Seules les constructions liées au fonctionnement de terrains de sport, de loisirs et de camping, y compris les logements de gardien sont autorisées

Tableau 2.18 : La complexité du zonage dans le PPRI du Val de Marne de 2000.

Ce zonage, très confus pour la plupart des acteurs concernés a été redéfini dans le cadre de la révision du PPRI à partir de 2003 (figure 2.12, tableau 2.19). Une étude sur les vitesses d'écoulement, réalisée par le cabinet d'étude SAFEGE, a permis de faire disparaître le zonage rouge hachuré orange et orange hachuré rouge et de trancher entre la zone verte, la zone rouge

et la zone orange. Concernant les sites stratégiques du territoire de l'OIN, de longues négociations¹ ont eu lieu entre les services de la DDE et les communes, afin de définir un zonage en zone violette ou orange. Les communes contestent très nettement le fait que l'assouplissement des contraintes en zone orange pour les sites stratégiques soit conditionné à l'existence d'un Plan d'aménagement zonal (PAZ) approuvé, ce qui selon elles contraint leur développement à moyen terme, dans la mesure où pour certaines, le renouvellement urbain en est à ses débuts. Les services de la DDE envisagent dans un premier temps² d'autoriser les « opérations de réhabilitation, de rénovation et de réaménagement urbain » à condition qu'une étude décrive les mesures prises et les aménagements envisagés afin de réduire l'exposition au risque, qu'une étude hydraulique montre que le volume d'expansion des crues est préservé en zone d'aléas forts, que l'emprise totale réelle au sol inondable des constructions soit limitée à 50% de la surface de l'opération et que le niveau habitable le plus bas soit situé au dessus des P.H.E.C en ce qui concerne les constructions à usage d'habitation. Dans la version soumise à enquête publique en 2007 ainsi que dans le document final, un paragraphe a été rajouté concernant les constructions en zone d'aménagement en cours d'étude ou les secteurs à définir dans le cadre de l'Opération d'Intérêt national, afin de permettre les grandes opérations sous condition du respect des règles de construction appliquées à la zone orange. Le paragraphe concernant ces espaces est assez laconique³ pour ne pas être en contradiction avec la volonté de l'État de construire un très grand nombre de logements dans le territoire Seine-Amont. En définitive, alors que lors de leurs premières réflexions, les services de la DDE souhaitaient préciser et surtout rendre moins souple la réglementation des sites stratégiques, ceux-ci sont pour la plupart :

- soit classés en zone violette⁴ lorsque des aménagements ont été réalisés depuis l'approbation du PPRI de 2000 ou lorsque des projets d'aménagements sont inscrits dans les documents de planification de la commune,
 - soit désignés « zone d'aménagement en cours d'étude et secteurs à définir dans le cadre de l'Opération d'Intérêt National »⁵.

La révision du PPRI a permis de répondre à un certain nombre d'objections et de clarifier la présentation du document. Ainsi, pour la plupart des communes de bord de Marne, dont

¹ Les enjeux très forts dans les secteurs déclarés Opération d'Intérêt National expliquent la lenteur de la révision. Ce n'est pas un hasard si le PPRI est soumis à enquête publique de février à avril 2007, une fois qu'un Établissement Public d'Aménagement a été désigné pour gérer l'OIN.

² Selon un projet de décembre 2005 que nous a communiqué la DDE.

³ « Sur ces zones, les espaces libres devront être traités de manière à maintenir les champs d'expansion des crues et à ne pas porter atteinte au libre écoulement des eaux. Une étude hydraulique justifiera ces dispositions en zone foncée ». (Règlement du PPRI de la Marne et de la Seine dans le département du Val de Marne, novembre 2007).

⁴ Il s'agit du lotissement « Val-de-Seine » à Alfortville et Choisy-le-Roi, des ZAC d'activités à Sucy-en-Brie (ZAC des « Petits Carreaux », ZAC « Petit Marais », ZAC des « Portes de Sucy II ») ; de la ZAC « Val-Pompadour » et de la ZAC « des Roseaux » à Valenton, de la ZAC « du Port » à Choisy-Le-Roi, du projet de lotissement « Morillon » à Choisy-Le-Roi délimité par l'avenue de Villeneuve-Saint-Georges et l'avenue de Danville.

⁵ Cela concerne le secteur de la Carelle à Villeneuve-le-Roi ainsi que la zone située au nord de la rue de Seine, entre la ligne de RER et la Seine, le faisceau ferré de Villeneuve-Saint-Georges et la zone pavillonnaire du coteau qui se trouve au Nord de la rue Paul Painlevé et de la voie de Seine.

L'urbanisation est très pavillonnaire, les litiges du premier PPRI ont été levés. La reconstruction après sinistre est désormais possible y compris en zone rouge, l'extension des habitations est envisageable dans la limite de 20 m² de S.H.O.N¹, comme la construction d'annexes (limitées à 15m² de S.H.O.B²). Ainsi les propriétaires des îles ou des quais de la Marne, peuvent envisager d'agrandir leur villa et construire un cabanon de jardin au niveau du terrain naturel pour y monter aisément leur bateau. Lorsque nous avons assisté à une réunion publique de présentation du PPRI révisé par la DDE dans la commune de Nogent-sur-Marne le 18 janvier 2007, l'atmosphère détendue qui régnait contrastait avec les violentes oppositions engendrées par le premier document. Mais, même si la prise de conscience du risque était réelle, cela témoignait moins de la part des élus et des populations d'une volonté d'intégration du risque dans l'aménagement d'un territoire aux caractéristiques bien spécifiques que d'un soulagement à la perspective de pouvoir entreprendre de petits travaux dans sa propriété. Cette réunion nous a donné l'impression que le PPRI était un document qui ne concernait pas un projet collectif d'intérêt général, mais qui touchait avant tout les intérêts particuliers, ce qui est sa négation même. La situation est différente dans la vallée de la Seine, dans la mesure où les espaces concernés par le PPRI sont en pleine mutation et où des projets de grande ampleur sont en train de voir le jour. Mais le zonage finalement établi ne donne pas non plus l'impression d'une intégration du risque dans les réflexions sur le renouvellement urbain. Nous pouvons notamment nous demander comment le risque va être pris en compte et géré dans les aménagements futurs de l'OIN. Un grand nombre des acteurs rencontrés nous ont affirmé qu'il était du devoir de l'État de réaliser des constructions exemplaires mais la question des inondations n'a que peu fait partie des réflexions de l'EPA après sa mise en place³.

¹ Surface hors œuvre nette.

² Surface hors œuvre brute.

³ En janvier 2008, il n'y avait eu que quelques réunions générales sur le sujet.

Nature du projet/zone	Zone bleue centre urbain	Zone violette zone urbaine dense	Zone orange autre espace urbanisé	Zone rouge Zone de grand écoulement	Zone verte
Equipements sensibles	1er plancher > PHEC pour garantir le fonctionnement	1er plancher > PHEC pour garantir le fonctionnement	1er plancher > PHEC pour garantir le fonctionnement	interdiction	interdiction
Activités/ Equipements en secteur diffus	Niveau du terrain naturel ou de la voirie	Niveau du terrain naturel ou de la voirie. Emprise au sol < 60%	Niveau du terrain naturel ou de la voirie. Emprise au sol < 30% en zone foncée, <40% en zone claire		
Activités/ Equipements en grande opération	Niveau du terrain naturel ou de la voirie	Niveau du terrain naturel ou de la voirie. Emprise au sol < 50%	Autorisés dans certains cas uniquement		
Habitations nouvelles en secteur diffus	Règle du « Duplex »	Règle du « Duplex », emprise au sol < 40%	1er plancher > PHEC, Emprise au sol < 30% en zone foncée, <40% en zone claire		
Habitations nouvelles en grande opération	Règle du « Duplex »	1er plancher > PHEC, Emprise au sol < 50%, étude hydraulique et mesures compensatoires en zone foncée	Interdites sauf en cas de renouvellement urbain ou en secteurs OIN		
Extensions d'habitations	Règle du « Duplex » Possibilité d'extension sous la cote 1924 limitée à 20 m ² de SHON	Règle du « Duplex » Possibilité d'extension sous la cote 1924 limitée à 20 m ² de SHON Emprise au sol < 40%	Règle du « Duplex » Possibilité d'extension sous la cote 1924 limitée à 20 m ² de SHON Emprise au sol < 40% en zone claire, <30% en zone foncée		
Changement de destination pour un usage d'habitation	Un niveau complet habitable par logement > PHEC	Un niveau complet habitable par logement > PHEC	Un niveau complet habitable par logement > PHEC	interdiction	interdiction
Opérations mixtes	La règle applicable est celle correspondant à l'usage des planchers	La règle applicable est celle correspondant à l'usage des planchers	La règle applicable est celle correspondant à l'usage des planchers		

Tableau 2.19 : Principes de prescription par zones pour le second PPRI du Val-de-Marne de novembre 2007. (Source : notice de présentation du PPRI)

CHOISY-LE-ROI
Zonage réglementaire

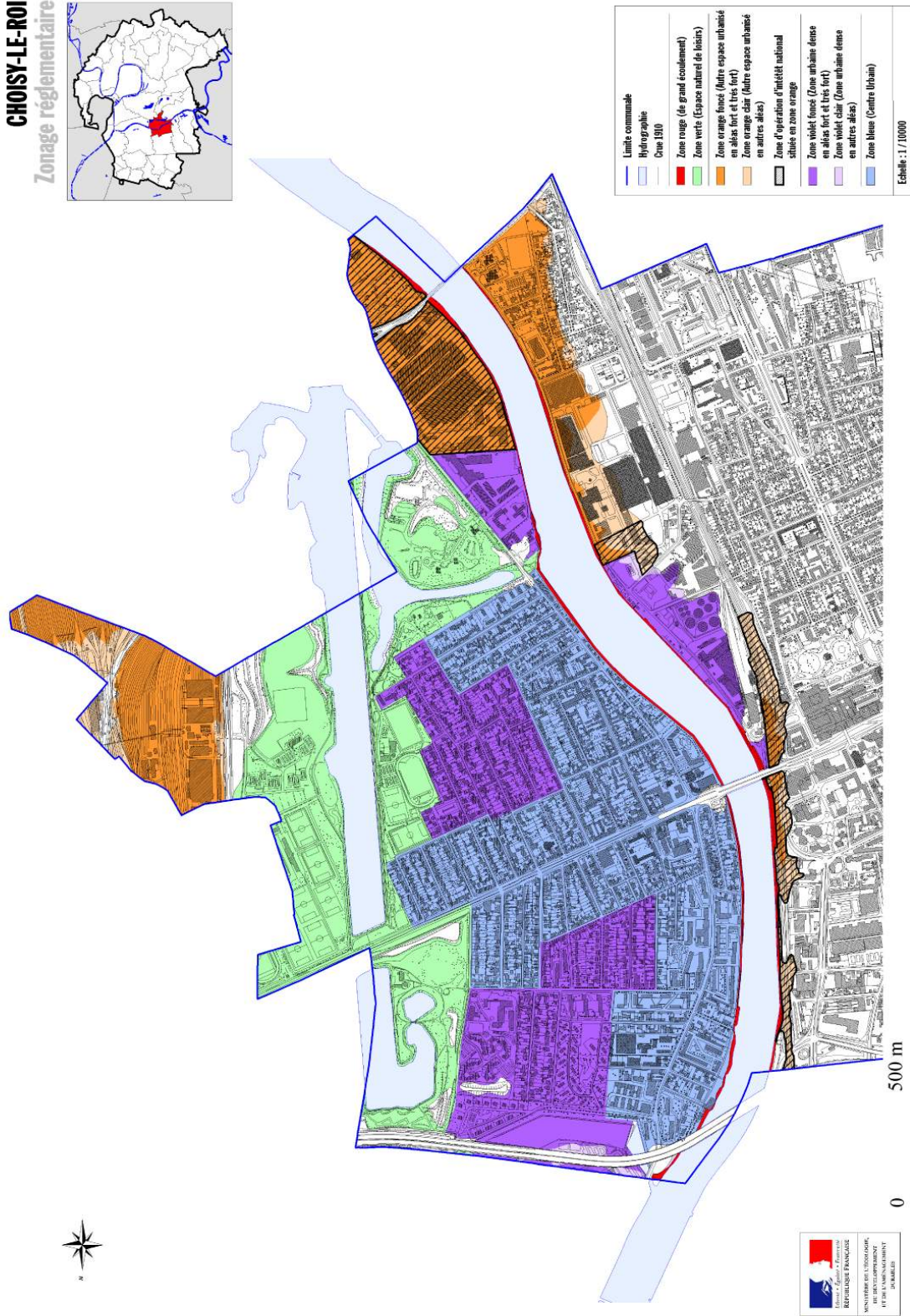
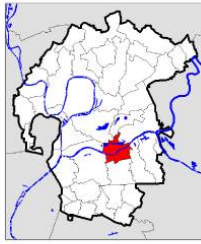


Figure 2.12 : Cartographie du zonage réglementaire du PPRI de 2007 pour la commune de Choisy-le-Roi (Source : DDE, 2007).

De surcroît, la définition de l'aléa elle-même est négociée pour correspondre aux enjeux humains. Ainsi, la notion de champ d'expansion des crues est très floue dans les documents de prévention du risque. Le terme est défini dans la circulaire du 24 janvier 1994 comme les secteurs « non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés » et qui peuvent stocker un volume d'eau important, comme les terres agricoles, les espaces verts urbains et périurbains, les terrains de sport, les parcs de stationnement, etc. Cela représente en réalité peu d'espaces dans un département très urbanisé. Cela engendre des conflits dans les communes lorsque les services de l'État indiquent aux communes qu'il est impératif de définir des champs d'expansion des crues. C'est le cas par exemple à Villeneuve-le-Roi ou à Valenton. Pour cette dernière la notion même est insensée¹ dans un espace urbanisé. Si la commune comprend tout à fait que l'on puisse définir des zones à risque ainsi que des espaces où l'on est susceptible d'être inondé, il n'est pas envisageable de permettre l'expansion de la crue puisque les habitants sont là ! Appliquer la référence 1910 dans la ZAC de Pompadour, cela revient pour la commune à faire de ce quartier une zone d'expansion des crues. Or, « l'objectif d'une ZAC n'est pas de permettre l'extension des crues, c'est d'être une zone d'aménagement, de logement, de développement économique ».

Nous retrouvons la même ambiguïté en anglais avec la notion de *functional floodplain*. Le PPS 25 en donne une définition² proche de celle de la circulaire française, il s'agit d'espaces susceptibles de stocker d'importants volumes d'eau en cas de crue. Mais à l'échelle locale, il est difficile de délimiter exactement ces espaces. Ainsi, les auteurs du SFRA de l'Est londonien, notent qu'il s'agit d'une notion subjective et qui peut susciter diverses interprétations. C'est pourquoi ils considèrent que cela correspond à l'espace recouvert par une crue de fréquence de 0,5% partout où cela est possible, auquel s'ajoutent les espaces de basses altitudes situés à proximité de surfaces en eau (20 m pour les rivières et les fossés), ce qui permet d'inclure les canaux de drainage.

Le caractère artificiel du PPS25 est également remis en cause en Angleterre. Certains acteurs lui reprochent d'entrer en contradiction avec d'autres politiques gouvernementales. Il est ainsi en contradiction avec le PPS3³ *Housing* qui invite les autorités locales et les promoteurs à urbaniser en priorité les espaces de friches (*brownfield lands*), afin de préserver les espaces naturels (*greenfields*). L'objectif affiché par le gouvernement est que 60% des nouveaux logements soient construits dans des espaces de friches. Or, ces espaces sont

¹ Pour les services municipaux interrogés en février 2006, il s'agit même d'une « insulte » (selon leurs propres termes) de la part des services de l'État, comme si la commune était moins urbaine que Paris ou la petite couronne. Le vocabulaire est ici intéressant parce qu'il montre qu'il n'est plus vraiment question de densité de population ou de nature des équipements, mais d'urbanité. A travers de tels discours, on a l'impression que lorsque les services de l'État cherchent à définir des champs d'expansion des crues afin de gérer les inondations (et donc pour eux lorsqu'ils cherchent à résoudre un problème technique), c'est pour les populations locales une atteinte à leur identité urbaine.

² « This zone comprises land where water has to flow or be stored in times of flood » (PPS 25). « the unobstructed or active areas where water regularly flows in time of flood » (PPG 25).

³ Paragraphes 40 à 44.

majoritairement situés dans les vallées fluviales, dans la mesure où beaucoup d'industries lourdes se sont implantées au XIXe siècle près des cours d'eau. En outre l'objectif du PPS25 de renforcer le contrôle de l'Agence de l'Environnement sur l'intégration du risque dans les projets d'aménagement, est peu compatible avec le désir très clairement affiché de l'État d'accélérer la procédure d'approbation des permis de construire. De surcroît, il y a relativement peu de conflits sur la définition des différentes zones, dans la mesure où les autorités locales semblent pour l'instant peu se soucier du PPS 25, notamment pour les *boroughs* du *Thames Gateway*. Le *borough* de Newham est situé à 67% dans la plaine inondable. Or, dans le cadre du PPG 25 si un espace était bien protégé, on pouvait y implanter tout type d'aménagement, ce qui était le cas pour Newham. Mais avec le PPS 25, la situation est différente puisque le texte indique qu'un aménagement doit être situé en priorité en zone 1 avant d'étudier les possibilités d'implantation en zone 2 et 3. Lorsque l'Agence de l'Environnement a fait une présentation des implications du PPS 25, les trente *planners* de Newham, consternés, sont restés silencieux¹. Le zonage annoncé ne correspondait pas à leurs pratiques traditionnelles. Par conséquent, il est difficile d'avoir du recul sur cette question du zonage, puisque selon les dires de l'Agence de l'Environnement, plus qu'une évolution par rapport au PPG 25, le PPS 25 constitue une *révolution* pour Londres².

En définitive, l'analyse des systèmes anglais et français nous amène à réfléchir sur le sens et le statut des limites du zonage. La nature des conflits diffère dans les deux pays, dans la mesure où en Angleterre, la limite ne peut être contraignante. Même si le rôle de l'Agence de l'Environnement a été renforcé dans le contrôle des permis de construire accordés en zone inondable, la décision finale est à la libre appréciation des autorités locales dans leurs plans d'aménagement, et surtout aux promoteurs dans la conception de leurs projets immobiliers. Le zonage n'est absolument pas réglementaire comme en France. Indicatif dans le PPG 25, il est devenu beaucoup plus incitatif dans le PPS25, mais il n'est pas question d'obligation. Le caractère imposé des PPR ne les rend pas moins ambigus et « hybrides ». D'un côté, il s'agit d'une servitude d'utilité publique et par conséquent les limites de zone constituent une contrainte très forte à laquelle les différents acteurs doivent se soumettre, mais de l'autre pour s'intégrer aux problématiques d'aménagement à l'échelle locale, le document est négocié et le zonage final reflète davantage le poids des enjeux politiques que la nature du risque. La question des limites et des frontières fait partie intégrante de la gestion du risque, et constitue peut-être le problème le plus complexe, dans la mesure où territorialiser le risque, c'est créer volontairement une discontinuité entre un espace à risque et un espace qui ne l'est pas. L'analyse du PPRI révisé du Val-de-Marne pose un certain nombre de questions. De l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés, il s'agit d'un document plus clair et qui est le résultat de négociations plus importantes. La DDE a mené un important travail de discussions avec les différents acteurs afin de saisir la complexité des enjeux. Mais le document final, en levant les

¹ Selon l'Agence de l'Environnement.

² Entretien du 17 avril 2007.

principales objections au premier PPRI, est très consensuel, ce qui amène à s'interroger sur son utilité. Quelle est la valeur d'un zonage réglementaire, où les contraintes les plus gênantes pour le développement urbain ont été éliminées, car non prises en compte ? A quoi sert le zonage, si les limites perdent de leur valeur ? Les intérêts particuliers l'emportent sur l'intérêt général défini grâce aux travaux scientifiques. Certaines personnes en charge de la rédaction du PPR nous ont confié en privé leur découragement, se demandant l'utilité d'un document où ce qu'on interdit d'un côté, est autorisé d'un autre ! Cela pose la question de la démocratie et du bon déroulement des débats démocratiques, mais aussi celle des responsabilités en cas de crise.

2.2. La question de l'échelle pertinente.

La compréhension de l'échelle constitue une autre limite importante à l'appropriation et la mise en application des outils de gestion mis en place par l'État en France et en Angleterre.

En France, les atlas des zones inondables sont réalisés au 1/25000^e et les PPR sont en général élaborés au 1/10000^e voire au 1/5000^e si les enjeux sont importants. L'échelle peut être parfois même plus précise comme c'est le cas pour le PPRI du Val-de-Marne¹ qui s'appuie sur une base de données au 1/2000^e. Mais les services de l'État rappellent qu'il reste un grand nombre d'incertitudes, notamment en limite de zone, et qu'il ne faut pas « zoomer » sur les cartes communiquées dans le cadre du PPR pour avoir des informations plus précises, mais réaliser des études plus détaillées, en tenant compte très précisément de la topographie et du foncier. Toutefois la notion d'échelle reste souvent assez confuse dans les esprits des populations et des acteurs concernés. Les services municipaux que nous avons rencontrés reprochent souvent au plan de zonage réglementaire d'être peu opératoire pour gérer au quotidien des actes d'application du droit des sols qui se font à l'échelle de la parcelle. Les services instructeurs des permis de construire considèrent que cela fait peser sur eux une lourde responsabilité et se demandent s'il faut modifier le zonage à chaque fois qu'un pétitionnaire prouve qu'il n'est pas en zone inondable. A cela les services de l'État répondent que le PPR n'a pas vocation à réglementer à l'échelle de la parcelle. Selon eux, il serait même illusoire qu'il le fasse dans la mesure où leur objectif premier est d'avoir une approche globale du risque, sans entrer dans la complexité du détail. Pour le MEEDA, il est nécessaire de rappeler que la cartographie du risque est toujours imprécise, que c'est un leurre de croire que l'on peut déterminer le risque de manière précise. Le risque demeure une inconnue qui doit être interprétée par les services des collectivités. Même si des travaux insistent sur le fait que la

¹ La cartographie au 2000^e est rare pour les PPR. Elle a pu être menée grâce à l'existence d'une cartographie constituée par un géomètre pour les projets routiers. La base de données a été mise à jour, notamment grâce à l'ajout d'une cote z déterminée par photointerprétation, un point tous les 10 m avec une incertitude de plus ou moins 10 cm, ce qui a permis de recalibrer un certain nombre de limites. Selon, la DDE, le travail a été extrêmement utile car il a forcé les maires et les services des collectivités à regarder ce qui se passait en détail sur leur territoire.

connaissance de l'aléa à l'échelle de la parcelle est le préalable à toute démarche de prévention (AFIGEO, AFPCN, 2004), il semble difficile de concevoir que de telles études incombent aux services de l'État, dans la mesure où leur objectif est d'apporter une réponse plus globale que le règlement de toutes les bordures litigieuses.

Le système anglais semble apporter une réponse pertinente à cette question de l'échelle avec les documents d'évaluation du risque qui doivent être réalisés à différents niveaux. Ainsi les régions réalisent une évaluation du risque dans les RSS, les autorités locales doivent élaborer à l'échelle de leur territoire un *strategic flood risk assessment* (SFRA), et les promoteurs enfin doivent réaliser un FRA (*flood risk assessment*) à l'échelle d'un projet précis. Cette nouveauté introduite par le PPS 25 permet d'appréhender le risque à la fois de manière globale en pensant la cohérence d'ensemble du fonctionnement d'un territoire, et de manière précise, en analysant par exemple dans le détail le système d'écoulement des eaux et l'impact de la construction d'un bâtiment sur celui-ci.

Au sein du Grand Londres, un SFRA a d'abord été réalisé. Le *Strategic Flood risk assessment for East London* a été réalisé par les cabinets d'étude Entec et JBA à la demande de l'Agence de l'Environnement et du *Thames Gateway London Partnership*¹. Il s'agit d'un document élaboré en octobre 2004 non pour une seule autorité locale mais pour un regroupement de onze d'entre elles. L'étude est intéressante car elle concerne onze *boroughs* riverains de la Tamise, qui sont le terrain d'importants projets de renouvellement urbain. Cela permet de dépasser les limites administratives peu pertinentes des *boroughs*, en ce qui concerne le risque et de mener une réflexion approfondie sur l'enjeu du risque pour un ensemble d'autorités locales qui sont confrontées aux mêmes problématiques de développement local. Le SFRA se veut un outil d'aménagement afin d'aider les autorités locales à trouver le bon équilibre entre développement de l'urbanisation et gestion du risque. Le TGLP reprend ici le concept de « *balanced management* »² développé par l'Agence de l'Environnement à propos de cet espace. L'objectif du SFRA est ainsi de permettre aux autorités locales de mettre en œuvre le *sequential test* du PPG 25 (figure 2.13) et d'intégrer le risque dans leurs documents d'urbanisme. De plus, le SFRA présente différents *scenarii* afin d'étudier plus précisément le niveau de risque réel si l'on prend en compte les infrastructures de protection existantes ainsi que le risque résiduel (figure 2.14) en cas de rupture des digues ou en cas d'inondation exceptionnelle. L'échelle de réflexion est ici l'échelle d'une structure « intercommunale » destinée à avoir une vision du risque adaptée à la spécificité du *Thames Gateway*, mais le SFRA ne

¹ Le *Thames Gateway London Partnership* est une organisation non institutionnelle qui fait du lobbying pour le renouvellement urbain de douze autorités locales de l'espace de la *Thames Gateway* compris dans le Grand Londres. Il s'agit d'un partenariat public-privé qui agit à la fois à l'échelle de Londres et à l'échelle nationale afin que des moyens suffisants soient accordés au renouvellement urbain de cet espace. Un des directeurs adjoints est membre du *regional flood defence committee*.

² « The Environment Agency's vision for the Thames Estuary is one of **balanced management** which allows for economic growth while protecting, enhancing and making the most of natural resources... the successful integration of long-term flood risk management is a vital element in this strategy. » (*Thames Gateway and Flood Risk Management - A Preliminary Assessment*, Environment Agency, May 2003).

prétend nullement gérer l'incertitude¹. Le SFRA constitue une base pour des études plus détaillées si nécessaire². La démarche est originale car le TGLP n'est pas un acteur institutionnel et la réalisation des SFRA incombe théoriquement, d'après le PPS 25, aux autorités locales.

L'évaluation du risque réalisée pour le site olympique qui va accueillir les jeux de 2012 est un exemple de *Flood Risk Assessment* réalisé à l'échelle d'un projet spécifique. Le parc olympique est en effet concerné par un risque d'inondation de la rivière Lea. Les inondations peuvent être d'origine fluviale, voire d'origine marine, puisque l'influence de la marée est visible dans cette section de la rivière. Les infrastructures de protection sont conçues pour une inondation d'une période de retour de 70 ans. L'élément aquatique est au cœur du projet olympique. Le site doit être une ville d'eau (*water city*). Un certain nombre d'infrastructures envisagées sont situées en zone inondable 2 ou 3 (c'est le cas par exemple du centre aquatique), mais il s'agit d'infrastructures peu vulnérables. Globalement, le projet conduit à une diminution du risque par les travaux de réhabilitation des cours d'eau et de création de zones humides qu'il envisage. Pour un grand nombre d'acteurs rencontrés, dont l'Agence de l'Environnement, le parc Olympique constitue un exemple innovant de la manière dont on peut vivre avec le risque. Nous analyserons plus en détail ce FRA en troisième partie.

¹ « The SFRA provides a framework for undertaking the PPG25 sequential test. Uncertainty in the SFRA is taken into account through a general precautionary approach to flood risk. [...]The scenarios are only a sample, but allow a balanced management approach to flood risk. Site specific Flood Risk Assessments will always need to be undertaken to refine the understanding of flood risk. » (TGLP, 2005).

² « It is important to reinforce the message that detailed flood risk assessments for specific sites or within a master planning exercise are still essential in order to fully consider flood risk and its management in appropriate detail.» (TGLP 2005).

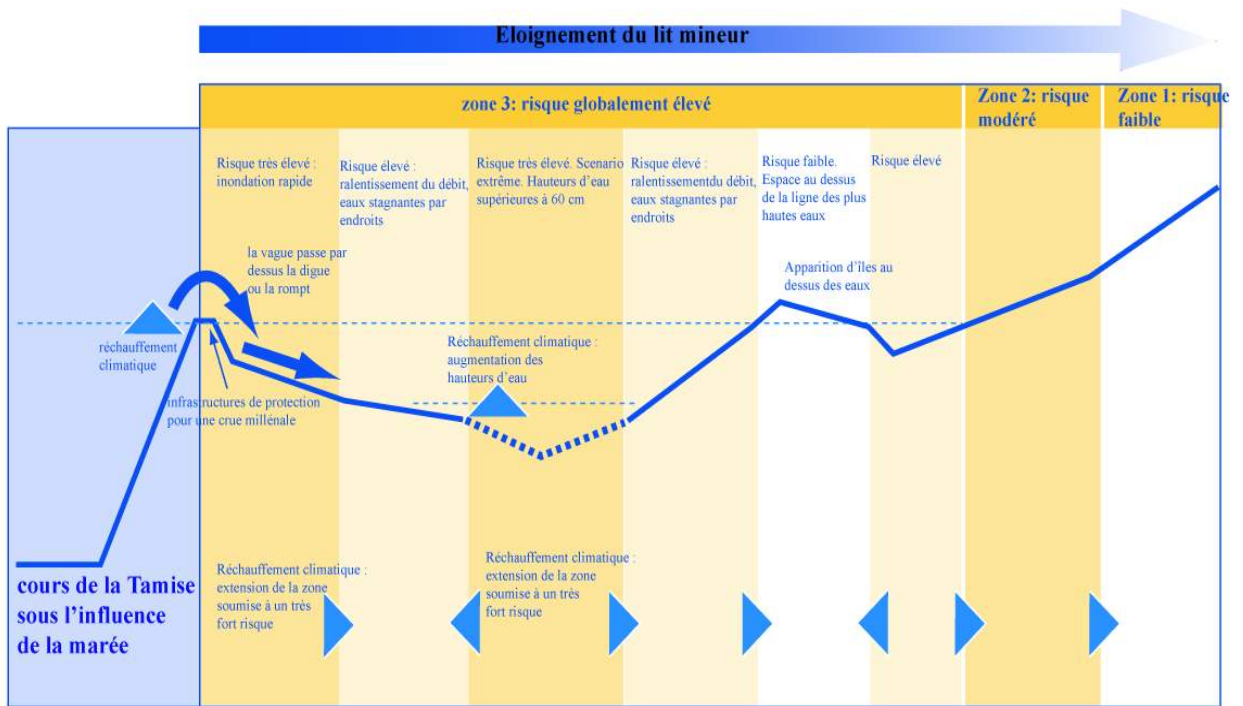


Figure 2.13 : Schéma d'application du *Sequential Test* du PPG 25 aux arrondissements riverains de la Tamise (Source TGLP).

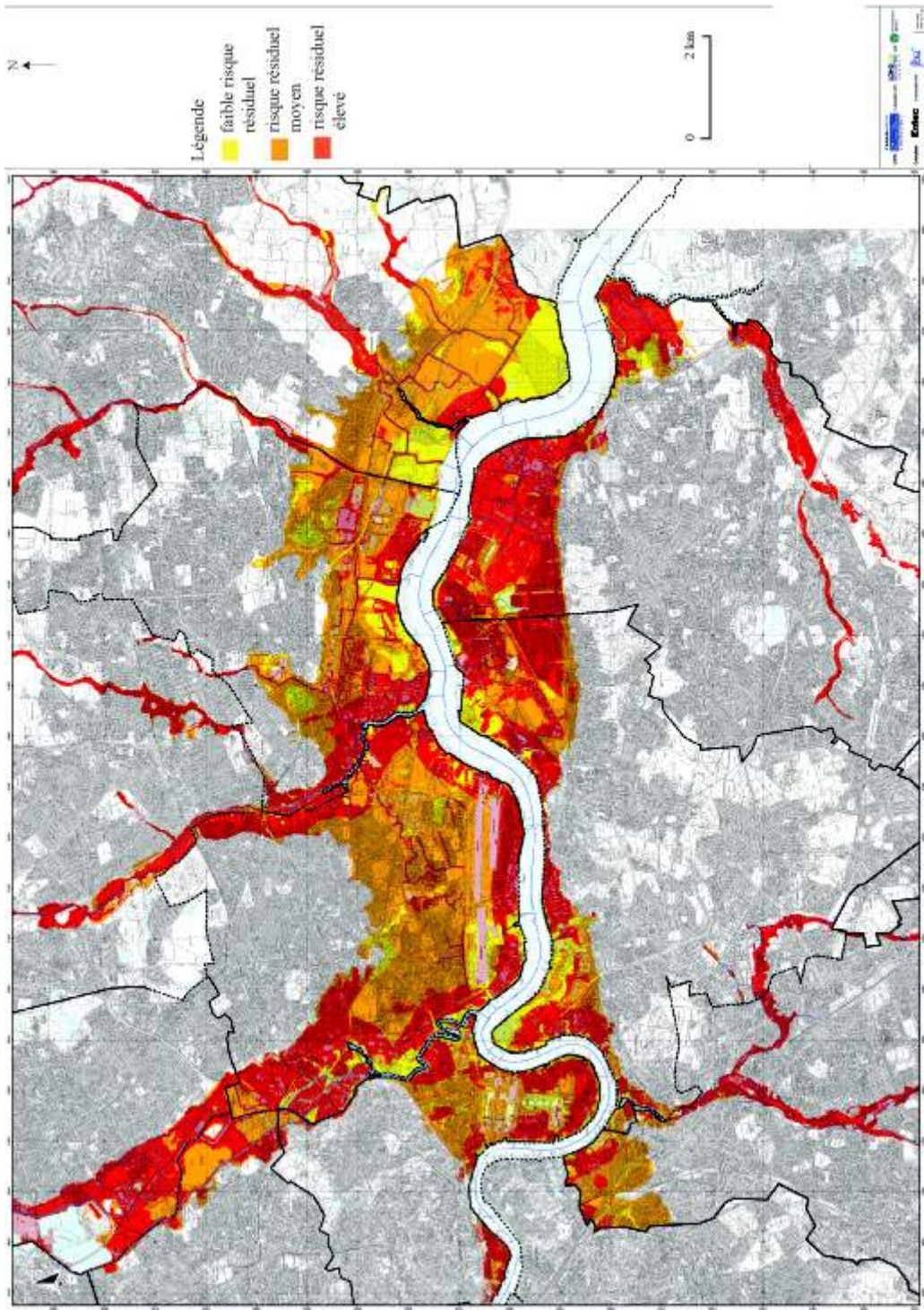


Figure 2.14 : Carte du risque résiduel du SFRA de l'Est londonien (source TGLP, 2005)

Si les articulations d'échelle semblent davantage possibles en théorie dans le système anglais, nous pouvons toutefois relever un certain nombre de limites. Des membres du TGLP insistent ainsi sur le fait que le secteur privé finance la plupart des FRA. Cela entraîne un système très fragmenté car les bases de données sont discontinues, et surtout les modèles hydrauliques utilisés varient d'un FRA à l'autre, par conséquent les choix techniques, les marges d'erreur diffèrent. En outre, les reproches faits par les populations suite aux inondations de l'été 2007 à propos des cartes de l'Agence de l'Environnement qui ne présentent pas le risque encouru par leur propriété, montrent que la notion d'échelle n'est pas comprise par tous. Il reste difficile à faire accepter, que, quelque soit le système, le risque nécessite une analyse multiscalaire constamment révisée. Ainsi le TGLP envisage un second SFRA tenant compte des modifications apportées par le PPS 25 et approfondissant les bases de données concernant les inondations par remontée de nappes et par ruissellement urbain (enquêtes personnelles).

Enfin, une première version du RFRA a été réalisée en juin 2007 et est actuellement l'objet d'une consultation informelle entre les acteurs concernés. Ce document d'une cinquantaine de pages, accompagné d'une dizaine de cartes, présente de manière synthétique les principaux enjeux de la gestion du risque au sein du Grand Londres (figure 2.15). Il est moins détaillé concernant l'aléa que le plan de gestion des inondations du bassin de la Tamise de l'Agence de l'Environnement (Agence de l'Environnement, 2007b), mais il est très clair et très pédagogique et apporte des pistes de réflexion intéressantes aux aménageurs. L'évaluation du risque à l'échelle régionale commence par un rappel tous les documents qui guident la gestion du risque au sein du Grand Londres. Ensuite, le document présente tous les types d'inondation auxquels est confronté le Grand Londres (inondation d'origine marine, inondation par débordement de fleuve, inondation par ruissellement pluvial, inondation du fait de l'obstruction des réseaux d'assainissement, inondation par remontée de nappe). Enfin dans une troisième partie, il évoque les principaux enjeux au sein du Grand Londres. L'objectif est de donner quelques recommandations succinctes pour prévenir le risque notamment dans les espaces concernés par des projets de régénération urbaine (tableau 2.20). Cela est d'ailleurs doublé d'une dimension prospective par le rappel que la situation existante est susceptible d'évoluer au cours du XXI^e siècle en fonction du réchauffement climatique. Toutefois le but principal de la troisième section est de recenser les lieux et les réseaux les plus vulnérables (centres villes, hôpitaux, écoles, aéroports, réseau ferré, réseau du métro, réseau autoroutier, réseau électrique, réseau d'eau, etc.). Cette évaluation stratégique du risque d'inondation à l'échelle régionale possède donc une double logique : une logique de prévention et une logique de gestion de crise.

<i>Opportunity areas</i>	Caractéristiques du risque inondation actuel	Réflexions sur le risque futur
<i>City Fringe</i>	Espace très urbanisé protégé des crues journalières par des digues, et des grandes marées par la <i>Thames Barrier</i> .	Après 2030 les digues vont devoir être surélevées. Les aménagements doivent se faire à une distance plus grande des berges de fleuves et à des altitudes plus élevées
<i>Isle of Dogs</i>	Espace très urbanisé protégé des crues journalières par des digues, et des grandes marées par la <i>Thames Barrier</i> .	Après 2030 les digues vont devoir être surélevées. Les aménagements doivent se faire à une distance plus grande des berges de fleuves
<i>London Riverside</i>	En amont de la <i>Thames Barrier</i> protégé par l'infrastructure et des digues. Industries portuaires qui doivent avoir un accès facile au fleuve. En aval de la <i>Thames Barrier</i> , une évaluation du risque doit être réalisée dans le cadre des aménagements projetés à <i>Barking Riverside</i>	Après 2030 les digues vont devoir être surélevées. Prévoir des espaces de champs d'expansion des crues. Laisser la possibilité de plusieurs <i>scenarii</i> de gestion des inondations en construisant à distance des berges.
<i>Lower Lea Valley</i> (dont Stratford)	Espace très urbanisé protégé des crues journalières par des digues, et des grandes marées par la <i>Thames Barrier</i> .	Après 2030 les digues vont devoir être surélevées. Les aménagements doivent se faire à une distance plus grande des berges de fleuves et à des altitudes plus élevées. Prendre en considération les interactions entre le fonctionnement hydrologique du fleuve et les influences de la marée. Tenir compte des modifications de la plaine inondables apportées par le site olympique.
<i>Royal Docks</i>	Protégés par la <i>Thames Barrier</i> en amont et par des digues en aval.	Après 2030 les digues vont devoir être surélevées. Prévoir des espaces de champs d'expansion des crues.

Tableau 2.20 : Risque actuel et risque futur d'inondation pour les principaux projets de renouvellement urbain du *London Thames Gateway*. (Source : Mayor of London, extraits du RFRA de 2007)

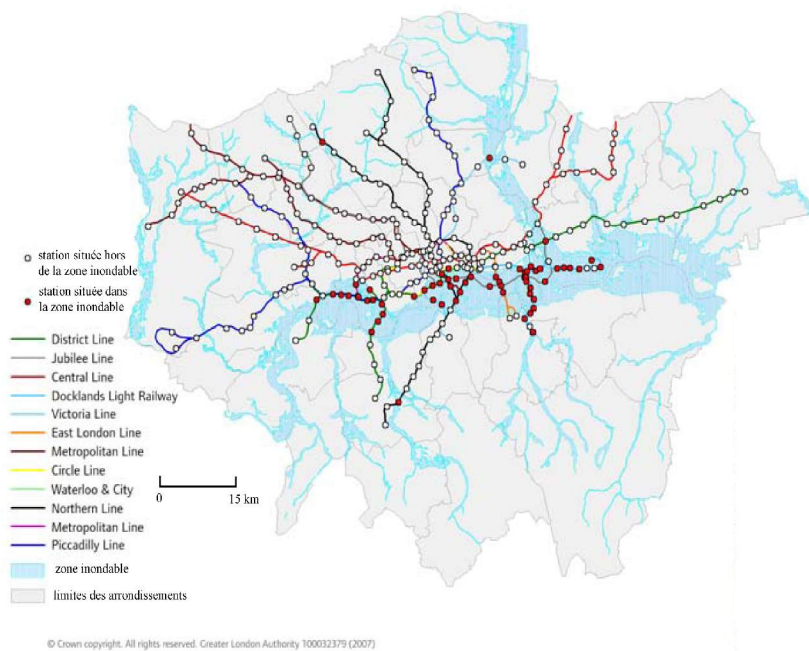


Figure 2.15 : L'exposition du réseau de métro aux inondations.
 (Source *Regional Flood Risk Appraisal*, 2007)

	PPRI du Val-de-Marne	Documents d'évaluation du risque dans l'Est londonien
Apports	<ul style="list-style-type: none"> - prise de conscience du risque de la part des acteurs locaux. Le risque a désormais une réalité spatiale. - PPR servitude d'utilité publique qui doit être annexé au PLU : les municipalités doivent en tenir compte. 	<ul style="list-style-type: none"> - évaluation du risque à différentes échelles. - cadre spatial du <i>Strategic Flood Risk Assessment</i> intéressant : le choix de l'échelle « intercommunale » permet d'intégrer les problématiques du renouvellement urbain.
Limites	<ul style="list-style-type: none"> - cartographie avant tout fondée sur l'aléa. - négociation de l'aléa pour répondre aux intérêts particuliers des différents acteurs. - limites administratives pas toujours pertinentes pour définir le zonage réglementaire (cf incohérences avec départements voisins). - pas de véritable réflexion pour intégrer la gestion du risque dans les stratégies d'aménagement. 	<ul style="list-style-type: none"> - cartographie avant tout fondée sur l'aléa. - peu de réalisations de <i>Flood Risk Assessments</i> à l'échelle des projets d'aménagement pour l'instant. - très grande hétérogénéité entre les différentes cartes réalisées. - manque de formation des acteurs locaux pour concevoir et interpréter les documents d'évaluation du risque.

Tableau 2.21 : Tableau comparatif des documents de prévention du risque dans le Val-de-Marne et dans l'Est londonien. (Réalisation : S. Beucher)

3. Les populations soutenues par les élus se lancent dans une « géopolitique à la petite semaine »¹ de la défense de leurs intérêts propres.

Il est intéressant ici d'analyser les conflits qu'entraîne l'adoption des politiques de prévention du risque dans la mesure où cela permet de mieux comprendre l'attitude des populations à l'égard de celui-ci.

3.1 Des différences entre la France et l'Angleterre.

En France, les éventuels litiges surgissent principalement à l'échelle locale, au moment où un PPRI est « imposé » aux populations locales. En Angleterre, les conflits sont moins nombreux. L'opposition de l'Agence de l'Environnement à un permis de construire en zone inondable suscite des conflits entre elle et les *spatial planners* de l'autorité locale concernée. Mais il y a peu de conflits entre la société civile et les acteurs institutionnels si ce n'est en cas de crise, soulignant l'inadéquation entre les politiques menées et la réalité des situations locales. Cela a été le cas par exemple lors des inondations de l'été 2007, où la politique gouvernementale d'implantation d'un grand nombre de nouveaux logements en zone inon-

¹ Expression employée par une des personnes rencontrée au ministère de l'écologie.

dable a été fortement remise en cause. En situation « normale », les groupes du *National Flood Forum*, ou les FRAGs¹ (*Flood Risk Action groups*) sont là pour coordonner à l'échelle locale l'action des différents acteurs et pour faire pression sur le gouvernement afin de mener une politique de prévention efficace ou pour s'adapter rapidement en cas de crise.

3.2 L'attitude des populations face aux politiques nationales : la défense des intérêts particuliers.

En France, existent deux catégories d'opposants au PPRI : les élus d'une part, les riverains constitués en association d'autre part. Il s'agit de deux courants d'opposition qui peuvent se rejoindre, si des intérêts communs apparaissent. Les élus peuvent agir soit individuellement soit en se constituant en association. Dans le Val-de-Marne, trois associations d'élus traitent de la question des inondations : la Corima (Association des Maires de communes riveraines de la Marne et de ses affluents), la commission des communes bordées d'eau de l'AMIF (Association des Maires d'Île-de-France) et l'APPRIMS 94 (Association de communes pour la protection des habitants et la prévention des risques d'inondation de la Marne et de la Seine en Val-de-Marne). Cette dernière, créée à l'occasion de la prescription du PPRI et présidée par le maire de Valenton, a mené l'action la plus importante pour faire pression sur les services de l'État afin qu'ils modifient la réglementation du PPRI. Mais, d'une manière générale, les réunions de ces associations, très espacées dans le temps n'ont guère d'efficacité. Les élus ont souvent plus de poids à l'échelle individuelle, surtout lorsqu'ils sont députés.

Les associations de riverains sont le plus opposées au PPRI (tableau 2.22). Celles-ci se sont créées pour la plupart en 2000, lors de la phase d'enquête publique du premier PPRI et elles ont parfois été rejointes par des associations de défense de l'Environnement. Elles concernent majoritairement les riverains de la Marne, et en particulier les habitants des îles qui récusent le zonage rouge de leur propriété, l'interdiction de toute reconstruction après sinistre, et l'interdiction d'extension de leur résidence. Leurs discours insistent sur leur statut de victime. L'association PPRI (pour la protection des riverains et des Îliens) dans le Val-de-Marne évoque par exemple la « France d'en bas »², méprisée, maltraitée, « spoliée » par les technocrates. La référence à la France d'en bas, qui désigne au départ une inégalité socio-économique forte, peut ici prêter à sourire lorsqu'on connaît le prix du mètre carré sur les îles

¹ Les FRAGS désignent trois groupes de personnes mis en place par l'Agence de l'Environnement et les autorités locales après les inondations de la Tamise à l'ouest de Londres de janvier 2003. Les membres en sont des représentants de l'Agence de l'Environnement, de la *Thames Water*, des autorités locales ainsi que de la société civile. Leur objectif est de comprendre ce qui s'est passé lors des inondations de 2003 afin de mettre en place une politique pertinente de réduction du risque.

² « La grande nouvelle de cette année, c'est qu'il paraît qu'on va enfin tenir compte de la « France d'en bas ». Si c'est vrai, on devrait en profiter. Après tout rien n'est plus bas que des inondables (sauf bien sûr nos camarades inondés qui n'ont – hélas – pas manqué cette année) ». (Source : site internet de l'association PPRI <http://membres.lycos.fr/ppri>.)

et les berges de la Marne : on a affaire à des populations qui n'appartiennent pas, loin s'en faut, à des catégories défavorisées ou même modestes. Le regroupement en association n'a pas pour objectif de mieux exprimer l'intérêt général mais de donner plus de poids à des intérêts particuliers. Toutefois ces associations ont alerté les pouvoirs publics sur les incohérences de zonage du PPRI du Val-de-Marne et ont conduit les élus à s'engager dans la bataille. Ainsi le fait que l'un des adjoints au maire de Créteil habite sur une île de la Marne n'est pas étranger au soutien apporté par les élus à l'association PPRI, au moment de l'enquête publique.

Les tracts communs rédigés par les huit associations de la vallée de la Marne en 2000 ont la même portée. Bien que moins virulente, l'Association des « Inondables de Choisy » créée en 1998¹, après la prescription du PPRI, témoigne également de la crainte des populations de la dévalorisation de leur bien parce qu'elles habitent en zone inondable. Presque dix ans après, l'évolution des prix du foncier montre que cette crainte était totalement infondée bien au contraire, mais cela révèle l'impossibilité pour les riverains de dépasser l'échelle de leur propriété pour avoir une vision plus globale du risque. La lisibilité de la politique étatique en matière de gestion des risques ne semble pas évidente aux populations, ce qui peut expliquer en partie les conflits et les échecs. Elles reprochent la plupart du temps aux services de l'État de ne pas tenir compte des protections existantes (murettes anti-crues, barrages réservoirs), de ne pas réhabiliter des ouvrages vétustes comme la vanne-secteur du canal Saint-Maur², ou de ne pas financer d'autres infrastructures permettant d'assurer la protection des populations en cas d'inondation. Lorsqu'elles dépassent la critique et la polémique pour proposer des solutions au gouvernement, il s'agit systématiquement d'infrastructures lourdes de protection.

¹ Il s'agit de la seule association à avoir réagi pendant la phase d'élaboration du PPR et non seulement lors de l'enquête publique. Cela s'explique parce qu'il s'agissait d'un quartier anciennement urbanisé où les habitants connaissaient le problème des inondations par leur famille, et parce qu'ils ont été informés par les services municipaux.

² La boucle de la Marne qui contourne Saint-Maur n'est pas navigable. Un canal qui relie Joinville-le-Pont au pont de Maisons-Alfort permet aux bateaux de circuler. La vanne-secteur est l'écluse présente sur ce canal. L'ouvrage, datant de 1932 est aujourd'hui vétuste, mais un grand nombre d'acteurs demandent sa réhabilitation pour que le canal puisse permettre d'évacuer une partie des eaux de la Marne en cas de crue.

Nom de l'association	Commune d'appartenance	Création à l'occasion du PPRI du Val-de-Marne
Association des îles d'Amour et du Moulin	Bry-sur-Marne	oui
Pour la Protection des Rive-rains et des Iliens (PPRI)	Bry-sur-Marne	oui
Association de lutte pour un PPRI équitable	Le Perreux-sur-Marne	oui
Association syndicale des propriétaires de l'Île des Loups (ASPIL)	Le Perreux-sur-Marne	oui
Comité de l'Île Fanac	Joinville-le-Pont	non
Association pour la Sauvegarde de l'Environnement de Polangis (ASEP)	Joinville-le-Pont	non
Association de l'Île des Loups et des Bords de Marne	Nogent-sur-Marne	oui
Comité de sauvegarde du Bras du Chapître et de ses abords	Créteil	oui
Les Inondables de Choisy-le-Roi	Choisy-le-Roi	oui

Tableau 2.22 : Associations qui se sont opposées au PPRI du Val-de-Marne.

La plupart de ces associations ont périclité une fois le premier PPRI approuvé, quand d'autres (notamment l'association PPRI) n'ont repris leur activité qu'au moment de la révision.

III. Les difficultés de coordination entre l'échelle nationale et l'échelle locale

L'analyse des conflits que suscitent les politiques nationales de prévention des risques traduit essentiellement des divergences d'intérêts entre les différentes échelles d'action ainsi qu'un manque de coordination entre ces échelles.

1. Les logiques différentes de l'État et des acteurs locaux.

1.1 La conception étatique : une conception qui n'est pas partagée par tous les services.

Parce qu'il est garant de la sécurité des citoyens, l'État a mis en place dans les années 1990 une politique de prévention contre les inondations afin de limiter les catastrophes ainsi que les dommages aux biens et aux personnes. Il s'agit de dépasser la seule construction d'in-

frastructures lourdes de protection telles les digues ou les barrages. Le risque étant un objet complexe, la réponse à l'incertitude étant difficile à définir, l'enjeu est de trouver des mesures alternatives afin d'agir de façon différenciée sur le risque, à plusieurs niveaux. L'État a ainsi essayé d'intervenir sur l'aménagement du territoire en limitant la concentration croissante des enjeux dans les zones à risque. Mais cette politique de prévention telle qu'elle s'est mise en place depuis les années 1990 ne fait pas l'unanimité au sein de l'ensemble des services concernés directement ou indirectement par la gestion des inondations.

La définition d'une politique de prévention du risque se situe à l'interface entre le secteur de l'environnement et celui de l'aménagement et de l'équipement. Elle nécessite donc une étroite coordination entre différents services de l'État. Or lors des débats sur la loi Barnier, le personnel de l'équipement s'est fortement opposé au texte, arguant que la planification était son domaine de compétence et d'action¹. Les PPR sont nés contre les autres documents d'urbanisme et en particulier contre le POS. Les divergences d'opinion sont encore visibles aujourd'hui selon le parcours professionnel des personnes rencontrées². Les personnes ayant travaillé dans le passé à l'équipement ont une vision beaucoup plus souple des PPR et moins centrée sur l'aléa que les personnes issues d'autres services du ministère de l'écologie.

Nous constatons des faits identiques en Angleterre où le DEFRA a longtemps mené une politique structurelle de lutte contre les inondations sans se préoccuper de l'aménagement aux mains du ministère de l'environnement et des transports (devenu aujourd'hui le ministère des communautés et du gouvernement local). La stratégie *Making Space for Water* tend à créer des liens entre les deux ministères, mais les différences de culture et de discours sont encore très nettes.

En France, ces divergences se retrouvent également au sein des services déconcentrés de l'État. Ainsi lorsque la DRE et la DIREN Île-de-France ont travaillé sur la charte régionale des PPR (DIREN, DRE, 1997), de nombreux compromis ont été nécessaires car deux logiques s'opposaient dans les discussions : d'un côté la conviction de la nécessité de développer le parc du logement en Île-de-France et de l'autre la volonté de préserver les milieux naturels. Les contradictions peuvent également exister entre des documents émanant d'un même ministère comme c'est le cas en Angleterre entre le PPS 25 qui vise au contrôle de l'urbanisation dans les lits majeurs et le PPS 3 sur le logement qui fait la promotion de l'urbanisation des *brownfields* pourtant majoritairement situés en zone inondable.

La volonté d'accélérer l'instruction des permis de construire (en France la réforme est applicable depuis le 1er octobre 2007) s'inscrit également dans cette attitude paradoxale qui d'un côté veut simplifier les procédures et de l'autre approfondir les études de risque.

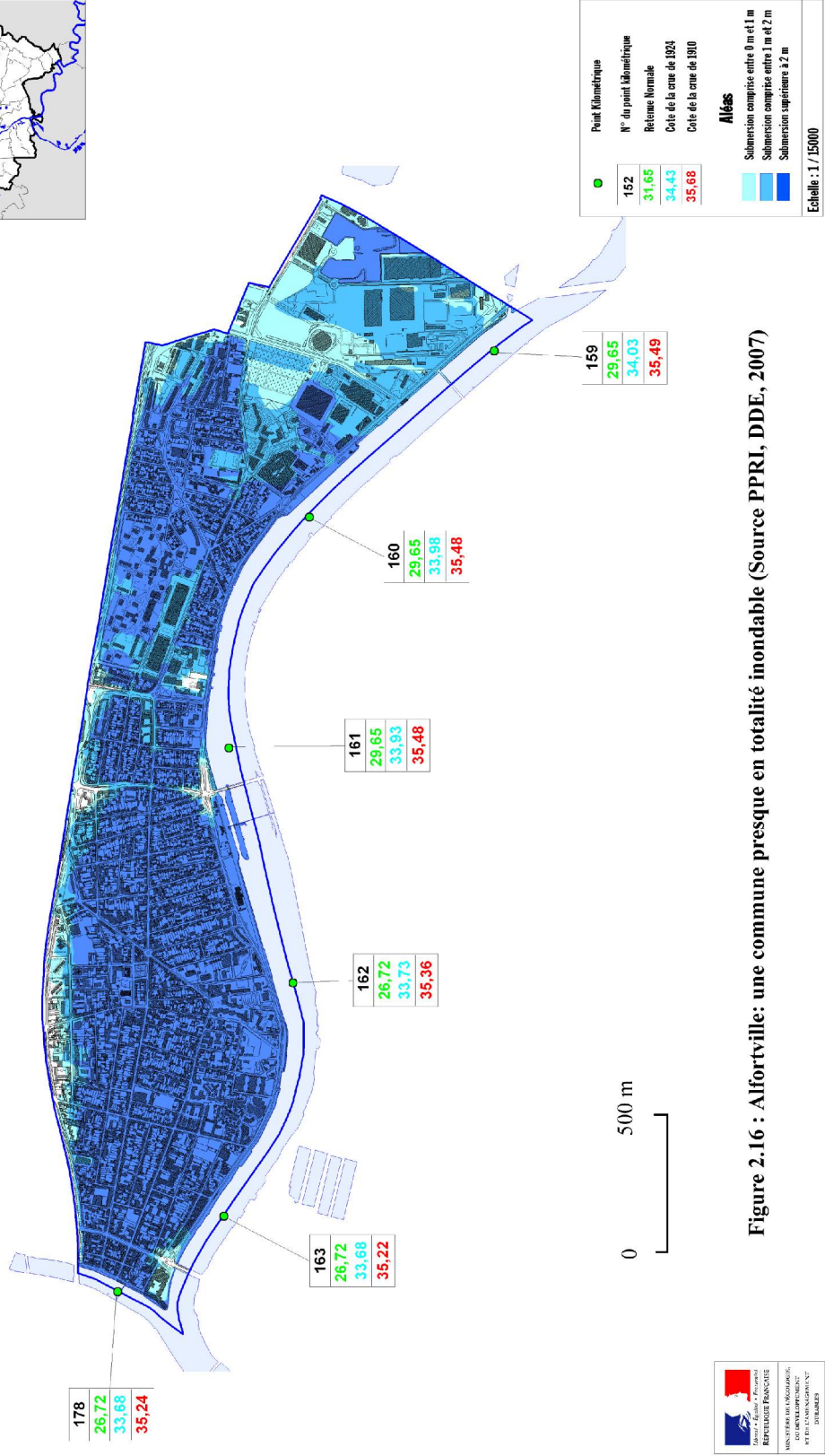
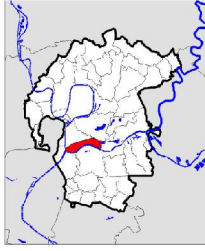
¹ Selon des personnes rencontrées au ministère de l'écologie en juin 2006.

² Il faut préciser ici que nous avons mené l'ensemble de nos entretiens avant la fusion de l'équipement et de l'écologie en un grand ministère en mai 2007.

L'Agence de l'Environnement britannique ne dispose par exemple que de 21 jours pour analyser en détail un permis de construire en sus de ses fonctions habituelles. En France, selon la DDE¹, la réforme des permis de construire n'a pas diminué les études hydrauliques mais implique une plus grande responsabilisation des pétitionnaires. Avant la réforme, pour les grands aménagements, si une étude hydraulique devait être réalisée, celle-ci était étudiée par les Services de la Navigation de la Seine qui émettaient un avis sur le permis afin d'aider les instructeurs. Désormais, les études hydrauliques fournies par les pétitionnaires doivent être directement lisibles par les services instructeurs, à la charge des premiers de faire faire l'étude par un cabinet compétent qui doit fournir par écrit ses conclusions. La seconde transformation majeure apportée par la réforme est que les plans de l'opération ne doivent plus obligatoirement figurer dans le dossier d'obtention du permis de construire. L'instructeur du permis va prendre en considération l'emprise au sol, voir si les surfaces habitables sont au dessus de la limite des plus hautes eaux connues, mais il n'est pas en mesure de voir si en sous-sol, sont prévus des garages, seuls usages possibles avec le PPR, ou une buanderie. La réforme a mis en place un régime déclaratif où les services instructeurs sont obligés de faire confiance au déclarant. Pour l'instant, elle suscite des incompréhensions chez ces services, qui sont réticents à s'engager, car ils restent dans le schéma traditionnel où ils sont responsables. La DDE a la charge, de son côté, du contrôle de légalité des permis de construire. Ne pouvant examiner tous les permis de construire, elle a créé un outil SIG permettant de cibler les zones de risque et contrôle spécifiquement les permis déposés dans cette zone.

¹ Interrogée à ce sujet en janvier 2008.

ALFORTVILLE
Aléas



0 500 m

Figure 2.16 : Alfortville: une commune presque en totalité inondable (Source PPRI, DDE, 2007)



L'analyse du PPR du Val-de-Marne révèle également les difficultés de définir une vision étatique unique. Le conflit porte à l'origine sur la commune d'Alfortville. La carte des aléas présentée par la DDE à la commune en 1998 a provoqué un véritable choc à cette dernière : la quasi-totalité de la commune est en zone inondable avec des hauteurs d'eau supérieures à deux mètres (figure 2.16) 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. De longues discussions entre la commune et la DDE s'en sont suivies. Des solutions ont été proposées par la commune, mais rejetées (comme l'équipement en bateaux pour évacuer en cas de crise). La solution semble être trouvée avec la règle du duplex¹ proposée par le maire d'Alfortville. Mais la DIREN s'y oppose fortement, considérant d'une part que cela est contraire à l'objectif de sécurité des personnes développé dans la charte régionale et craignant d'autre part que cela soit la porte ouverte à d'autres assouplissements du PPR (enquêtes personnelles²). Le préfet du Val-de-Marne demande l'arbitrage du préfet de région et lors d'une réunion très conflictuelle³, la règle du duplex est finalement acceptée par l'ensemble des acteurs : les besoins de l'aménagement l'ont emporté.

1.2. La logique principale qui anime les acteurs locaux : le développement de leur territoire.

Dans un contexte de compétitivité territoriale de plus en plus vive, la nécessité de gérer les inondations représente une contrainte très forte pour les communes. Ainsi la mise en valeur des territoires communaux passe souvent par la réappropriation des espaces des bords de fleuve qui constituent des lieux stratégiques en matière de transport, de logement en raison d'une plus grande disponibilité foncière, et d'un cadre vie valorisant.

Les communes raisonnent en termes d'attractivité du territoire⁴ et cherchent plutôt à minimiser tout ce qui peut constituer une contrainte pour leur développement territorial. La logique de prévention des inondations mise en place par l'État dans les années 1980 s'oppose à la logique de mise en valeur du territoire⁵. Ce n'est pas qu'elles ne s'intéressent pas aux inondations : l'expérience des inondations passées a conduit les communes à renforcer les murettes de protection, à faire respecter la règle 1924 + 20 pour les constructions en bord de fleuve. Cependant, elles ne comprennent pas la radicalisation du discours de l'État impliquée

¹ Autorisation de construire en dessous de la cote 1910 à condition qu'il y ait un niveau refuge situé au dessus de cette cote.

² Selon nos enquêtes à la DDE, à la DIREN et à la DRE, les conflits d'intérêts ont été très importants entre ces différentes organisations lors du premier PPR.

³ Selon un responsable de la DDE, la réunion s'est éternisée, certains voulaient partir, le préfet du Val-de-Marne répétait qu'il avait le temps, qu'il fallait nécessairement trouver une solution. A 18 heures, après presque 4 heures de discussion, la règle du duplex passe et cela débloque une situation qui allait également devenir conflictuelle à Ivry-sur-Seine et à Vitry-sur-Seine.

⁴ Et en termes de taxe professionnelle et de taxe d'habitation, sources essentielles de revenus.

⁵ Selon un élu d'Alfortville, « il ne peut y avoir d'aménagement complet d'un territoire si l'on ne raisonne qu'en terme d'inondation ».

par la politique des PPR, dans la mesure où elles considèrent qu'il n'y pas aggravation du risque en Île-de-France comme cela peut-être le cas dans les régions méditerranéennes. Au contraire, les communes pensent que la construction des barrages en amont de la capitale rend impossible la survenue d'une inondation type 1910. De plus, elles soulignent les incohérences entre la politique actuelle menée par l'État et ses actions passées. La ville de Créteil¹ insiste sur le fait que l'urbanisation des îles et des bords de Marne date des années 1980 au moment où les services de l'État étaient instructeurs des permis de construire. L'État ne peut donc aujourd'hui interdire une urbanisation qu'il a lui-même impulsée. La contrainte imposée par l'État est jugée inutile ou en tous cas disproportionnée² car inappropriée à la situation de l'agglomération parisienne où ne peuvent survenir que des crues lentes qui ne menacent pas directement les vies humaines. Pour les communes étudiées ici, on ne peut appliquer la même politique autoritaire que celle mise en œuvre dans le Sud-Est de la France soumis à des inondations torrentielles.

La critique vis-à-vis de l'État est d'autant plus violente que l'architecture particulière des pouvoirs en Île-de-France crée une situation exceptionnelle. Ainsi, les équilibres entre échelon étatique et pouvoirs locaux, et notamment la ville de Paris, restent tout à fait singuliers par rapport aux autres régions françaises. Plus qu'ailleurs, l'État conserve des compétences particulières, car historiquement, le pouvoir central s'est toujours méfié de la commune de Paris. La ville-centre a de fait un statut particulier et le maire ne dispose pas de l'intégralité des pouvoirs conférés aux autres élus. Paris reste, selon les termes d'Estèbe et de Le Galès (Estèbe et Le Galès, 2003), « une ville d'État gouvernée par l'État » et la commune fait figure de « nain politique ». Or, la faiblesse institutionnelle du maire contraste avec la situation des maires de banlieue, si bien que l'on assiste à une vive opposition entre la ville-centre et les communes périphériques. Les enjeux spécifiques de Paris font que l'attention des pouvoirs publics est focalisée sur elle, ce qui est très mal perçu par les populations des communes de banlieue, qui y voient une inégalité de traitement inacceptable, dans laquelle l'État est de surcroît juge et partie (Beucher, Reghezza, 2008). La contestation des PPR par les municipalités fait donc ressortir plus généralement des tensions entre centre et périphérie ou Paris et banlieue. Lors de nos entretiens à Créteil ou à Choisy-le-Roi, nous avons ressenti très fortement ces tensions. Le PPR y est perçu par les services municipaux en partie comme l'expression de la volonté de l'État d'inonder la banlieue pour protéger la capitale³. Certaines communes interrogées, politiquement à gauche vont même jusqu'à dire que la ville de Paris, politiquement à droite au moment de la prescription du PPRI « cherche à faire payer aux

¹ Lors d'un entretien en mars 2007

² Les discours des services municipaux à l'égard des représentants de l'État sont parfois très virulents. Ainsi à Choisy-le-Roi, les représentants de la DIREN sont qualifiés d' « ayatollahs » qui veulent stériliser des quartiers entiers.

³ Pour certaines personnes rencontrées, les services de l'État cherchent à tout prix des champs d'expansion des crues dans le Val-de-Marne, parce que l'on n'a pas voulu en créer dans Paris, dans le quartier de Bercy par exemple à la place du ministère des finances ou de la grande bibliothèque. Elles rappellent que la devise de Paris « *fluctuat nec mergitur* » n'est pas compatible avec les intérêts de la banlieue.

communes de gauche la protection de Paris ». Un tel discours peut être aisément déconstruit puisque Paris est passé de droite à gauche et que même si le département du Val-de-Marne s'affirme à gauche, les nuances politiques y sont très variées. Cela montre néanmoins qu'en Île-de-France la gestion des inondations est un enjeu politique très fort. Les représentants de la DDE en charge du premier PPRI prescrit en 1998 soulignent¹ que les positions politiques des communes ont pu jouer dans les négociations. L'opposition des villes communistes « était très violente », mais au-delà des propos très contestataires, « il était possible de discuter, car les communistes, fondamentalement centralisateurs, sont en définitive très respectueux de l'État ». La discussion était également ouverte avec « les communes situées dans la mouvance des gaullistes historiques qui croyaient également dans l'importance de l'autorité étatique ». Pour ces deux tendances politiques, l'État joue un rôle d'expert indispensable. En revanche « les communes apparentées UDF ont un discours plus critique vis-à-vis de l'État dans la mesure où elles sont favorables à la réduction des échelons de prise de décision. » Enfin, les communes PS ont « une attitude beaucoup plus fuyante » et sont apparues à la DDE peu impliquées par la question des inondations.

D'une manière générale, bien que la plupart des communes rencontrées admettent que le PPRI², en tant que servitude d'utilité publique, constitue un bon outil, qui « dit le risque » et qui peut être un garde-fou nécessaire dans le cadre de l'instruction des permis de construire, elles considèrent qu'il s'agit d'un outil insuffisant qui n'apporte pas de réponse globale au risque. Pour la commune de Joinville par exemple³, la contestation du PPRI a été avant tout un moyen d'interroger le texte et d'affirmer la position de la commune. Les communes attendent de l'État qu'il les protège (et donc qu'il investisse dans des barrages comme celui de la Bassée) plus qu'il ne les contraigne. Nos entretiens dans les différentes communes ainsi que l'analyse des observations des différents acteurs indiquées dans l'enquête publique⁴ du PPR de 2007 nous ont permis de mettre en évidence l'usage indifférencié des termes de prévention et de protection chez la plupart des acteurs locaux. Pour ceux-ci, la politique de prévention

¹ Entretien de juin 2006.

² Quelques responsables des services municipaux considèrent toutefois que le PPR n'a rien changé si ce n'est que l'on dépense plus d'argent. Pour certains il s'agit d'un geste de principe, dans la mesure où les études d'aléa sont réalisées « par des bureaux d'études qui font du copier coller de commune en commune parce que personnes ne les lit, et où elles sont laissées dans le tiroir » (propos d'une personne d'un service municipal interrogé).

³ La commune qui contestait le zonage de l'île Fanac a entamé une action en justice et fait appel devant le Conseil d'État en 2000. La requête a été rejetée en 2006, mais l'important pour les élus est que cette action en justice a permis de renégocier le PPRI, de poser de nouvelles questions.

⁴ On trouve par exemple dans le rapport d'enquête publique les remarques suivantes :

« L'APPRIMS défend l'intérêt des ouvrages de protection contre les crues, le rapport entre le coût de ces ouvrages et celui des dégâts en cas d'inondation étant de l'ordre de 1 à 10. »

Le conseil municipal d'Ivry-sur-Seine « a donc donné un avis favorable à la révision, mais avec deux réserves, l'une pour souhaiter une conception du PPRI qui se situe dans un cadre plus large que la géographie départementale, et, l'autre, pour demander la prise en compte des ouvrages de protection réalisés depuis 1910 et, surtout, de ceux dont la réalisation n'est pas programmée. Il déplore l'inaction de l'État dans la promotion de ces ouvrages de prévention. »

« La prévention des inondations passe aussi par la réalisation d'ouvrages de protection. La construction du barrage de la Bassée devrait être entreprise rapidement. »

contre les inondations réside avant tout dans l'investissement dans des mesures structurelles de protection. Lors de nos entretiens, l'échelle du bassin versant a souvent été avancée par les communes comme la plus pertinente pour gérer les inondations, moins par conviction scientifique que pour l'espoir qu'elle apportera la réalisation d'infrastructures de protection en l'amont de leur territoire.

En définitive, si le PPR a permis une certaine prise de conscience du risque chez les acteurs locaux, le décalage entre les conceptions étatiques et les intérêts locaux lui fait perdre beaucoup de sa valeur. L'analyse de la révision du PPRI du Val-de-Marne achevée en 2007 montre que pour les communes qui ont obtenu satisfaction sur les points qu'elles contestaient, le PPRI n'est plus qu'un texte de loi parmi beaucoup d'autres, annexé au PLU. Bien loin d'intégrer le risque dans leurs réflexions d'aménagement, les communes finissent par considérer que les inondations constituent un enjeu qui n'est pas de leur ressort¹.

La mise en application à l'échelle locale de politiques définies à l'échelle nationale apparaît encore plus difficile en Angleterre étant donné le faible pouvoir de décision que possèdent les autorités locales. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne la gestion des inondations qui n'est absolument pas au centre de leurs préoccupations. Nous n'avons obtenu que très peu d'entretiens avec les autorités locales. De plus, nos entretiens avec des responsables de la planification dans l'arrondissement de Tower Hamlets, Greenwich et Barking and Dagenham révèlent des attitudes très contrastées face au risque. A Tower Hamlets, les *planners* n'ont nullement conscience du risque d'inondation auquel est soumis l'arrondissement. La seule personne « experte » dans le domaine, est un ingénieur de formation, possédant des compétences techniques sur les *flood defences*. En fonction dans l'arrondissement depuis longtemps, il a une vision sur plus long terme que ses collègues, mais son discours demeure uniquement centré sur l'aléa et les caractéristiques physiques de la crue. A Greenwich le *spatial planner* que nous avons rencontré était en charge de la coordination des politiques sectorielles pour l'ensemble des projets d'aménagement sur le territoire de l'arrondissement. Il nous a semblé avoir conscience du risque qu'il a qualifié de faible actuellement mais susceptible d'augmenter rapidement (jusqu'à une inondation par génération). Mais concernant les actions concrètes que mène l'arrondissement pour gérer les inondations, il est resté beaucoup plus vague. Selon lui, la principale responsabilité des autorités locales est d'intégrer le risque (au même titre que d'autres préoccupations environnementales) dans les plans locaux d'urbanisme. Toutefois sur la carte qu'il nous a présentée, les inondations de la Tamise n'étaient pas représentées (seul le risque d'inondation des affluents du fleuve était ponctuellement cartographié !). Les plus au fait des enjeux de la gestion du risque à l'échelle locale restent le *planning officer* et l'*environmental sustainability team leader* que nous avons rencontrés à Barking and Dagenham. Ils ont insisté sur la portée du PPG25 puis du PPS25 qui ont permis une véritable intégration de la problématique risque dans les projets d'aménage-

¹ Pour les services municipaux de Charenton-le-Pont, la commune « a un simple rôle de validation du PPRI ».

ment alors qu'auparavant il s'agissait de mesures sporadiques. Toutefois, leurs réponses nous ont donné l'impression que leur rôle était d'appliquer le *sequential test* du PPS 25 mais sans nécessairement chercher à réfléchir plus avant à la problématique du risque. Leurs réflexions portaient d'avantage sur les questions plus larges de développement durable.

D'une manière générale, nos entretiens ainsi que nos analyses des plans locaux d'aménagement montrent que les autorités locales commencent à s'intéresser aux inondations, sous l'impulsion des textes nationaux comme le PPS 25 mais dans une logique plus globale de lutte contre le réchauffement climatique. L'analyse des réponses données par les différents acteurs lors de la phase de consultation publique du PPS 25 est à cet égard significative. Les autorités locales y expriment trois craintes majeures. Elles craignent de ne pas avoir suffisamment de ressources financières pour réaliser des SFRA à l'échelle de leur territoire. De même, elles craignent de ne pas avoir à leur disposition de personnel suffisamment expert sur ces questions. Enfin, elles considèrent que le PPS 25 ne donne pas assez d'informations concernant le réchauffement climatique et son impact prévisible à court et moyen terme¹.

Si la gestion du risque préoccupe assez peu les structures locales dans la mesure où cela contraint leur développement territorial, les problèmes de gestion de crise reviennent très fréquemment dans leurs discours. Dans le Val-de-Marne, l'ensemble des élus locaux ou des services municipaux rencontrés ont conscience que la survenue d'une crue type 1910 pourrait avoir des conséquences dramatiques sur le fonctionnement de leur territoire. Nos entretiens ainsi que l'analyse des observations faites lors de l'enquête publique permettent toutefois de distinguer des positions différentes quant à la gestion de crise. La plupart des communes nous ont fait part des difficultés à réaliser leur plan communal de sauvegarde (PCS). La plupart du temps, lorsque les communes ont réalisé leur PCS, il s'agit d'un document provisoire comme à Joinville-le-Pont, ou bien les communes ont conscience des limites du document comme à Maisons-Alfort, Villeneuve-le-Roi, Créteil, Charenton ou encore Alfortville. Ainsi à Villeneuve-le-Roi, la commune regrette que l'élaboration du PCS ne soit pas l'occasion de mettre en place une coordination, notamment avec les services de polices et les pompiers voire aussi avec les agents de l'éducation nationale. Mais cela est difficile selon elle, car le PCS est de la responsabilité du maire tandis que les missions de gestion de crise des services de police ou des pompiers nécessitent l'accord du préfet. Le PCS réalisé par la commune sur la base d'une sectorisation de la zone inondable définit donc l'organisation interne des services municipaux

¹ « There were some concerns that in the light of climate change predictions, PPS 25 needed to take a more restrictive line on development in flood risk areas. Historically, for economic and transport reasons, developments often needed to be located near to watercourses and the coast. However, where these links no longer apply, it was felt that the focus of regeneration and development should now be moved to areas of lower flood risk ».

« In relation to uncertainties in taking into account the effects of climate change, particularly in the long-term, clear guidance was sought both by planners and the other sectors including professional bodies and associations. Planners were concerned that policies which expressly included allowances for climate change could be challenged, creating more uncertainty. One suggestion was that the Environment Agency should produce flood risk maps which took climate change predictions into account. » (Department of Communities and Local Government, *Consultation on PPS 25: Development and Flood Risk*, December 2006)

en précisant les rôles de chacun en ce qui concerne les renseignements, les secours, l'attribution des moyens, la liaison entre les acteurs. L'action des services extérieurs n'est pas prise en compte. La commune a tout de même réalisé une simulation de crise¹ avec une équipe d'astreinte envoyée par un bureau d'étude extérieur (géré par un ancien pompier). Cela lui a permis de constater que le PC de crise manquait de cartes du secteur inondé, qui pourraient faciliter la coordination de l'action. Pour la commune de Maisons-Alfort, le principal intérêt de la réalisation du PCS est la discussion ainsi permise avec les services de l'État et les communes voisines. Cependant, rien n'est validé et personne n'a une vision très claire de l'organisation des secours et de leurs véritables moyens d'actions. La société SNFRE a d'ailleurs proposé à la commune un dispositif de barrières amovibles qui s'implantent en deux heures par quatre personnes, mais la commune n'a pas répondu à l'offre car en réalité, pour le bon fonctionnement du dispositif il faut réquisitionner une centaine d'agents, ce qui n'est pas envisageable. Pour les services municipaux de Maisons-Alfort, « la commune peut être dans l'organisationnel mais absolument pas dans l'opérationnel qui nécessite le recours aux services de l'État ». Pour la plupart des communes interrogées, la gestion de crise reste de la compétence de l'État. Le plan communal de sauvegarde de la commune de Valenton se résume à quelques propositions d'hébergement parce que la commune dit ne pas disposer de documents qui puissent lui permettre de faire plus. Ces difficultés pour réaliser le PCS sont d'ailleurs très présentes dans le rapport d'enquête publique du PPR de 2007².

En réalité, cette question de la gestion de crise est surtout problématique pour les communes dont une majeure partie du territoire serait touchée par une inondation type 1910. Ainsi, la commune de Créteil a conscience des limites de son plan de secours, mais n'est pas trop inquiète sur ses capacités de relogement en cas d'inondation, une grande partie du territoire communal se trouvant hors de la zone inondable. En revanche, la commune d'Alfortville avoue avoir élaboré un plan de secours uniquement « pour faire plaisir au préfet ». Profitant de son appartenance à la communauté d'agglomération de la Plaine centrale, elle a établi dans son PCS son poste de crise au niveau de la zone d'activité Europarc située sur le territoire communal de Créteil, mais elle a bien conscience que ce dispositif ne permettrait pas de répondre à une crise de grande ampleur. Dans ce cas, il faudrait en effet évacuer 40 000

¹ Cette simulation a consisté à interdire l'accès de certains secteurs au niveau de la voirie, à réquisitionner des équipements publics pour pouvoir accueillir des victimes, procéder à l'évacuation des personnes âgées en priorité, à commander des repas, à organiser la communication en interne par papier pour laisser les téléphones libres pour recevoir les appels de la population et de la police, à faire attention aux journalistes, en autorisant seulement le chargé de communication à répondre aux questions de la presse.

² « Si une inondation centennale devait se produire, les plans de secours communaux, se révéleraient à l'évidence insuffisants. Il faut dans le Val-de-Marne mettre au point un plan de secours spécialisé inondation (PSSI) similaire à la zone de défense de Paris. » (Maire-adjoint de Joinville-le-Pont).

« une autre question importante concerne l'articulation du PPRI avec les autres documents et plans d'intervention, ne serait-ce que le PSSI (plan de secours et de sauvegarde en cas d'inondation) et le PCS (plan communal de sauvegarde). La ville n'a pas reçu d'information de la part de l'État sur les mesures qu'il envisage de prendre, les moyens qu'il a la capacité de mobiliser et les aides de toute nature qu'il pourrait apporter en cas de crise » (la Directrice générale des Services, représentant le Maire de Maisons-Alfort).

personnes, 20 000 appartements seraient inondés ; et cela relèverait d'une organisation militaire qui dépasse complètement le niveau local. La commune de Joinville considère qu'une gestion intercommunale de la crise serait plus pertinente car elle permettrait une mise en commun des ressources. Mais d'autres communes s'opposent à cela : c'est le cas de Villeneuve-le-Roi, selon laquelle les communes voisines (ici Villeneuve-Saint-Georges par exemple) sont aussi démunies qu'elle face aux inondations.

La thématique des plans de secours révèle encore une fois une opposition entre les acteurs locaux et les services de l'État, les communes de banlieue et la capitale. Si le Plan de secours spécialisé inondation zonal (PSSIZ) mis en place en 2006 concerne théoriquement toute la zone de défense de Paris, c'est-à-dire l'ensemble de l'Île-de-France, les communes du Val-de-Marne considèrent qu'il apporte des réponses avant tout à la capitale. Ainsi la commune de Valenton affirme ne jamais avoir été contactée dans le cadre de l'élaboration du PSSIZ « sauf pour savoir si elle pourrait réserver des zones de stationnement pour les voitures des Parisiens, alors que la ville ne sait même pas comment elle relogerait ses 4000 habitants vivant en zone inondable ! » Pour les communes interrogées, le PSSIZ « cherche à protéger les lieux de décision et du pouvoir central dans la capitale, au détriment de la banlieue ». Or, le PSSIZ n'a pas pour objectif d'être un document directement opérationnel, mais de s'interroger sur les enjeux de la gestion de crise dans la zone de défense de Paris, afin de permettre la continuité des activités en cas de crise de grande ampleur.

Dans le cadre de l'enquête publique de la seconde version du PPR, de nombreuses communes, ainsi que le Conseil général du Val-de-Marne ont demandé d'une part qu'un PSSI soit réalisé à l'échelle du département¹, et d'autre part que le PPR fasse référence à cette question problématique des secours. A cela les services de la DDE répondent qu'une déclinaison du plan de secours zonal de l'Île-de-France en plan départemental (Val-de-Marne) est en cours d'élaboration avec les services de l'État concernés. La DDE rappelle également l'obligation pour les communes sur lesquelles un PPR est prescrit d'élaborer un PCS, mais indique qu'un paragraphe sur ce type de document pourra être ajouté à la notice de présentation. Toutefois si « dans la notice de présentation du PPRI, des indications générales sont apportées sur les plans de secours, [...] pour des raisons de sécurité publique, il n'est pas possible de diffuser l'ensemble des dispositions de ces plans. »

Le besoin d'articuler à l'échelle locale la prévention du risque et la gestion de crise est également très net en Angleterre. Le PPS 25 rappelle que conformément au *Civil Contingencies Act* de 2004 des forums locaux sur la résilience (*Local Resilience Forums*) composés de membres des services de secours (*Emergency Services*), des autorités locales et de l'Agence de l'Environnement, doivent être mis en places afin de se préparer à une crise potentielle. Les services de secours doivent d'ailleurs être consultés lors de la préparation des documents locaux d'aménagement pour que soient prises en compte dès la première étape du système

¹ Document présenté dans la troisième partie

d'aménagement les questions d'évacuation éventuelle des populations. Le SFRA de l'Est londonien rappelle également la nécessité d'intégrer les plans d'évacuation dans l'évaluation du risque, notamment pour les espaces situés derrière des digues susceptibles de se rompre¹. Un *London Flood Response Strategic Plan* existe d'ailleurs depuis mars 2007, rédigé par le *London Resilience Partnership*² et qui définit les rôles des différents acteurs publics et privés concernés, en amont de la crise, pendant et après celle-ci (tableau 2.23). Ce document est essentiel car le dernier plan de secours de la ville de Londres pour les inondations datait d'avant la construction de la *Thames Barrier* ! Cependant, il est pensé indépendamment du PPS25 et le lien entre prévention et gestion de crise est d'autant plus difficile à établir en Angleterre qu'à l'échelle des autorités locales, il n'existe aucune communication entre les *spatial planners* et les *emergency planners* ; ces deux corps de métiers ne se parlent pas, ce qui pose de réelles difficultés pour la gestion des inondations.

En définitive, les difficultés de mise en oeuvre des politiques de gestion du risque s'expliquent par les différences de conception entre les acteurs nationaux (gouvernement et Agence de l'Environnement anglaise), d'un côté, et les autorités locales, de l'autre. L'État souhaite mettre en place une politique globale de gestion des inondations fondée sur la prévention, tandis que les acteurs locaux, préoccupés par le développement de leur territoire ne s'inquiètent que de la gestion de crise.

¹ Cette idée a d'ailleurs été nettement mise en avant lorsque nous avons rencontré les concepteurs du SFRA en avril 2007.

² Le *London Resilience Partnership* a été institué en 2002 après les attentats du 11 septembre 2001 à New York qui ont fait prendre conscience aux Londoniens de la grande vulnérabilité des métropoles mondiales. Il dépend du *Government Office* de Londres et est chargé de préparer et planifier les crises potentielles à l'échelle régionale et surtout coordonner les actions. Il est composé de deux entités, le *London Regional Resilience Forum* chargé de la rédaction de plans de secours sur des thématiques très variées et de la *London Resilience Team* qui remplit un rôle de secrétariat pour le forum.

Acteur	Type de risque géré	Rôle avant la crise	Rôle pendant la crise	Rôle après la crise
Autorité locale	Inondation fluviale, inondation d'origine marine	Constitution de bases de données afin d'évaluer la vulnérabilité des biens et des personnes Réalisation de plans de secours et de <i>scenarii</i> de crises.	Activation de la cellule de crise à l'échelle de l'arrondissement. Coordination avec l'Agence de l'Environnement (pour l'alerte et pour la consolidation des <i>flood defences</i> et l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de crise, notamment réseaux de transports. En cas de crise, le chef de l'exécutif d'une des autorités locales se constitue <i>Local Authority Gold</i> , c'est-à-dire que face à la crise, il représente les 33 arrondissements londoniens.	Remise en état des biens de l'arrondissement endommagés, relogement des populations, travail avec services d'hygiène et de santé.
<i>Metropolitan Police Service</i>	Tous types d'inondation (inondation fluviale, d'origine marine, ruissellement urbain)	Coordination avec l'Agence de l'Environnement. Plans pour garantir la continuité d'activité. Exercices de gestion de crise.	Garantir la sécurité. Evacuation, gestion du trafic, assistance auprès de l'Agence de l'Environnement.	Mise en place d'une cellule de gestion de l'après crise.
<i>City of London Police</i>	Tous types d'inondation	Identification des zones les plus à risque à partir des données fournies par l'Agence de l'Environnement. Réalisation de plans de secours. Diffusion de l'information auprès des populations et des services concernés.	Evaluation des enjeux humains et matériels. Assistance pour l'évacuation. Garantie de la sécurité des propriétés évacuées. Travail avec l'arrondissement de la City pour un retour à la normale aussi rapide que possible.	Mise en œuvre du plan de retour à la normale en coordination avec les services de l'arrondissement.
<i>London Fire Brigade</i>	Inondation fluviale, inondation d'origine marine	Organisation des secours.	Gestion de l'urgence. Assistance pour le pompage des eaux. Priorité aux inondations qui menacent la vie humaine, ou si la catastrophe s'accompagne de feux ou d'explosions.	Assistance aux autres organisations pour minimiser les impacts sur les sociétés.
GLA	Tous les types d'inondation	Evaluation du risque à l'échelle régionale; aide à la réalisation de SFRA, réalisation d'un plan de gestion afin que le maire soit le porte parole du Grand Londres en cas de crise.	Coordination avec les autres acteurs.	Mise en place de fonds pour permettre le retour à la normale si nécessaire.
<i>Government Office for London/ London Resilience Team</i>	Tous les types d'inondation	Réalisation et test du <i>London Flood Response Strategic Plan</i> .	Aide apportée au RCCC afin de coordonner l'action des différents acteurs à l'échelle régionale et avec les autres régions. Rôle de relais avec le gouvernement.	Aide à la mise en œuvre des plans de retour à la normale. Analyse des retours d'expérience.
<i>Transport for London.</i>	Tous les types d'inondation.	Analyse des impacts d'une inondation sur le réseau.	Continuité d'activité, gestion des inondations pour le métro, coordination avec autres acteurs pour les bus.	

<i>Thames Water</i>	Inondations affectant les réseaux.	Analyse du réseau d'eau et des points potentiels d'inondation.		
<i>National Grid</i> (réseau national de gaz et d'électricité); compagnies fournissant le gaz et l'électricité	Inondations affectant les réseaux.	Identification des infrastructures situées en zones inondables.	Garantir la sécurité du réseau. Coupures si nécessaire et rétablissement.	
<i>British Telecom</i>	Inondation fluviale, inondation d'origine marine.	Travail avec l'Agence de l'Environnement pour la diffusion de l'alerte Identification des infrastructures du réseau de télécommunication exposées.	Coordination avec l'Agence de l'Environnement et le gouvernement. Evaluation du risque pour le réseau.	Remise en état du réseau et des bâtiments de BT. Réalisation de rapports sur le retour d'expérience.
<i>Port of London Authority</i>	Inondation d'origine marine	Information du personnel sur le risque inondation ; coordination avec autres acteurs ; définition d'une stratégie de communication pour les usagers.	Diffusion de l'information auprès des usagers, évacuation des personnes naviguant sur le fleuve.	Remise en état des écluses ou autres supports à la navigation.
Agence de l'Environnement	Tous les types d'inondation.	Elaboration d'un <i>London Local Flood Warning Plan</i> . Entretien des <i>flood defences</i> . Conseil sur les permis de construire. Mise à jour des cartes de risques.	Responsabilité des systèmes d'alerte, de la gestion des <i>flood defences</i> , surveillance à l'échelle des bassins versants, assistance aux services de secours.	Assistance aux autorités locales. Réparation des <i>flood defences</i> .
<i>London Ambulance Service; National Health Service</i>	Inondation fluviale, inondation d'origine marine	Elaboration de plans de continuité d'activité.	Assistance.	

Tableau 2.23 : Acteurs de la gestion de crise à l'échelle du Grand Londres (d'après le *London Flood Response Strategic Plan* modifié par S. Beucher)

2. Quel rôle pour le local dans la gestion du risque ?

2.1. L'attitude ambiguë des communes face au risque.

La question de la place des acteurs locaux dans la gestion du risque est d'autant plus complexe que ceux-ci ont souvent une attitude ambiguë face à l'État. Dans le Val-de-Marne, l'élaboration des deux PPR entre 1998 et 2000 et entre 2003 et 2007 a permis aux collectivités locales de prendre conscience du risque et de mesurer les effets d'une crue type 1910. Mais nos différents entretiens ainsi que l'analyse des documents municipaux montrent que l'attitude face au risque reste très hétérogène d'une commune à l'autre. Il est même impossible de

tenter une typologie¹ des 24 communes concernées par le PPRI car chaque situation est unique (tableau 2.24). La plupart des communes se contentent d'appliquer le PPRI parce que c'est la loi, certaines ont développé des moyens d'information des populations soit par l'intermédiaire des documents officiels comme un DICRIM, soit en rédigeant leurs propres plaquettes d'information comme à Alfortville. D'autres travaillent plutôt sur l'organisation des secours. L'analyse des remarques faites lors des deux phases d'enquête publique peut permettre de distinguer les communes riveraines de la Marne² dont les contestations concernent surtout des propriétés individuelles ou de petits établissements et les communes riveraines de la Seine dont les objections portent plutôt sur des projets de plus grande envergure. Mais il s'agit du seul critère qui puisse permettre d'identifier deux groupes de communes et ceci ne semble pas avoir de répercussions sur leur attitude face au risque. Les deux communes les plus actives concernant la gestion du risque et où le risque est le plus lisible sont les communes de Joinville-le-Pont et Villeneuve-le-Roi, or l'une est située dans la vallée de la Marne, l'autre dans la vallée de la Seine. La gestion du risque varie donc d'une commune à l'autre et il n'existe aucune unité, preuve de l'absence de cohérence de la gestion du risque à l'échelle locale.

La faiblesse de l'action à l'échelle locale est encore plus visible dans les arrondissements de l'Est londonien (tableau 2.25) bien que la transformation des anciens plans de développement en *Local development framework* avant le 27 septembre 2007, nécessaire pour leur mise en conformité avec le *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004, oblige de plus en plus les autorités locales à intégrer le risque. Mais cette prise en compte des inondations reste très inégale. Elles sont généralement mentionnées mais ne sont pas accompagnées d'études de risque très précises. Ainsi, la plupart des collectivités locales indiquent que leur territoire est concerné par des inondations d'origine fluviale, maritime et par ruissellement pluvial, mais elles ne mentionnent ni les cours d'eau concernés ni les lieux exposés. A Tower Hamlets, le risque d'inondation commence à être pris en compte à l'échelle de quelques espaces au sein du territoire de l'arrondissement, concernés par des plans de rénovation urbaine plus détaillés, comme cela a été le cas de l'*Isle of Dogs*, puis de la vallée de la Lea et aujourd'hui du centre de l'arrondissement.

¹ Les critères d'une telle typologie seraient l'importance de l'aléa, les documents produits sur le risque, les moyens de diffusion d'une culture sur le risque, l'attitude face au PPR.

² Excepté pour les communes de Sucy-en-Brie qui a un important projet de ZAC en zone inondable et de Bonneuil concernant le quartier du port.

Communes	Nombre d'habitants ¹	Importance de l'aléa	Documents réalisés sur les inondations	Attitude face au PPRI	Moyens de diffusion d'une culture du risque
Communes de la vallée de la Seine					
<u>Ablon-sur-Seine</u> ²	5 118	Une grande partie du territoire de la commune est soumise aux inondations de la Seine. L'ensemble des quais en particulier est en zone rouge.	NC	Favorable au PPRI mais souhaiterait que le PPRI évoque ce qui se passe dans les communes en amont comme Vigneux, situées dans le département de l'Essonne.	NC
<u>Alfortville</u>	42 900	La quasi-totalité de la commune est située en zone inondable	Plan de secours, bulletins d'information	- La ville a proposé et défendu la règle du duplex lors du 1 ^{er} PPRI - considère aujourd'hui que la question des inondations dépassé largement le cadre communal	- bulletin d'information de la commune - nombreuses réunions publiques notamment dans le cadre des deux PPRI - document d'information diffusé à tous les citoyens : <i>Crue de la Seine : informer pour prévenir.</i>
<u>Choisy-le-Roi</u>	36 300	Une grande partie du territoire communal concernée par les inondations (en particulier rive gauche de la Seine)	Un plan de gestion des risques est en cours de réalisation	Contestation assez vive du premier PPRI, beaucoup plus favorable au second	- réunions publiques - informations dans le bulletin municipal - mise en ligne du PPRI sur le site internet - affichage en mairie
<u>Ivry-sur-Seine</u>	57 700	- plus de la moitié du territoire communal en zone inondable. Bords de Seine en zone rouge	DICRIM, Plan de secours en cours d'élaboration	Favorable au second PPRI même si la commune pense que l'échelle départementale n'est pas pertinente pour la gestion du risque et déplore l'inaction de l'État dans la promotion des ouvrages de protection	- informations sur le site internet - ouvrages mis à la disposition du public, à la médiathèque, organisation de rencontres-débats sur l'environnement
<u>Orly</u>	20 900	Seuls les quartiers est de la commune situés en bords de Seine, sont concernés	NC	La commune souhaite que la zone verte soit restreinte afin de permettre l'implantation du pôle environnement dans le secteur des Grands Voeux	PPRI évoqué dans le Plans d'aménagement et de développement durable de la commune.

¹ Critère utile à prendre en compte, car les petites communes n'ont pas nécessairement les moyens d'entretenir un site internet détaillé

² Les communes soulignées sont les communes appartenant au périmètre de l'OIN.

<u>Valenton</u>	12 100	Quelques quartiers à l'ouest de la commune concernés par les inondations	PCS en cours d'élaboration, DICRIM	Opposition très forte au PPRI en 2000, encore d'importantes critiques en 2007 notamment sur l'échelle du PPRI, sur l'absence de travaux de protection, sur la référence de la crue de 1910, sur le fait que la règle du duplex ne soit pas étendue à toutes les zones	Réunions d'information
<u>Villeneuve-le-Roi</u>	18 400	Une grande partie de la commune est concernée par les inondations de la Seine notamment à l'est de la voie ferrée	PCS, DICRIM	PPRI dans un premier contesté puis la commune a donné un avis favorable sous réserve que les zones d'aménagement à définir dans le cadre de l'OIN aient un traitement spécifique	Plaquettes d'information
<u>Villeneuve-Saint-Georges</u>	35 200	Une grande partie de la commune est concernée par les inondations de la Seine	DICRIM	Commune favorable au PPRI à condition que l'ensemble du quartier de Villeneuve Triage soit classé dans la zone d'aménagement à définir dans le cadre de l'OIN	Informations diffusées dans le bulletin municipal ou mises en ligne sur le site de la commune
<u>Vitry-sur-Seine</u>	82 500	Une grande partie du territoire de la commune est situé en zone inondable	DICRIM, PCS en cours d'élaboration	Commune favorable au PPRI mais demande à l'État de réaliser des ouvrages de rétention en amont pour diminuer le risque ainsi qu'une meilleure information sur l'organisation des secours	Informations diffusées dans le bulletin municipal ou mises en ligne sur le site de la commune
Créteil	89 000	- inondations de la Marne et de la Seine. Une grande partie en zones bleues et violettes, les moins contraignantes	Plan de secours sommaire	Favorable au PPRI même si la commune pense que questions des inondations dépasse l'échelle communale	- évocation du PPRI dans les comptes rendus des comités de quartiers mis en ligne sur le site de la commune
Maisons-Alfort	53 300	Commune concernée par les inondations de la Marne et de la Seine même si ce fleuve ne traverse pas le territoire de la commune	PCS en cours d'élaboration	La commune souligne les améliorations entre les deux versions du PPRI mais pose la question du PSSI et celle de la formation des fonctionnaires territoriaux sur la question des inondations	- mise en ligne du PPRI et liens vers les différents acteurs responsables de la gestion.
Communes de la vallée de la Marne					
Bry-sur-Marne	15 000	Bords de Marne situés en zone inondable (quais et îles en zone rouge)		La commune souhaite que le risque d'inondation soit apprécié à l'échelle du bassin versant et que l'État réalise des travaux de protection	- mise en ligne du PPRI sur le site internet de la commune

Champigny-sur-Marne	74 900	Bords de Marne situés en zone inondable (quais et îles en zone rouge)		Peu favorable au PPRI. La commune conteste le niveau des P.H.E.C, une partie du zonage rouge, demande que le risque d'inondation soit abordé à une échelle plus petite que celle du département	- sur le site de la commune est indiqué un contact pour réaliser un dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.
Charenton-le-Pont	27 800	Bords de Marne et de Seine situés en zone inondable mais très peu d'habitations dans ce secteur, donc le risque n'est pas un enjeu important pour la commune	DICRIM, PCS	Favorable au PPRI, même si « la commune n'est là que pour valider le document »	- le site internet de la commune renvoie à l'évaluation environnementale du projet de SDRIF qui fait état de la question des inondations
Chennevières-sur-Marne	17 600	Bords de Marne concernés par les inondations	NC	Favorable au PPRI. Souligne le problème de l'entretien des berges	NC
Joinville-le-Pont	17 100	Le cœur de la commune est soumis aux inondations de la Marne	-DICRIM très complet, PCS	- la commune souhaite la mise en place d'un PSSI à l'échelle du Val-de-Marne et davantage de coopération intercommunale	- beaucoup d'informations sur le site de la commune, discussion sur la place du fleuve dans le territoire de la commune à l'occasion d'ateliers sur le PLU - plaquette d'information destinée au public
Le Perreux-sur-Marne	30 200	Bords de Marne concernés par les inondations	NC	1 ^{er} PPRI contesté dans sa version de 2000, mais avis favorable pour le second PPRI	- photos de l'inondation de 1910 sur le site internet - bulletin d'information sur la sécurité civile
Limeil-Brévannes	1 900	Commune très peu concernée par les inondations, seules les voies ferrées sont susceptibles d'être inondées	NC	Favorable au PPRI	NC
Nogent-sur-Marne	30 400	Bords de Marne concernés par les inondations	PCS	La commune conteste la différenciation entre la zone bleue et la zone violette, souhaiterait que la règle du duplex soit étendue à la zone orange et que les constructions liées aux activités nautiques soient autorisées en zone rouge.	- réunions d'information, éléments publiés dans le bulletin municipal

Saint-Maur-des-Fossés	75 200	Bords de Marne concernés par les inondations, certains quais et un quartier situé en zone rouge	NC	PPRI contesté lors du premier et du deuxième texte, des modifications de zonages ont du être apportées	NC
Saint-Maurice	13 700	Bords de Marne concernés par les inondations. Or c'est un secteur peu urbanisé.	Création d'une chaîne de solidarité pour les situations de crise	Application du PPRI	La phase d'enquête publique a été mentionnée sur le site internet de la commune
Sucy-en-Brie	28 200	Bords de Marne concernés par les inondations	NC	Opposition au PPRI concernant la zone industrielle de Sucy-Ouest	Documents concernant l'enquête publique mis en ligne

Tableau 2.24 : L'attitude contrastée des communes du Val-de-Marne concernant le risque d'inondation.

	Type d'inondation	Date de l' <i>Unitary Development Plan</i> (UDP) ou du <i>Local Development Framework</i> (LDF)	Risque affiché	Identification des zones du PPS25	Volonté de réhabiliter les plaines inondables et les zones humides	Réalisation d'un FRA ou d'un SFRA et identification de mesures pour réduire le risque
Barking and Dagenham	inondation de la Tamise (d'origine maritime), inondations des rivières Roding, Beam et Barking Creek (d'origine fluviale)	1996 (LDF en cours de réalisation mais déjà bien avancé)	Oui (risque mentionné dans la <i>Core strategy</i> et dans le <i>Sustainability appraisal</i> , dans le <i>Urban Design Framework</i> , ainsi que dans le <i>Borough Wide Development Policies</i> +cartographie du risque à l'échelle de l'autorité locale) ; <i>Flood Advice</i> dans l' <i>Emergency Plan</i>	oui	oui	Non mais travail avec l'Agence de l'Environnement sur Barking Riverside à partir du SFRA
Bexley	Inondation de la Tamise (d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Cray (d'origine fluviale)	2004 (LDF en cours de réalisation mais déjà bien avancé)	Oui (risque mentionné dans la <i>Core strategy</i> , dans le <i>Erith Area Action Plan</i> et dans le <i>Berkley Sustainable Design and Construction Guide</i>)	non	oui	Non (mais projeté)
Greenwich	Inondation de la Tamise (d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Quaggy et la rivière Ravensbourne (d'origine fluviale)	UDP (LDF en cours de réalisation)	Oui (risque mentionné dans le UDP) + informations sur le site internet sur que faire avant, pendant et après une inondation	Oui mais de manière peu claire dans la <i>proposal map</i> de l'UDP	oui	non
Hackney	Inondation de la rivière Lea (d'origine fluviale)	1995 (LDF en cours de réalisation)	Le risque est absent des documents de planification. En tapant flood sur le site internet on tombe sur un formulaire destiné à l' <i>Emergency Planning Service</i> disponible en ligne	non	oui	non
Havering	Inondation de la Tamise (d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Ingrebourne, Ravensbourne ou Rom (d'origine fluviale)	2007 (LDF en cours de réalisation mais déjà bien avancé)	Oui risque mentionné dans les premiers documents du LDF comme la <i>Core strategy</i> ; risque d'inondation décrit dans l' <i>Emergency Plan</i>	non	oui	Non, mais projeté
Lewisham	Inondation de la Tamise d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Quaggy et la rivière Ravensbourne (d'origine fluviale)	2004	Oui risque mentionné dans les premiers documents du LDF comme la <i>Core strategy</i> et la <i>Sustainability appraisal</i>	Uniquement de la zone 3c (en bord de la Tamise)	oui	non

Newham	Inondation de la Tamise (d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Lea (d'origine fluviale)	2001 (LDF en cours de réalisation)	Oui risque mentionné dans les premiers documents du LDF comme la <i>Core strategy</i> et la <i>Sustainability appraisal</i>	non	oui	non
Tower Hamlets	Inondation de la Tamise (d'origine maritime) et de ses affluents comme la rivière Lea (d'origine fluviale)	1998 (LDF en cours de réalisation)	Oui mais uniquement localement dans les <i>area action plans</i> + un <i>Flood guide</i> de 2005 élaboré par la corporate <i>safety and civil protection unit</i> .	non	oui	Oui pour le <i>Leaside Area Action Plan</i> , pour le <i>Central area action Plan</i> , le <i>Isle of Dogs Area Action Plan</i> et pour le <i>City Fringe action plan</i>

Tableau 2.25: La faible prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'aménagement des autorités locales dans l'Est londonien.

2.2. La méfiance de l'État vis-à-vis des acteurs locaux.

La place des acteurs locaux dans la gestion du risque est paradoxale. Ils possèdent des responsabilités croissantes en matière d'information et de diffusion d'une culture du risque et doivent intégrer le risque dans leurs politiques d'aménagement. Ainsi, en France, le PPR est annexé aux documents d'urbanisme, tandis qu'en Angleterre les autorités locales doivent réaliser des évaluations du risque à l'échelle de leur territoire et vérifier avant d'accorder un permis de construire que les promoteurs prennent en compte le risque à l'échelle de leur projet. Cependant, les structures locales se sentent « peu soutenues » par l'État dans leurs politiques de gestion des inondations. Se pose tout d'abord la question de la formation des acteurs locaux pour qui la gestion du risque est une mission nouvelle et souvent mal définie. La grande variété des attitudes des communes face au risque dans le Val-de-Marne s'explique souvent par le parcours professionnel du personnel des services d'urbanisme ou d'environnement. Ainsi, la commune de Joinville-le-Pont mène une politique particulièrement active concernant les inondations parce que le responsable du service urbanisme et aménagement a travaillé dans son précédent poste sur le PPR de la Pointe du Médoc. Le manque de formation sur le risque est encore plus visible en Angleterre où les *spatial planners* ont souvent au mieux une formation en environnement. Même si les autorités locales peuvent faire réaliser leur SFRA par des bureaux d'étude, l'interprétation des documents élaborés par les experts pose problème¹. La question des ressources financières mais également du temps très court dont disposent les autorités locales pour évaluer et mesurer le risque est également soulevée. Les autorités locales craignent de ne pas pouvoir supporter les coûts supplémentaires qu'impliquent les études de risque. Elles s'inquiètent également du fait que recourir à l'avis de l'Agence de l'Environnement pour les permis de construire en zone inondable puisse retarder leurs projets d'aménagements, à une période où le gouvernement affiche sa volonté d'accélérer le processus d'acceptation d'un permis de construire². A l'inverse, elles considèrent que le délais de 21 jours qu'a le ministre de tutelle pour statuer sur un cas litigieux lorsque l'Agence de l'Environnement pense que le risque n'est pas suffisamment pris en compte, est beaucoup trop court pour une question aussi complexe que le risque³.

La diffusion d'une culture du risque à l'échelle de leur territoire, qui constitue *a priori* l'élément de gestion des inondations le plus facile à mettre en place, est également une

¹ « There was also concern that LPAs did not have the expertise to scope and make use of the findings of technical SFRAs » *Consultation on Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk*, December, 2006.

² « The major concern of those who did respond was whether the Environment Agency had adequate resources for dealing with the additional workload. LPAs were particularly concerned about how the Environment Agency would ensure that responses would be received in time for LPA targets for deciding planning applications to be met. It was suggested by several respondents that timescales should be set for the Environment Agency's response. The other concern was that the advice given by the Environment Agency must be consistent and accurate » *Consultation on Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk*, December, 2006.

³ « Concern was also expressed that the timescale of 21 days for consideration by the Secretary of State was too short, as flood risk was a technical issue. This tight timescale may cause problem ». *Consultation on Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk*, December, 2006.

question problématique pour les acteurs locaux. Il s'agit en réalité d'une question aussi complexe que les précédentes car en mettant en place une culture du risque, le maire affiche ce dernier et doit rendre des comptes à ses administrés. Comme nous l'a affirmé le responsable urbanisme de la commune de Valenton¹, « il est nécessaire d'informer continuellement les gens sur le risque car sinon ils en font vite abstraction et oublient. Mais d'un autre côté si l'on affiche trop clairement le risque, les gens risquent de paniquer et il faudra les rassurer ». Il est difficile de faire de l'information préventive si la commune n'a pas d'informations précises à donner sur le plan des secours, sur les dispositions envisagées pour éviter la catastrophe, questions que se posent avant tout les habitants, lorsqu'on évoque le risque. De surcroît, selon la commune de Valenton, il n'est pas dans l'intérêt de la commune de « trop promouvoir la vision de l'État car si la commune fait trop de préventif et qu'une crise arrive, les administrés se retourneront contre la commune et non contre l'État ». En Angleterre, la diffusion d'une culture du risque par les autorités locales est quasiment inexistante. Au mieux elles renvoient leurs habitants vers les services de l'Agence de l'Environnement.

En France, alors que les responsabilités des acteurs locaux sont de plus en plus importantes en matière de risque, ils ne sont pas toujours intégrés à l'ensemble des discussions et projets de gestion des inondations mis en place ou impulsés par l'État. Ainsi, les communes du Val-de-Marne n'ont pas été consultées pour le plan Seine, et sont peu impliquées dans les réflexions sur le SDAGE si ce n'est peut-être pour des actions ponctuelles². Pour le plan Seine³, qui est avant tout un document de l'État, la concertation est étroite avec certaines associations⁴ alors que les collectivités locales, que ce soit la région ou les communes, semblent avoir été peu consultées (selon l'ensemble des acteurs locaux interrogés). Pour les concepteurs du Plan Seine ou du SDAGE, il s'agit de documents stratégiques qui n'impliquent pas nécessairement d'impliquer les acteurs locaux.

L'attitude ambiguë de l'État concernant les attributions des compétences en matière de gestion du risque à l'échelle locale reflète les hésitations du gouvernement sur les pouvoirs qu'il accorde au local et aux organes de coordination des métropoles parisiennes et londoniennes. En France, l'administration étatique reste méfiante à l'égard des nouvelles formes d'expression locale telles que les associations et de la décentralisation des compétences. De leur côté, les élus locaux aspirent à asseoir leur emprise territoriale, tout en regardant avec inquiétude le poids des responsabilités induites par leurs nouvelles compétences. Souvent privés des moyens d'action nécessaires (en particulier financiers), ils doivent de toute façon

¹ Entretien en février 2007

² Propos des communes enquêtées confirmés par la DIREN.

³ Le Plan Seine de 2007 est une démarche à l'initiative du Ministère de l'écologie et du développement durable (devenu MEEDA) qui vise à intégrer l'ensemble des activités liées au fleuve dans un projet de développement durable.

⁴ Selon différents acteurs interrogés, il s'agit des plus influentes politiquement, ce qui montre que les alliances politiques priment sur la volonté de mettre en place une structure de coordination complète et coordonnée sur les grands fleuves.

composer avec les calendriers électoraux et la pression de leurs administrés. Le cas de l'agglomération parisienne illustre parfaitement une situation paradoxale. La décentralisation s'y assimile plutôt à une déconcentration des pouvoirs tandis que sur le terrain, les pouvoirs locaux émergents transforment la question des risques en argument d'opportunité pour s'affirmer face à l'État tout en refusant de porter les responsabilités de cette gestion (Reghezza, 2006 ; Beucher, Reghezza, 2008).

L'histoire politique de l'agglomération parisienne explique en grande partie l'impossibilité d'instaurer un gouvernement métropolitain susceptible de gérer le risque à l'échelle de la métropole. Malgré les discours et certaines initiatives de rapprochement, la constitution d'un gouvernement métropolitain¹ achoppe sur le spectre du « grand Paris », les pouvoirs locaux, mais aussi la région, jaloux de leur autonomie, craignant un déplacement du rapport de force au profit du maire de Paris. Certains acteurs locaux craignent en outre qu'une structure supplémentaire rende encore plus illisible pour le citoyen la répartition des compétences entre les différentes collectivités. Les regroupements de communes y sont traditionnellement moins nombreux que dans le reste du pays. Même si l'Île-de-France continue son rattrapage par rapport à la moyenne nationale, un retard persiste dans la petite couronne parisienne où moins de 50% de la population réside dans une commune membre d'une intercommunalité (IAURIF 2007). Se pose aussi la question de l'équilibre des pouvoirs, au sein d'un éventuel Grand Paris. Qui de la ville-centre, de l'agglomération, de la région ou encore de l'État, qui souhaite affirmer son pouvoir dans le cadre du SDRIF, assurera la suprématie ? Cette situation politique pèse lourdement sur la gestion du risque. Il est ainsi très difficile d'instaurer des coopérations entre Paris et sa banlieue.

Même si le Grand Londres existe, les relations entre pouvoirs locaux et pouvoir central n'en sont pas moins complexes. Il est le résultat des décisions du pouvoir central qui, a depuis 1963, assimilé le Grand Londres au territoire entièrement entouré et délimité par la ceinture verte² (Chaline, Papin, 2004). Le bilan des premières années d'existence de la *Greater London Authority* montre que loin d'avoir trouvé le « pilote » qui lui manquait, le « gouvernement » de Londres reste relativement faible et fragmenté avec des différences de culture et donc de stratégies d'aménagement entre les différentes unités qui le constituent (Hall, 2006 ; Thornley, *et al.* 2002 ; Rydin *et al.* 2002 ; West *et al.*, 2002). Toutefois, le rôle du maire s'est renforcé à partir de 2004, grâce à trois événements majeurs : la bataille que ce dernier a engagé contre la privatisation du métro, l'introduction de la taxe automobile dans le centre de Londres ainsi que l'obtention des Jeux Olympiques de 2012 qui a permis à Ken Livingstone de jouer un rôle de premier plan. Ce poids croissant du maire dans la pratique a conduit à un

¹ La conférence métropolitaine créée en 2005 et qui réunit 63 collectivités d'Île-de-France est dépourvue de tout cadre juridique. Ce n'est qu'un espace de discussions et d'échange.

² La première moitié du XXe siècle a été marquée par une extension rapide de la ville de Londres encouragée par la construction de voies ferrées et de lignes de métro. La crainte d'un étalement illimité de l'agglomération a fait naître le concept de *containment* par une ceinture verte inconstructible. La *Metropolitan Green Belt* est instituée en 1955.

renforcement officiel de ses compétences fin 2007 (*Greater London Authority Act 2007*). Le maire a désormais beaucoup plus de possibilités d'action en ce qui concerne le logement et les grandes opérations d'aménagement. Ainsi les responsabilités du *London Housing Board*, présidé par le *Government Office* de Londres, lui ont été transférées. C'est lui qui définit la stratégie régionale en matière de logement. Le maire peut aussi désormais apporter s'il le souhaite des modifications aux schémas de développement locaux réalisés par les différents arrondissements. Le ministre de tutelle n'intervient plus que lorsque l'intérêt national est en jeu. De plus, le maire doit s'assurer de la conformité des documents d'aménagement des arrondissements avec le plan de Londres et peut lui-même déterminer un petit nombre de projets d'aménagement s'ils sont d'importance stratégique pour la métropole londonienne. S'il est trop tôt pour en mesurer les conséquences réelles sur l'aménagement du Grand Londres, on peut supposer que pour les grandes opérations, les différents arrondissements seront désormais soumis aux choix du maire, ce qui suscitera des tensions, surtout lorsque les élus des arrondissements et le maire seront de tendance politique différente.

Malgré la restauration du GLA, la question d'un aménagement cohérent de la métropole londonienne n'est pas résolue. En effet les limites du GLA ne recouvrent ni le périmètre de la métropole londonienne ni celui de la région fonctionnelle qui déborde à la fois sur la région administrative du South East et celle de l'East. C'est le cas notamment du grand espace de renouvellement du *Thames Gateway* à cheval sur les trois régions. Le GLA doit donc trouver des formes de gouvernance pour penser l'aménagement de cette vaste région urbaine avec deux *Regional Assemblies* (la *South East England Regional Assembly* et la *East England Regional Assembly*) et deux *Regional Development Agencies* (la *South East England Development Agency* et la *East England Development Agency*). Plusieurs documents de planification guident l'aménagement de ces différents périmètres. Le Plan de Londres, dont la première version a été élaborée en 2002, soumis au public en 2003 et publié de manière définitive en 2004 est élaboré par le maire. La *Sustainable Communities Strategy* de 2003, ou le *Thames Gateway Delivery Plan* de 2007, sont des documents nationaux qui envisagent la mise en valeur de l'ensemble du corridor de la Tamise et en donnent les grandes orientations. L'ensemble de ces documents coexistent plus qu'ils ne se complètent. Aucun acteur ne semble véritablement avoir le *leadership* pour l'aménagement du *Thames Gateway*. Pour T. Travers (2004, cité par Hall 2006), le gouvernement de Londres représente le paradoxe de devoir gouverner une ville ingouvernable. Or l'intégration des acteurs qui agissent au sein du Grand Londres est indispensable afin de garantir la cohérence des projets de renouvellement urbain et de faire du *Thames Gateway* un véritable espace de gouvernance.

Les difficultés de gouvernance rencontrées par les deux métropoles ne facilitent pas la mise en place d'une gestion efficace du risque. Gérer la métropole au quotidien est déjà suffisamment complexe sans l'intégration d'une menace plus ou moins lointaine. Pourtant la gestion des inondations dans les périphéries urbaines de Paris et de Londres, est d'autant plus

nécessaire que l'endommagement produit ne sera pas seulement matériel mais fonctionnel, dans la mesure où l'ensemble de l'aire métropolitaine subira les effets indirects de l'inondation (Reghezza, 2006).

L'analyse des systèmes de gestion français et anglais à différentes échelles nous a ainsi permis de mettre en évidence les principales raisons de la difficile intégration du risque aux dynamiques territoriales des espaces étudiés. Nous avons pu souligner la complexité des stratégies de pouvoir des différents acteurs et en particulier des acteurs institutionnels. Non seulement il n'existe pas de niveau territorial qui paraît pouvoir réguler l'ensemble du système, mais surtout il y a peu de coordination entre les politiques menées : chaque acteur agit sur son périmètre d'action sans prendre en compte la dimension multiscalaire inhérente à la gestion du risque.

Conclusion de la deuxième partie:

Depuis le milieu des années 1990, les États français et anglais ont mené une politique très active concernant la gestion des inondations. De nombreux outils ont été définis à l'échelle nationale afin de mieux prévenir les catastrophes. Les deux pays ont tout particulièrement affirmé leur volonté de faire du risque une question d'aménagement et ont tenté de déterminer des politiques visant à limiter l'urbanisation des lits majeurs. En France, le cœur de cette politique est le PPR, servitude d'utilité publique qui donne un cadre juridique très précis à l'urbanisation des zones inondables. En Angleterre, cela se traduit par des évaluations du risque à toutes les échelles de l'aménagement ainsi que par la régulation de l'ensemble des politiques par un acteur clé : l'Agence de l'Environnement.

Cela n'empêche pas les dysfonctionnements comme le montrent les nombreuses contestations suscitées par le PPRI du Val-de-Marne ou la confusion des attributions de chacun des acteurs lors des inondations de l'été 2007 en Angleterre. Ces blocages et ces conflits renvoient en réalité à la difficile articulation entre les échelles nationales et locales. Les États ont une conception pyramidale des différents niveaux scalaires et perçoivent parfois difficilement que l'échelle locale n'est pas seulement un contenant de taille plus petite que l'échelle nationale. La France et l'Angleterre ont certes affiché le risque et essayé de proposer des mesures applicables dans l'ensemble du territoire dont elles ont la souveraineté, mais elles n'ont pas pris en compte le fait qu'à grande échelle des dynamiques propres pouvaient jouer et rendre difficile la mise en œuvre des politiques nationales. Les États ont cherché à rendre visible le risque en lui donnant une existence spatiale grâce à une politique de zonage, mais ils n'ont pas mesuré la nécessité de mettre en place une véritable territorialisation du risque, c'est-à-dire une intégration et ou adaptation de celui-ci aux spécificités des territoires locaux. De leur côté, les acteurs locaux restent centrés sur les enjeux particuliers de la gestion de leur propre territoire. Le fait qu'ils soient à la tête de territoires qui comportent également des enjeux nationaux du fait de leur appartenance à l'espace de la métropole rend la situation encore plus complexe.

Dès lors l'analyse des dysfonctionnements des politiques de prévention devient une clé de lecture des blocages de l'organisation des territoires métropolitains dans leur ensemble. La question de l'articulation des différents niveaux territoriaux est au centre des problématiques de la gestion urbaine et métropolitaine. Il ne s'agit pas de découper des « territoires officiels » du risque, comme tentent de le faire les PPR et le PPS25, mais de créer les conditions locales d'une gouvernance du territoire urbain en général, et du risque en particulier. De la part des États, cela implique d'accepter que les espaces urbains se constituent en territoires de fonctionnement autonomes, sans pour autant que cette autonomie signifie la disparition de

l'acteur étatique, garant de l'intérêt général. La territorialisation en tant que création de systèmes de régulation autonomes pose la question de la régulation à une échelle supérieure.

L'enjeu de la troisième et dernière partie de notre thèse est de réfléchir à une meilleure articulation entre les niveaux scalaires afin de territorialiser de manière plus efficace les politiques de gestion des inondations qui se sont pourtant dotées d'importants outils ces dernières années.

UNIVERSITE PARIS X-NANTERRE

Ecole Doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent

Laboratoire GECKO

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS X

Discipline : Géographie

Stéphanie Beucher

Présentée et soutenue publiquement

le 15 octobre 2008

Titre :

**RISQUE D'INONDATION ET DYNAMIQUES
TERRITORIALES DES ESPACES DE
RENOUVELLEMENT URBAIN : LES CAS DE SEINE-
AMONT ET DE L'EST LONDONIEN.**

TOME II.

Directeur de thèse :

Yvette Veyret

JURY

- E. Bordes-Pagés**, Chef de projets, Division Urbanisme Aménagement et Territoires, IAURIF.
J. Dubois-Maury, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII.
A. Dubresson, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.
R. Laganier, Professeur à l'Université de Paris VII.
A. Motte, Professeur à l'Institut d'Aménagement Régional, Université Aix-Marseille III.
E. Penning-Rowsell, Professor, Head of Flood Hazard Research Center, Middlesex University, London ; Research Associate of Oxford Centre for Water Research.
Y. Veyret, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre.

Troisième partie : Quelques pistes de réflexion pour une gestion territorialisée des inondations dans les espaces de renouvellement urbain.

« L'urbanisme est un problème pas une solution. L'urbanisme questionne le développement urbain de l'être au monde, il n'apporte pas une réponse standardisée, définitive, absolue, clonable. Il est un doute qui magnifie l'expérimentation et s'inquiète de toute affirmation bardée de certitudes – et de bons sentiments, du genre, « le bonheur des gens, c'est... ». Il sert les humains dans leur quête à habiter, c'est-à-dire à être-présent-au-monde-et-à-autrui »

T. Pacquot (2007).

Dans la deuxième partie de notre travail de thèse, nous avons montré que la gestion du risque par les États français et anglais se traduisait concrètement par la spatialisation à l'échelle locale de mesures définies à l'échelle nationale. Les PPR et le PPS25 ont permis la prise de conscience du risque en le spatialisant mais ils n'ont pour l'instant pas entraîné de véritable territorialisation du risque. Les élus locaux ne reconnaissent pas encore le risque comme une composante fondamentale des territoires qu'ils administrent.

Dans cette troisième partie, nous allons voir s'il est possible de lever les obstacles évoqués précédemment et d'envisager des solutions acceptables. Il s'agit d'une part de revenir sur la gouvernance du risque dans les deux pays, afin de réfléchir à une meilleure articulation entre les différents acteurs et leur échelle d'action. Les espaces de renouvellement urbain étant l'objet de l'invention de nouveaux modes de gouvernance urbaine, il ne paraît pas impossible d'imaginer des expériences visant à une meilleure intégration du risque dans ces espaces afin de tenter de lever les blocages occasionnés par le système de gestion traditionnel. Au terme de la comparaison des systèmes français et anglais, l'enjeu est de déterminer quels mécanismes de régulation semblent les plus pertinents pour adopter une réponse appropriée face aux inondations qui touchent les deux pays. L'enjeu est de voir s'il est possible de créer les conditions d'une gouvernance locale des espaces de renouvellement urbain, intégrant toutes les caractéristiques de ceux-ci, y compris leur vulnérabilité aux inondations.

Il s'agit d'autre part de repenser les projets de renouvellement urbain autour d'une problématique d'aménagement qui fasse sens et qui prenne en compte l'ensemble des caractéristiques du territoire. La difficulté est d'arriver à gérer des territoires qui fonctionnent en système sans considérer les éléments du système indépendamment les uns des autres ni mettre en œuvre des politiques générales et globalisantes qui ne peuvent répondre à la spécificité des problèmes. Ainsi, les discours sur le développement durable conduisent les acteurs à penser ensemble des logiques qui peuvent être contradictoires, mais ils ont

également complexifié leur travail, qui doit intégrer les aspects sociaux, économiques et écologiques, dont la gestion des risques. Le risque ne peut être intégré dans les projets de renouvellement urbain que si ceux-ci se construisent autour d'une problématique globale. La construction de territoires structurés autour du fleuve comme fondement de leur identité et de leur configuration spatiale, permet-elle de lever ces difficultés ?

En définitive, la réflexion sur la mise en place d'une gouvernance territorialisée du risque au sein des espaces de renouvellement urbain revient à penser le risque commun objet politique (au sens premier du terme) et démocratique. Afin que la gestion du risque soit efficace, il est nécessaire de mettre en évidence les contradictions inhérentes à la mise en valeur des vallées fluviales. L'enjeu est la définition d'un intérêt général construit par tous, gestionnaires, scientifiques et citoyens.

Chapitre 1 : Des projets urbains en quête de fil conducteur.

L'analyse des premiers projets de renouvellement urbain en Seine-Amont et dans l'Est londonien nous a permis de mettre en évidence les recompositions territoriales en cours ainsi que les systèmes d'acteurs qui animaient ces recompositions. Nous avons pu observer certaines dynamiques territoriales propres au renouvellement urbain. Mais pour le moment ce dernier ressemble plutôt à une mosaïque, un patchwork de projets, mal articulés les uns aux autres. La principale explication réside dans l'absence de projet cohérent au delà des principes très vagues du développement durable, aggravée par la pression foncière exacerbée sur les espaces de friches. La territorialisation de la ville renouvelée ne peut se faire que si les projets se construisent autour d'une problématique commune. Comme le souligne Mike Raco (2005), l'urbanisation des friches industrielles n'est pas une fin en soi, les projets de renouvellement urbain ne peuvent être riches de sens que s'ils permettent une réelle amélioration du quotidien des populations. Si la gouvernance des territoires urbains passe par la recherche de modalités de fonctionnement, celles-ci doivent faire sens pour pouvoir être partagées par tous.

Or, ce que partagent les territoires étudiés, c'est l'environnement spécifique des vallées fluviales. L'objet de ce dernier chapitre est donc de voir si l'environnement et plus particulièrement le fleuve pourraient constituer l'élément fédérateur des projets de renouvellement urbain et par là même permettre une meilleure intégration de la question des inondations. Notre hypothèse est ici que la mise en œuvre d'une gestion territorialisée de l'environnement et plus particulièrement du fleuve peut constituer une approche intéressante pour introduire la problématique du risque dans la gestion. La réflexion sur la ressource comme élément d'identité territoriale peut-elle amener les acteurs à intégrer les contraintes et les risques ?

I. La difficile territorialisation des questions d'environnement

A partir de la fin des années 1990, les questions environnementales prennent de plus en plus d'importance dans les réflexions d'aménagement à l'échelle locale. Les populations réclament une qualité de vie qui nécessite de s'interroger sur les nuisances urbaines, leurs impacts et sur les solutions possibles pour améliorer l'environnement urbain. Mais les préoccupations environnementales constituent un ensemble assez complexe, les structures locales affirment agir en faveur de « l'environnement » sans que l'on sache précisément ce qu'elles entendent par ce terme. Les stratégies d'aménagement sont animées par une logique environnementale globale qui vient s'ajouter à (et parfois rentrer en contradiction avec) la logique économique. Dans les vallées fluviales, le fleuve en tant qu'écosystème mais également axe structurant des territoires est investi d'un grand nombre de nouveaux projets sans qu'une cohérence d'ensemble ne se distingue véritablement. L'émergence plus récemment des discours sur le développement durable n'aide pas à la clarification, tant cette notion globalisante est difficile à mettre en œuvre à l'échelle locale et aboutit à de nombreux paradoxes.

1. La difficulté de définir ce qu'est une politique environnementale.

Les espaces de renouvellement urbain incarnent ce que représente la ville pour les sociétés contemporaines. La place de la nature y est donc privilégiée. C'est le cas tout particulièrement en Angleterre où la mise en place d'un maillage vert (*green grid*) est au cœur des réflexions du projet urbain du *Thames Gateway*. Londres s'affirme depuis le XVII^e siècle comme une capitale verte et les Londoniens portent une attention particulière aux parcs et aux jardins. Or, l'est de la capitale est beaucoup moins pourvu en espaces verts que l'ouest. Alors que Kew, Richmond, Syon, Bushy, Hampton Court, Hurlingham ont fait la réputation de l'ouest de la capitale, Greenwich Park et Victoria Park à Hackney sont les rares secteurs de « nature » dans l'est de l'agglomération. A la suite des travaux sur le plan de Londres, la GLA en partenariat avec la LDA, l'Agence de l'Environnement, *Natural England* et le TGLP ont envisagé une *East London Green Grid*¹ afin de mettre en valeur les berges de la Tamise et de ses affluents, les nombreuses zones humides et les anciens bois, cela dans le but d'améliorer le cadre de vie de l'Est londonien (figure 3.2). Six sites stratégiques ont été définis afin de repenser la place des espaces verts dans cette partie de l'agglomération. Parmi eux, la vallée de la Lea entre la M25 et la Tamise, avec ses nombreux chenaux et zones humides, constitue une large vallée orientée nord-sud. Depuis le XIX^e siècle, elle a été le lieu de l'implantation d'usages parfois conflictuels. La vallée fournit une partie de l'eau qui sert à l'alimentation de la capitale ainsi qu'une partie de l'électricité du Grand Londres. Elle concentre de nombreuses activités industrielles et logistiques d'importance régionale qui entraînent une grande

¹ Le document final a été publié en novembre 2006 et il s'agit d'un *Supplementary Planning Guidance* du plan de Londres.

fragmentation de l'espace local et qui ont laissé à l'abandon une partie des berges et des zones humides de la rivière. Enfin, elle est le lieu de pratique d'un certain nombre d'activités sportives comme la randonnée, le cyclisme ou l'équitation. La *Lea Valley Green Grid* concerne les arrondissements d'Hackney, Newham, Tower Hamlets et Waltham Forest. Le centre de ce maillage vert doit être le vaste parc urbain envisagé pour le site olympique. L'objectif est en outre d'améliorer les accès à la Tamise, de faire le lien entre les différents chenaux et canaux qui constituent la rivière, notamment dans sa partie aval, ainsi que de développer des passages entre la vallée et les parcs existants comme le *Victoria Park* et l'*Higham's Park*.

London riverside constitue également un espace où la GLA souhaite mener une politique de mise en valeur environnementale. Aujourd'hui fortement marqué par l'industrialisation, il s'agit d'un espace qui autrefois était une vaste étendue de prairies et de zones humides séparées de la Tamise par des levées de terre. Ces prairies régulièrement inondées, parcourues par un dense réseau de canaux de drainage étaient des terres très fertiles. Des chenaux soumis aux marées permettaient aux péniches de rejoindre les villages situés sur des sites surélevés. A partir du milieu du XIX^e siècle, les marais ont été comblés par les gravats et des débris rejetés par la capitale, qui ont créé une couche de terre de plusieurs mètres d'épaisseur. Le réseau hydrographique a partiellement été comblé par l'amoncellement de ces déchets urbains. Certaines unités industrielles ont désormais quitté le territoire ou sont désaffectées, mais elles laissent des sols très pollués, et la qualité des eaux est parmi les plus médiocres des affluents de la Tamise. Pourtant, la vallée de la Tamise qui à ce niveau a un kilomètre de large et commence à s'élargir vers l'estuaire abrite une faune et une flore très variée.

A l'est des anciens espaces industriels, s'étendent sur 750 ha les marais de Rainham, Wennington et Aveley. Ces vastes étendues de nature « sauvage » ne sont parcourues que par l'A13 et la ligne de l'Eurostar en service depuis novembre 2007, rappelant que nous sommes aux portes du Grand Londres. Pour mettre en valeur les potentialités de cet espace, la *London Riverside Green Grid*, qui concerne les arrondissements de Barking and Dagenham, de Redbridge et de Havering, envisage la création d'un parc régional le *London Riverside Conservation Park* (figure 3.2), la réouverture de la confluence entre la Tamise et *Rainham Creek*, la création d'un réseau d'espaces publics, au sein des zones humides, la réouverture des parties couvertes du Goresbrook ainsi que la restauration des rives du *Rainham Creek*, et en dernier lieu la création de nouvelles liaisons avec le *London Loop path*¹ afin d'interconnecter les différents éléments du maillage vert. Le *London Riverside Conservation Park* est au centre du projet. Le parc va intégrer sur 640 ha la réserve naturelle protégée des *Rainham marshes*

¹ Le *London Loop Path* est un chemin de randonnée qui fait sur 240 km le tour de l'agglomération à travers champs, parcs et bois depuis Erith à l'Est de Londres sur la rive sud de la Tamise jusqu'aux marais de Rainham. Mais l'absence de franchissement de la Tamise à ce niveau empêche actuellement de fermer la boucle.

de Site d'Intérêt Scientifique Spécifique (figure 3.1). Le parc sera destiné à la protection de la nature et à la récréation des citoyens. Pour le Grand Londres comme pour l'arrondissement d'Havering, il s'agit d'offrir un espace de « nature sauvage » à une métropole mondiale (« *wildspace for a world-class city* »).

En définitive, dans l'Est londonien, la question du maillage vert ne s'ajoute pas seulement aux autres problématiques d'aménagement, elle est conçue comme devant être le moteur d'un développement économique et social beaucoup plus large¹. La mise en place d'infrastructures vertes de qualité doit attirer les investisseurs, augmenter la valeur des terrains, et permettre de maintenir un certain niveau de biodiversité dans un milieu urbain souvent caractérisé par ses nuisances. Elle doit aussi contribuer à une meilleure gestion de l'eau par accroissement des capacités de stockage. L'augmentation du nombre d'espaces publics, favorisant ainsi la cohésion sociale, ainsi que la création d'un environnement urbain plus sain sont également des aspects importants.



Figure 3.1 : Le site d'intérêt scientifique spécifique des Rainham marshes (Source sponsoredbirdwatch.org).

¹ Un des groupes de réflexion de la *Thames Gateway Delivery Team* s'intitule *Thames Parkland*. L'objectif est de donner une image plus « verte » à un espace qui reste industriel dans l'esprit de nombreux Londoniens.

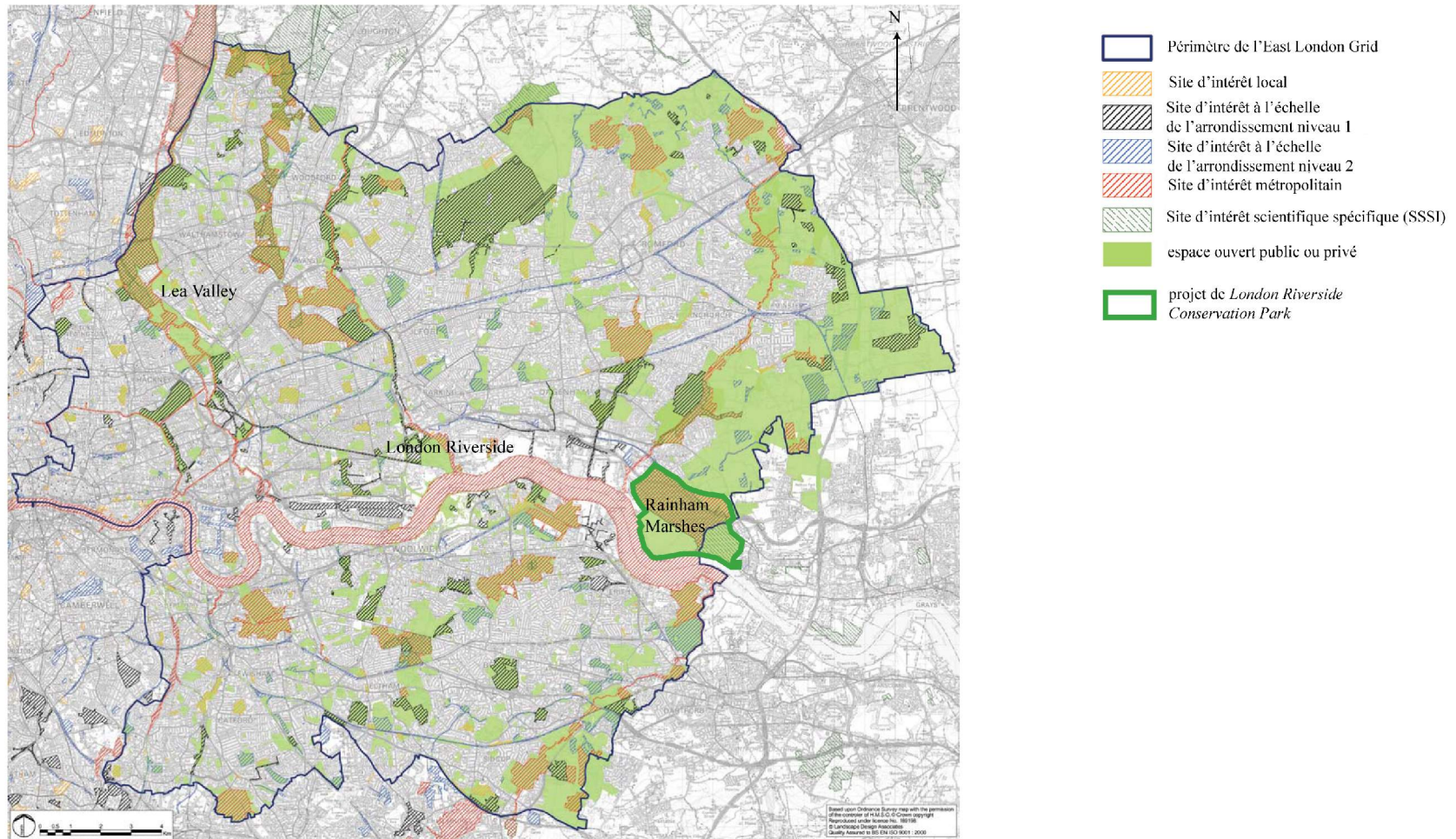


Figure 3.2 : Les principaux sites à mettre en valeur dans le cadre de l'East London Green Grid (Source : LDA).

La nécessité de multiplier les espaces verts est également présente en Seine-Amont bien que l'on se situe pour l'instant plus dans l'ordre du discours que dans la réalité. Différentes études comme le schéma d'aménagement des berges de la Seine proposé par l'équipe d'Hélène Saudecerre (figure 3.5), ou la pré-étude « paysage industriel de la Seine-Amont », réalisée par le Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS), pour la mission Seine-Amont en 2003-2004 (figure 3.6), ont souligné l'intérêt de mettre en valeur le patrimoine écologique de la vallée de la Seine, mais cela ne s'est pas traduit par des mesures concrètes. Ainsi, après avoir analysé la place du fleuve au sein du territoire Seine-Amont, l'étude menée par Hélène Saudecerre, définit les grandes orientations d'un schéma d'aménagement intercommunal des berges de la Seine autour de trois pôles principaux. Le long des quais de Seine d'Ivry, Alfortville et Vitry, il s'agit de créer un grand pôle urbain tourné vers le fleuve. Au sud du territoire, sur le territoire d'Orly et de Villeneuve-le-Roi, l'objectif est d'établir un parc technologique tourné vers la recherche et la formation en environnement. Enfin, au centre, le parc interdépartemental de Choisy-le-Roi (figure 3.3), espace de récréation et de loisir marqué par l'omniprésence de l'eau, doit constituer le lien entre ces trois sites qui réaffirment la présence de la nature en ville, le fleuve étant l'élément fédérateur de l'ensemble de la trame verte. L'étude du Ladyss complète ce schéma d'aménagement des berges en montrant l'intérêt de l'élaboration d'un projet de paysage pour Seine-Amont et en proposant un cahier des charges pour celui-ci. Les analyses mettent ici en évidence l'importance d'une trame verte ou d'une « ronde des parcs » autour du parc interdépartemental des sports de Choisy-le-Roi et reliant le domaine de Chérioux à Vitry-sur-Seine, le cimetière parisien de Thiais, la coulée verte de la rive gauche et le parc des Saules à Orly, les grands Voeux, les darses de Villeneuve-le-Roi et les berges de Seine, le parc de la Plage Bleue à Valenton, la coulée verte de la rive droite à Valenton et Villeneuve-Saint-Georges, la base de loisirs de Créteil, ainsi que le parc des Lilas à Vitry-sur-Seine (figure 3.3). Selon cette étude, le projet de paysage ne doit pas concerner seulement les espaces immédiatement proches des berges mais doit inclure les coteaux et tout le parcours de la RN 305, axe structurant du territoire Seine-Amont.

A plus grande échelle, la trame verte peut être inscrite dans le plan d'aménagement et de développement des communes comme c'est le cas à Vitry-sur-Seine, qui cherche à créer sur l'ensemble de son territoire un réseau de cheminements « verts », afin de former un maillage entre les différents parcs et espaces verts qu'elle possède (liaison parc des Lilas / berges de Seine par exemple). Son objectif est de participer au développement de couloirs écologiques et de se rattacher à la trame verte des communes limitrophes ainsi qu'à la coulée verte départementale.



Figure 3.3 : La trame verte en Seine-Amont : « faire du patrimoine industriel un patrimoine aussi riche que les jardins royaux ». (Source : Pelliard, Mission Seine-Amont 2005)

Darse créée à partir d'une ancienne sablière, mémoire industrielle et populaire de la Seine Amont, la géométrie majestueuse du parc interdépartemental des sports de Choisy comme écho aux bassins royaux de Versailles et de Sceaux.



Figure 3.4 : Le Parc des Lilas au cœur de la trame verte à Vitry-sur-Seine. (Source : commune de Vitry-sur-Seine)

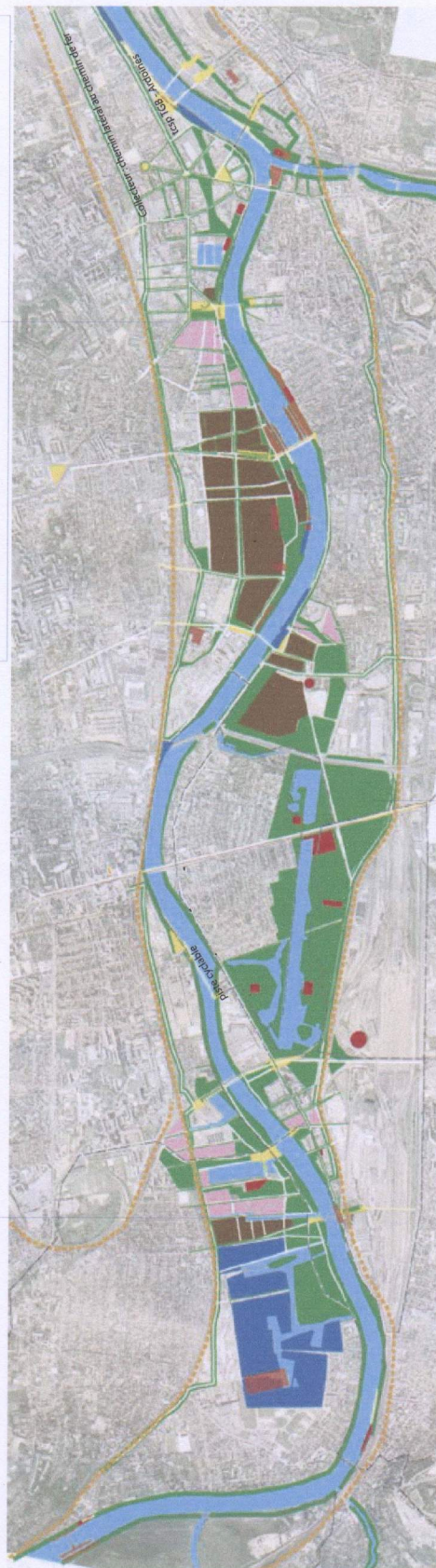
SCHEMA D'AMENAGEMENT - PROPOSITION PROSPECTIVE A LONG TERME
Seine - Amont, un territoire en réseau

LE PARC TECHNOLOGIQUE FLUVIAL

- site multifonctionnel et intermodal (économie, résidentiel)
- forte valeur écologique et nouricière,
- pôle d'excellence formation environnementale,
- potentiel loisirs nautiques,
- laboratoire sur organisation des flux et protection littoral

LA CITE - FLEUVE

- soulager les berges des trafics routiers,
- recomposer le tissu urbain au regard du fleuve (mixité sociale, vitrine et milieu),
- réaliser des espaces publics accompagnés d'une gestion raisonnée de l'eau de pluie (promenade, voies, jardins publics),
- partager les territoires de vie par la multiplication des franchissements



LE PARC FLUVIAL INTER-DEPARTEMENTAL : UN SITE EN PROJET

- espace de loisirs et de détente avec présence de l'eau,
- équipements publics fédérant l'image Seine,
- amorce du corridor biologique fluvial,
- aire d'expansion des crues,
- bassin complémentaire du fleuve pour navigation sportive (JO 2012 Paris)

- espaces publics principaux
- résidentiel
- équipements publics et patrimoine
- activités portuaires
- activités autres
- voie ferrée
- voie ferrée
- noyaux de biodiversité (parcs, berges végétales) et corridors biologiques
- promenade sur les quais, noues végétalisées et alignements

Figure 3.5 : Schéma d'aménagement des berges de la Seine : proposition de l'étude menée par l'équipe d'Hélène Saudecerre (Document sans échelle).

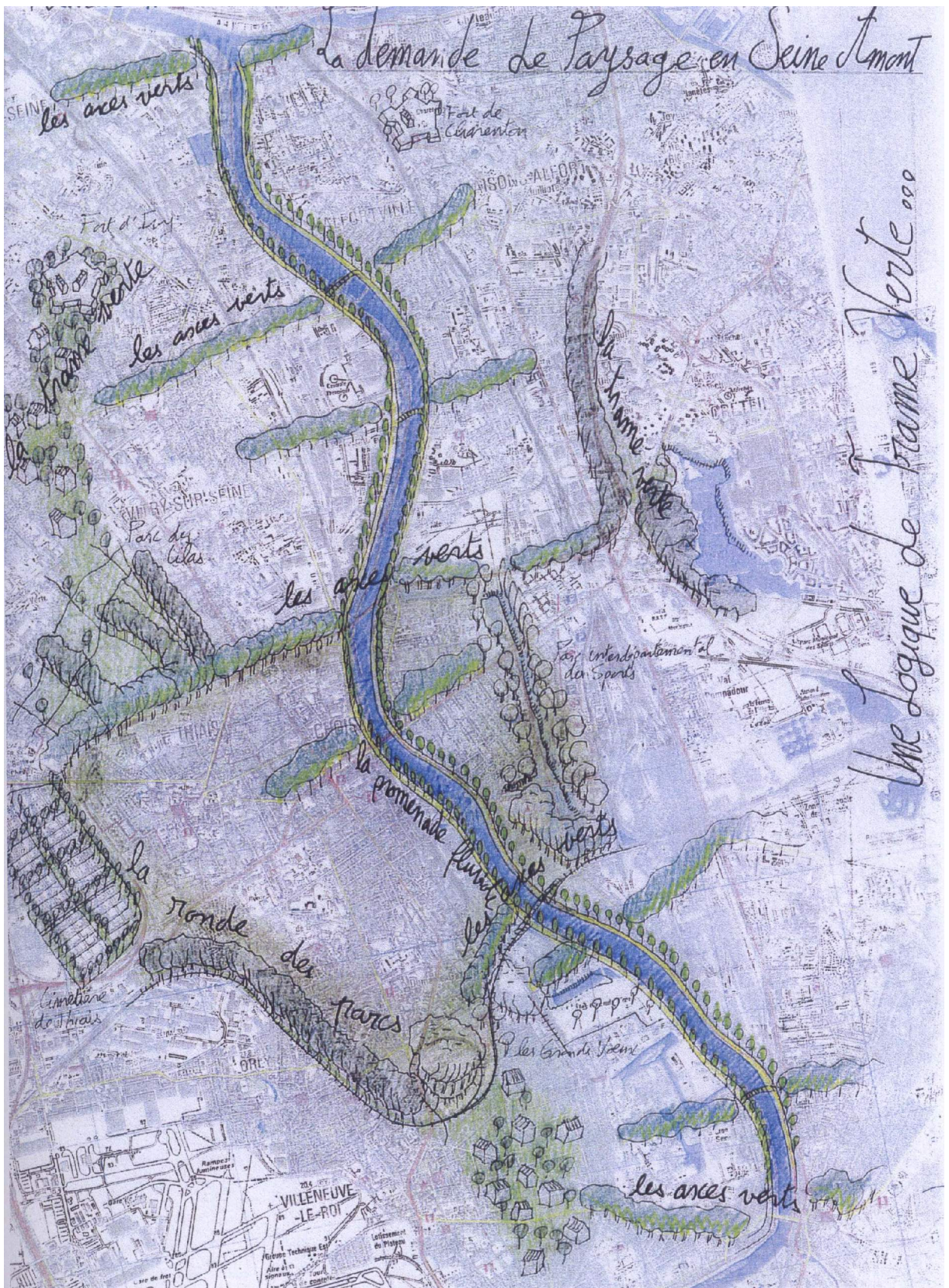


Figure 3.6 : L'importance de la trame verte en Seine-Amont (Source Ladyss, 2005). Document sans échelle.

A l'échelle locale, l'amélioration du cadre de vie passe également par une réflexion sur la lutte contre le réchauffement climatique qui fait l'objet principal des mesures de gestion de l'environnement. Les débats sur le développement durable ont en effet pris une orientation particulière ces dernières décennies : agir en faveur du développement durable c'est désormais concentrer tous ses efforts sur la lutte contre le réchauffement climatique. Ce dernier devient le principal mot d'ordre des politiques de développement durable surtout en Angleterre. Londres est tout particulièrement concernée par le réchauffement climatique, dans la mesure où d'une part la capitale est responsable de 8% des émissions de gaz à effet de serre du pays et où d'autre part, son site de fond d'estuaire la rend vulnérable à l'augmentation potentielle du niveau marin. La lutte contre le réchauffement climatique constitue la priorité environnementale du maire qui a créé plusieurs organes chargés de promouvoir les énergies durables comme le *London Energy Partnership* ou la *London Climate Change Agency (LCCA)*¹, contrôlée par la LDA mais financée par des compagnies privées, afin de réduire les émissions de CO₂ de la capitale. Il a également publié en février 2007 un *Climate Change Action Plan*. L'objectif est de diminuer les émissions de CO₂ de 600 millions de tonnes d'ici 2025, soit une réduction de 60% des émissions par rapport au niveau de 1990. Pour atteindre cet objectif le maire a mis en place un programme de logements écologiques (*Green Homes Programme*) afin de réduire la consommation énergétique domestique. 100% du parc de logement neuf devra être *zero-carbon* d'ici 2016. Il envisage également, en partenariat avec les milieux industriels, de diffuser une culture des économies d'énergie afin de sensibiliser les acteurs publics et privés. De plus, l'alimentation de la capitale en énergie ne devra plus se faire grâce à des centrales disséminées dans tous le pays, mais devra se faire à l'échelle locale, afin de réduire les pertes. La lutte contre le réchauffement climatique permet d'intégrer également la gestion des déchets puisque la fourniture d'énergie à partir de ceux-ci permettra d'apporter de l'électricité à deux millions de foyers.

Plus globalement le développement des énergies renouvelables est envisagé à l'échelle de l'agglomération. En matière de transports, la promotion des biocarburants est préconisée. Malgré toutes ces mesures, le plan d'action de lutte contre le réchauffement climatique estime que la capitale peut réduire de 30% ses émissions de CO₂ d'ici 2025 ce qui est bien en deçà de l'objectif de 60%. Selon le maire, la réalisation de cet objectif, quoique discuté, n'est pas impossible, à condition que la politique exemplaire de la métropole londonienne soit accompagnée de mesures incitatives à l'échelle nationale, comme l'instauration d'une taxe carbone, afin d'inciter les milieux économiques à investir davantage dans les énergies renouvelables. Lors de l'enquête publique sur les modifications du *London Plan* à partir du printemps 2007, ces milieux se sont montrés peu favorables à l'affichage dans le plan d'objectifs peu réalistes et souhaitent que le maire baisse les seuils qu'il a déterminés.

¹ Afin de mener une action concrète, la LCCA a également fondé une entreprise prestataire d'énergie pour la ville de Londres, la London Esco Ltd, qui est une *joint-venture* entre la LCCA et EDF.

Il n'existe pas de programme d'action explicite pour l'Est londonien sur la question du réchauffement climatique, mais les projets urbains du *Thames Gateway* sont en priorité visés par le programme d'action du maire, dans la mesure où il s'agit d'une partie de l'agglomération où de nombreux nouveaux logements sont prévus. Situés à proximité du centre de l'agglomération, ces programmes s'inscrivent dans la volonté de créer une ville durable compacte. Le renouvellement urbain offre des opportunités incontestables en matière d'économies d'énergie¹. Ainsi l'arrondissement de Barking and Dagenham a été choisi par le *London Energy Partnership* pour être l'un des quatre sites exemplaires (*energy action area*) en matière d'économie d'énergie au sein de l'agglomération. Dans ce cadre, l'arrondissement a élaboré un *Energy Action Area Implementation Plan* en 2006 avec pour objectif la réduction de 32% des émissions de CO₂ dans le centre-ville. Pour cela il envisage de travailler sur la production simultanée d'électricité et de chaleur. L'élément central de cette politique est l'introduction d'un système de cycle combiné au niveau de la centrale électrique de Barking². L'arrondissement cherche également à suivre les recommandations du maire en matière d'énergie renouvelable en multipliant les panneaux solaires et les éoliennes (jusqu'aux micro-éoliennes placées sur les toits) pour les bâtiments publics (écoles, locaux des services de l'arrondissement) mais aussi pour les entreprises privées. A ce titre, les éoliennes implantées sur le site de Ford à *Dagenham Dock* doivent servir d'exemple. Deux éoliennes alimentent en énergie les nouvelles machines diesel de l'usine, ce qui équivaut à l'alimentation en énergie de 2000 logements.

En France, le réchauffement climatique commence également à devenir le fil conducteur des politiques environnementales notamment dans les espaces de renouvellement urbain, mais la thématique reste moins présente qu'au Royaume-Uni. Le gouvernement a entamé à l'automne 2007 avec le Grenelle de l'Environnement, la définition de stratégies précises dans ce domaine. Le projet de SDRIF de février 2007 inscrit l'adaptation au changement climatique parmi les défis auxquels va être confrontée la région Île-de-France dans les décennies à venir. Grâce au recours aux techniques de construction favorisant les économies d'énergie, au

1 « Regeneration gives us the opportunity to reduce carbon dioxide. The growth of the borough over the next 20 years provides an excellent opportunity for building « climate-friendly » neighbourhoods. With up to 25,000 new homes and 60,000 more people, we have the chance to build a new kind of borough with energy-efficient buildings and technology which relies on renewable energy. » (*An energy strategy for Barking and Dagenham, Delivering a low carbon borough*, Barking and Dagenham, 2005).

2 « Barking Power Station lies adjacent to the large regeneration sites of South Dagenham, Dagenham Dock and Barking Riverside which will accommodate over 15,000 new homes and new industry over the next twenty years. If some of the waste heat from the power station was used to heat these new buildings and industrial processes, then there would be no additional energy consumption for heating which would lead to savings of thousands of tonnes of carbon emissions annually. The heat could also be used to provide cooling for these buildings in summer months. Barking Power Station is currently considering whether to expand its capacity by another 40%. If the power station were to build new turbine capacity, this would be an excellent opportunity to design a combined heat and power plant that can supply heat to neighbouring buildings (or planned buildings) and industrial users. If Barking Power go ahead with the power station extension then the Council expects them to design it as a Combined Heat and Power plant so that use can be made of the waste heat. » (*An energy strategy for Barking and Dagenham, Delivering a low carbon borough*, Barking and Dagenham, 2005)

développement d'énergies renouvelables non carbonées, comme la géothermie, l'énergie éolienne, et l'énergie solaire, l'Île-de-France se fixe comme objectif la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Toutefois, contrairement à la métropole londonienne, il n'existe pas pour l'instant de stratégies précises de lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle de l'Île-de-France. A plus grande échelle, le réchauffement climatique est peu mis en avant par les communes, le terme est la plupart du temps absent des documents d'urbanisme. Mais cela ne signifie pas que les communes n'agissent pas. Les communes de Seine-Amont, dans le cadre du renouvellement urbain d'une partie de leur territoire, repensent leur système de transports en commun, font la promotion des circulations douces et incitent à développer la haute qualité environnementale pour le logement. A Alfortville, un certain nombre d'actions participent à la lutte contre le réchauffement climatique : 5000 logements sont chauffés par géothermie, la ville mène une politique de réduction des émissions de CO₂ de son parc automobile, le centre culturel s'est équipé d'une pompe à chaleur, le futur centre aquatique devrait en partie fonctionner à l'énergie solaire. La commune de Vitry-sur-Seine souhaite également faire figure de ville dynamique dans le domaine environnemental. Elle a lancé une étude environnementale qui devrait être rendue publique en 2008. Un réseau de chauffage urbain concerne déjà pour une grande partie le centre ville, et devrait s'étendre au quartier Balzac. Un réseau de collecte pneumatique des déchets est également envisagé. Il s'agirait d'un réseau enterré avec des bouches à air qui avalent les ordures. Cela permettrait de supprimer les poubelles pour les appartements neufs. Mais l'objectif affiché par les communes de Seine-Amont n'est pas la lutte contre le réchauffement climatique, il s'agit d'une volonté plus générale d'amélioration du cadre de vie des habitants, en réduisant les nuisances urbaines. Cela permet en outre aux communes de profiter de l'image positive associée à la ville « verte ».

Malgré les différences d'implication des deux pays dans le domaine du réchauffement climatique, des traits communs existent dans les politiques d'adaptation à celui-ci. La responsabilité humaine sous la forme des émissions de gaz à effet de serre dans les changements observés est présentée comme une donnée certaine qui n'est plus à débattre. Or, si les activités humaines peuvent modifier la composition de l'atmosphère de façon non négligeable, la question d'un éventuel réchauffement par forçage de l'effet de serre est loin d'être résolue (Vigneau, 2005). De surcroît, le réchauffement climatique est souvent instrumentalisé par les politiques ou les entreprises afin de donner une nouvelle impulsion à l'économie. La lutte contre le CO₂ permet de faire oublier certains enjeux sociaux pourtant essentiels. La *London Climate Change Agency* (LCCA) indique ainsi que les énergies durables constitueront un marché de 3,35 milliards de livres d'ici 2010 et que plusieurs milliers d'emplois pourront être créés. Elle est ainsi soutenue par des entreprises comme BP ou Lafarge, parce que la LCCA constitue une vitrine qui peut permettre aux entreprises de

s'affirmer comme des leaders au sein du secteur des énergies renouvelables. L'appropriation par les entreprises des discours sur le réchauffement climatique témoigne de la volonté de celles-ci de se donner une responsabilité sociale qui permette de renforcer leur influence auprès des pouvoirs publics. Le fait que les grandes entreprises, qui sont pour la plupart à l'origine de l'augmentation des émissions de CO₂ ces dernières décennies, défendent les discours éthiques du développement durable et du réchauffement climatique, permet d'assurer leur légitimité et de réguler le système capitaliste plutôt que de le transformer. Le discours sur la responsabilité sociale « participe ainsi à une idéologie puissante permettant le maintien du *statu quo* tout en garantissant une cohésion sociale nécessaire à la pérennité du système capitaliste » (Champion, Gendron, 2004). Ceci permet de mettre en évidence un des nombreux paradoxes du développement durable. Parallèlement, le maire de Londres dans son plan pour le changement climatique, fait la démonstration que la mise en place d'économies d'énergie va permettre aux Londoniens d'économiser un milliard de livre d'ici 2025, soit environ 300 £ par foyer et par an, ce qui aura un impact non négligeable en particulier pour les petits revenus. Nous voyons là toute la puissance (ou la magie !) de la rhétorique du développement durable. Avec des arguments uniquement économiques, le maire de Londres jette les bases de la politique environnementale et sociale de la capitale. En réalité, l'investissement dans le secteur porteur des énergies renouvelables permet de donner une nouvelle impulsion à la croissance économique de la capitale. La métropole londonienne souhaite être un modèle en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Des réalisations exemplaires comme l'alimentation en énergie du *City Hall* ou du bâtiment *Palestra* qui abrite la LDA et la LCCA, uniquement par panneaux solaires et micro-éolienne, sont le signe de la modernité de la capitale britannique. Les aménagements de l'Est londonien doivent s'inscrire dans cette perspective. De même, le plan de durabilité élaboré pour les Jeux Olympiques de 2012 (*London Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games*, 2007) montre la volonté des organisateurs de mettre en avant la capacité d'innovation de la capitale dans le domaine des économies d'énergie et de la gestion des déchets.

2. Le développement durable peut être un argument de non gestion du risque.

La gestion des inondations fait partie des thèmes à prendre en compte pour créer de la durabilité dans ces espaces. La prévention des inondations ainsi que la gestion des crises potentielles doivent être envisagées. Ainsi l'arrondissement de Barking and Dagenham, par sa stratégie sur l'énergie durable souhaite rendre son territoire « plus propre, plus vert et plus sûr » (« *cleaner, greener and safer* »¹). « L'équilibre » de la ville durable ne doit pas être rompu par les crises, elle doit donc se prémunir contre les risques majeurs comme les inonda-

1 Barking and Dagenham, 2005.

tions. Toutefois la gestion des inondations ne constitue qu'un des critères de durabilité parmi de nombreux autres, qu'ils soient de nature environnementale, sociale ou économique. Si l'on observe attentivement les documents d'aménagement élaborés ces dernières années en France et en Angleterre, on constate que malgré les conflits exposés plus haut, le risque est la plupart du temps clairement dit, en tous cas aux échelles nationales et régionales. Ainsi le projet de SDRIF de février 2007 fait de la réduction des « inégalités environnementales, la vulnérabilité aux risques et l'exposition aux nuisances » un de ses objectifs pour « un développement durable de l'Île-de-France ». En Angleterre, la question des inondations est abordée quasiment dans tous les documents d'aménagement qui concernent l'environnement en particulier ceux qui traitent du réchauffement climatique. Les inondations sont régulièrement présentées parmi les conséquences premières du réchauffement climatique. En revanche, la réduction des inondations est très peu présente dans les solutions proposées pour lutter contre les effets du réchauffement. Certains acteurs locaux – certains arrondissements (*boroughs*) de l'Est londonien et les promoteurs – ne ressentent pas la nécessité de gérer le risque d'inondation, puisque leurs projets répondent déjà aux trois piliers du développement durable, et apportent des solutions qui considèrent à la fois l'économique, le social et l'environnemental. Bien plus, nos enquêtes montrent qu'ils estiment gérer suffisamment ce risque en favorisant les transports en commun ou en construisant des bâtiments recouverts de toitures végétalisées. Pour de nombreux acteurs, mettre en place une politique de lutte contre le réchauffement climatique, permet de réduire les événements extrêmes et suffit donc à « gérer » les inondations à l'échelle locale (Beucher, 2007a). Le caractère globalisant des discours sur le développement durable peut ainsi faire oublier la spécificité de chaque question environnementale et la nécessité de prendre en compte ces spécificités pour apporter des réponses pertinentes et efficaces à chacune d'entre elles. Les propos généraux sur le développement durable ou le réchauffement climatique peuvent faire oublier que les mêmes solutions ne sont pas forcément applicables partout.

Comment dès lors expliquer que les différents acteurs, alors qu'ils ont conscience que les inondations constituent un risque majeur dont les conséquences peuvent être dramatiques, ne mettent pas en œuvre des mesures concrètes de « *mitigation* » ou s'approprient avec difficultés les mesures impulsées à l'échelle nationale ? Notre hypothèse est ici qu'il est plus facile de mettre en place des mesures de réduction de la pollution, des gaspillages d'énergie que des mesures de gestion des inondations. Dans le domaine du réchauffement climatique et de la réduction des nuisances urbaines, les élus peuvent assez facilement se fixer des objectifs chiffrés de réduction de la quantité de CO₂ émis¹, ou d'augmentation de la quantité d'énergie renouvelable produite, ou de nombre de logements en HQE (Haute Qualité Environnementale) construits. Cela est particulièrement vrai en Angleterre où les rapports sont remplis

¹ Même si ensuite les objectifs ne sont pas atteints.

d'objectifs ou d'indicateurs de performance chiffrés. Mais il est plus difficile d'adopter la même démarche pour la gestion des inondations, les mesures structurelles ayant montré leurs limites. Les acteurs concernés ne peuvent plus se fixer seulement la construction d'un nombre importants de digues ou de barrages comme mesure efficace pour gérer le risque. Un candidat aux municipales n'a jamais remporté une élection sur un projet de plan de secours permettant de protéger et de reloger les populations en cas d'inondation. C'est la raison pour laquelle les communes, bien qu'elles aient conscience des conséquences majeures des inondations, consacrent peu de moyens à la gestion des secours ou confient parfois cette tâche à un stagiaire comme c'est le cas à Maisons-Alfort et préfèrent mettre en œuvre des mesures plus « visibles ». Si une inondation survient, elles pourront ressortir leurs indicateurs et montrer qu'elles ont tout fait pour éviter la catastrophe, mais qu'elles ne pouvaient pas faire plus.

3. Existe-t-il une gestion territorialisée de l'environnement en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway* ?

Au terme de notre analyse des politiques environnementales menées dans les deux territoires, nous pouvons nous interroger pour savoir si l'environnement connoté plus positivement que le risque est davantage intégré à un projet de territoire et peut permettre la territorialisation du risque.

3.1. Une situation contrastée entre la Seine-Amont et l'Est londonien.

En Seine-Amont, il ne semble pas plus y avoir de gestion territorialisée de l'environnement que de gestion territorialisée du risque, dans la mesure où les questions environnementales qui émergent de plus en plus dans l'agenda des collectivités, ne sont pas réellement intégrées dans un projet de territoire. La nécessité de construire un maillage vert, de repenser l'aménagement des berges de la Seine apparaît de manière de plus en plus forte dans les discours mais cela ne se traduit pas par des projets coordonnés. Tout au plus quelques communes tentent d'aménager leurs bords de Seine, sur le modèle des bords de Marne qui font la fierté du département, en développant promenades, pistes cyclables et continuités avec les centres-villes. Cela explique sans doute pourquoi le schéma d'aménagement des berges de la Seine proposé par l'équipe d'Hélène Saudecère à l'association Seine-Amont développement a eu aussi peu d'impact¹. La Seine-Amont n'en est pas encore au stade

¹ Selon les communes rencontrées, cette étude est peu prise en compte, car elle n'est pas à la hauteur des enjeux, et son discours est incompréhensible pour un grand nombre d'acteurs. Selon Hélène Saudecère, les communes considéraient leurs propres projets comme leur chasse-gardée et n'étaient pas prêtes à avoir une vision globale de

de construction d'un projet environnemental intercommunal. La réduction des nuisances (pollution de l'air et de l'eau) ainsi que la prévention des risques majeurs font l'objet de mesures ponctuelles mais sans vision d'ensemble.

En Angleterre, et en particulier dans le *Thames Gateway*, la territorialisation des questions d'environnement semble plus avancée. Cela tient peut-être à la place toujours importante qu'a tenue la nature dans la société anglaise. Alors que la vallée de la Lea offre avant tout un paysage de friches industrielles (figure 3.7), les habitants de Hackney¹ montrent leur attachement à ce « patrimoine naturel » qu'ils considèrent comme très précieux. Cela s'explique également par le fait que le développement durable constitue le fil directeur du système d'aménagement anglais depuis le PPS1 qui donne les grandes orientations nationales, jusqu'à l'évaluation de la durabilité (*sustainability appraisal*) qui fait partie des documents locaux d'aménagement. Pour la région et le pays, le *Thames Gateway* doit faire figure d'exemple de projet urbain durable. La mise en valeur environnementale, en créant un cadre de vie agréable, permet d'implanter de nouveaux logements et de nouveaux emplois et conduit à reconstruire du lien, de l'identité sociale dans le *Thames Gateway*. Il s'agit d'un projet inscrit dans l'espace, dans la société, mais également dans le temps, puisque le *Thames Gateway* représente, pour les acteurs qui le conçoivent, la ville de demain. Les différents piliers du développement durable étant pris en compte, la territorialisation semble complète au moins en théorie.

la vallée de la Seine.

¹ Entretien avec les habitants d'un quartier riverain de la Lea en avril 2004.



Figure 3.7 : Paysages de friches industrielles de la *Lea Valley* (Clichés S. Beucher, avril 2007).

3.2. L'instrumentalisation du pilier environnemental du développement durable dans l'Est londonien.

Tout au long de notre propos, nous avons mis en évidence l'interconnexion entre les thématiques du développement durable et celles du renouvellement urbain. Les projets de renouvellement urbain seraient l'incarnation de la ville durable, la nouvelle inscription spatiale et temporelle de la ville. Mais dans la pratique les liens entre les deux thématiques ne sont pas aussi lisibles. A l'échelle du Grand Londres, la politique de développement durable

de la GLA dépend avant tout des priorités fixées par le maire, qui veut des résultats rapidement observables, ce qui ne permet pas nécessairement la réalisation d'objectifs qui supposent l'intégration de toutes les politiques et une vision sur le long terme (Goode, Munton, 2006). Aujourd'hui, la métropole londonienne semble jouer son avenir sur le développement durable, mais l'appropriation de cette thématique a été lente et marquée de nombreuses hésitations. La GLA a peu à peu développé l'idée que l'avenir de Londres dépendait de la mise en place de mesures de développement durable. Le texte fondateur de la GLA, le *Greater London Authority Act* de 1999 est calqué sur le modèle de la Stratégie de développement durable du Royaume Uni et il indique que le développement économique, le développement social et l'amélioration de l'environnement doivent être ses trois principaux objectifs. Le texte stipule également que la GLA va s'attacher tout particulièrement à promouvoir l'égalité des chances, améliorer la santé des Londoniens, et à participer à l'échelle du Grand Londres au développement durable de tout le pays. Pour mettre en œuvre ces objectifs, le maire doit élaborer huit stratégies¹ (sur le développement économique, les transports, le développement spatial, la biodiversité, le bruit, les déchets, la qualité de l'air, la culture) s'articulant autour de ces thématiques. Ces stratégies doivent être en accord (*to be consistent with*²) avec les politiques nationales³. Toutefois, malgré la rhétorique globale autour du développement durable, les différences de culture entre le maire, l'assemblée, et la LDA (Rydin, *et al.*, 2002), ainsi que les urgences du calendrier politique, empêchent la définition d'une politique de développement durable cohérente. Pour des raisons politiques, les stratégies concernant les transports et le développement économique ont été élaborées très rapidement et publiées en 2001, sans avoir bénéficié des travaux postérieurs (entre 2002 et 2004) sur le développement durable.

Le plan de Londres de 2004, qui pose les bases du développement de la capitale pour les 20 ou 30 prochaines années, indique clairement que pour être une ville mondiale durable, Londres doit utiliser et réutiliser ses ressources plus efficacement, réduire la quantité de déchets produits ainsi que les dégradations faites à l'environnement. La transformation de Londres en une ville compacte doit permettre d'atteindre ces objectifs, l'application du

1 Le maire a ajouté par la suite une stratégie sur l'énergie et une sur le logement.

2 Il s'agit d'une correspondance plus ou moins stricte, l'expression *to be integrated to* aurait été beaucoup plus forte (Goode, Munton, *op.cit.*).

3 Sur la question du développement durable, ces dernières sont d'ailleurs hésitantes. La stratégie nationale du Royaume-Uni pour le développement durable de 1994 insiste sur les relations économie-environnement mais avec l'idée qu'il faut maintenir la compétitivité économique nationale comme la principale priorité. Il y a l'idée sous-jacente que les autres objectifs suivront nécessairement. L'arrivée des travaillistes au pouvoir donne naissance à une deuxième stratégie *A better quality of Life* (DETR, 1999) qui intègre de manière plus nette des objectifs sociaux. Mais dans les faits la croissance est restée une priorité, aggravant même les inégalités sociales. Une nouvelle étape est franchie en 2004 avec une consultation du DEFRA sur les priorités de développement durable. Les principales questions mises en évidence sont le réchauffement climatique et la question énergétique, la consommation durable, la production et l'usage des ressources naturelles, la justice environnementale et sociale, le soutien aux communautés pour leur permettre un développement endogène (*helping communities to help themselves*). Mais nous sommes toujours plus dans l'ordre du discours que des mesures concrètes dans la mesure où les questions de macro-économie ne sont jamais abordées de front.

principe de proximité permettant une autosuffisance plus grande. L'Assemblée ainsi que la *London Sustainable Development Commission*¹ ont fait pression pour inclure des objectifs précis concernant la réduction des émissions de CO₂. La stratégie sur l'énergie précise les objectifs du maire en plaçant ce thème au centre des politiques de développement durable de la capitale. La création du *London Energy Partnership*, de la LCCA², du *London Hydrogen Partnership*³ s'inscrivent dans cette perspective. Lors du second mandat de Ken Livingston, le développement durable apparaît davantage comme un fil conducteur des réflexions, d'autant qu'au sein de l'Assemblée, le maire dépend désormais des Verts pour l'approbation du budget annuel. Or, les écologistes ont notamment milité en faveur de l'*East London Green Grid* et ont permis qu'un budget de 20 millions de livres y soit consacré. En définitive, l'histoire de l'appropriation par la GLA de la thématique du développement durable montre bien qu'il s'agit avant tout d'un objet politique dépendant du calendrier politique, ce qui peut constituer à l'échelle du Grand Londres, un obstacle à sa territorialisation.

S'agissant du *Thames Gateway*, les projets de renouvellement urbain reflètent également les opportunités mais aussi les tensions et les objectifs contradictoires de la mise en œuvre du développement durable. Comme à l'échelle de la capitale, sous la bannière du développement durable, la croissance économique est considérée comme le moyen et la fin du projet urbain, même si les différents acteurs concernés sont convaincus que localement la croissance va se faire au bénéfice des populations (Raco, 2005). En réalité, se pose la question du territoire qui est en train de se construire. S'agit-il d'un territoire bien interconnecté à la ville au sein de laquelle il s'inscrit, à la région dont il participe au développement économique, et au pays, ou bien est-ce que l'on se trouve face à un espace de gentrification, où s'affirment de nouvelles centralités indépendamment des espaces environnants ? Si les projets avancent tels qu'ils sont actuellement planifiés, il est à craindre que cela renforce encore le poids économique du Sud-Est anglais et creuse davantage les inégalités avec les autres régions. Des espaces publics semblent se construire autour des parcs urbains qui apparaissent le long du fleuve, mais qu'en est-il des équipements publics comme les écoles ou les hôpitaux ? Le concept de *sustainable communities* est le maître mot des promoteurs et des aménageurs, mais quels vont être les bénéfices effectifs du renouvellement urbain pour les populations locales ? Les projets urbains visent à redensifier les terrains proches du centre de l'agglomération, mais les documents officiels n'indiquent jamais quelle sera la densité réelle

1 Mise en place en mai 2002 par le maire, il s'agit d'un organisme consultatif indépendant pour l'aider à atteindre son objectif de faire de Londres un exemple de ville mondiale durable. La commission a joué un rôle important pour qu'il y ait consensus autour des objectifs de réduction des émissions de CO₂.

2 Plus que la conséquence de la montée en puissance des préoccupations concernant le changement climatique, cette agence est le fruit de la conjoncture politique. Ayant réintégré le parti Labour avant les élections de 2004, Ken Livingston briguant un second mandat, a passé un accord avec Nicky Gavron selon lequel il la remplace en tant que candidat officiel du parti, mais elle, en tant que *Deputy Mayor*, peut avoir l'initiative de la création de la LCCA.

3 Qui cherche à promouvoir l'hydrogène comme source d'énergie.

des nouveaux espaces urbains. Et si l'on construit de hauts immeubles résidentiels, à qui vont-ils être destinés ? Des exemples à Manchester montrent que le renouvellement urbain passe par la création de « *gated communities* » verticales (Raco, Henderson, 2006) disposant de leurs réseaux de services privés, mais il peut aussi s'agir de barres d'immeubles construits à la hâte, isolés des pôles logistiques et d'emplois, où s'entassent des populations à faible revenu. Cela pose la question de l'habitat des ménages modestes dans une métropole mondiale telle que Londres. La question des financements nécessaires pour atteindre les objectifs de cohésion et de mixité sociale est peu abordée. Les intentions affichées par le maire et la GLA vont à l'encontre de l'évolution des politiques nationales du logement. Depuis la fin des années 1980, la vente de logements sociaux à leurs occupants a conduit à une diminution et à une dévalorisation du stock de logement social, alors que les transferts du patrimoine des *boroughs* vers les *Housing Associations* contribuaient à une augmentation des prix des loyers (Guigou, 2007). Dans ce contexte, à la suite de L. Lees (2003) il est possible de se demander si les projets de requalification du corridor de la Tamise ne concernent pas uniquement un type de catégorie sociale, les classes moyennes, et si la gentrification des territoires en déclin n'est pas un moyen de réintégrer ces dernières dans l'espace métropolitain.

Le *Thames Gateway* peut générer de nouvelles formes de développement équitable mais à condition que les projets apportent de réelles solutions à l'ensemble des problèmes économiques, sociaux et environnementaux auxquelles sont confrontés les habitants qui y vivent actuellement (Raco¹, 2005; Raco, Henderson, 2006). Il est plus que nécessaire de dépasser la tendance au « saupoudrage » de mesures symboliques auquel aboutit souvent le développement durable. Contrairement à ce qui se passe en Seine-Amont, l'environnement est de plus en plus intégré aux politiques d'aménagement du *Thames Gateway*. Mais il ne s'agit pas véritablement d'une gestion territorialisée de l'environnement car les enjeux environnementaux ne sont pas mis en regard avec les autres thématiques urbaines. Or, pour les citoyens, la construction d'équipements publics, indispensables au quotidien, est prioritaire sur l'investissement dans les technologies environnementales permettant de réaliser des économies d'énergie sur le long terme. En réalité, même si le développement durable est de plus en plus nettement intégré aux réflexions d'aménagement en Angleterre, la notion reste encore largement « a-spatiale » et donc a fortiori « a-territoriale ». Les règles de durabilité ont été construites dans un cadre global, sans liens particuliers et concrets avec les territoires et les acteurs du développement. L'exemple de Londres met en évidence les difficultés à intégrer les deux niveaux de production de normes pour le développement durable : le global-théorique et le local-pratique (Torres, 2002).

L'exemple du *Greenwich Millenium Village* illustre bien les ambiguïtés de la mise en

1 « An alternative agenda might call, for example, for a reduced emphasis on regional indigenous capacities of businesses and communities such as the Thames Gateway » (Raco, 2005, p 344).

oeuvre du principe de développement durable. Pour un grand nombre d'acteurs¹, ce quartier est un exemple de durabilité dans le cadre du *Thames Gateway*. La mise en valeur environnementale du site a été une priorité d'*English Partnerships*, qui a commencé par dépolluer les terrains rachetés à *British Gas*. L'importance des espaces verts (figure 3.9 et 3.11) est une des caractéristiques principales du quartier mais la politique environnementale du site n'est pas sans incohérences. *English Partnerships* a financé la mise en place d'un parc écologique (figure 3.8) afin que les habitants du quartier et les scolaires des environs aient un rapport privilégié avec la nature et ses écosystèmes. Toutefois la création de zones humides a suscité un grand nombre de problèmes, car il a fallu pomper l'eau dans les nappes pour alimenter les mares et les étangs. En raison du passé industriel du site, l'eau pompée était très polluée, les concepteurs du parc ont donc dû pomper de l'eau dans la nappe phréatique plus profonde. *English Partnerships* a également travaillé avec l'Agence de l'Environnement afin de réaménager les berges de la Tamise ; les digues ont été déplacées, des écosystèmes spécifiques au niveau des berges ont été créés en plantant des roseaux, et un système de terrasses a été aménagé pour protéger le quartier des inondations (figure 3.10). Mais ce travail n'a pas été explicité aux habitants ni aux autorités locales. Les personnes rencontrées à *English Partnerships* sont elles-mêmes convaincues que le risque d'inondation est très faible à Greenwich. La mise en valeur environnementale du site a une finalité quasi exclusivement esthétique. Lorsque l'on se promène dans *Greenwich Millenium Village*, on peut énumérer toutes les inscriptions de la nature en ville : arbres, mares ou étangs, multiplicité des espèces végétales, etc. Mais ces éléments naturels malgré leur diversité et leur nombre ne sont que des éléments de décor. L'appropriation de « la nature » par les habitants demeure faible. Nous nous y sommes promenés l'été comme l'hiver et à chaque fois, nous avons seulement croisé quelques joggers ou quelques enfants à vélo. En réalité, les nombreux espaces verts qui ont été mis en valeur n'incitent guère à la fréquentation, mais plutôt à la contemplation, par exemple par un peintre qui voudrait en dégager les qualités esthétiques. La nature à Greenwich ressemble fortement à l'image de la nature harmonieuse que l'on peut voir sur les tableaux de Gainsborough ou de Constable. Les tableaux qu'a peint ce dernier des paysages de la vallée du Stour au début du XIXe siècle, comme par exemple *The Haywain*² (figure 3.7) sont devenus les symboles de l'Angleterre, agréable pays de verdure (Parker, 1996). *The*

1 Notamment l'organisation CABE qui fait sur son site internet les commentaires suivants à propos de ce quartier :

« The scheme is both innovative and inspiring in its design, construction and sustainability. Stepped housing profiles filter wind speed and exploit solar gain, and green corridors encourage walking and cycling, while spaces between buildings are determined by micro-climatic factors on this exposed site. Pre-fabricated construction techniques allow design and construction teams to achieve impressive reductions in pollution and energy use, and innovative partnership schemes ensure full integration of the latest research and development into the design. Holistic definitions of sustainable development guarantee that more than physical aspects of the development are addressed, through community-based organisations like The Village Trust, which were initially funded by developer subsidies and are charged with management and maintenance of social and economic issues as well as physical ones ».

2 Huile sur toile, 130.2 x 185.4 cm, 1821, *National Gallery*.

Haywain a d'ailleurs acquis le statut d'icône nationale. Constable reste un des peintres anglais les plus populaires, et la vision des vallées « naturelles » reproduites de façon spectaculaire sur les calendriers, sur les théières, les plateaux et les tasses, est encore dans les mémoires. Il est important de noter que, ironiquement, les tableaux de Constable sont réalisés à une époque d'importants changements en Angleterre, à un moment où les pratiques agricoles et industrielles ont commencé à évoluer et à dominer la vie à la campagne. Ainsi, les visions du peintre peuvent être considérées comme la mémoire de paysages qui avaient déjà partiellement disparu. Bien que les œuvres de Constable représentent la nature, il s'agit d'une nature déjà humanisée, où les rivières sont parsemées d'ouvrages techniques qui permettent le contrôle du niveau d'eau. Le moulin ou la maison au bord de l'eau (comme dans le tableau *Willy Lotts House at Flatford*¹) constituent également le noyau autour duquel des aménagements importants de la plaine inondable peuvent être réalisés, transformant le cadre rural. Comme le montre Rosenthal (1983), la connaissance de la nature au XVIII^e siècle passait par l'intervention de l'homme, dans la mesure où les hommes pensaient mieux comprendre la nature s'ils la maîtrisaient. Mais dans les tableaux de Constable, les éléments humains et les éléments aquatiques sont en interaction, alors que dans le paysage urbain de *Greenwich Millenium Village*, les éléments humains et naturels sont nettement séparés. Des barrières entourent les mares et les étangs, des allées bien délimitées marquent la frontière entre les espaces dévolus aux déplacements et ceux réservés à la « nature ». Cela donne l'image d'une parfaite maîtrise de l'élément aquatique au sein de décors urbains qui entraînent une certaine muséification de la nature.

Greenwich Millenium Village est moins un quartier durable, qu'un projet de logement sur lequel on a saupoudré quelques mesures correspondant au pilier environnemental du principe de développement durable. Ainsi, la nature y occupe une grande place², on a créé des logements en haute qualité environnementale, mais sans véritablement réfléchir à la faisabilité des techniques, puisque dans les premiers logements construits, le système de chauffage combiné fonctionne mal³. D'un point de vue social, les logements sont essentiellement destinés à des ménages aisés (figure 3.13). Les professions libérales sont tout particulièrement concernées car une partie du programme est composé de logements individuels à un ou deux étages, le rez-de-chaussée étant réservé à l'activité professionnelle (figure 3.12).

En définitive, si la rhétorique des projets de renouvellement urbain s'articule essentiellement autour de l'amélioration du cadre environnemental, il s'agit d'un environnement surimposé qui n'est pas véritablement intégré aux dynamiques des territoires. De ce point de vue l'environnement ne peut être porteur d'une stratégie de territoire, garante de la continuité et de la cohésion de celui-ci. Cela explique pourquoi la promotion des thèmes environnemen-

1 Huile sur toile, 1811, London, *Victoria and Albert Museum*.

2 Mais pour accroître la densité de population, on construit des logements de plus en plus petits.

3 Entretien de mars 2008 avec *English Partnerships*.

taux exclut un grand nombre de thématiques fondamentales comme la gestion des inondations. Dès lors nous pouvons nous demander s'il ne pourrait pas être plus fructueux de fédérer les acteurs des projets autour d'un axe structurant plus précis, qui tiendrait davantage compte des spécificités des territoires. Le fleuve apparaît comme un marqueur fort de nos deux terrains d'étude et nous avons naturellement été conduite à nous interroger sur la manière dont celui-ci structurerait les espaces qui l'environnent.



Figure 3.7 : *The Haywain*, Constable (1821).

(Source : site internet de la *National Gallery*, www.nationalgallery.org.uk)



Figure 3.8 : Parc écologique au pied de logements en Haute Qualité Environnementale à *Greenwich Millenium Village* (Cliché S. Beucher, juillet 2006).



Figure 3.9 : La création d'un nouvel environnement urbain au sein du *Greenwich Millenium Village*. (Cliché S. Beucher, juillet 2006).



Figure 3.10 : La mise en valeur des berges de la Tamise par l'Agence de l'Environnement (cliché S. Beucher, mars 2008).



Figure 3.11 : Les espaces verts : un argument de vente (Cliché S. Beucher, mars 2008).



Figure 3.12 : Des logements conçus pour les professions libérales. (Cliché S. Beucher, mars 2008).



Figure 3.13 : Des logements de standing avec au maximum trois chambres (Cliché S. Beucher mars 2008).

II. Le fleuve peut-il être un axe structurant des projets urbains ?

1. Le fleuve comme élément de construction d'une identité

La Seine et la Tamise ont constitué à partir du XIX^e siècle des espaces industriels qui structuraient la vie économique en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway*. La vallée de la Tamise à l'Est de Londres a été l'un des moteurs de la révolution industrielle. Les deux fleuves étant des axes majeurs de transport, des activités portuaires (figure 3.15) se sont développées le long de leur cours. Londres constitue encore aujourd'hui un grand port anglais. En 2002, 53,2 millions de tonnes de marchandises ont transité par le port de Londres et ce trafic pourrait atteindre 70 millions de tonnes en 2015 (*Thames Estuary Partnership*, 2005). Le port possède environ 70 terminaux localisés entre Fulham et *Canvey Island*. La Seine est également un axe reconnu pour le développement du transport fluvial, le Port autonome de Paris est le plus grand port intérieur d'Europe et le port de Bonneuil dans le Val-de-Marne est une importante plate-forme multimodale.

Les activités de transport ont entraîné à partir du XIX^e siècle le développement de nombreuses activités industrielles : métallurgie, chimie, matériel électrique, énergie, papeterie, faïencerie, matériaux de construction, sablières, mais aussi chantiers navals à Londres, et industries automobiles comme les usines Ford à Dagenham (figure 3.14). Ces activités ont eu une grande emprise foncière au détriment des zones humides qui composaient autrefois le paysage de ces vallées fluviales. Elles ont également conduit à la réalisation d'importants travaux d'endiguement et de canalisation.



Figure 3.14 : Usine de moteurs de Ford à Dagenham en 1950 (*Thames Estuary Partnership*, 2005).



Figure 3.15 : Port d'Ivry-sur-Seine au début du XX^e siècle. (Source : H. Saudecerre, 2004).

Les mutations économiques de ces dernières décennies ont entraîné la disparition de pans entiers de l'appareil de production industrielle dans les agglomérations parisienne et londonienne. Cela s'est traduit par l'apparition de vastes friches en particulier le long des fleuves et des canaux, lieux historiques d'implantation de ces activités.

Les différents acteurs souhaitent désormais à toutes les échelles réintégrer le fleuve dans le territoire. Ainsi les régions souhaitent mettre en valeur leur patrimoine fluvial en favorisant l'accès au fleuve pour différents types d'usages (récréatifs, économiques, valorisation du fleuve comme écosystème, etc.). En janvier 2006, la GLA a élaboré un document le *Blue Ribbon network* afin de rappeler le caractère structurant de la Tamise pour l'agglomération londonienne et de définir quelques pistes d'aménagement des bords de fleuve. La région Île-de-France affirme, elle, dans le cadre du SDRIF¹ soumis à l'enquête publique à l'automne 2007, sa volonté de promouvoir les « continuités bleues ». Le document présente également le fleuve comme un site stratégique, élément fédérateur du projet régional. Le fleuve étant à la fois « un corridor biologique d'importance nationale et européenne, un axe de transport, un axe économique, un axe de renouvellement urbain, un axe de loisirs et de tourisme, [ainsi qu']un élément marquant de la composition urbaine et paysagère du territoire régional », il

¹ « Les corridors fluviaux et les grandes vallées constituent les principales continuités écologiques régionales. Cette fonctionnalité a été compromise par l'implantation privilégiée de l'urbanisation et des infrastructures le long de ces corridors. Un effort important de restauration de ces grands corridors bleus doit donc être consenti pour assurer la libre circulation des espèces vivantes et des sédiments. [...] La pénétration du réseau hydrographique et de la nature en ville doit être favorisée. L'urbanisation doit permettre la réouverture des rivières urbaines et les soustraire aux réseaux d'assainissement en laissant une marge de recul suffisante à leur renaturation et à leur valorisation sociale. » (Projet de SDRIF, 2007)

doit être mis en valeur dans la diversité de ces usages.

A l'échelle départementale, le fleuve constitue également un élément essentiel de valorisation. Ainsi, l'eau a façonné le territoire du Val-de-Marne, à la confluence de la Seine et de la Marne. Les ports, les ponts, les îles, les écluses, les plages, les guinguettes, les chantiers navals et les usines sont les marqueurs de l'histoire du département. Tous ont dessiné son patrimoine économique et industriel, et aussi modelé des paysages qui ont inspiré les peintres impressionnistes, vu naître le cinéma ou éclore les guinguettes et les sports nautiques au début du siècle dernier. Quelques îles de la Marne entre Créteil et Bry-sur-Marne sont habitées, ce qui signifie que les populations¹ qui y vivent ont fait le choix de vivre au quotidien avec le fleuve et que la vie sur l'île fait partie de leur identité personnelle ou familiale. L'eau est donc un élément de l'identité culturelle des Val-de-Marnais et les opérations actuelles d'aménagement du territoire tentent à toutes les échelles de valoriser cette image, par la mise en place d'un « Plan Bleu » afin de faire de l'eau une richesse, une ressource et non une nuisance. L'idée du Plan Bleu émerge en 2006 des réflexions sur le projet d'aménagement départemental. Grâce à ce projet, le département souhaite être exemplaire² en matière de gestion de l'eau. Selon les personnes qui travaillent sur le projet au Conseil général³, il s'agit d'une initiative transversale destinée à coordonner l'ensemble des services du Conseil général, mais également les acteurs départementaux concernés par la thématique de l'eau, dans le but d'établir des programmes d'action sur la question globale de l'eau : qualité, risques, insertion paysagère, aménagements durables, développement économique, activités touristiques et de loisirs autour du fleuve, etc. Le projet devrait être adopté définitivement début 2009 (figure 3.16). La démarche est intéressante car il s'agit d'un véritable débat entre un grand nombre d'acteurs (scientifiques, gestionnaires, population) autour de la question de l'eau. Des ateliers thématiques ont été mis en place⁴. L'atelier 2 « assainissement, environnement, pollution et risques » s'est réuni à deux reprises en octobre 2007. La question de la vulnérabilité du bâti a occupé une grande place dans les discussions. Le département conçoit également le Plan Bleu, comme un moyen de développer les solidarités amont-aval. Enfin, une réflexion sur la gestion des eaux pluviales à l'échelle de la parcelle a été lancée à l'occasion de ces réunions.

1 Même si pour la plupart des acteurs, ces populations sont des marginaux, des « indiens ».

2 Un budget important est consacré au Plan Bleu, et le département envisage d'avoir recours aux fonds structurels européens pour le financer. Il s'agit d'un document éminemment politique qui doit constituer une vitrine pour le Conseil général.

3 Rencontres en janvier 2007.

4 Atelier 1: eau, aménagement et développement ; atelier 2 : assainissement, environnement, pollution et risques, Atelier 3 : approche sociale et culturelle de l'eau.



Figure 3.16 : Affiche présentant le calendrier du Plan Bleu (Source : Conseil général du Val-de-Marne, 2007).

Le département du Val-de-Marne a fait le choix de gérer l'assainissement en service public. De surcroît, dans un souci de démocratie participative, le Conseil général favorise les initiatives grâce à des actions de sensibilisation pédagogique, des échanges scientifiques et culturels sur le thème de l'eau, notamment dans le cadre, depuis 2001, du Festival de l'Oh (figure 3.17). L'objectif est de montrer aux populations, au travers de manifestations qui ont lieu au printemps dans chacune des communes participant à l'opération, comment l'eau a façonné depuis des siècles le territoire du Val-de-Marne. Il s'agit de reconstruire le lien entre la population et ses cours d'eau. L'événement rencontre un grand succès : 60 000 personnes ont participé la première année, 200 000 en 2006¹. Le projet est fédérateur pour les

¹ Selon le directeur du festival, rencontré en juillet 2006.

communes du département : 25 communes¹ de toutes familles politiques sont partenaires de l'opération. Chaque ville participe à l'opération avec les ressources dont elle dispose, avec sa propre programmation culturelle et artistique. Des ateliers sont organisés afin de permettre aux populations de mieux connaître les milieux aquatiques. Des croisières pédagogiques autour des îles sont proposées aux enfants. L'eau doit être déclinée dans une discipline artistique. Ainsi en 2006, les arts plastiques ont travaillé au bord de l'eau en faisant une lecture poétique de ce type d'espace. Des transports de passagers sont mis en place sur la Seine et la Marne. Des aménagements temporaires sont réalisés avec des techniques de génie végétal. Des projets de transport en commun par voie fluviale sur la Marne sont en cours d'élaboration et le département souhaite ainsi en faire la promotion.

Il ne s'agit pas seulement de mettre en valeur le patrimoine aquatique local. Chaque année, l'invité d'honneur est un pays étranger, afin de présenter un fleuve étranger. L'objectif était au départ de faire connaître au public les coopérations décentralisées qu'entretient le Val de Marne avec des collectivités à l'étranger (Vietnam, Salvador, Territoires palestiniens, Afrique du Sud, Niger) ainsi que l'action de solidarité menée par le département. Aujourd'hui, le choix des invités répond à des critères plus culturels, en relation avec des événements de l'actualité. Ainsi en 2005, le fleuve Amazone a été choisi parce que c'était l'année du Brésil, en 2006, le Maghreb était le pays invité à l'occasion de l'année des déserts et de la désertification, avec l'intégration d'associations qui agissent dans le domaine de l'immigration et de l'interculturalité, en 2007 le fleuve Saint Laurent a été retenu, pour l'année arctique internationale. Le but est de donner à chaque édition une tonalité différente.

En définitive, le festival de l'Oh permet de faire connaître les milieux aquatiques et de modifier les perceptions que les populations peuvent avoir des aménagements des bords de fleuve. Le département poursuit ces actions d'éducation autour de l'eau tout au long de l'année en intervenant dans les classes afin d'élaborer des chartes de l'eau ou en organisant des conférences dans le cadre de l'Université de l'eau, sur le fleuve, son fonctionnement, sur les risques liés à l'eau, etc.

¹ La ville de Saint-Maur ne participe pas (pour raisons politiques par opposition au Conseil général). Des villes comme Chennevières, Ablon-sur-Seine, Villeneuve-le-Roi ne participent pas non plus car ce sont des petites communes qui ont déjà des fêtes de ville à organiser et qui ont peu de moyens.



Figure 3.17 : Le festival de l'Oh en 2005 (Source Conseil général du Val-de-Marne).

En Angleterre, des réflexions sont également menées à l'échelle infra-régionale ou plutôt à l'échelle de territoires qui correspondent mieux à la dynamique fluviale. Ainsi le *Thames Estuary Partnership*¹ (TEP) est un forum qui regroupe des organismes nationaux, des autorités locales, des industriels et des associations souhaitant œuvrer pour « le bien de l'estuaire de la Tamise ». L'objectif du partenariat est de susciter une action coordonnée entre tous les acteurs et de définir de grandes lignes d'action pour l'estuaire de la Tamise entre *Tower Bridge* à l'Ouest et *Isle of Grain* et *Shoeburyness* à l'Est (figure 3.18). Le TEP définit ainsi des orientations en matière d'aménagement (analyse de projets urbains en bord de fleuve, des enjeux pour les transports, le loisir et le tourisme) et d'environnement (restauration des milieux aquatiques, maintien de la biodiversité, etc.). Son rôle est avant tout de diffuser toute l'information disponible concernant l'estuaire par l'intermédiaire d'une newsletter papier², lors de sorties de terrain ou de manifestations comme le forum annuel³. Les inondations constituent une thématique importante de sa réflexion, dans la mesure où les aménagements projetés auront un impact considérable sur la gestion de l'environnement de l'estuaire. Dans ce domaine, le TEP tente donc d'accompagner le travail de l'Agence de l'Environnement en essayant d'expliquer aux populations le fonctionnement de l'estuaire, des marées, les limites des digues et autres infrastructures lourdes de protection. Ayant conscience, qu'elle ne peut intéresser ses membres sur tous les thèmes spécifiques à l'environnement estuarien⁴, l'association essaie d'imaginer des moyens d'évoquer les principaux enjeux de la gestion à l'occasion d'une même manifestation. Ainsi, le TEP profite de sorties archéolo-

1 Voir première partie, chapitre 3, II.2.

2 Diffusée à environ 2000 exemplaires.

3 Elle tente également d'être présente lors de manifestations en lien avec l'estuaire qui ne sont pas nécessairement de son initiative, comme le *Thames Festival* organisé chaque année en septembre par le maire de Londres.

4 Les gens n'auraient pas le temps d'assister à la fois à un atelier sur les inondations, à une conférence sur la biodiversité, à une sortie de terrain sur la gestion des déchets et la pollution, etc.

giques destinées à faire découvrir le patrimoine retrouvé dans l'estuaire pour expliquer le phénomène d'érosion marine, l'action des marées, l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur l'intensité des inondations, etc. Lors des manifestations qu'il organise, il essaie de toujours présenter des cartes et des schémas appuyant les thématiques qui concernent plus spécifiquement le lieu de vie de chacun (figure 3.19). La présidente de l'association impulse une importante réflexion sur les modes de diffusion d'une culture du risque et de protection de l'environnement. Elle essaie au maximum de faire transcrire les plans d'aménagement ou les schémas complexes des gestionnaires par des dessins (figure 3.20) ou des cartes simplifiées afin de rendre le message plus compréhensible par tous. L'association défend également le projet de développement du *Thames Path*, promenade le long de la Tamise, plus ou moins aménagée jusqu'à la *Thames Barrier* mais très discontinue au delà.

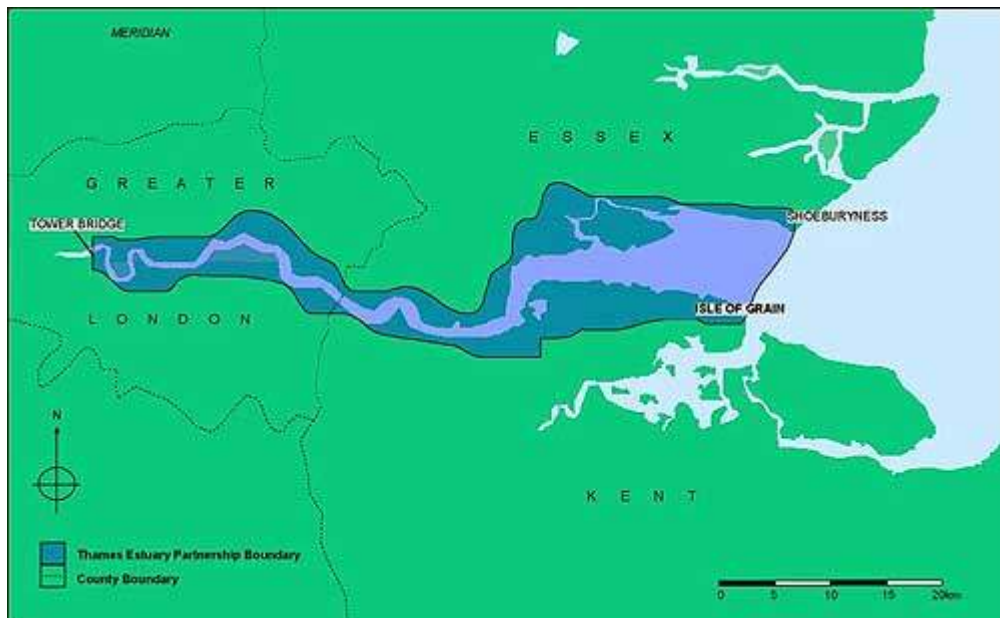


Figure 3.18 : Le périmètre d'action du *Thames Estuary Partnership* (Source site internet du TEP).



Figure 3.19 : La carte, outil essentiel pour commencer la présentation des enjeux de gestion de l'estuaire (Source : *Thames Estuary Partnership*).

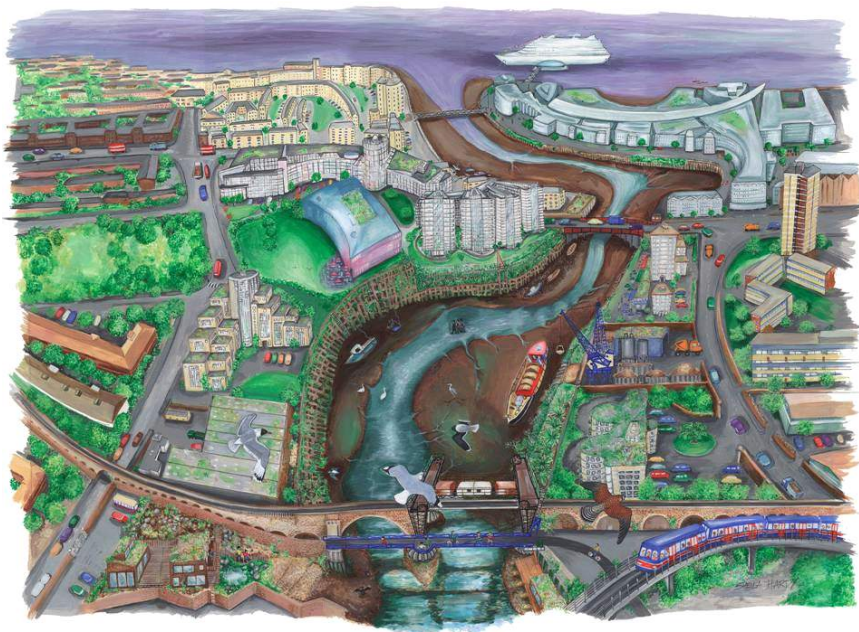


Figure 3.20 : Le dessin un moyen de présenter simplement les différents usages du fleuve et les aménagements possibles. (Source : *Thames Estuary Partnership*).

A l'échelle locale, les municipalités tentent de plus en plus de remettre en valeur les quartiers de bord de fleuve, rompant généralement avec leur passé industriel, pour changer leur image et augmenter leurs ressources grâce à de vastes projets immobiliers. La vue sur la Seine ou la Tamise est un argument de vente qui fait le succès des promoteurs (figure 3.22 et 3.24). Toute une poésie du fleuve se met en place, visible dans l'architecture des bâtiments qui favorise les points de vue sur les fleuves. Ainsi un architecte qui a travaillé sur le projet

Seine et Parc à Choisy-le-Roi (figure 3.21) nous indiquait en mars 2006 que l'aménagement de la résidence était pensé en fonction de la promenade publique aménagée en bord de Seine et qui permet de relier le quartier au centre-ville. Le fleuve doit faire le lien entre les différents espaces qui constituent la ville. Les logements individuels qui composent la résidence sont orientés vers la Seine et leurs jardins font l'objet d'un traitement paysager soigné. Les logements collectifs sont, eux, plutôt orientés vers la rue, permettant une augmentation de la densité au fur et à mesure que l'on s'éloigne du fleuve. Le projet permet en outre de faire le lien entre le fleuve et le parc de Choisy, entre maillage bleu et maillage vert. C'est également le cas de Vitry-sur-Seine qui dans le cadre de l'élaboration de son PLU cherche à réintégrer le fleuve dans l'espace urbain¹. Dans l'Est londonien, les nouveaux projets immobiliers, s'élancent dans le paysage tel de grands voiliers au bord de l'eau. C'est le cas par exemple à la marina de *Limehouse* dans l'arrondissement de Tower Hamlets (figure 3.23). En France, des associations comme Val-de-Marne Environnement² souhaitent que les populations réapprennent à vivre avec l'eau et qu'une architecture sur pilotis « en forme de coques de bateaux » réaffirme le lien entre les éléments liquides et les éléments solides.



Figure 3.21 : Choisy-le-Roi : le quartier Seine-et-Parc.
(Cliché S. Beucher, avril 2006)

1 « A son échelle et parmi ses atouts majeurs, Vitry est bordée par la Seine sur près de 4,4 km de long. Élément constitutif du territoire, le fleuve a marqué de son empreinte le développement urbain, industriel et social de la partie Est de la ville. Il est un facteur puissant du développement local, de réflexion sur l'habitat, de reconquête des zones d'activités, d'aménagement de sites récréatifs, de gestion de l'environnement, de réaménagement du réseau de voiries. La Seine « met en scène » la diversité de la ville, alternant des sites d'habitat avec des secteurs d'activités au Nord, un pôle de services dans le prolongement de l'entrée de ville et la zone d'activité jusqu'en limite Sud. La Seine, historiquement porteuse du développement économique de Vitry, doit être confortée dans cette vocation, comme point de départ de la requalification et du re-développement de la zone d'activités dans le cadre de la dynamique globale de Seine-Amont. » (PLU, Vitry-sur Seine).

2 Entretien du 15 mars 2006.

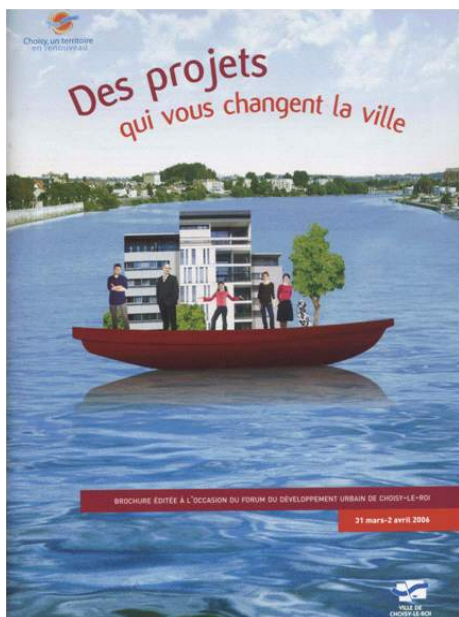


Figure 3.22 : Couverture de la brochure municipale de Choisy-le-Roi (mars-avril 2006).



Figure 3.23 : Architecture des bâtiments dans la marina de Limehouse (Cliché S. Beucher, avril 2007).

BARKING RIVERSIDE

Have you got the vision?
Enter the Barking Riverside
Design Team Selection website

Welcome to Barking Riverside
A new community for London being developed
alongside two kilometres of Thames waterfront
in Barking and Dagenham.

[Click here to see Fly Through >>](#)

Figure 3.24 : Promotion d'un projet immobilier sur les rives de la Tamise à Barking (Source : site internet de *Barking Riverside*).

2. La difficile réappropriation des bords de fleuve.

Au delà des discours sur l'ouverture des villes sur le fleuve qui font l'objet d'un consensus entre acteurs, se pose la question de la réappropriation des bords de fleuve. Même si les projets de renouvellement urbain n'en sont qu'à leurs débuts, et si la tendance peut s'inverser, force est de constater que la réalité des bords de fleuves ne correspond pas toujours à l'image que les aménageurs veulent en donner. Si l'on essaie de poser un regard neutre et objectif sur les bords de fleuve en Seine-Amont, c'est plutôt l'image d'un fleuve délaissé qui apparaît. Afin de multiplier les regards sur le territoire, nous avons interrogé en mai 2006 Gilles Perrin, photographe qui a parcouru la Seine-Amont pendant trois semaines en février-mars 2005 pour le compte de l'association Seine-Amont Développement, avec pour objectif de saisir les potentialités du territoire (figure 3.25 et 3.26). Son regard n'est pas totalement neutre dans la mesure où il a photographié le territoire avec la nostalgie des bords de Marne des années 1950, époque de sa jeunesse où il vivait à Charenton et où la vie était rythmée par la promenade dans les parties sauvages des rives du fleuve, la baignade dans les eaux de la Marne ou encore les activités du club de sport des bords de la Marne. Néanmoins ce filtre du territoire vécu, idéalisé peut-être, de la jeunesse du photographe a permis de bien mettre en évidence les discontinuités du paysage¹. Ainsi Gilles Perrin a observé une vallée fluviale marquée par des voies de communication avec un fort trafic, une Seine désertée, peu attrayante, sinistre parfois et s'est étonné que l'on veuille transformer ces lieux². Pour lui, à la lecture du paysage, l'époque où la Seine pouvait constituer un axe structurant du territoire semble révolue.

1 « J'ai proposé d'aborder ce reportage concernant des territoires urbains particuliers sans avoir la prétention de traduire de façon exhaustive la complexité sociologique, urbanistique et géographique des paysages que j'ai photographiés, mais plutôt de faire un constat des transformations en cours, un état des lieux pour l'avenir, et de déambuler tel un voyageur, dans les espaces proposés, la notion de paysages pluriels me paraissant essentielle. A travers ce reportage sur des espaces urbains précis et significatifs, j'ai eu envie de montrer la physionomie d'une géographie, de lieux marqués par l'homme. Mon regard photographique sur les territoires partagés par les cinq agglomérations est l'interprétation d'une situation économique et sociale à la façon d'un commentaire où la nostalgie et l'anecdote ne pouvaient avoir de place. J'ai tenu absolument à préserver l'élément émotionnel de ma vision ; cet élément se situe dans la perméabilité de mon regard, dans la sincérité de ma pratique. »

2 « La Seine est fort peu exploitée, c'est un désert total, il n'y a même plus le charme du type guinguette, pique-nique, baignade, etc. Pour photographier le territoire, il est nécessaire de faire des choses avec vaguement de la poésie mais il ne faut pas rêver... Le fleuve comme lieu de promenade appartient à un autre temps. En semaine on y rencontre pêcheurs, promeneurs, artistes populaires, tagueurs, mais les autres n'ont pas le temps ».



Figure 3.25 : Alfortville - Bords de Seine, quai Auguste Blanqui vu du quai Jules Guesde (Source : Photographie Gilles Perrin, 2005)



Figure 3.26 : Choisy-le-Roi (Source : photographie Gilles Perrin, 2005).

Dans l'Est londonien, nous avons pu constater ce même décalage entre le discours sur le *blue ribbon network* et la pratique concrète des bords de fleuve. La Tamise reste encore largement inaccessible. Dans l'arrondissement de Newham, il faut contourner de vastes zones industrielles avant de trouver un passage vers le fleuve. Et lorsque l'on interroge les rares passants et qu'on leur demande comment il est possible de rejoindre le fleuve, la plupart du temps ils ne peuvent répondre. Dans les quartiers déjà renouvelés, comme à Greenwich, les berges ont été mises en valeur pour la promenade, mais les indications *Thames Path* ne sont pas toujours évidentes à trouver ni à suivre. Enfin, sur les rives de la Tamise au sud de l'arrondissement de *Tower Hamlets*, la promenade le long de fleuve n'est pas continue, car une partie des bords de fleuve est privatisée. Le tracé du *Thames Path* se traduit par une grande fragmentation. La promenade est physiquement interrompue, par un mur ou une grille, lorsqu'une enclave résidentielle privée a directement, et exclusivement, accès au bord de la Tamise. Le promeneur doit alors contourner ces ensembles résidentiels et est invité à poursuivre sa promenade sur une artère routière peu agréable. « L'ironie du tracé de cette promenade est expressément affichée par les panneaux « *Thames Path* » qui tournent au sens propre le dos à la Tamise, lorsque la promenade en bord du fleuve est interrompue, et l'indiquent dans la direction opposée » (Michon, 2005, p. 118-119). La vue sur la Tamise est en fait exclusive-

ment réservée aux citoyens¹ qui ont les moyens financiers de s'offrir un appartement avec balcon dans les immeubles de standing de *l'Isle of Dogs* ou dans le quartier de la marina de *Limehouse*. Localement, une grille ouverte permet de retourner vers le fleuve ou ponctue la promenade d'un point de vue furtif vers celui-ci (figure 3.27). Mais l'on se retrouve pris entre le fleuve et un ensemble d'appartements tournés vers l'eau (figure 3.28) et l'on ne peut que ressentir une certaine gêne, ne sachant pas très bien si l'on se trouve au sein d'un espace public ou privé. On a la sensation de venir perturber de manière illégitime la vie des habitants. Cette absence de linéaire continu décourage la flânerie et la promenade perd une grande partie de son charme.

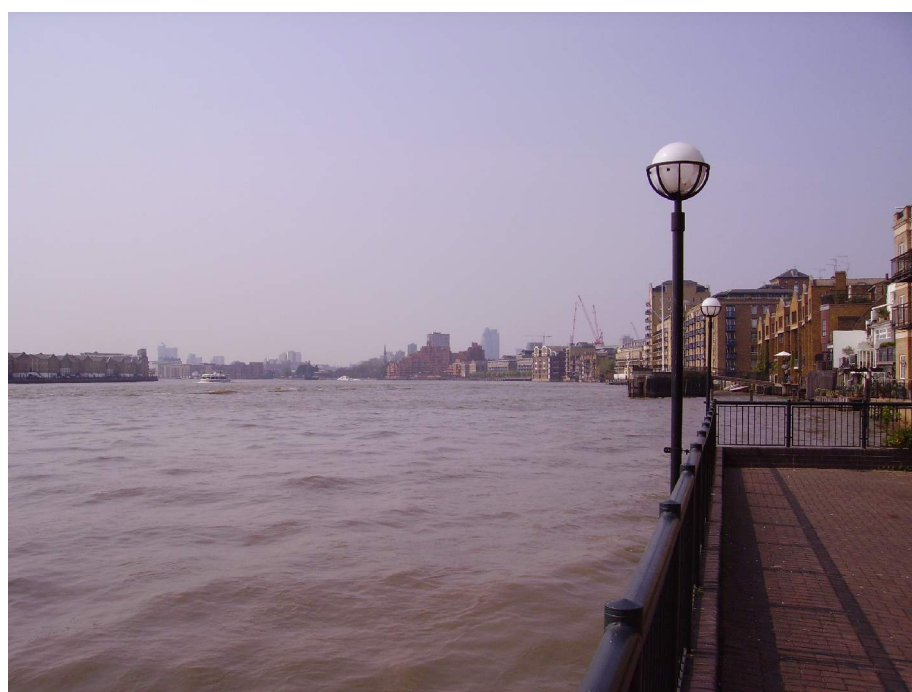


Figure 3.27 : Un des rares accès à la Tamise au sud de l'arrondissement de Tower Hamlets. (Cliché S. Beucher, Avril 2007)

¹ Selon le TEP, bien souvent les propriétaires de ces logements n'y vivent que la semaine car ils possèdent également une maison de campagne où ils se rendent le week-end.



Figure 3.28 : L'accès à la Tamise est réservé aux résidents des logements réhabilités ou reconstruits en front de fleuve. (Cliché S. Beucher, avril 2007)

La volonté de tourner les villes vers le fleuve se traduit également par la volonté d'encourager le transport de marchandises et de passagers par voie d'eau. « Le projet d'aménagement du « corridor fluvial » doit favoriser ces échanges en permettant l'implantation et le développement de nouveaux services de transport fluvial » (Projet de SDRIF, février 2007). Mais le renforcement du fleuve comme axe de transport n'est pas prêt d'être réalisé dans la pratique, du moins dans l'immédiat. En effet, si l'on augmente le transport de marchandises, il est nécessaire de développer des ports, points de départ de camions transportant ces marchandises. Or, comme le souligne la direction de l'aménagement du Conseil général lors d'un entretien en janvier 2007, « tout le monde veut mettre les marchandises sur les fleuves mais personne ne veut de ports. L'acceptabilité des ports est une question majeure ». De même, il est peu probable que la Seine devienne à terme un axe de déplacement de voyageurs, car ce mode de déplacement est considéré comme trop lent. On peut tout au plus l'envisager pour un déplacement de loisir (aller par exemple d'Ivry au cinéma MK2 bibliothèque par la Seine). L'aménagement du fleuve comme axe de transport pose la question des conflits d'usage. « Les espaces portuaires, pour les échanges et le transfert de marchandises, doivent répondre à des exigences bien particulières et nécessiteront vraisemblablement des arbitrages éclairés. La coexistence de fonctions marchandises, passagers, touristiques dans un espace très contraint doit être étudiée soigneusement » (IAURIF, 2006).

Cela ne signifie pas pour autant que vouloir instituer le fleuve comme axe structurant des territoires soit une utopie. Cela ne peut se faire qu'à moyen ou à long terme, ce qui

impose donc la mise en place d'un système d'acteurs pérenne. Comme le souligne une personne de l'IAURIF lors d'un entretien en octobre 2007, « le fleuve est véritablement un axe structurant. Il prend de plus en plus de place dans le contexte de la crise de l'industrie. 80% des industries étant situées le long des fleuves, ce n'est pas un hasard si l'on se pose la question de la réhabilitation des fleuves. Mais se pose la question de la substitution d'une économie à une autre, d'une activité à une autre ainsi que celle de la manière dont on peut envisager la compatibilité des usages ». Le fleuve fait partie du patrimoine local, en témoigne le nom des anciens départements de la Seine qui font tous mention des fleuves qui les traversent. Il est donc important de valoriser le fleuve afin de le donner à voir, de le faire partager, de « mieux le vivre, mieux l'utiliser, mieux le prendre en compte, mieux le gérer, de prendre le temps de lire le fleuve, de voir que le fleuve est d'abord un écosystème. » Mais la gestion du territoire du fleuve est d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'un grand nombre d'acteurs y participent. En France, le domaine public fluvial appartient à l'État et est géré par Voies navigables de France. Les départements mènent parfois des projets de requalification des berges à leur échelle, tandis que les régions, bien qu'elles n'aient pas de compétence pour gérer le fleuve, cherchent à promouvoir le patrimoine fluvial, et aident les communes à le prendre davantage en compte, en énonçant de grandes idées générales afin d'inciter celles-ci à mener des projets autour du fleuve. Des avancées sont déjà à noter en Île-de-France. Ainsi, dans les PLU des communes, un bandeau le long du fleuve traduit l'émergence d'un territoire du fleuve, mais il est nécessaire de définir des intentions communes à plus petite échelle.

Au-delà des évolutions ponctuelles à grande échelle, le fleuve ne semble pas véritablement constituer un axe de développement pour les projets de renouvellement urbain que nous avons étudiés. C'est tout particulièrement le cas en Seine-Amont. Dans le document d'octobre 1996 établissant le projet Seine-Amont 2015, le périmètre de Seine-Amont est justifié de la manière suivante : « ces villes et arrondissements ont comme facteur commun la « Seine frontière » (et pour 4 villes, la Marne à sa confluence), à l'exception de Choisy-le-Roi, seule ville de la région Île-de-France avec Paris à cheval sur la Seine ». Le fleuve semble donc au départ être une caractéristique fondamentale partagée par l'ensemble des villes de Seine-Amont. Pourtant la réflexion sur le fleuve ne se poursuit pas dans le reste du texte. Une ligne seulement est consacrée aux inondations lorsque l'environnement « peu qualifiant encore aujourd'hui » de la Seine-Amont est décrit. La dernière caractéristique est « un environnement contraint par les risques d'inondation qui touchent toutes les villes tandis que les risques de carrière sont nombreux ». Une section concerne l'aménagement de nouveaux quartiers en rive de fleuve afin d'intégrer le fleuve dans la ville, mais il n'est pas précisé comment les opérations de nouveaux logements vont recréer du lien entre la ville et le fleuve. L'accent est davantage porté sur la question des franchissements du fleuve. En dernier lieu, dans la

conclusion du document, les six axes stratégiques retenus¹ pour le territoire n'intègrent pas explicitement le fleuve. Par la suite, l'histoire de la mission Seine-Amont est celle d'un territoire en quête de projet environnemental. Celui-ci se précise au fil du temps, mais au moment où l'EPORSA² se substitue à la mission, le fil conducteur ne semble pas véritablement avoir été trouvé. Dans le rapport de 2005 qui dresse le bilan des dix ans de la mission, la question environnementale est abordée dans une section intitulée : « Seine-Amont, un territoire aux forts enjeux de développement durable ». Comme dans le *Thames Gateway*, le premier élément du développement durable du territoire est la croissance économique : « la redynamisation économique peut être fondée sur le développement d'activités innovantes, s'appuyant sans les renier sur des secteurs industriels ou de services déjà fortement présents sur le territoire (développement de filières identifiées, maintien d'une industrie, accueil de PME/PMI, création de services, développement des potentiels de recherche). Ceci ne peut qu'aller de pair avec une diversification des types d'emplois, et le développement des emplois de cadres très qualifiés, ainsi que des emplois de services. » La croissance économique est donc là aussi la priorité du développement durable mais pour attirer les entreprises il est indispensable de leur offrir un certain nombre d'aménités et donc de mettre en valeur le paysage de la Seine-Amont et en particulier le patrimoine fluvial³. Au cours de son existence, la mission a rencontré de nombreuses difficultés pour élaborer un projet de paysage⁴. La pré-étude menée par des chercheurs du Ladyss pour le compte de la mission montre ainsi qu'un projet de paysage ne peut se fonder uniquement sur le maillage vert⁵ qui permettrait de faire le lien entre le fleuve et les

1 Ces axes sont:

- mener une politique de veille foncière ;
- engager une dynamique de revalorisation du paysage urbain et de requalification des espaces publics ;
- relancer la construction particulièrement la construction de logement ;
- organiser le désenclavement de « l'entre deux ferroviaire » ;
- animer la conversion industrielle du territoire ;
- engager un partenariat sur le temps long entre l'État, la Région, le Département et les Villes, mais aussi engager des coopérations intercommunales sur des projets fédérateurs.

2 Etablissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine-Amont

3 « Mais ces options stratégiques pour le territoire de Seine-Amont ne sont possibles que par l'amélioration de la qualité urbaine et environnementale, par la valorisation des transports collectifs existants, l'amélioration des liaisons transversales, le développement de nouveaux transports collectifs, la revalorisation du paysage urbain et industriel et la réalisation de grand équipements. C'est là que la présence de la Seine prend tout son sens, permettant l'élaboration d'un projet de paysage structurant pour le territoire. » (Pelliard, 2005)

4 « Ainsi, une valeur ajoutée d'identité peut être créée par le projet de paysage qui reste à élaborer, devenant un élément déterminant dans l'articulation des échelles, celle du territoire, en prenant conscience de ses éléments structurels (la Seine et ses possibilités de chemins et promenades, la création de relations – trame verte – entre les parcs, maillage des coteaux et de la plaine, etc.) et de ses limites (qui ne sont pas forcément les mêmes que les limites administratives), et celle d'espaces stratégiques (confluent, les grandes zones d'activité en bord de Seine à Vitry en particulier, Seine-Amont sud et la zone des darses) dont la prise en compte dans un projet d'ensemble permettrait d'agir sur toute la Seine-Amont. »

5 « Si le projet de trame verte a sa légitimité et sa pertinence en Seine-Amont, et s'il est même indubitable qu'il entretient un rapport direct avec l'urbanisme de Seine amont en général (dans la mesure où cet urbanisme est dominé par un tissu pavillonnaire puis par de grands collectifs qui ont placé la culture de la « cité-jardin » au cœur de leurs objectifs), il n'en demeure pas moins que le paysage convoqué par la trame verte ne parvient pas à décrire la réalité du paysage de Seine-Amont. L'eau et l'arbre, s'il ne sont pas étrangers à ce paysage, ne suffisent pas à le qualifier. Les photos montrent au contraire que le paysage est essentiellement constitué d'un ensemble

territoires qui l'environnent. En réalité la nature n'est pas le seul élément qui caractérise Seine-Amont. Ce qui définit avant tout Seine-Amont comme beaucoup de périphéries urbaines, c'est le morcellement. Les paysages de Seine-Amont manquent d'unité car ce sont des paysages ordinaires, rien ne les distingue, n'étant pas faits d'éléments remarquables. « Si des éléments patrimoniaux existent, ils n'ont pas un impact tel qu'ils suffisent à motiver une politique pour l'ensemble du paysage ». En conclusion de leur pré-étude, les chercheurs proposent un projet de paysage global articulé autour des dimensions industrielle et fluviale. Il s'agit d'explicitier comment la présence industrielle façonne les représentations collectives et individuelles de la Seine-Amont, dans sa double dimension ordinaire et patrimoniale. Plus largement l'objectif d'un tel projet de paysage qui pourrait donner une identité forte au territoire est « de lier eau et industrie, d'inclure l'enjeu environnemental dans la problématique de l'eau ». Contrairement à l'étude menée par Hélène Saudecerre, il ne s'agit pas de prendre seulement en compte les berges du fleuve, mais de donner toute son épaisseur à la vallée fluviale afin de voir comment elle structure le territoire du point de vue économique et environnemental. Toutefois cette pré-étude n'a pas été approfondie par la mission et de surcroît dans le cadre de l'OIN le périmètre de Seine-Amont a considérablement évolué. Le territoire d'action de l'EPORSA ne correspond pas aux limites de l'ancienne mission. Les communes de Charenton, Saint-Maurice et Maisons-Alfort n'appartiennent plus au territoire prioritaire. En revanche, celui-ci s'est agrandi dans le cadre de l'EPORSA du pôle Orly-Rungis et donc des communes de Thiais, Chevilly-la-Rue et Rungis. Or, ces villes n'étant pas traversées par la Seine et en étant très éloignées, le fleuve qui avait du mal à émerger comme axe de développement est encore moins présent. Alors que pendant dix ans, la mission Seine-Amont, ou à un autre niveau l'association Seine Amont Développement, ont oeuvré pour que se dessine lentement un projet fédérateur pour le territoire, leurs efforts semblent aujourd'hui en partie vains, dans la mesure où le périmètre définitif de l'OIN concerne un territoire dont l'unité géographique peut être mise en doute¹ (figure 3.29). Le seul point commun entre les communes de l'OIN devient les importantes emprises foncières disponibles pour accueillir de nouveaux logements et emplois. Le fleuve n'apparaît d'ailleurs pas explicitement dans les objectifs de l'OIN, comme en témoignent les premières lignes du rapport du préfigurateur de l'OIN datant de juillet 2006:

« Le CIACT du 6 mars 2006 a décidé de la mise en place d'une opération d'intérêt national sur le territoire de Seine-Amont-Orly-Rungis. Le Gouvernement souhaite ainsi relancer la dynamique de développement d'activités et de la construction de logements sur ce territoire stratégique, avec un triple objectif : renforcer l'attractivité de la première région

hétéroclite d'éléments sur lesquels aucun regard « amoureux » ne semble pouvoir se poser : sols défoncés et flaques, engins et véhicules de toutes sortes, grands ensembles et baraquements ».

¹ D'après le directeur de la mission Seine-Amont, il y a d'ailleurs eu dans le passé très peu de contacts entre la mission et le Siepor (syndicat d'études du pôle Orly-Rungis) les deux territoires étant animés de dynamiques trop différentes.

économique européenne, améliorer l'équilibre du développement de l'Ile-de-France et mieux répondre aux besoins des populations. Ce territoire dispose à cet égard d'un remarquable potentiel de développement à proximité immédiate de Paris, notamment grâce à ses nombreuses disponibilités foncières. »

Il est beaucoup trop tôt pour analyser les directions prises par l'EPORSA, mais nos entretiens avec la structure technique de l'OIN¹ révèlent que le fleuve est peu pris en compte. Même s'il existe un atelier de travail sur la Seine, il y a peu de propositions concrètes. Pourtant, comme le souligne la DDE lors d'un entretien en janvier 2008, la plupart des secteurs de l'OIN sont situés dans le lit majeur de la Seine. Elle-même n'a pu assister à la première réunion de l'atelier, mais souhaiterait que l'État fasse des réalisations exemplaires dans ces secteurs², sur le modèle de la charte environnementale de la ZAC de Pompadour³. Mais en ce qui concerne les risques, les risques technologiques semblent davantage préoccuper les acteurs de l'OIN que la question des inondations. Ainsi l'OIN s'inquiète de la présence du dépôt de produits pétroliers à Vitry, estimée préjudiciable aux projets de développement. Or, le dépôt alimente aussi bien Paris que les départements proches de l'Essonne et de l'Eure-et-Loir. La question de son « départ » est donc un objet d'étude très sérieux pour l'OIN. Mais plus généralement, l'objectif de l'État à travers l'OIN, est avant tout de créer un nouveau niveau de gouvernance locale afin de faciliter l'instruction des permis de construire⁴ et de dépasser les réticences des communes à la densification de leur territoire. Il s'agit également de se substituer à des structures intercommunales trop balbutiantes dans le secteur. Mais l'OIN ne semble pas constituer une étape supplémentaire dans l'avènement d'un projet de territoire initié au milieu des années 1990. Il s'agit davantage d'un « bricolage institutionnel⁵ » afin de mettre en œuvre des objectifs nationaux bien précis. On est loin de la mise en place d'un système d'acteurs pérenne nécessaire à toute cohérence territoriale. Une fois les objectifs de l'OIN remplis en termes de logements et d'emplois, la structure risque d'être vide de sens. Si l'OIN définit son périmètre d'action comme un territoire prioritaire, il s'agit d'un abus de langage, dans la mesure où il n'y a aucune territorialisation à l'œuvre⁶. Comme le PPRI, l'OIN se traduit par la spatialisation de mesures étatiques, et il semble difficile qu'émerge à terme un territoire dans ce contexte. L'interconnexion de cet ensemble au reste de la région peut alors

1 Entretien du 28 mars 2007. Il faut d'ailleurs noter que l'OIN est en réalité constituée de 4 personnes!

2 Le PPR ayant été approuvée en novembre 2007, la DDE est désormais dans une démarche d'étude de vulnérabilité et d'adaptation des constructions au risque. « Puisque que l'on veut construire en zone inondable, autant construire correctement! ».

3 L'espace de la ZAC est l'objet d'un grand nombre de nuisances (pollutions, zone inondable). Afin de mettre en valeur le site, les concepteurs de la ZAC ont réalisé une charte environnementale avec des objectifs qui vont au-delà des normes imposées par la loi. Tous ceux qui souhaitent s'implanter dans la ZAC doivent adhérer à cette charte.

4 La principale conséquence juridique d'une OIN est de retirer la responsabilité du permis de construire au maire, c'est-à-dire une recentralisation du droit de l'urbanisme. (Foucher, 2006).

5 Cf. Coutard, O. (dir.), « Le bricolage institutionnel », Ed. Elsevier, Paris, 2001.

6 Si territorialisation il y a c'est à plus grande échelle, à l'échelle des communes ou des quartiers, mais les territoires ainsi créés restent mal articulés entre eux.

être mise en doute.

L'exemple de Seine-Amont rappelle la suprématie du politique dans toute construction territoriale. Les véritables projets de territoire ne peuvent voir le jour que s'ils sont accompagnés d'une volonté politique forte. Or il ne semble pas que ce soit le cas en Seine-Amont. Si le fait de vouloir tourner les villes vers le fleuve peut avoir une réalité en Île-de-France, il semble peu probable que cette dynamique soit impulsée en Seine-Amont, à moins d'une évolution rapide des structures de coordination. Les personnes rencontrées à l'IAURIF se demandent d'ailleurs si la confluence entre la Marne et la Seine, pourrait être un élément fédérateur du territoire, comme c'est le cas à Lyon par exemple¹. Le fleuve ne pourra devenir un axe de développement que lorsque le projet émanera d'une volonté politique coordonnée à toutes les échelles de l'aménagement.

¹ Bien que le contexte soit très différent.

Opération d'intérêt national Orly Rungis Seine Amont : périmètres juridiques

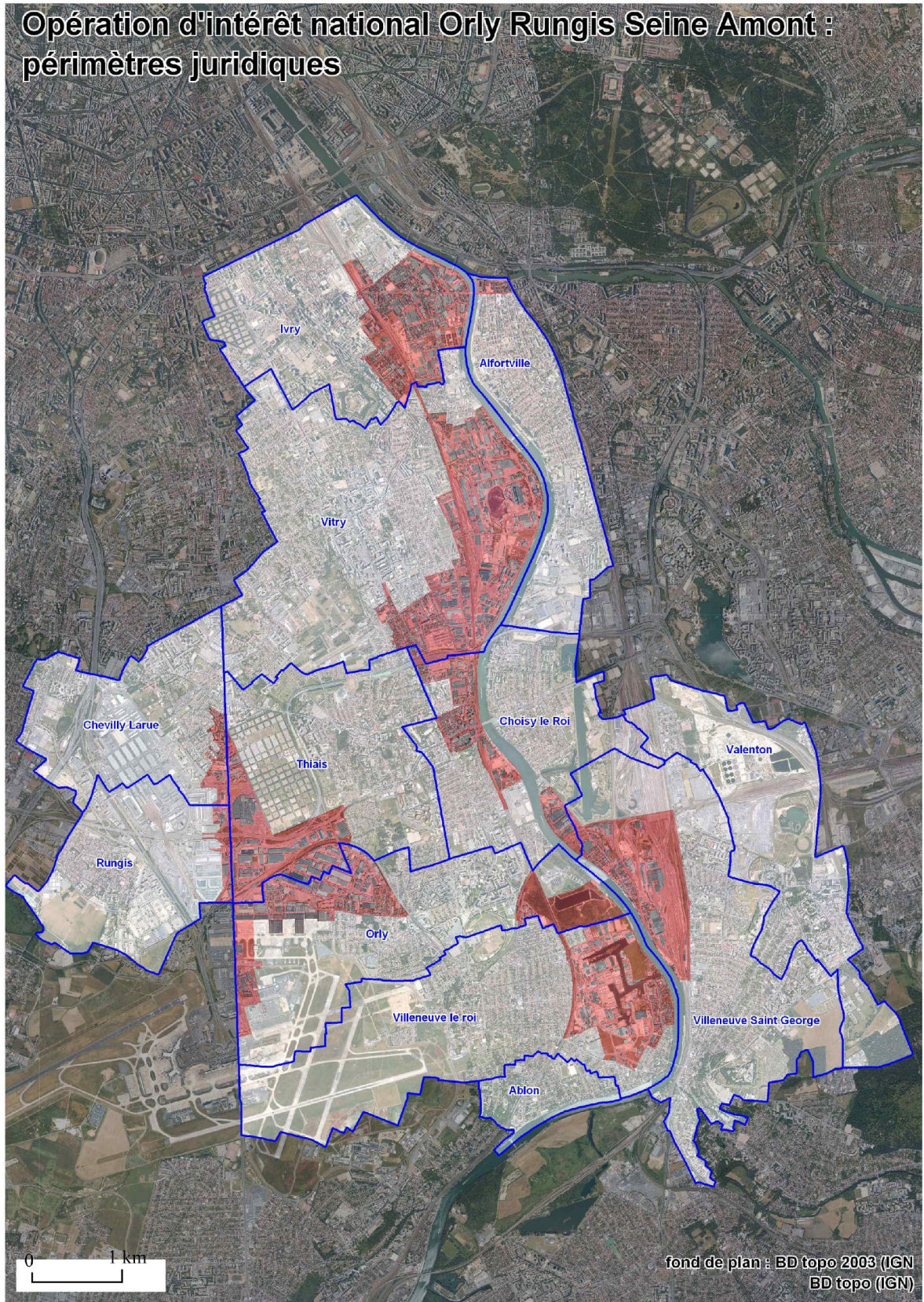


Figure 3.29 : Périmètres d'action de l'OIN. (Source : DDE)

La situation est différente dans le *Thames Gateway* où la Tamise constitue un élément essentiel des projets de renouvellement urbain. L'importance du fleuve et de ses affluents est sans cesse rappelée dans les différents documents d'aménagement ou de réflexion sur cet espace. Toutes les communes concernées, sont d'ailleurs riveraines du fleuve ou d'un de ses affluents. Une dynamique autour du fleuve est certainement à l'œuvre dans le *Thames Gateway*. Les raisons en sont multiples. L'opération n'est pas simplement d'envergure régionale comme pour la Seine-Amont. Elle constitue une vitrine pour l'ensemble des projets de renouvellement urbain en Europe. Les enjeux sont donc de toute autre nature. En Seine-Amont, la volonté des acteurs locaux d'introduire des activités innovantes n'est pas nécessairement partagée par l'État qui y voit avant tout une solution au besoin de logement de la capitale. Les centres régionaux sont ailleurs et la métropole parisienne n'a pas besoin de la Seine-Amont pour s'insérer dans la compétition métropolitaine. En revanche, pour une métropole londonienne qui cherche à renforcer ses liens avec la mégalopole européenne, et être une vitrine de l'innovation territoriale, le *Thames Gateway* représente un symbole fort. Il existe un consensus entre les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux pour le renouvellement urbain du *Thames Gateway*. Seules les modalités de ce renouvellement peuvent éventuellement provoquer des conflits. La question des inondations y est beaucoup plus préoccupante. Les prévisions alarmistes concernant le réchauffement climatique ne peuvent qu'inquiéter une ville de fond d'estuaire, suffisamment pour que les inondations puissent être inscrites¹ dans l'agenda politique à court terme des acteurs nationaux et régionaux. En Seine-Amont, il faudrait qu'une inondation exceptionnelle touche le territoire pour que l'importance de la menace incite les acteurs à agir. Il est vrai que parmi les acteurs rencontrés, et en particulier parmi ceux qui travaillent sur la question des inondations d'un point de vue technique et pratique, beaucoup en arrivent à souhaiter la survenue d'une crue qui pourrait avoir des impacts dramatique pour la région, afin que les choses changent.

Si le fleuve apparaît comme un axe structurant beaucoup plus pertinent dans le *Thames Gateway*, il n'est cependant pas au centre du projet de territoire. Nous avons déjà montré que l'élément aquatique fait plus partie du décor qu'il n'est véritablement intégré au « morceau de ville » en construction. Cela renvoie à l'absence de réflexion sur ce qu'est l'espace public des berges de fleuve (Michon, 2006). Bien que certains acteurs réintègrent le fleuve dans les opérations d'aménagement, comme c'est le cas dans la péninsule de Greenwich, et que la vue sur le fleuve se paie cher, il n'existe pas de véritable pratique du fleuve chez les populations, qui aiment voir le fleuve, mais à distance. Des évolutions apparaissent cependant. La période des constructions en front de fleuve, sans mise en valeur des berges, comme on on peut l'observer dans *l'Isle of Dogs* semble révolue. Ainsi, en ce qui concerne le parc olympique, les concepteurs du site envisagent² de promouvoir les déplacements par voie fluviale et

1 Sans pour autant que cela se traduise par des mesures concrètes, mais le risque est dit.

2 Selon le TEP.

souhaitent profiter de chaque trajet en bateau pour expliquer ce qu'est le fleuve, son histoire, les risques qu'il représente. Cependant, cela n'est pas intégré dans un ensemble de pratiques et d'usages du fleuve qui prendraient en compte à la fois le fleuve « ressource » et le fleuve « contrainte ». De surcroît, même si localement le patrimoine fluvial est de plus en plus associé aux dynamiques territoriales, aucune cohérence d'ensemble n'est visible à l'échelle du *London Thames Gateway*. La comparaison des deux périmètres d'action de la LTGDC¹ est à cet égard très significative. Après la création d'un nouveau centre des affaires à Canary Wharf, la *Lower Lea Valley* constitue le projet de renouvellement urbain prioritaire. Il existe des pressions très importantes pour le développement de cet espace autour du site olympique et de *Stratford city*. Les promoteurs sont intéressés par ce territoire qui peut leur permettre de réaliser de très importants profits. La volonté des politiques de créer une *water city* attire tout particulièrement les investisseurs qui y voient la possibilité de concevoir des projets immobiliers très rentables en jouant sur les multiples vues sur l'eau. Dans ce contexte, le rôle du secteur public est de tenter de contrôler les investisseurs afin que les objectifs sociaux et environnementaux ne soient pas totalement négligés. Son action de régulation est là pour éviter que la puissance publique ne soit totalement dépossédée de ses pouvoirs, comme cela a été le cas pour le renouvellement urbain de *l'Isle of Dogs*.

La situation est complètement différente² pour le second site de la LTGDC à *London Riverside*. Les promoteurs sont beaucoup moins intéressés par cet espace pour des raisons socio-économiques. Les usines automobiles Ford occupent encore une grande partie de l'espace. Le lieu est moins accessible en transport en commun, depuis le centre de Londres (le DLR s'arrête à Beckton, même si l'on projette à plus ou moins long terme de poursuivre la ligne jusqu'à Dagenham), le coût du foncier est plus faible, les possibilités de faire d'importantes plus-values moins nettes, les profils sociaux différents, le coût de la décontamination des sols est très élevé et le paysage, marqué par l'importance des pylônes électriques³, n'attire pas les promoteurs. Le rôle de la puissance publique est ici d'arriver à attirer les investisseurs. La question fondamentale qui se pose est de savoir qui investit dans les infrastructures nécessaires au développement du territoire. Le gouvernement souhaiterait que ce soit le secteur

1 La *Lower Lea Valley* d'une part et *London Riverside* d'autre part.

2 L'organisation CABE met en doute les potentialités du site : « We understand that there is little certainty in respect of additional public transport provision and question whether it is appropriate to contemplate such a significant permission without that certainty. We continue to believe that the reluctance to suppress the pylons on site constitute a severe blight which should be addressed as a matter of urgency. If the local authority is minded to grant planning permission it should be conditioned in our view on the complete adoption of the urban design guidelines produced in September 2005, in other words the principles and details set out should be binding on the current applicant or any future builder/developer who takes possession of the site, or part of it. In conclusion we have serious reservations about the appropriateness of the proposal although we acknowledge the efforts made by both client and masterplanner to engage with a range of difficult problems. The fact that this has been undertaken, however, does not mean that a satisfactory solution has been reached – not least because of decisions taken by other parties in respect of infrastructure. » (site internet de CABE, commentaire de 2006)

3 Certains acteurs avaient envisagé d'enterrer les lignes électriques, mais cette solution a pour l'instant été rejetée car jugée trop coûteuse.

privé, mais celui-ci a besoin d'être certain que le lieu a de réelles potentialités avant d'investir. Les promoteurs ont une vision à très court terme et il est beaucoup plus simple et surtout rentable pour eux de construire de grandes tours avec vue sur le parc olympique et les canaux de la rivière Lea que d'envisager la régénération urbaine de *London riverside*. Selon les personnes rencontrées à la LTGDC, le renouvellement urbain de cet espace peut constituer un enjeu important, dans la mesure où les effets positifs des projets de la *Lower Lea Valley* vont certainement se traduire plus à l'Est, mais cela va prendre un certain temps.

En définitive, le renouvellement urbain du *London Thames Gateway* est l'expression d'une volonté politique beaucoup plus forte qu'en Seine Amont. Mais il s'agit d'une volonté politique qui n'est pas l'émanation des seuls élus. Le pouvoir politique dans les secteurs stratégiques de la métropole londonienne est partagé entre les acteurs politiques traditionnels et les milieux économiques. On peut parfois se demander qui, du groupe de pression *London First* ou du maire de Londres, a le plus de pouvoir (Lefèvre, 2007). La présence d'enjeux politico-financiers importants dans le *Thames Gateway* ne suffit pas pour mettre en oeuvre un projet cohérent de mise en valeur du fleuve. L'analyse des discours portés sur cet espace met en évidence une forte idéologie du lieu de la part des gestionnaires. La plupart des acteurs donnent l'impression qu'il suffit de d'évoquer le fleuve pour que celui-ci constitue un élément fort de l'identité des espaces de renouvellement urbain. Beaucoup de documents portant sur le corridor de la Tamise évoquent le « *sense of place* » véhiculé par le fleuve. Or celui-ci n'existe pas dans la pratique, il s'agit le plus souvent de discours surimposés. Dans cette perspective, il faudrait aussi à la métropole londonienne une inondation majeure pour faire changer les pratiques et les mentalités ! Si la perspective du réchauffement climatique est un objet de préoccupation à moyen terme pour les politiques, à court terme cela ne représente aucun enjeu pour les investisseurs, qui continuent, pour améliorer leur image et ou pour dynamiser l'économie, à mettre en oeuvre des mesures ponctuelles, sporadiques mais symboliques de lutte contre le réchauffement climatique. La plupart des acteurs semblent faire comme si la puissance de Londres et du Sud-Est était telle que cette région ne pouvait être qu'invulnérable.

Conclusion du chapitre 1.

La territorialisation du risque implique d'analyser quelles sont les opportunités présentes dans les deux espaces étudiés pour créer les conditions d'une gouvernance locale du risque. Les projets de renouvellement urbain étant souvent assimilés à des projets de ville durable, intégrer le risque aux politiques de développement durable, et en particulier au pilier environnemental de celui-ci pourrait constituer une perspective intéressante. Toutefois, la mise en œuvre du principe de développement durable en Seine-Amont et dans l'Est londonien se réduit souvent à quelques aspects environnementaux dont le risque ne fait pas partie. Les politiques de développement autour du fleuve apparaissent également incomplètes. Le Plan Bleu mis en place par le Conseil général du Val-de-Marne est une démarche intéressante qui envisage d'impliquer tous les acteurs pour une gestion locale de l'eau, mais il est trop tôt pour en évaluer les résultats concrets. De surcroît, le fleuve reste souvent plus instrumentalisé par les acteurs que mis en valeur comme un axe structurant du territoire. La place du fleuve et de l'élément aquatique dans la rénovation des docks est à cet égard significative. De nombreuses initiatives sont mises en place autour du fleuve, mais les acteurs peinent à passer des discours sur le fleuve à la pratique du fleuve. Enfin en France, les PPR restent la pierre angulaire du système de gestion des risques et des initiatives comme le Plan Bleu, aussi intéressantes soient-elles, sont peu intégrées aux outils traditionnels de gestion.

Chapitre 2 : Vers une meilleure territorialisation du risque dans les projets de renouvellement urbain.

Lors de nos entretiens en France et en Angleterre, quelques acteurs pour lesquels la plupart des blocages concernant la gestion des risques semblaient indépassables, ont souligné que la seule solution aux problèmes rencontrés était de remettre en question l'ensemble du système, ce qui en soit est impossible tant les pesanteurs sont fortes. Sans aller jusqu'à la transformation complète des systèmes d'aménagement¹ et de gestion du risque dans les deux pays, il paraît utile de s'interroger sur les apports de chacun des deux systèmes afin de voir si certains outils ou certains mécanismes de régulation seraient intéressants à prendre en considération dans l'un et l'autre des deux pays.

Dans le chapitre précédent nous avons pu constater à la lumière des dynamiques observées qu'une territorialisation des espaces de renouvellement urbain autour de l'environnement ou du fleuve n'était pas suffisamment opérationnelle et qu'elle ne contribuait pas beaucoup plus que les politiques actuelles à une meilleure prise en compte du risque d'inondation. La principale difficulté réside dans l'articulation et l'adaptation aux spécificités locales des politiques, qu'elles soient associées à l'environnement, au fleuve ou au risque lui-même.

Au cours de notre travail, nous avons mis en évidence la difficile appropriation du risque par les acteurs locaux, à l'échelle de l'ensemble de nos terrains d'étude. Il s'agit dans ce chapitre, à travers l'étude d'exemples à plus grande échelle, de questionner à nouveau la place de l'échelle locale dans les analyses de risque, afin de définir la pertinence ou non d'une telle échelle de gestion. Dans les deux pays, le local voit ses attributions se multiplier et parfois même se renforcer, mais de quel local s'agit-il ? Les municipalités peuvent-elles encore être des structures pertinentes face à l'ampleur des enjeux du renouvellement urbain ? Pourquoi l'intercommunalité tant vantée sur certaines thématiques ne semble-t-elle pas être un cadre pertinent de gestion des inondations en France ? Que nous apprend le modèle anglais où la gestion des secours commence à être pensée au sein de structures intercommunales, alors même que la taille des autorités locales est beaucoup plus vaste que celle des communes françaises ? L'étude des espaces de renouvellement urbain nous offre enfin la possibilité de repenser le rôle de l'État dans la mesure où il joue un rôle de premier plan dans la définition de stratégies d'aménagement de ces espaces. Mais que devient l'acteur étatique face à la restructuration du local autour de la question du risque d'inondation ?

¹ C'est ce qu'a souhaité faire le gouvernement Blair avec sa réforme en profondeur du système de gouvernement local, mais il n'est pas certain que cela ait résolu les grands problèmes d'aménagement (Nadin, Cullingworth, 2006).

I. L'échelle locale est-elle une échelle pertinente pour intégrer le risque dans les projets d'aménagement?

Dans le bilan que nous avons pu dresser de nos entretiens, la non pertinence de l'échelle locale dans la gestion du risque constitue un thème récurrent. Les acteurs locaux sont pour la plupart démunis face à une question qui les dépasse et pour laquelle ils sont peu formés. Cependant, il paraît difficile de ne pas impliquer ces acteurs locaux dans une question qui est au cœur des problématiques actuelles d'aménagement. Ce n'est donc pas tant les attributions qui incombent à l'échelle locale qui sont à remettre en cause, mais plutôt l'articulation de celle-ci avec ce qui se passe aux autres échelles de l'aménagement.

1. Quelques exemples d'intégration du risque dans les dynamiques territoriales locales.

Par-delà la contestation des politiques étatiques, nos enquêtes montrent que l'application des politiques nationales a conduit certaines municipalités à prendre en compte le risque dans leurs politiques d'aménagement. C'est le cas tout particulièrement¹ de Villeneuve-le-Roi et Vitry-sur-Seine en Seine Amont et de *Barking and Dagenham* dans le *Thames Gateway*. Certaines tentatives de régulation et de gestion alternative apparaissent ainsi. C'est toute la question du choix des modèles et des configurations recherchées afin de mettre en place une gouvernance cohérente du risque dont il est question ici.

Si la plupart des communes de Seine-Amont, après avoir contesté le PPRI, se sont contentées de l'appliquer, les communes de Villeneuve-le-Roi et de Vitry-sur-Seine ont tenté d'intégrer le risque aux enjeux de développement. Ainsi, la commune industrielle² de Villeneuve-le-Roi³ (figure 3.33) dans la vallée de la Seine illustre les tentatives des acteurs locaux de s'adapter au risque et de proposer des solutions pour vivre avec celui-ci (Beucher, 2007b). Elle dispose de moyens modestes et est une des rares communes qui pour des raisons financières ou politiques ne participe pas au festival de l'Oh. De plus, la moitié de la commune est située en zone inondable selon le PPRI, un tiers est classé en site SEVESO⁴ et enfin deux tiers de la commune sont concernés par un plan d'exposition au bruit. Il s'agit donc d'une commune multirisque qui cherche des stratégies de développement lui permettant de s'adapter à ces contraintes (figure 3.32). La commune souhaite⁵ notamment aménager au nord de son

1 Le choix de ces exemples ne signifie pas que les autres structures locales ne gèrent pas le risque. Nous avons retenu ces exemples, car parmi l'ensemble des municipalités étudiées, elles nous semblaient être les plus impliquées sur la question du risque en tentant, si ce n'est d'apporter des solutions, de formuler les problématiques. Mais une commune comme Alfortville développe également une politique assez active d'information du risque inondation.

2 La principale entreprise Morillon-Corvol y débute son activité d'extraction de sable en 1893.

3 18 400 habitants en 2005 pour une superficie de 8,4 km².

4 Le dépôt pétrolier GPVM est situé dans la zone industrielle, en bordure de la darse de la Seine, à 700 m du lit majeur du fleuve. La zone résidentielle la plus proche est implantée à 400 m à l'Ouest du site.

5 Projet présenté lors d'un entretien en juin 2006.

territoire à proximité de la Seine un quartier en Haute Qualité Environnementale, avec des constructions sur pilotis, alimentées en eau par un double réseau d'eau, l'un provenant de 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. L'énergie serait une énergie solaire, et les constructions feraient l'objet d'aménagements paysagers, afin de réserver des espaces d'expansion des crues. L'objectif est de réaménager le front de Seine et de créer une trame verte qui parte du fleuve et qui pénètre vers les habitations en s'élargissant progressivement. Par ce projet, la ville souhaite être une ville pilote en matière d'environnement. Toutefois ce projet est l'objet de conflits dans le cadre du PPRI. En 2000, le zonage réglementaire avait classé la commune en zone orange hachurée noire, c'est-à-dire en site stratégique où certaines grandes opérations pouvaient être permises. Dans le cadre de la révision du PPRI, la DDE souhaite simplifier le zonage réglementaire de l'ancien texte et supprimer les sites stratégiques. Pour ce quartier de Villeneuve le Roi, la DDE veut bien tenir compte du projet spécifique, mais veut maintenir la zone orange plus contraignante que la zone violette pour les développements ultérieurs¹. En réalité, l'enjeu dépasse le cadre communal. En effet, ce quartier offre des possibilités de champs d'expansion des crues qui n'existent pas dans les autres communes plus au nord du département. Mais Villeneuve le Roi refuse de se priver de possibilités de développement au nom de la solidarité départementale, alors que d'autres communes comme celle d'Alfortville, qui sont complètement situées en zone inondable, font l'objet d'un zonage réglementaire moins contraignant. Se pose ici la question du niveau de risque acceptable face aux possibilités de développement de la commune.

Le quartier Paul Bert au sud de la darse fait l'objet d'un projet de rénovation dans le même esprit de développement durable (figures 3.30 et 3.31). Le projet consiste à renouveler le quartier de la cité Paul Bert, 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 (exiguïté des logements, mauvaise insonorisation, dégradation des parties collectives, etc.), et connaît depuis quelques années d'importantes difficultés sociales. La ville a déjà réhabilité l'école, les parkings et certains espaces verts, et a mis en place une nouvelle ligne de bus permettant de relier le quartier à la gare, mais la question du logement reste problématique. La ville a inscrit ce quartier au programme national de rénovation urbaine initié par le Plan Borloo, qui permet de mobiliser 80 millions d'euros pour ce quartier rebaptisé le « Bord de l'Eau ». Ce projet est mené conjointement avec l'ANRU, le Conseil général, la DDE et l'Immobilière 3F (bailleur social). L'objectif est de reloger d'ici 2013 tous les habitants du quartier soit dans des logements neufs, soit dans des logements réhabilités. L'eau constitue le fil conducteur du projet. Le service de l'urbanisme qui a travaillé sur le projet souhaite ouvrir le quartier renouvelé sur la Seine afin de « valoriser cet atout majeur pour le quartier mais

¹ Voir deuxième partie, tableau 2.7.

aussi pour l'ensemble de la ville ». Cela passe par l'aménagement d'espaces publics tournés vers la Seine, par l'aménagement des bords de Seine ainsi que par l'amélioration et la sécurisation des accès entre la Seine et les centres de vie de la commune. Il est prévu de valoriser et d'élargir la promenade en bord de Seine, ainsi que d'aménager les quais de Seine en voie lente et partagée entre les cyclistes et les automobilistes. Des belvédères sur le fleuve seront mis en valeur. La rue Paul Bert élargie constituera l'axe structurant du quartier. Elle sera aménagée de part et d'autre d'un large mail piéton, structuré autour d'un espace vert linéaire doté d'une grande noue plantée. Sur cet axe, une place sera créée afin de faciliter les échanges au sein du quartier. Un bassin est prévu au centre de la place, intégré au système de gestion des eaux pluviales. Le projet comprend enfin un parc public en bord de Seine de 7500 m² avec divers espaces plantés prolongés d'une zone humide, équipée de jeux d'eau ; cette zone faisant également partie du système de gestion naturelle des eaux pluviales.

Ces deux exemples montrent que Villeneuve-le-Roi est au centre d'un processus de construction territoriale, cherchant à réintégrer les bords de Seine au reste de la commune. Mais pour que le territoire en train de se créer soit porteur de sens, il faut qu'il se dote d'une identité positive, qu'il soit attractif pour les Franciliens. Il s'agit de déterminer différents axes de développement afin de les ancrer dans la durée. La recomposition territoriale se fait ici au nom du développement durable au sens large de la notion, c'est-à-dire d'un développement à partir des ressources sociales et économiques locales valorisées dans un projet de territoire (Antheaume, Giraut, 2005). De surcroît, Villeneuve-le-Roi qui ne fait pas partie de l'association Seine-Amont-Développement, s'inscrit pourtant dans les dynamiques de réflexion de celles-ci. Ainsi pour penser le réaménagement des bords de fleuve, la commune s'est inspirée des travaux d'Hélène Saudecerre¹ qui n'ont eu que peu d'écho auprès des communes membres. L'exemple envisagé montre à l'évidence que le territoire se définit moins par ses limites que par les dynamiques et les projets qu'il porte.

¹ Voir chapitre 1, figure 3.5.



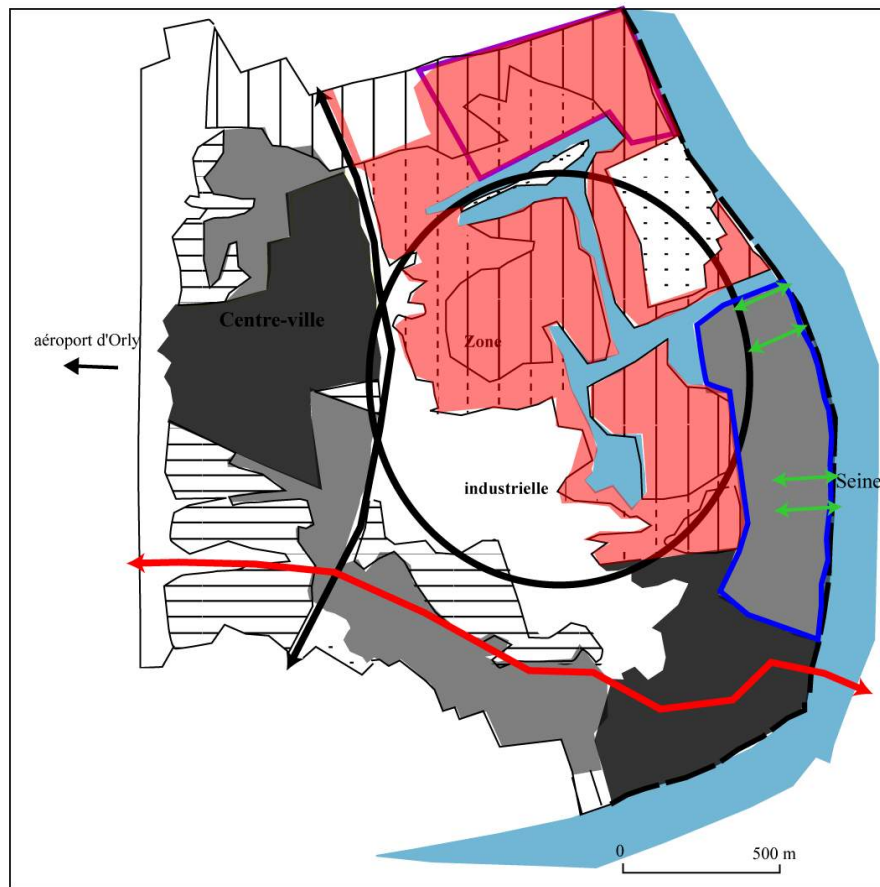
Figure 3.30 : Extraits de la plaquette de présentation du projet Bords de l'eau (vue d'ensemble, mail bordé d'arbres, parc des bords de Seine). (Source : service urbanisme de Villeneuve-le-Roi).



Figure 3.31 : La cité Paul Bert à Villeneuve-le-Roi : objet de politiques de rénovation (Cliché S. Beucher, février 2008).



Figure 3.32 : Comment réaménager les friches industrielles de Villeneuve-le-Roi exposées au risque d'inondation et au bruit du passage des avions ? (Cliché S. Beucher, février 2008).



Légende

I. Le zonage complexe du PPRI

- zone rouge de grand écoulement
- zone bleue, 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 (autre espace urbanisé en aléa fort et très fort)
- ▨ zone orange clair (autre espace urbanisé en autres aléas)
- ▨ zone verte (espace naturel et de loisir)

II. Les autres enjeux du développement pour la commune.

- I. autres nuisances
 - espace soumis au risque industriel (dépot pétrolier) ← proximité de l'aéroport (plan d'exposition au bruit)
- 2. Discontinuités créées par le réseau de transport
 - ↔ RER
 - ↔ axe routier principal
- 3. Les 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
 - périmètres OIN

Figure 3.33 : Villeneuve-le-Roi: une commune multi-risque en quête de développement (réalisation S. Beucher, d'après la cartographie communale du PPR de 2007).

Les stratégies d'aménagement de la commune de Vitry-sur-Seine sont également intéressantes à prendre en compte dans le cadre de notre réflexion. La situation est différente de celle de Villeneuve-le-Roi dans la mesure où la commune se démarque par son poids démographique et politique. Avec 82 100 habitants sur une superficie de 11,7 km² (chiffres INSEE de janvier 2005), il s'agit de la commune la plus peuplée de Seine-Amont. L'analyse de la photographie aérienne de Vitry-sur-Seine (figure 3.34) permet de mettre en évidence la diversité du paysage urbain. Les quartiers industriels sont situés dans la périphérie orientale du territoire communal, entités bien distinctes du reste du territoire en raison des coupures que constituent la voie ferrée et le fleuve. Les grands ensembles sont regroupés principalement dans trois quartiers de la ville¹ et connaissent aujourd'hui d'importantes difficultés sociales comme la cité Balzac dont la tour ABC a été démolie en janvier 2007. Enfin du pavillonnaire et du petit collectif existent en centre ville ou sur le coteau à l'ouest de la RN 305 ainsi que des espaces verts notamment au sud de la ville autour du parc des Lilas. La commune de Vitry-sur-Seine s'est donc structurée dans l'histoire autour de multiples pôles et l'enjeu des discussions qui ont précédé l'élaboration du PLU a été de renforcer la centralité de ces différents pôles tout en favorisant les interconnexions entre ceux-ci.

Comme le souligne la directrice du développement urbain de la ville, « Vitry est un cas d'école. On retrouve ici tous les grands enjeux de l'avenir de la région parisienne. Comment rapprocher le travail du domicile ? Se déplacer aisément sans dégrader l'environnement ? Comment vivre dans la petite couronne de manière agréable et intéressante, dans un environnement préservé et dans une ville bien équipée ? Il faut construire de nouveaux logements car le déficit en la matière est criant en Île-de-France, mais il faut le faire de manière qualitative et aérée. L'espace disponible est vaste à Vitry, ce qui permet d'envisager plus facilement qu'ailleurs les transformations souhaitées. Le projet de Vitry est porteur d'une grande ambition, celle de donner l'envie de vivre au cœur de l'agglomération parisienne, avec l'objectif d'offrir une « haute qualité environnementale ».

¹ Les grands ensemble sont principalement situés dans le quartier Balzac, le quartier de Colonel Fabien et dans le centre ville (grand ensemble ouest).

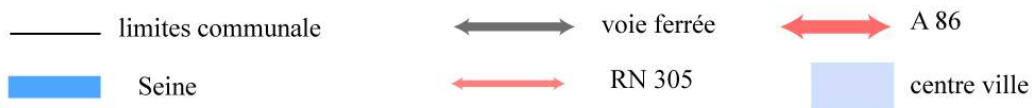


Figure 3.34 : Vitry-sur-Seine : un paysage urbain, marqué par de nombreuses discontinuités (D'après la photographie aérienne de la commune présente dans le PLU, 2006).

Le maire de Vitry-sur-Seine¹ est président de la Commission des communes bordées d'eau de l'Association des Maires d'Île-de-France et soutient également activement l'APPRIMS 94. Il a été réélu plusieurs années consécutives à la présidence de l'association Seine-Amont Développement. Dans les réflexions sur le nouveau SDRIF, il a défendu vigoureusement la position de la commune en particulier et du territoire Seine-Amont en général au sein de l'agglomération francilienne, et a plaidé pour une amélioration de la desserte de ce territoire grâce notamment à un renforcement des liaisons transversales. Bien que les inondations ne constituent pas la priorité du maire, d'abord occupé à traiter les questions de logements, d'emplois et de transports, il a tout a fait conscience de l'importance de cette thématique² et s'investit beaucoup au sein de la commission des communes bordées d'eau mais également sur son propre territoire pour mettre en œuvre des réponses en cas de crise potentielle. Un plan communal de sauvegarde (PCS) est en cours de réalisation.

Lors des phases d'enquête publique des deux PPRI du Val-de-Marne, la commune a émis un certain nombre de réserves, considérant que le document ne faisait pas suffisamment l'objet de concertation entre les services de l'État et les acteurs locaux et qu'il ne répondait pas à la principale préoccupation des communes situées en zones inondables, à savoir la gestion de crise. La commune souhaiterait un travail de coordination avec la préfecture de police pour l'aider à réaliser son plan communal de sauvegarde ainsi qu'une réflexion à l'échelle régionale voire interrégionale afin de construire de nouveaux barrages pour protéger les habitants. Toutefois, si la commune privilégie la protection et la gestion de crise sur la prévention, elle est très « transparente » sur la question des inondations et a mené une politique active d'information des populations. Sur son site internet³ de nombreux liens renvoient à la question des risques majeurs, le PPR ainsi que le DICRIM réalisé par la commune en août 2006 peuvent être téléchargés. Ce dernier, très complet, présente les quatre risques majeurs auxquels est confrontée la ville : risque inondation, risque mouvement de terrain, risque industriel, risque lié au transport de matières dangereuses. Concernant le risque inondation, le risque par débordement de fleuve et le risque par ruissellement urbain pour lequel il n'existe pas actuellement de PPR approuvé⁴, sont également envisagés. Au sein de la commune, le

1 Il est en fonction depuis 1996. Il s'agit d'une personnalité politique importante.

2 « Sans vouloir aller dans le catastrophisme, il faut bien prendre conscience que dans le cas d'une crue de type 1910, et malgré le temps de prévision, la masse de populations touchées et tout ce qui en découlera pour le fonctionnement de l'Île-de-France nous demande d'anticiper. Or, nous n'avons pas l'habitude d'aborder ce type de problèmes et de les aborder seuls. » M. Le Maire le 5 juillet 2006 à Créteil, lors de l'atelier territorial sur le faisceau sud-est dans le cadre de la révision du SDRIF.

3 La commune utilise beaucoup son site internet pour diffuser des informations aux habitants et présenter son action. Selon le responsable internet de la ville, il y a environ 30000 connexions par mois. La commune utilise également internet pour favoriser la démocratie participative. Ainsi la première réunion de concertation sur le PLU, le 25 mai 2004 a été retransmise sur internet. Ce jour-là il y avait 70 personnes dans la salle, et 350 connectées chez elles, devant leur écran d'ordinateur. 420 Vitriots ont pu participer à la réunion, alors que sans Internet ils n'auraient été que 70. Ce phénomène est intéressant car peu de communes de Seine-Amont ont recours à l'outil internet qui pourtant permet d'élargir le public visé lorsqu'il s'agit de diffuser de l'information.

4 En 2001 un Plan de Prévention des Risques d'inondations et coulées de boues par ruissellement en secteur

phénomène de ruissellement urbain est assez courant et n'occasionne que des dégâts matériels, toutefois les orages de 1982 et 1983 ont été d'une grande violence, et ceux de 1987, 1988, 1992, 1995, juillet 2001 ont même donné lieu à des arrêtés de catastrophe naturelle. Afin d'améliorer la rétention des eaux pluviales, un réservoir d'orage de 50 000 m³ a été construit par le Conseil général sous la Place du Marché. Il permet de stocker et de traiter l'apport d'eau soudain dû à un orage, afin d'étaler dans le temps son évacuation, sans surcharger les réseaux d'évacuation. D'autres réservoirs d'orage sont à l'étude. La commune a mis parallèlement en place une politique d'amélioration des réseaux d'évacuation, notamment en se dotant d'un Schéma Directeur Communal d'Assainissement (SDCA). Ce SDCA prévoit la séparation progressive des eaux d'assainissement et des eaux pluviales encore mêlées dans certains réseaux de la ville. Ces travaux, associés à un dimensionnement approprié des évacuations, doivent permettre d'améliorer les performances des réseaux d'évacuation. 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, Vitry-sur-Seine cherche de plus en plus à réintégrer la Seine dans l'organisation du territoire de la commune. En matière d'environnement, le PLU, adopté le 29 juin 2005, donne la priorité à la mise en œuvre de la trame verte. La mise en valeur de la Seine et de ses berges, qui bordent la commune sur 4,4 km, s'inscrit dans cette perspective et la commune envisage d'ouvrir le centre ville vers la Seine. Pour les services municipaux, la Seine « met en scène » la diversité de la ville, alternant des sites d'habitat avec des secteurs d'activités ou des pôles de service, et il est important de recréer des liaisons entre les quartiers de bords de Seine et le reste du territoire. « A l'échelle de Vitry, la Seine est à la fois un vecteur de développement économique, à travers son rôle structurant dans la requalification de la zone d'activités, et un vecteur de valorisation paysagère et environnementale. Au cours de son histoire, Vitry-sur-Seine, comme les autres communes de Seine-Amont Développement, a vu progressivement la ville se couper du fleuve, notamment en raison de l'industrialisation et de ses besoins de desserte routière et ferrée. Aujourd'hui, la Seine peut devenir le lieu d'un retournement d'image et d'une redynamisation du territoire autour de nouvelles valeurs, d'un nouvel « effet d'adresse », utile au développement économique. Pour Vitry, la Seine constitue donc à la fois un élément d'ancrage durable dans le territoire de Seine-Amont Développement, et un potentiel à valoriser pour la dynamisation et la requalification de la zone d'activités, à partir de projets d'aménagement qui seront amenés à se développer et à se compléter au cours de la poursuite des études en cours sur ce secteur. » (PLU, orientations particulières d'aménagement, 2006). Créer du lien entre la ville et le fleuve va permettre à la commune de repenser des liaisons Est-Ouest qui étaient jusqu'ici peu structurantes pour le territoire. Le fleuve, plus qu'un axe structurant de la commune qui en possède d'autres comme la RN305 (figure 3.36),

urbain a été prescrit pour 26 communes du Val-de-Marne dont Vitry-sur-Seine.

constitue un lien fort à l'échelle intercommunale. Il apparaît évident à la lecture du PLU, ou lorsque l'on analyse le paysage qui fait figure de logo à la commune¹ ou encore lorsque l'on interroge les services municipaux, qu'en ce qui concerne l'environnement, le renouvellement urbain de la commune s'accompagne d'une valorisation des parcs urbains, des espaces verts, des promenades, des rues plantées... Le fleuve, qui a longtemps constitué une frontière, marquant la limite du territoire communal, ne constitue pas en soi le cœur de la politique environnementale à l'échelle de la commune, mais à l'échelle intercommunale, voire régionale, il permet d'ancrer la commune dans le cœur de l'agglomération francilienne et les retombées peuvent être importantes pour l'ensemble du développement de la commune. Cela exprime la volonté de la commune de ne pas être à l'écart des grandes dynamiques spatiales qui recomposent actuellement la métropole francilienne. C'est le sens du projet parisien de ligne régulière de transport fluvial dont une station se situerait au Port à l'Anglais et qui permettrait une reconquête des berges de la Seine. Le PADD de la commune réalisé entre 2004 et 2006 commence d'ailleurs par une carte qui situe Vitry au sein de l'agglomération parisienne. Cette carte permet de souligner les atouts de la commune. Elle est en effet placée au cœur du système logistique du sud-est parisien, elle s'inscrit dans la continuité industrielle de la rive gauche de la Seine et dispose d'espaces verts indispensables à la récréation des citoyens autour du parc des Lilas, ressource rare pour une commune de la zone dense de l'agglomération.

Sur les bords de Seine proprement dits, Vitry-sur-Seine envisage de mettre en valeur trois pôles de développement économique et d'habitat² : le Port à l'Anglais, le secteur Allende et le secteur Seine-Ardoines. Ces quartiers offrent de nombreuses potentialités en termes d'emplois et de logements (Seine-Amont Développement, 2004, Vitry-sur-Seine, 2006). Actuellement, on y trouve 30 emplois à l'hectare. L'objectif est de monter rapidement jusqu'à une moyenne de 100. Un objectif qui repose notamment sur la cinquantaine d'hectares (sur près de 300 ha que comporte la zone d'activité) encore disponibles ainsi que sur les évolutions du site de BP. EDF est également susceptible de libérer des terrains (figure 3.35). Depuis 1901, date de la construction de la première centrale vitriote, destinée à alimenter les lignes de tramway de l'Est parisien, la production d'électricité fait partie du paysage de la ville. De 1927 à 1932, la centrale Arrighi – la plus puissante du monde à l'époque – y fut édifiée. Détruite en 1991, elle a été remplacée par la centrale actuelle. Aujourd'hui, sur les 35 hectares de l'emprise d'EDF, on trouve une centrale à charbon et une turbine à combustion. À côté, la CPCU (compagnie parisienne de chauffage urbain) exploite une usine de co-génération. Jusque dans les années 1990, la fonction de la centrale de Vitry était de répondre aux pointes de la demande de la région Île-de-France, notamment en hiver. Depuis quelques années, avec l'ouverture du marché européen, la centrale contribue également à répondre à la demande européenne. A l'inverse, avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, EDF n'est

1 Voir première partie, figure 1.17.

2 Qui nous ont été présentés lors d'entretiens en novembre 2007.

plus seule à se positionner sur la production de l'électricité. La centrale actuelle peut fonctionner jusqu'en 2010-2011 mais ensuite se posera la question de son remplacement (Vitry-sur-Seine, 2003).

A Vitry, EDF étudie actuellement plusieurs nouveaux moyens de production dont le cycle combiné, technologie « durable » et d'un rendement énergétique élevé, qui allie la production d'électricité d'une turbine à combustion à celle d'une chaudière classique recyclant les gaz d'échappement de la turbine. Le cycle combiné pourrait libérer des terrains à Vitry. La question de leur affectation future est prématurée mais lors des débats sur le PLU, EDF, en partenariat avec la ville a imaginé la possibilité d'accueillir des entreprises non polluantes, grosses consommatrices d'électricité, tel un parc d'outils informatiques.

Au Nord de la zone d'activité, la ville envisage de repenser les aménagements du « pôle Port à l'Anglais », en lien avec la gare RER de Vitry et la liaison Seine-Amont, grâce au développement de logements en façade sur la Seine¹, à la création d'équipements comme un nouveau collège, à la réhabilitation de l'habitat dans le cadre d'une OPAH, et au renouvellement des friches industrielles (Comau Sciaky). L'objectif est que ces quartiers, grâce à la mixité de leur tissu urbain deviennent le prolongement du centre-ville vers la Seine. Au centre, la ville souhaite développer les équipements commerciaux et de services au sein du « pôle Allende », situé au croisement des futures liaisons Orbitale² et Seine-Amont. Enfin au sud, le « pôle Ardoines », organisé à partir de l'échange multimodal RER / Grand Tram / liaison Seine-Amont, doit, selon le PADD (Vitry-sur-Seine, 2006) accueillir, une fois levée la contrainte de BP, un nouveau quartier d'activités tertiaires, d'habitat et d'équipements. En particulier, le projet de l'Institut des Biosciences est d'une grande importance pour Vitry comme pour le territoire de Seine-Amont. Ce centre de recherche et de formation d'ingénieurs et de chercheurs de haut niveau dans le domaine des sciences du vivant peut, s'il se réalise, favoriser les coopérations en matière de recherche-développement et s'appuyer, à Vitry, sur la présence ou la proximité de très grandes entreprises (comme Aventis par exemple), de centres de recherche et de centres universitaires. Toutefois, ce secteur fait désormais partie du secteur OIN et selon un chargé de projet du service aménagement de la ville de Vitry-sur-Seine interrogé en novembre 2007, le quartier est désormais en attente des décisions de l'OIN, « même si la ville a l'intention de peser de tout son poids sur celle-ci ». L'OIN représente pour la commune un acteur incontournable destiné à accompagner le départ de BP du territoire. Seule, la commune n'a aucun moyen pour contraindre l'entreprise à déplacer ses installations.

1 Dans le cadre de la ZAC Port à l'Anglais. Celle-ci comporte 330 logements (dont la dernière livraison doit s'effectuer en 2009) dont 60% en accession à la propriété. 3 opérateurs privés, l'OPHLM de Vitry ainsi qu'un autre prestataire de logement social gèrent le parc de logement. L'aménagement de l'ensemble a été réalisé par la SADEV 94 mais la ville, maître d'ouvrage pour l'extension du square existant jusqu'aux quais de Seine, avec l'implantation de végétaux qui rappellent le fleuve. La ZAC a été créée en 1995 mais le projet a pris du retard car le Plan d'aménagement Zonal a dû être modifié pour tenir compte du PPRI en 2000.

2 Liaisons banlieue-banlieue.

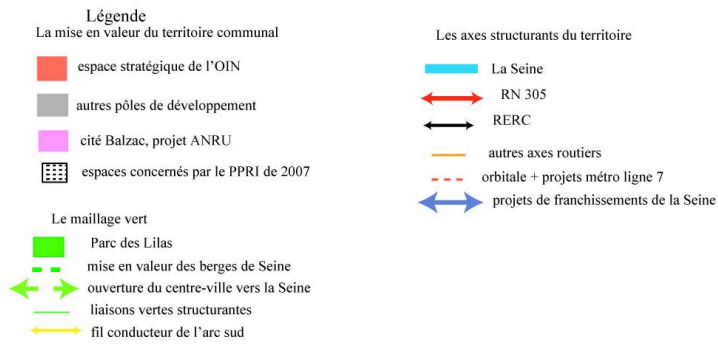
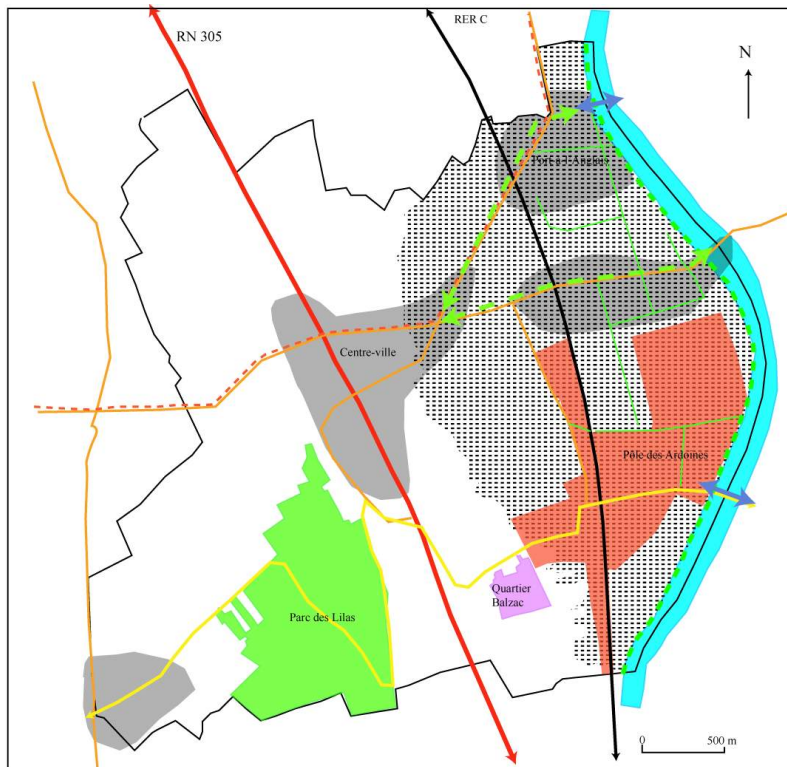


Figure 3.36 : L'intégration de la Seine et de ses enjeux au sein du territoire de Vitry-sur-Seine. (Réalisation S. Beucher d'après le PADD de la commune)

Si le renouvellement urbain s'accompagne souvent d'un processus de gentrification (Lees, 2003) ce n'est pas le cas à Vitry dans la mesure où le parc urbain de la commune comporte une grande part de logements sociaux et où la politique de l'habitat menée par la ville vise à favoriser l'accès au logement prioritairement aux habitants de la commune. La ville souhaite conserver 40% de logements sociaux au sein de son territoire¹. L'événement qui a déclenché la mise en place d'une véritable politique de renouvellement urbain à Vitry-sur-Seine est la mort de Sohane Benziane, une jeune fille de dix-sept ans, brûlée vive par « un jeune caïd », le 4 octobre 2002 dans un local à poubelles d'une cité du quartier Balzac. Bien que la violence du quartier soit loin d'égaliser celle qui a cours dans d'autres quartiers de banlieue, l'événement a fait prendre conscience à la commune de la nécessité de mettre en place une politique de mixité sociale « horizontale et verticale » selon les termes du service urbanisme. La cité Balzac représente l'un des plus importants dossiers de l'ANRU en France². La mairie s'est engagée à reloger les populations déplacées sur le site³.



Figure 3.35 : Centrale EDF (Source : commune de Vitry-sur-Seine).

En définitive, même si les inondations ne constituent pas la priorité pour Vitry-sur-Seine, elles sont néanmoins prises en compte et ont constitué une composante importante des réflexions sur le PLU entre 2003 et 2006. Que ce soit à Vitry-sur-Seine ou à Villeneuve-le-Roi, la volonté d'articuler les projets urbains autour du fleuve est trop récente pour pouvoir tirer des conclusions définitives. Les communes profitent des projets pour se redéfinir plus positivement en termes d'image et d'attractivité. L'amélioration du cadre environnemental est en grande partie réalisée en vue d'humaniser les quartiers, et donc de les « sécuriser ». Toutefois, les projets urbains des deux communes tentent d'articuler l'ensemble des problématiques d'aménagement qui les concernent afin de constituer des territoires cohérents, bien intégrés dans leur espace local et régional environnant. Le fleuve constitue de plus en plus un fil directeur des opérations d'aménagement et permet de faire le lien entre les différents espaces

1 La commune profite du fait qu'elle est le propriétaire foncier d'une grande partie des terrains de son territoire.

2 La réhabilitation du quartier coûte 270 millions d'euros dont 60 millions apportés par l'ANRU.

3 Deux propositions de relogement seront faites aux populations et ensuite la mairie traitera au cas par cas.

urbains. Les communes de Seine-Amont commencent à s'approprier le fleuve pour en faire un espace public, c'est-à-dire un système de lieux et d'acteurs qui interagissent les uns avec les autres. Bien que les communes s'inscrivent pour l'instant plus dans une volonté de « restituer le territoire au fleuve » que de « restituer le territoire au risque » (Laganier et al., 2006), la question des inondations apparaît de plus en plus nettement dans les discours et les politiques d'aménagement des communes étudiées.

En Angleterre, l'autorité locale qui paraît le mieux intégrer le risque et le fleuve dans son développement territorial est celle de Barking and Dagenham¹. Il s'agit d'un arrondissement de l'Est du Grand Londres, situé sur la rive nord de la Tamise. Il comporte 164 500 habitants² et est relativement moins peuplé que les arrondissements voisins, qui dépassent 200 000 habitants. La croissance urbaine de Barking and Dagenham est relativement récente. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, Barking et Dagenham étaient des bourgs ruraux implantés sur des sites légèrement surélevés au nord des marais de la Tamise (figure 3.37). L'agriculture et la pêche étaient les principales activités pratiquées. Les bourgs se sont urbanisés avec l'arrivée du chemin de fer en 1864, l'implantation des industries automobiles Ford et la construction des centrales électriques. Mais l'essor urbain date essentiellement de l'entre-deux-guerres avec la construction entre 1921 et 1934 des 25000 logements du *Becontree Estate*³, à l'époque le plus grand programme de logements réalisé en Europe. Barking and Dagenham passe de 2086 habitants en 1922 à 103328 habitants en 1932. Des grands ensembles sont également construits dans les années 1960 dans les quartiers de *Gascoigne* et *Harts Lane*, mais aujourd'hui encore, le paysage urbain de l'arrondissement est dominé par les maisons mitoyennes à deux étages qui représentent 54,16% du parc de logements. La densité de population est considérée comme relativement faible (4350 habitant/km²) car située en dessous de la moyenne du Grand Londres. L'arrondissement constitue donc un site stratégique de densification de l'habitat, à moins de 10 km de l'*Isle of Dogs*. Toutefois l'arrondissement est également confronté à un certain nombre de difficultés économiques et sociales (tableau 3.1) dont doivent tenir compte les projets de renouvellement urbain. Il fait partie des autorités locales les plus précaires du pays : selon l'indice de pauvreté (*deprivation*) il est classé 9^e sur les 33 arrondissements du Grand Londres et 21^e sur les 354 autorités locales du pays.

1 Selon l'Agence de l'Environnement, celle de Greenwich est également l'une des rares autorités locales à s'investir sur ces questions. En ce qui nous concerne ce sont effectivement les deux seules autorités locales, qui ont accepté de nous recevoir en avril 2007 et qui nous ont semblé s'intéresser à la problématique inondation. Toutefois l'arrondissement de Barking nous a paru faire preuve de beaucoup plus d'initiatives sur la question des inondations que celui de Greenwich.

2 Pour pouvoir comparer avec la France, il faut rappeler ici la taille importante des autorités locales britanniques. *Barking and Dagenham* s'étend ainsi sur 3778 hectares.

3 Les logements étaient à l'origine destinées aux familles de soldats pour les récompenser d'avoir servi leur pays pendant la première guerre mondiale. Il s'agissait de logements confortables, avec des toilettes intérieurs, une salle de bain, le gaz et l'électricité ainsi qu'un jardin.

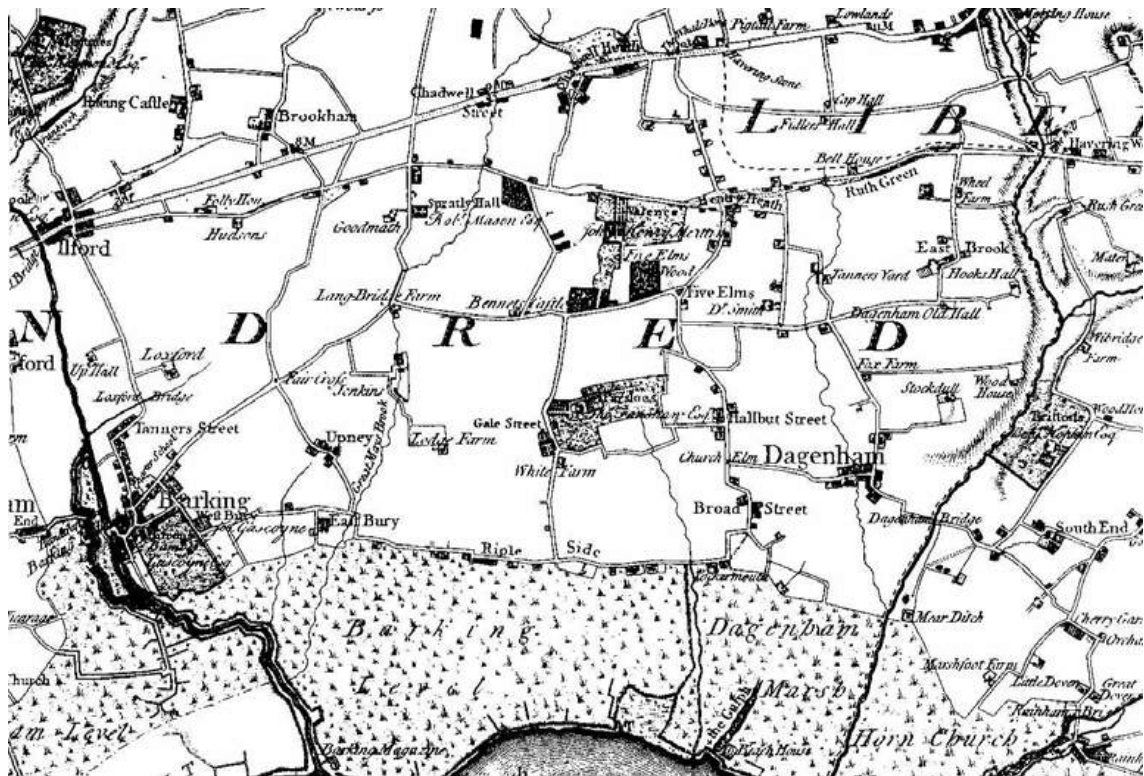


Figure 3.37 : Extrait d'une carte du comté d'Essex de 1777 réalisé par John Chapman et Peter Andre (Source : arrondissement de *Barking and Dagenham*).

Critère	Profil de l'arrondissement
Part des moins de 20 ans dans la population totale (en %)	28,9
Part des 20-60 ans dans la population totale (en %)	54,3
Part des plus de 60 ans dans la population totale (en %)	16,9
Taux de chômage (en %)	10
Taux de criminalité (classement parmi l'ensemble des arrondissements du Grand Londres)	1
Part des foyers qui ne possèdent pas de voiture (en %)	37,9 ¹
Part des minorités ethniques dans la population totale (en %).	20,3
Prix moyen d'un logement (en £, chiffres de 2006)	173 941 ²
Part de la population active ne possédant pas de diplôme (en %)	24,6

Tableau 3.1: La situation sociale de Barking and Dagenham. (Source : données des *National Statistics* de 2006).

1 Etant donné que l'Est londonien est jusqu'à présent relativement mal desservi par le réseau de transports en commun, ce chiffre est très important.

2 Par comparaison le prix moyen d'un logement dans le Grand Londres est en 2006 de 317 678 £. Il faut toutefois noter que les prix de l'immobilier ont été multipliés par 1,67 dans le Grand Londres depuis 2000, mais par 2,04 à Barking and Dagenham, ce qui témoigne de l'attractivité croissante de l'Est.

L'arrondissement est en train de réaliser son *Local Development Framework* afin de se conformer à la nouvelle législation de 2004, pour aménager son territoire. C'est l'occasion pour l'arrondissement de repenser l'organisation de son territoire et d'anticiper les recompositions que va engendrer la construction de nouveaux logements dans le cadre des programmes pour le *Thames Gateway*. Ainsi l'arrondissement prévoit l'afflux de 30 000 nouveaux habitants du fait des nouvelles constructions d'ici 2010-2015.

Il est intéressant de mettre en regard l'exemple de Barking and Dagenham (figure 3.44) avec celui de Vitry-sur-Seine dans la mesure où ce sont deux structures locales marquées par de profondes discontinuités ainsi que par la faiblesse des liaisons entre les pôles au sein de leur territoire. La Tamise et ses affluents, qui délimitent l'arrondissement au sud, à l'est (rivière Beam) et à l'ouest (rivière Roding) constituent l'une de ces discontinuités, d'autant que les rives des cours d'eau sont en majorité occupées par des unités industrielles. Au nord-est, la *Green Belt* stoppe l'extension de l'urbanisation et constitue une frontière pour le territoire de l'arrondissement. Les infrastructures routières et ferroviaires représentent également des coupures majeures dans le tissu urbain : la voie ferrée, l'A13, l'A12 et l'A406 divisent l'arrondissement en bandes longitudinales du nord au sud. Aujourd'hui les élus locaux tentent de s'appuyer sur la diversité des lieux pour créer davantage de liens entre les différents noyaux urbains de l'arrondissement. L'eau occupe une place importante dans les réflexions d'aménagement dans la mesure où la Tamise et ses affluents concernent un grand nombre de quartiers de l'autorité locale. Retourner l'arrondissement vers ses cours d'eau fait partie des nouvelles stratégies spatiales définies par l'arrondissement. Ainsi, à l'est, il s'agit de mettre en valeur les espaces ouverts qui caractérisent les paysages de cette partie de l'arrondissement grâce à la création de promenades dans la vallée de la Beam. L'arrondissement souhaite également faire de la rivière Roding un axe structurant du développement du centre ville de Barking grâce à la renaturation des berges, la création de ponts pour favoriser les promenades autour de la rivière ainsi que la construction de nouveaux logements (figures 3.38 à 3.41).

Enfin, dans le sud de l'arrondissement, l'objectif est de mettre en valeur les friches industrielles grâce à la construction de nouveaux logements, mais aussi de nouveaux espaces verts mettant en valeur la biodiversité du site. L'arrondissement souhaite tout particulièrement la réalisation d'un parc urbain nord-sud qui permette de relier la Tamise aux les quartiers situés plus à l'intérieur. Cela concerne le nouveau programme de *Barking Riverside* (figure 3.42) mais aussi les logements existants de *Thames View* afin de ne pas exclure les quartiers plus anciens des nouvelles dynamiques spatiales. Le renouvellement urbain passe aussi par la création de liaisons entre la rivière Roding et la Tamise. Il est vrai qu'il est actuellement impossible de rejoindre à pied le fleuve depuis le centre ville de Barking.



Figure 3.38 : La rivière Roding canalisée. (Cliché S. Beucher, avril 2007)



Figure 3.39 : La diversité des activités dans la vallée de la rivière Roding (cliché S. Beucher, avril 2007).



Figure 3.40 : Programme de logements neufs dans la vallée de la rivière Roding (cliché S. Beucher, avril 2007).



Figure 3.41 : Renouvellement urbain de la vallée de la rivière Roding (Cliché S. Beucher, avril 2007).



Figure 3.42 : Le site de *Barking Riverside* au sud de Barking and Dagenham (Source : Transport for London, 2006).

La mise en application de ces projets nécessite cependant la définition d'une politique de gestion des inondations¹. La conscience du risque d'inondation est relativement forte chez les élus et dans les services d'urbanisme². Selon l'Agence de l'Environnement cela s'explique sans doute par la fréquence des inondations fluviales des rivières Roding et Beam. En revanche, la conscience du risque est beaucoup plus faible chez les habitants dans la mesure où très peu fréquentent les bords des cours d'eau en raison de la présence d'unités industrielles et d'entrepôts dans les vallées. L'Agence de l'Environnement craint d'ailleurs que cette faible conscience du risque ne soit de plus en plus préoccupante en raison de l'arrivée de populations extérieures dans les nouveaux logements, le risque ne faisant pas partie des informations fournies aux acquéreurs. Quoi qu'il en soit, l'arrondissement mène une politique active d'affichage du risque très clairement présenté dans les documents d'urbanisme en cours de révision. Il est très soucieux d'intégrer les recommandations de l'Agence de l'Environnement dans ses

¹ Selon l'Agence de l'Environnement, 68% du territoire de l'arrondissement est à une altitude inférieure à 5 mètres.

² « The borough has areas that are low lying and at risk of flooding. Developments should take into account the lie of the land as there is often an increase in the extent of impermeable surfaces when development occurs which can greatly increase the speed that rainwater reaches rivers. On a cumulative basis this can affect the speed and seriousness of river flooding » (*Urban Design Framework, Supplementary Planning, Document Consultation Draft*, London Borough of Barking and Dagenham).

nouveaux plans d'aménagement. Les enjeux exposés aux inondations sont nombreux : selon l'Agence de l'Environnement, 31 370 propriétés individuelles, sans compter les 10800 nouveaux logements projetés ainsi que 2 423 unités non résidentielles sont à risque, de même que des hôpitaux, des écoles, le parc industriel de Dagenham, dont l'usine Ford et la centrale électrique de Dagenham.

La politique de mise en place de *flood defences* afin de protéger ses habitants est ancienne. De nouvelles digues sont projetées dans le cadre des programmes de *Barking riverside* ou de ceux situés le long de la rivière Roding. L'arrondissement a néanmoins dépassé le paradigme techniciste et réfléchit de plus en plus à des solutions alternatives de gestion des inondations. Il commence à intégrer le zonage séquentiel du PPS 25, et cherche à développer les SUDS afin d'augmenter les capacités de stockage des eaux. Il a également élaboré au cours du premier trimestre 2007 un plan de secours afin d'anticiper une crise éventuelle. Ce plan concerne les inondations fluviales ou par remontée de nappes, mais envisage très peu les inondations d'origine marine. Pour l'Agence de l'Environnement, cela s'explique par plusieurs raisons. Il n'y a pas eu d'inondation de ce type depuis 79 ans (la tempête de 1953 a relativement peu touché l'arrondissement). De surcroît les cartes fournies par l'Agence de l'Environnement représentent les zones inondables mais ne précisent pas la nature du risque. Enfin, le SFRA de l'Est londonien ainsi que la mise en place de forums locaux de résilience (*local resilience forums*)¹ sont des mesures trop récentes pour avoir été véritablement intégrées.

Néanmoins, consciente de ses limites concernant la gestion de l'inondation, l'autorité locale de Barking and Dagenham a pris l'initiative de demander de l'aide à l'Agence de l'Environnement dans le cadre de la révision de ses documents d'urbanisme. Ce travail a permis à celle-ci de constituer une étude de cas sur les possibilités de gestion des inondations dans les espaces de renouvellement urbain afin de réfléchir plus largement à la résilience de l'Est londonien, dans le cadre du projet TE2100². Il s'agit d'une étude en cours, mais qui a déjà fait l'objet d'un rapport interne réalisé par le cabinet d'étude Entec pour l'Agence de l'Environnement. Cette dernière a étudié tout particulièrement les zones de futur développement, riveraines de la Tamise. L'objectif était de partir du SFRA de l'Est londonien afin de voir comment gérer le risque résiduel pour ces quartiers sud de l'arrondissement. Après avoir réalisé une étude détaillée du risque, l'Agence de l'Environnement a organisé le 26 novembre 2006 des ateliers regroupant les représentants de treize organisations (l'Agence de l'Environnement, l'arrondissement de Barking et Dagenham, la GLA, la LTGDC, la TGLP, la *London Fire and Emergency Planning Authority*, la *Dagenham Fire Station*, la *Metropolitan Police*

¹ Il s'agit de forum qui à l'échelle intercommunale rassemble des membres des autorités locales, des membres d'organismes impliqués dans la gestion des inondations, et en particulier l'Agence de l'Environnement, et les services de secours.

² Ce projet est exposé à la fin de la troisième partie.

Service, Mott Macdonald¹, Rick Mather Architects, Kiran Curtis Associates², Flodef Limited³ and Land Securities⁴) afin de débattre de l'acceptabilité de différentes mesures de résilience⁵ d'un point de vue économique, social et environnemental. Afin qu'émergent des propositions pertinentes, les ateliers ont été précédés d'un rappel de la législation concernant les inondations, d'une présentation des mesures possibles ainsi que de leurs avantages et leurs inconvénients. Deux études de cas portant l'une sur les *Dagenham Dock* et l'autre sur le quartier de *Gascoigne Estate* ont également été présentées. Les discussions menées dans les ateliers ont permis de dégager les mesures de résiliences jugées acceptables par l'ensemble des acteurs selon la nature de l'aménagement. Le graphique (figure 3.43) montre qu'aucune mesure n'apparaît comme plus pertinente que les autres, même si l'élévation des terrains semble l'option la moins retenue quelle que soit la nature de l'aménagement. Cela souligne aussi que l'amélioration de la résilience passe par la mise en œuvre conjointe de multiples mesures, ce qui rend plus que jamais nécessaire la coordination entre l'ensemble des acteurs concernés. Selon l'Agence de l'Environnement, une meilleure coordination entre les *spatial planners* et les *emergency planners* ainsi que le développement des réflexions au sein des forums locaux de résilience est indispensable afin de passer du constat du risque à une gestion véritable de celui-ci. Cela implique des choix quant au niveau de risque acceptable dans les espaces de renouvellement urbain.

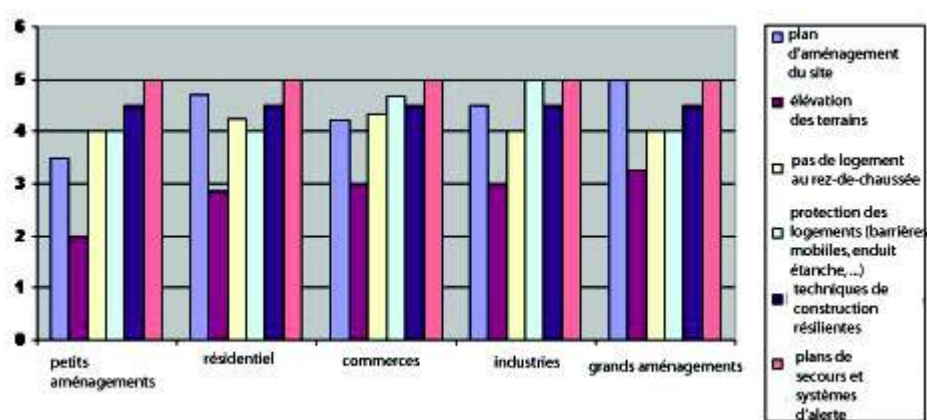


Figure 3.43 : Mesures de résilience choisies selon le type d'aménagement (le graphique montre le score moyen pour chaque catégorie où 5 est l'option préférée et 0 l'option la moins retenue). (Source : Entec, JBA, Environment Agency, 2007).

En définitive, ce travail réalisé par l'Agence de l'Environnement et l'arrondissement de Barking and Dagenham est intéressant à plus d'un titre. Tout d'abord, il a permis à l'arrondissement de profiter de l'expertise et des ressources de l'Agence de l'Environnement afin de

1 Cabinet de consultants en ingénierie et aménagement.

2 Cabinet d'architectes.

3 Entreprise qui conçoit des systèmes individuels de protection contre les inondations.

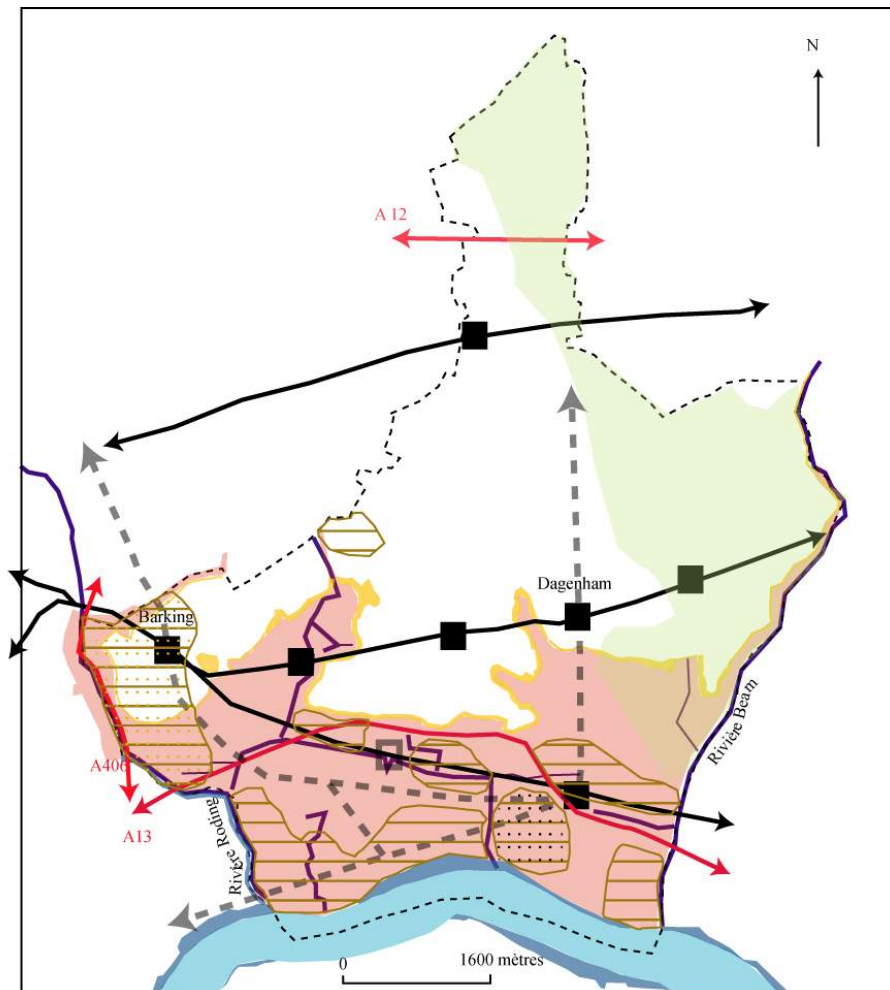
4 Promoteur.

5 Au sens d'adaptation aux inondations. Cela renvoie à la fois la prévention et à la gestion de crise.

mieux intégrer les inondations dans ses stratégies de développement. L'arrondissement envisage¹, à partir de l'étude, de rédiger une *Planning Advice Note* destinée aux aménageurs, aux promoteurs et aux architectes afin de leur présenter différentes mesures de réduction du risque. Même si ce guide n'aura aucun caractère juridique, il pourra inciter ces acteurs à faire évoluer leurs pratiques.

De plus, la mise en place des ateliers a été l'occasion d'informer un grand nombre d'organisations, de les faire réfléchir ensemble aux choix d'aménagement possibles, ce qui a peut-être été l'occasion d'impulser une coordination susceptible de se poursuivre à l'avenir. Cela contribue également à l'articulation de la gestion du risque à différentes échelles. L'Agence de l'Environnement est partie du SFRA réalisé à l'échelle de l'Est londonien et l'a approfondi à l'échelle de certains quartiers de Barking and Dagenham, en appliquant à une échelle très fine les principes du PPS 25 (figures 3.45 et 3.46). Cette étude pourra être généralisée pour proposer des pistes améliorant la résilience de l'ensemble de l'estuaire de la Tamise. Or, cette étroite imbrication des échelles nationale, régionale et locales et le passage constant de l'une à l'autre sont essentiels pour mesurer les enjeux de la gestion du risque. Néanmoins, le risque d'inondation ne constitue pas la seule contrainte du site *Barking Riverside*, et il est difficile d'envisager pour l'instant la manière dont l'ensemble des contraintes environnementales (risque fluvio-maritime, pollution des sols, présence des lignes à hautes tensions) sera pris en compte par les promoteurs et la manière dont le projet sera intégré dans la dynamique de l'ensemble du *Thames Gateway*.

¹ Selon une information communiquée lors d'un entretien en mars 2008.



Un arrondissement soumis aux inondations fluviales et maritimes

- Tamise
- espace recouvert par la marée
- rivières et cours d'eau
- *flood zone 3*
- *flood zone 2*

Les enjeux du développement urbain

- *Green Belt*
- ↔ réseau ferré ■ gares
- ↔ principales routes
- ↔ axes de transport nécessaires pour le renouvellement urbain
- nouvelle gare nécessaire
- principaux espaces de régénération urbaine
- centre-ville de Barking objet d'un *Area Action Plan*
- usines Ford. Projet de parc industriel durable

Figure 3.44 : Les stratégies d'aménagement de l'arrondissement de *Barking and Dagenham*. (Réalisation S. Beucher d'après le plan de développement)

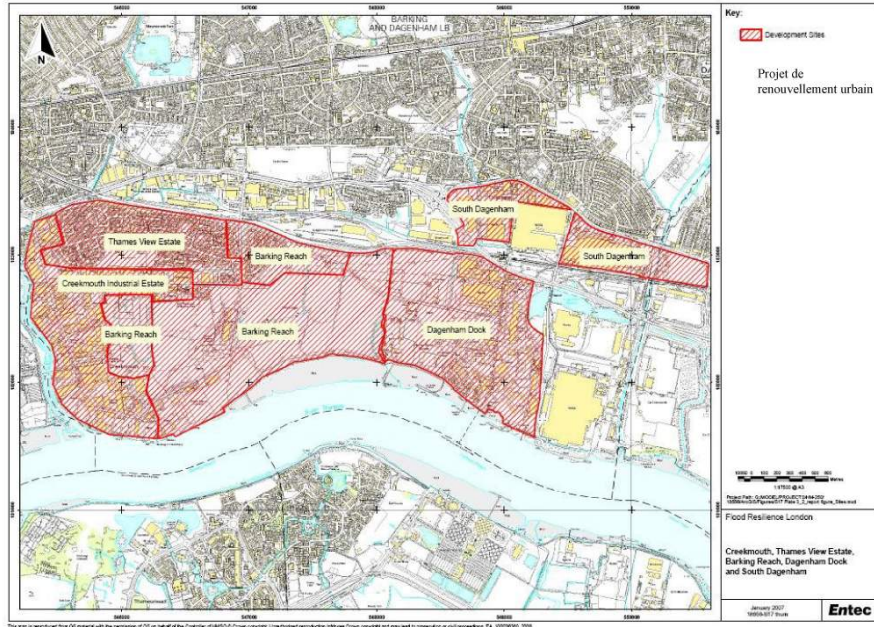


Figure 3.45 : Les sites de renouvellement urbain dans l'arrondissement de *Barking and Dagenham*. (Source Agence de l'Environnement)

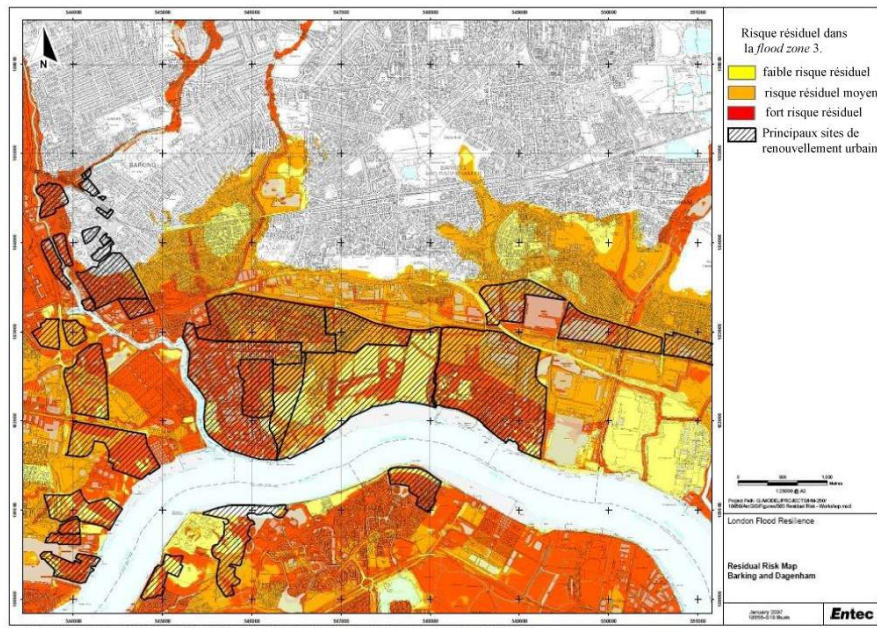


Figure 3.46 : Le risque résiduel dans l'arrondissement de *Barking and Dagenham*. (Source Agence de l'Environnement)

2. Le rôle de l'événementiel : les JO de 2012

En Angleterre, un autre exemple pose aussi la question de la gestion du risque à grande échelle : le parc olympique situé dans l'arrondissement de Newham (figure 3.47). Le renouvellement urbain du *Thames Gateway* est inscrit dans l'agenda gouvernemental depuis le milieu des années 1990. Néanmoins les projets d'aménagement connaissent une nouvelle impulsion à partir de juillet 2005, lorsque le projet *London 2012* l'emporte et que Londres est choisie pour organiser les Jeux Olympiques de 2012. L'enjeu n'est plus seulement régional, national, voire européen, il devient mondial. Il s'agit d'affirmer au monde entier la modernité de la métropole londonienne et sa capacité à mener un projet urbain innovant. Le renouvellement urbain du *Thames Gateway* se fait désormais dans un cadre précis avec un objectif à court terme : inventer un nouveau quartier de la ville pour 2012.

Comme une grande partie du territoire du *Thames Gateway*, la *Lea Valley* est située dans les *flood zones 2* et *3* définies par l'Agence de l'Environnement. Notre propos est ici de présenter les aménagements prévus pour le parc olympique, afin de voir si les investissements pour les jeux olympiques peuvent être l'occasion d'impulser une gestion efficace des inondations en concevant des aménagements résilients.

2.1. Le parc olympique s'inscrit dans le renouvellement urbain de la Lea Valley.

Au début du XIX^e siècle, des industries ont commencé à s'implanter dans la vallée de la Lea, affluent de la Tamise, pour pouvoir disposer de l'important réseau de cours d'eau et de canaux qui traversaient cet espace. D'autres unités industrielles sont venues se greffer tout au long du XIX^e siècle. Les sociétés de chemins de fer londoniennes décident par exemple d'implanter leur centre de maintenance à Stratford (*Temple Mills*). Ainsi, des cités ouvrières se développent, et un vrai centre urbain se constitue autour de Stratford. Au XX^e siècle, le transport des marchandises par voie fluviale laisse progressivement la place à la route et les canaux sont abandonnés. En 1967, le Parlement institue le *Lea Valley Regional Park Authority*. Les bords de la rivière sont désormais dévolus à la préservation de la faune et de la flore et à l'usage récréatif des citoyens. Parallèlement, de nombreux sites industriels ferment, laissant vacant une grande partie de leur patrimoine immobilier. Au début des années 1980, les politiques (à l'époque les conservateurs) s'intéressent à la crise profonde que connaissent ces docklands londoniens et lancent un vaste programme de redéveloppement mené par la *London Docklands Development Corporation*. Mais cet organisme concentre ses opérations sur l'*Isle of Dogs* qui devient le second centre des affaires de Londres, avec peu d'impact sur l'espace de la *Leaside*, pourtant très proche. Des opérations ponctuelles de requalification des

centres urbains sont cependant lancées dans les années 1980-1990, comme c'est le cas à Stratford à l'initiative de l'autorité locale de Newham et de la LDA. Des partenariats publics-privés se constituent, le centre commercial est transformé en un *mall* moderne et des tours de nouveaux logements se dressent dans le paysage. Mais il faut attendre le plan de Londres élaboré par Ken Livingstone pour que l'ensemble de la Lea Valley redevienne un espace prioritaire de renouvellement urbain. La *London Thames Gateway Development Corporation* est créée en 2004 afin de définir une stratégie pour attirer les investissements des promoteurs et des entreprises. Les compétences de la LTGDC en matière d'aménagement sont redéfinies en octobre 2005. Cet organisme fait office de *local planification authority* pour la Lea Valley excepté pour *Stratford City* et le site des jeux Olympiques. En effet, lorsque Londres remporte les Jeux Olympiques en juillet 2005, la dynamique s'accélère, une nouvelle autorité de planification est créée pour le parc olympique, l'*Olympic Delivery Authority* (figure 3.48) et la stratégie d'aménagement pour la *Lea Valley*, esquissée dans le Plan de Londres, est précisée¹. Aujourd'hui de nombreux acteurs participent à l'aménagement de ce site d'importance mondiale (tableau 3.2).

Selon le projet *London 2012*, les jeux doivent être des jeux durables, le site olympique doit donc constituer un exemple en matière de durabilité (figure 3.49). Les concepteurs du site veulent en faire l'un des plus grands parc urbains d'Europe. La priorité est donnée aux espaces verts et aux espaces d'eau, avec la rivière Lea et ses canaux, le tout orienté selon un axe nord-sud (figures 3.47 et 3.50). Les infrastructures olympiques sont disposées selon cet axe. Le village olympique, prévu dans la partie Est, sera constitué d'immeubles de 10 à 20 étages libérant ainsi le maximum d'emprise au sol. C'est également dans cette partie qu'a été construite la gare internationale, opérationnelle à partir de 2010. Mais l'intérieur du site sera interdit à la voiture, aucun parking ne sera construit (sauf pour les autocars) et des parcs-relais seront créés autour des gares environnantes.

Pour l'ODA, les jeux olympiques constituent une opportunité exceptionnelle pour créer une dynamique de développement durable dans la *Lea Valley* (figure 3.51). Le développement économique est assuré puisque les jeux vont attirer les entreprises et permettre la création de nouveaux emplois. Les impacts sociaux seront également importants puisque les bâtiments du village olympique pourront être transformés en bureaux ou équipements publics (écoles², services de santé) après les jeux. De nouveaux logements vont également être créés à l'intérieur du parc et aux environs de celui-ci et l'accessibilité du territoire sera considérablement améliorée. Enfin, la mise en valeur des 26 kilomètres de rivière au sein du *Lea Valley Regional Park* va permettre la restauration d'un patrimoine écologique essentiel, notamment grâce à la préservation des zones humides et va inscrire cet espace dans le maillage des espaces verts de l'ensemble de la métropole londonienne (figure 3.52).

1 Le maire de Londres édite un *Lower Lea Valley opportunity area planning framework* publié en janvier 2007.

2 L'*University of East London* souhaite créer un campus dans le secteur.

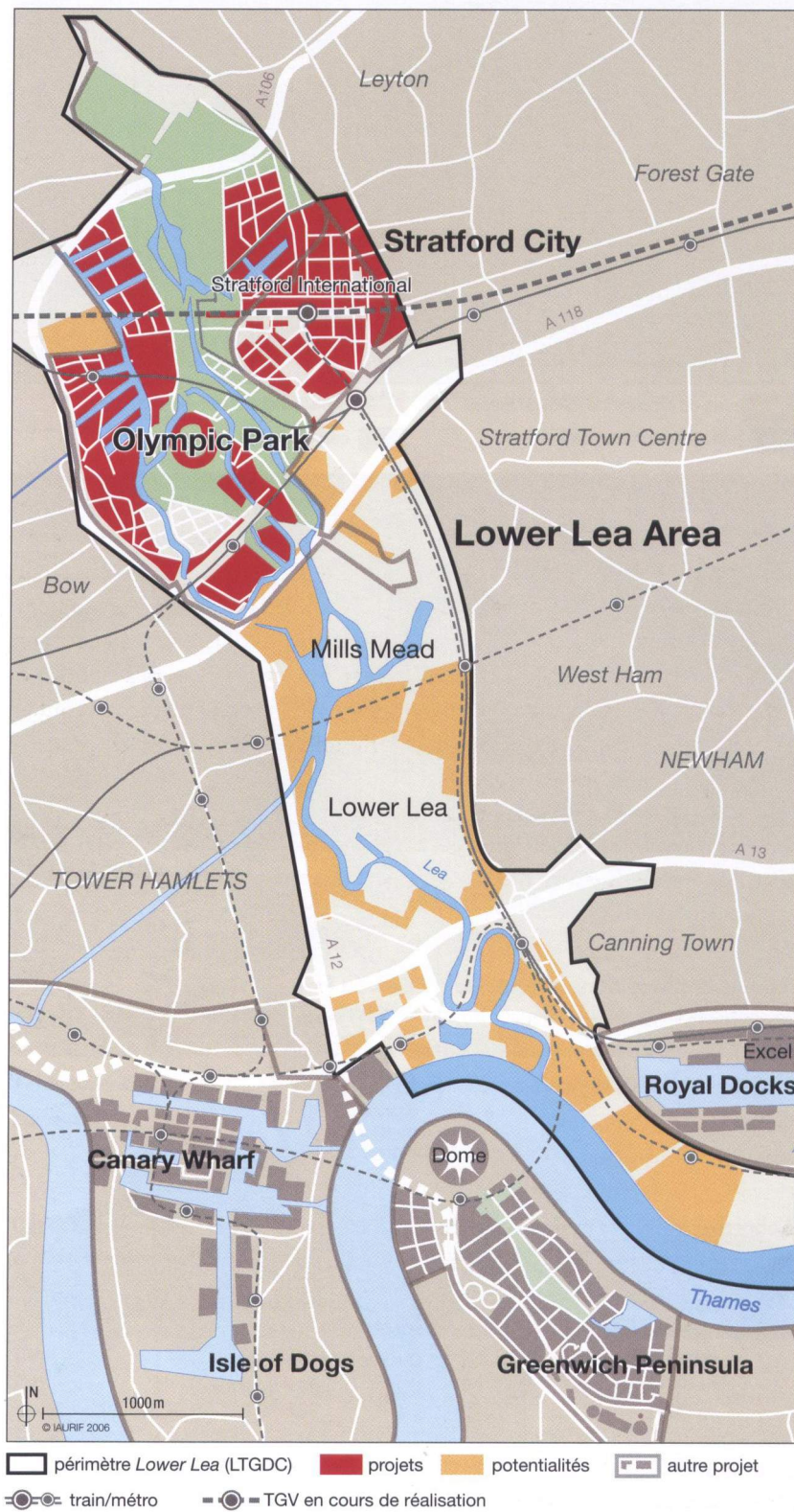


Figure 3.47 : Le parc olympique au sein de la *Lea Valley* (Source IAURIF, 2007).

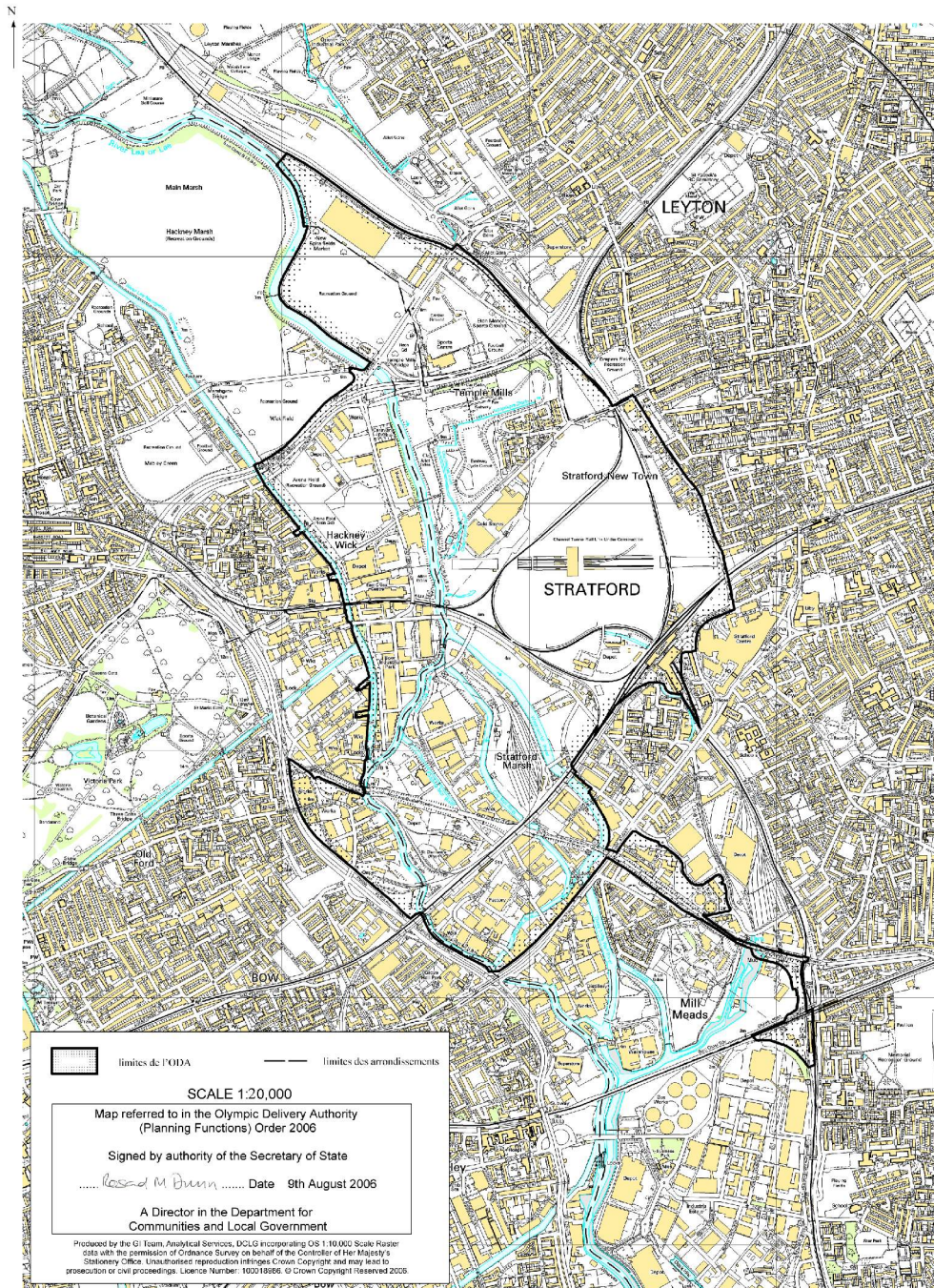


Figure 3.48 : Les limites du périmètre de l'Olympic Delivery Authority (Source ODA).

Acteur	Rôle
<i>Olympic Delivery Authority (ODA)</i>	Organisme public responsable de l'ensemble des opérations d'aménagement nécessaires pour les jeux olympiques de 2012. L'ODA doit également envisager l'intérêt et la place de ces aménagements pour le territoire concerné après les jeux. L'ODA a été instituée en 2006, ses statuts sont précisés dans le <i>London Olympic Games and Paralympic Games Act</i> . L'ODA est depuis 2006 la <i>local planning authority</i> sur le périmètre du parc olympique, elle peut acheter et vendre les terrains au sein du parc olympique, doit mettre en place une stratégie concernant les transports. En tant qu'organisme public, l'ODA est responsable devant le gouvernement et la LDA.
Maire de Londres et le <i>GLA Group</i> chargé des jeux.	Ils doivent s'assurer que les Londoniens retirent le maximum de bénéfices des jeux (création de nouveaux logements et nouveaux emplois, multiplication des espaces verts, amélioration des infrastructures de transport...). Le groupe du GLA qui travaille sur les jeux est également responsable de la gestion du financement public des jeux. Enfin, la LDA, sous couvert du maire, travaille en étroite collaboration avec l'ODA sur les plans d'aménagement du parc olympique.
<i>Minister for the Olympics and London</i>	Au sein du <i>Cabinet Office</i> , le ministre des Jeux Olympiques et de Londres s'assure du bon déroulement du programme des Jeux et en tient informé le Premier Ministre.
<i>London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games (LOCOG)</i>	Le LOCOG est une organisation privée responsable de la préparation de l'organisation et du bon déroulement des jeux en eux-mêmes
Ministère de la Culture, des Médias et des sports (<i>Department for Culture, Media & Sport (DCMS)</i>)	Acteur gouvernemental en charge de l'accueil des jeux. Responsable des financements, en particulier celui de l'ODA
Nations and Regions Groups (NRG)	Les membres du NRG (12 membres issus des milieux économiques et sportifs, 9 des régions anglaises, 3 membres représentant respectivement l'Ecosse, le Pays-de-Galles, et l'Irlande du Nord) veillent à ce que l'ensemble du Royaume-Uni retire des bénéfices de l'organisation des jeux.
<i>Olympic Board</i>	Il est en charge de la coordination du projet des jeux et doit s'assurer que les engagements pris auprès du comité international des jeux olympiques, lorsque Londres a été choisie pour les accueillir, sont tenus. Il est formé du ministre des jeux, du maire de Londres, du président de la British Olympic Association, et du président du LOCOG. Il se réunit normalement une fois par mois et la présidence est exercée alternativement par le maire de Londres et le ministre.
Partenaires et sponsors	Partenaires officiels (Adidas, EDF énergie, Lloyds TSB) mais également un grand nombre d'autres multinationales.

Tableau 3.2 : Les acteurs du projet olympique.



Figure 3.49 : Image de synthèse du parc Olympique dans le paysage urbain de la Lea Valley. (Source : ODA, 2006)



Figure 3.50 : Images que souhaite véhiculer le parc Olympique (Source : site internet de *London 2012*).



Figure 3.51 : Recompositions du paysage autour de la gare de Stratford (Source : BBC, 2007).



Figure 3.52 : Les berges de la Lea vont être réaménagées dans le cadre des travaux sur le site olympique. (Cliché S. Beucher, mars 2008).



Figure 3.53 : Jusque fin 2008, les travaux consistent à dépolluer le site et à préparer les terrains (Cliché S. Beucher, mars 2008).

2.2. L'intégration du risque inondation dans les aménagements du parc.

L'ODA a réalisé un *Flood Risk Assessment* (figures 3.54 et 3.55) pour gérer le risque d'inondation, publié en janvier 2007 et révisé en mai 2007, afin de tenir compte de l'apport de nouvelles données fournies par l'Agence de l'Environnement. Les conclusions de ce FRA mené par *Capita Symonds* sont les suivantes. Globalement, les travaux entrepris pour la construction des différentes infrastructures du parc ne modifient que très légèrement les niveaux d'eau et ne créent pas de nouvelles zones inondables. Excepté l'espace très réduit occupé par le village olympique (partie numéro 10), les autres aménagements sont des infrastructures peu vulnérables ou résistantes à l'eau selon la classification du PPS 25 et sont par conséquent autorisées dans les *flood zones* 1, 2 et 3. Selon l'ODA, le parc olympique contribue plutôt à diminuer le niveau de risque en remplaçant localement des infrastructures relativement vulnérables par des infrastructures peu vulnérables. En cas de crue centennale, la partie numéro 1 (figure 3.55) du parc qui va accueillir le centre aquatique sera inondée. Mais l'architecture des bâtiments sera modulable, ce qui permettra de faire face plus rapidement à une crise. Une partie de la zone 4 du site est également exposée à une crue centennale. Elle comporte notamment la chaufferie (*Combined Heat and Cooling Power Plant*), considérée comme une infrastructure stratégique et indispensable selon la classification du PPS25. De nouvelles *flood defences* protégeant contre une crue millénale doivent être construites à Kings Yard afin de protéger ces installations. Enfin la partie 7 qui comprend un espace d'entraînement pour les athlètes ainsi que le lieu où vont se dérouler les Jeux Paralympiques de tennis, est située en *floodzone* 2, mais l'ODA considère que le risque est modéré et que les infrastructures sont peu vulnérables. Le PPS 25 indique par ailleurs que lorsque l'on ne peut construire ailleurs que dans les *flood zones* 2 et 3, les aménagements doivent compenser l'augmentation du risque en mettant en œuvre des mesures favorisant le développement durable. Ainsi pour le parc olympique, l'ODA envisage la création de zones humides, la restauration des berges de la Lea dans les parties 5 et 6 du site. Enfin, les infrastructures du parc olympique permettent la réduction des inondations par ruissellement urbain au sud du parc à Plaistow et Canning Town. En définitive, selon le FRA l'augmentation des hauteurs d'eau en cas d'inondation ne concerne que deux espaces publics ouverts, et par conséquent, les aménagements prévus pour le site olympique n'aggravent pas le risque au sein de cet espace.

Le FRA du parc Olympique est intéressant, car il s'agit du premier FRA qui prenne en compte les modifications apportées par le PPS25 en décembre 2006. Il s'agit d'un document très détaillé, accompagné de nombreuses cartes d'aléas, évoquant différents *scénarii*. De ce point de vue, il peut constituer un exemple pour l'ensemble du *Thames Gateway* et l'on peut espérer que les Jeux Olympiques puissent à l'avenir servir de modèle d'intégration du risque dans un projet d'aménagement. L'exemple des Jeux Olympiques permet de rappeler que les aménagements au sein du *Thames Gateway* doivent être le résultat d'un compromis entre

développement économique et gestion du risque. C'est en tous cas ce qu'affirme l'Agence de l'Environnement (enquête personnelle, novembre 2007). Le chargé de projet pour le parc olympique a insisté sur le fait que le risque constituait un fil directeur pour penser l'ensemble des infrastructures du site. Toutefois, il s'agit d'un projet avant tout politique, et l'Agence de l'Environnement a probablement un droit de réserve sur la question. Des documents de consultation auxquels nous avons eu accès montrent qu'à certaines étapes du projet, l'Agence de l'Environnement a émis des réserves (voir ci-dessous). L'ABI¹ nous a confié ne pas être tout à fait sûr que le risque ait été véritablement intégré dans le projet, tandis que des acteurs comme le *Thames Estuary Partnerships* ou encore le *Royal Institute of British Architects* pensent que les aménageurs vont peut-être essayer de faire mieux qu'ailleurs, mais que le respect du calendrier reste la principale priorité.

Avec les informations que nous avons à notre disposition, nous pouvons relever quelques limites à la portée du FRA. Tout d'abord, comme le souligne un des responsables du projet T2100 de l'Agence de l'Environnement lors d'un entretien qui a eu lieu en avril 2007, un FRA ne doit pas être la justification d'un projet d'aménagement, il doit être antérieur. Pour des raisons de calendrier propres à l'organisation des JO, ce n'était pas possible pour le parc olympique, mais l'on est alors en droit de s'interroger sur la pertinence de l'étude et des modèles utilisés pour envisager les inondations. Une fois les jeux remportés, le FRA aurait-il pu conclure que le site était beaucoup trop vulnérable ? Il s'agit avant tout d'une évaluation de l'aléa. Les bâtiments ne sont évoqués que pour vérifier qu'ils entrent bien dans la classification générale de la vulnérabilité des infrastructures du PPS 25. Après la lecture de l'ensemble du FRA, nous avons beaucoup de données techniques sur les vitesses d'écoulement des eaux et les hauteurs d'eau, mais nous sommes très peu à même de dire en quoi les aménagements prévus pour les jeux sont résilients. Les détails techniques ne sont d'ailleurs pas compris de la plupart des acteurs. A cet égard la réponse du maire de Londres à un téléspectateur s'interrogeant sur les mesures prises pour prévenir les inondations, lors d'un débat télévisé sur les JO en juillet 2007, est très révélatrice. La seule mesure qu'il évoque est le renforcement des berges et l'installation de digues. Enfin, il ne faut pas oublier que la réalisation du FRA est liée à un événement exceptionnel auquel un budget colossal² est consacré. D'autres autorités locales auront-elles les moyens de réaliser des FRAs similaires (et intérêt à le faire) ? Le FRA du site olympique n'est-il exemplaire que parce que Londres souhaite utiliser les JO pour véhiculer un message de puissance et de modernité au monde, dans un contexte de concurrence métropolitaine exacerbée ?

1 Lors d'un entretien en mars 2008.

2 Le budget prévisionnel global consacré aux JO est d'ailleurs source de tensions. Il est passé de 2,35 milliards de livres en 2005 à 9,3 milliards en 2007. Les Londoniens craignent que les dépenses occasionnées par l'événement ne pèsent sur le contribuable.

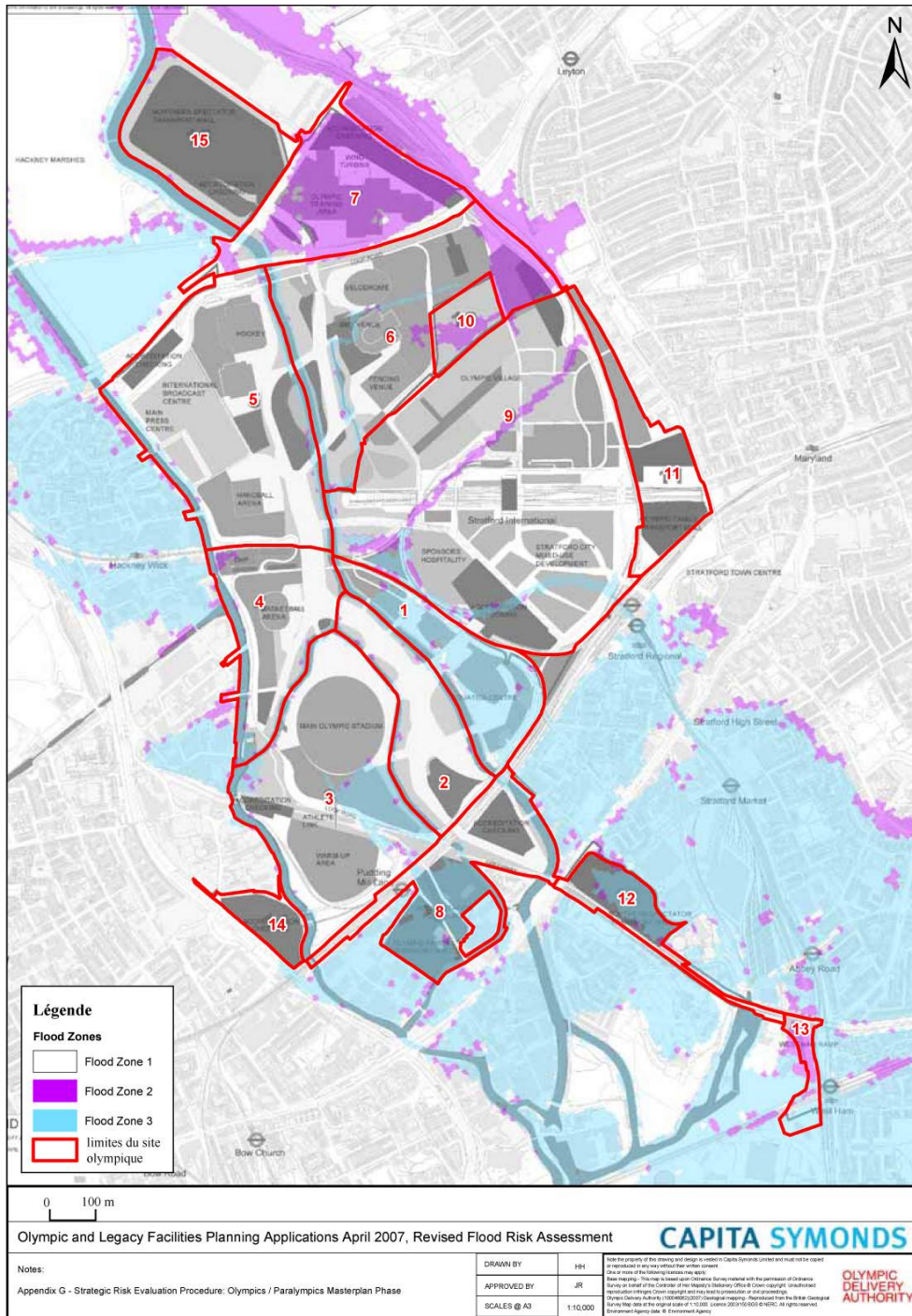


Figure 3.55 : Les zones inondables du PPS25 pour le parc olympique. (Source: FRA)

2.3 Le décalage entre le discours et la réalité.

Il est bien sûr beaucoup trop tôt pour déterminer quelle ville naîtra des JO de 2012, mais nous pouvons déjà observer certains décalages entre les discours initiaux et la réalité. Londres entend instrumentaliser les JO et user du « coup de projecteur » qu'offre la manifestation pour véhiculer l'image d'une capitale économique dynamique, d'une ville agréable à vivre, durable et innovante (Appert, 2007). En 2005, l'ensemble des acteurs semblent enthousiasmés par le projet de jeux durables et innovants. Mais progressivement l'urgence du calendrier paraît prendre le pas sur les déclarations de bonnes intentions initiales. Ainsi l'analyse des observations faites lors de l'enquête publique menée sur le projet d'aménagement du parc olympique au printemps 2007 montre l'inquiétude d'un certain nombre d'acteurs quant à la réalisation effective du projet initial de 2004 (ODA, 2007b).

Les remarques concernent tout d'abord l'environnement. Un grand nombre d'acteurs (GLA, arrondissements limitrophes, TGLP, *Lea Valley Regional Park Authority* etc.) notent dans les documents d'aménagement soumis à enquête publique une diminution dommageable des espaces verts en particulier dans le sud du site par rapport au projet de 2004, qui a permis à Londres de remporter les Jeux. Pour l'Agence de l'Environnement, le projet manque globalement de mesures de compensation des travaux envisagés (toitures végétalisées, gestion des eaux, revalorisation des milieux aquatiques, compensation de l'imperméabilisation des sols...) La GLA et l'Agence de l'Environnement remarquent également la faible importance des travaux de restauration des cours d'eau. Elles s'opposent en outre à la construction de murs de bétons verticaux le long de la rivière. L'Agence de l'Environnement se félicite de la volonté des concepteurs du parc de recréer des zones humides mais cela ne doit pas être seulement effectué avec une finalité esthétique. Elle demande que soient retirées les expressions « *ornamental lake* » et « *bow-like depression* » de la charte paysagère du site. Concernant la gestion des inondations, l'Agence de l'Environnement s'inquiète de l'impact négatif des ponts, en particulier des plus larges. Elle souhaite qu'une réflexion plus approfondie sur les *sustainable urban drainage systems* soit menée. Le concept de *Water city* au cœur du projet olympique à ses débuts est également remis en question. Pour *British Waterways* et la *London Waterways Commission* en particulier, le projet manque de réflexions et d'informations sur l'usage des canaux notamment en matière de transports. Plusieurs acteurs souhaitent enfin développer les éoliennes comme source d'énergie au sein du parc.

La question de l'accessibilité du parc revient très souvent dans les observations. La TGLP demande ainsi plus d'informations sur le fonctionnement du parc et les déplacements au sein de celui-ci. Le GLA¹ insiste sur la nécessité de repenser l'accessibilité du parc et en particulier les impacts du trafic automobile sur les piétons et les cyclistes. Les arrondisse-

¹ Le GLA est bien évidemment favorable au projet puisqu'il en est un des principaux soutiens, ses remarques sont donc nécessairement atténuées par la nécessité d'avancement rapide des travaux.

ments limitrophes (Newham, Tower Hamlets, Hackney, Waltham Forest) sont également inquiets de la faiblesse des liaisons est-ouest au sein du parc. L'arrondissement de Newham se positionne nettement en faveur de la construction d'un pont réservé aux piétons au dessus de la *High Street* de Stratford permettant de relier la ville et le parc, argument repris par d'autres acteurs. Enfin, pour certains acteurs comme le GLA, la construction d'un parking à plusieurs étages de 1300 places n'est pas envisageable. Le parking doit être une structure temporaire d'environ 200 places, pour permettre aux personnes travaillant sur le site de se garer. La LTGDC se montre également favorable à la promotion du transport par voie ferrée ou fluviale (en particulier pour les marchandises).

Enfin un certain nombre d'acteurs craignent que le site des JO ne soit une vitrine mal intégrée dans l'espace environnant et n'ait des effets négatifs pour la population locale. C'est le cas de l'arrondissement de Newham dont les habitants ont peur d'être exclus des stratégies de renouvellement urbain du territoire. Mais c'est surtout le cas du *Development Planning Unit* de l'*University College of London* qui s'oppose au projet considérant que le sort des minorités ethniques¹ n'est pas pris en compte dans le projet. Va-t-on assister à une gentrification de Stratford obligeant les populations pauvres à quitter les quartiers rénovés ? Des enquêtes sont actuellement menées pour montrer que le renouvellement urbain de la Lea Valley entraîne la disparition d'un grand nombre de PME (Raco, travaux en cours). L'exemple des projets de renouvellement urbain associés aux JO posent la question du rôle de l'événementiel dans la construction de l'espace urbain. « Puissance, [...] magie des événements. Pourtant si ravissants qu'ils soient, ils ne représentent pas l'histoire entière du temps qui passe mais sa surface seulement » disait Braudel². Les JO de 2012 posent la question de savoir comment passer de l'événement phare à l'inscription spatiale et temporelle de la ville durable. En définitive, la temporalité du renouvellement urbain du site olympique est ambiguë. D'un côté les aménagements de la Lea Valley doivent impulser les transformations pour l'ensemble du corridor de la Tamise et donc s'inscrire dans une dynamique commune. De l'autre, si pour le reste du *Thames Gateway* les politiques peuvent répondre au flou de certains projets en affirmant qu'il s'agit d'évolutions qui vont s'opérer sur le long terme, pour les Jeux Olympiques, ils doivent respecter un calendrier très précis, qui reste au-delà des objectifs ambitieux affichés, la principale priorité des acteurs concernés. Ceux-ci peinent par conséquent à passer de la rhétorique du développement durable à la pratique³, du « modèle territorial porté par les opérateurs politiques sur différentes scènes locales, nationales, internationales » (Lussault, 2007) à la construction réelle de ce territoire.

1 61% de la population de Stratford est *non-white*.

2 Lors d'une série de conférences prononcées en octobre 1941 et reprises dans *Les ambitions de l'Histoire* aux éditions de Fallois.

3 Pour M. Raco, professeur au King's College de Londres, rencontré en mars 2008, Londres ne pensait pas remporter les jeux et les concepteurs du projet n'avaient pas pensé à l'ensemble des aspects dont il fallait tenir compte pour construire un territoire urbain durable.

3. La faiblesse de la réflexion à l'échelle intercommunale.

L'analyse de la gestion du risque par l'ensemble des structures locales en Seine-Amont et dans le *Thames Gateway* met en évidence la place ambiguë de l'échelle intercommunale au sein du système de gestion. Plusieurs arguments permettent d'affirmer que ce n'est pas une échelle pertinente de gestion des inondations : le manque de connaissance du risque et de formation des acteurs, l'absence de vision stratégique à l'échelle du bassin versant, un agenda politique centré sur les questions de logements et d'emplois. Or comment territorialiser le risque si ce n'est en l'inscrivant dans les réflexions de l'échelon politique le plus grand ? L'intégration du risque aux stratégies de développement ne peut se faire qu'à l'échelle d'un projet d'aménagement. L'analyse des conflits autour des PPR montre qu'une gestion strictement nationale du risque entraîne une spatialisation technocratique de celui-ci qui n'est pas nécessairement comprise par les populations locales. Dans ce contexte la promotion d'une gestion collective et de proximité des eaux pluviales peut être un facteur de solidarité sociale et peut permettre de diffuser une culture de l'eau et de ses impacts auprès des populations. Mais cela suppose une proximité spatiale et organisationnelle difficile à mettre en place, et il faudrait que les modes de gestion alternative mis en place à l'échelle d'un territoire puissent fonder une action ou une vision partagée à différentes échelles (Carré et al., 2006).

En réalité, se pose non pas tant la question de l'échelle pertinente de gestion du risque que celle de l'échelle pertinente de l'aménagement. Que ce soit en France ou en Angleterre, les autorités compétentes en matière d'aménagement sont les structures locales qui élaborent la plupart des documents d'urbanisme et de planification spatiale. Or, pour de nombreuses questions, les enjeux dépassent largement cette échelle locale. C'est le cas tout particulièrement du logement. Sur nos deux terrains, des structures intercommunales voire étatiques ont été mises en place afin de répondre de manière plus pertinente aux besoins des deux capitales. La question du logement révèle qu'il est plus que jamais nécessaire d'articuler toutes les échelles de l'aménagement. Si l'offre de logement doit être définie à un niveau stratégique auquel correspondent davantage les échelles intercommunale, régionale voire nationale, l'inscription dans l'espace d'un nouveau parc de logement ne peut se faire qu'à l'échelle d'un territoire. Mais à l'inverse, il faut examiner si un projet de nouveaux logements au sein d'une structure locale participe de manière pertinente à la réalisation des objectifs fixés à des échelles plus petites. Les dynamiques sont absolument identiques pour la gestion du risque, si ce n'est que le risque implique des temporalités différentes. Cela semble moins évident aux acteurs locaux qui à court terme n'obtiennent pas la confiance de leurs administrés sur une question connotée négativement. Il nous paraît manquer une échelle intermédiaire (qui reste à définir) permettant d'articuler les décisions prises à l'échelle nationale et leur mise en application à l'échelle locale.

L'analyse et la gestion du risque d'inondation à l'échelle intercommunale présente

plusieurs avantages. Ainsi en Angleterre, la réalisation d'un SFRA¹ par le *Thames Gateway London Partnership* (TGLP) a permis de placer le risque au centre des préoccupations de l'Est londonien et de dépasser l'absence de conscience du risque de certaines autorités locales. Certes, le TGLP n'a aucune légitimité institutionnelle, mais néanmoins il s'agit d'un groupe de pression influent dont le SFRA est repris voire approfondi par l'ensemble des acteurs. Le rôle de l'Association Seine-Amont Développement est également essentiel dans la réflexion sur ce que sont le territoire et ses contraintes.

Sur la question spécifique des inondations, la commission des communes bordées d'eau de l'Association des maires d'Île-de-France a un rôle de coordination de l'action des communes et pourrait constituer un acteur fédérateur à l'échelle intercommunale. Cette commission regroupe les maires de 300 communes d'Île-de-France ainsi que des consultants techniques comme le syndicat Marne Vive², le CEPRI³ et les Grands Lacs de la Seine. La commission a une action de *lobbying* auprès de l'État (dans le cadre des PPR ou des plans de secours) et de la région (dans le cadre du SDRIF). Son travail aide également les communes membres à mieux connaître le risque et les principaux enjeux de la gestion. Elle constitue par exemple un forum de réflexion sur la réalisation des plans de secours. Selon le syndicat Marne Vive, les événements de la Nouvelle-Orléans ont joué un rôle de catalyseur en accélérant la prise de conscience des élus sur la nécessité d'anticiper les crises. De surcroît, même si son action n'est pas directement visible, la commission utilise son réseau de relations politiques pour diffuser l'information auprès du public. Cependant cette action reste irrégulière et dépend fortement des priorités de l'agenda politique des élus. Lorsque nous avons contacté l'association, elle nous a renvoyé vers les consultants techniques, d'une part parce que les membres de l'association n'étaient pas nécessairement informés sur les questions de fond et d'autre part parce qu'ils ne souhaitaient pas détailler les moteurs politiques de l'action de la commission. La commission travaille autour de quatre axes de réflexion : la requalification des berges ; les politiques publiques de reconquête des berges et le développement de l'activité fluviale et portuaire (transport public et privé) ; la mise en valeur des berges en tant qu'espaces de loisirs et de détente ; les questions de sécurité telles que : la remise en état des berges présentant un risque imminent, la lutte contre les inondations, la qualité de l'eau et la

1 Alors que le PPS25 envisageait plutôt que ce document soit réalisé à l'échelle d'une autorité locale.

2 Marne Vive est un syndicat d'étude et de conseil à vocation unique créé en 1996. Il est constitué des communes d'Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes, Bonneuil-sur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Charenton-le-Pont, Saint-Maurice, Joinville-le-Pont, Nogent-sur-Marne, Bry-sur-Marne, Le Perreux-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Gournay-sur-Marne, du Port Autonome de Paris à Bonneuil-sur-Marne et la Chambre de Métiers du Val de Marne. Son objectif principal est l'amélioration des eaux de baignade de la Marne, mais lorsque nous avons rencontré l'équipe technique en avril 2006, elle nous a paru très informée sur la question des inondations, sans doute du fait de son appartenance à la commission des communes bordées d'eau.

3 Le centre européen de prévention du risque d'inondation est une association loi de 1901 qui existe depuis 2004. Les trois missions du CEPRI sont de fournir une assistance à la maîtrise d'ouvrage publique locale ; animer un lieu d'échanges et d'information de référence sur la prévention du risque d'inondation et être le relais des intérêts des collectivités auprès des instances nationales et européennes.

lutte contre la pollution. Mais dans la pratique, les réflexions de la commission n'ont pas encore abouti à des propositions concrètes, notamment sur la question des inondations.

En réalité, la prise en compte du risque inondation à l'échelle intercommunale reste encore limité dans les espaces étudiés. D'une part, les propositions de gestion du risque émanent de structures (TGLP, commission des communes bordées d'eau, Seine-Amont Développement) qui n'ont aucune légitimité démocratique, même si des élus en sont membres, et qui n'ont aucune force de décision. D'autre part, que ce soit en France ou en Angleterre, les structures intercommunales institutionnelles ne placent pas le risque au sein de leurs priorités. C'est le cas de la LTGDC en Angleterre ou de l'OIN¹ en France qui travaillent avant tout à définir des pôles de logements et d'emplois. Cependant, les structures intercommunales (institutionnelles ou non) n'ont de réelle influence que si elles dépassent la seule question du risque. Ainsi, l'APPRIMS 94 (Association de communes pour la protection des habitants et de la prévention des risques d'inondation de la Marne et de la Seine en Val-de-Marne), créée en 1999 et présidée par le maire de Valenton, pourrait avoir plus de poids, s'il ne s'agissait pas simplement d'une association créée pour contester le PPRI. La lecture des compte-rendus de réunions révèle une forte implication des communes dans la question des inondations. Des questions pertinentes sont posées sur les plans de secours, la vulnérabilité des biens et des personnes, sur la nécessité d'intégrer les inondations dans le cadre des réflexions sur le SDAGE et le SDRIF, mais en définitive les solutions retenues sont essentiellement des mesures techniques et le risque n'est jamais défini comme une question d'aménagement. Toutefois même si les réunions de l'APPRIMS sont irrégulières, les réflexions de l'association ont une réelle influence sur les communes du Val-de-Marne, l'association pourrait donc devenir un forum susceptible de modifier les comportements. Or, il est très probable qu'elle périclité une fois le deuxième PPRI approuvé. Il est intéressant de rapporter les propos du service urbanisme de Bonneuil-sur-Marne lors d'un entretien téléphonique en septembre 2007. La commune a assisté aux dernières réunions de l'APPRIMS, notamment celle de novembre 2006, ce qui a conduit à modifier la délibération du conseil municipal sur le PPRI. La commune n'est pas très concernée par le document car le zonage concerne surtout le port autonome. Néanmoins la contestation très forte du PPRI qui ressort des réunions de l'APPRIMS, ainsi que la volonté très affirmée par d'autres communes du Val-de-Marne de contraindre l'État à construire d'autres barrages en amont de la capitale, a conduit la commune à émettre un avis beaucoup plus politique de contestation, afin de s'aligner sur les revendications des communes voisines. En réalité, la force de l'APPRIMS réside dans le fait qu'elle réunit quasiment la totalité des communes du Val-de-Marne concernées par le PPRI, toutes tendances politiques confondues. L'APPRIMS mène un combat d'échelle, les élus locaux contre les technocrates de l'État. Par conséquent elle ne

¹L'OIN n'est pas une structure intercommunale à proprement parler mais elle agit à une échelle intercommunale.

cherche pas à faire des propositions concrètes d'aménagement qui pourraient diviser ses membres. Cela montre que le risque n'est pas considéré comme un véritable enjeu, car si c'était le cas, il pourrait être intégré au sein d'un véritable projet politique. L'exemple anglais du TGLP qui regroupe des autorités locales de tendances différentes montre que pour des questions stratégiques comme les transports, le développement économique, l'environnement ou les inondations, les divergences politiques peuvent être dépassées et une action concrète menée. Cela tient sans doute au fait que les Anglais sont beaucoup plus pragmatiques, mais cela montre tout de même que sans devenir nécessairement un syndicat mixte, une association comme Seine-Amont Développement pourrait chercher à être une force de proposition beaucoup plus influente.

La gestion des secours représente une des composantes de la gestion du risque qui pourrait plus particulièrement fédérer les initiatives intercommunales. En effet, une inondation qui touche la totalité d'un bassin versant ou du moins une grande partie de celui-ci implique la coordination des acteurs et une solidarité amont-aval. Des travaux (Reghezza, 2006) montrent d'ailleurs que la vulnérabilité fonctionnelle de la métropole francilienne est beaucoup mieux prise en compte dans le PSSIZ (Plan de secours spécialisé inondation zonal) que dans les différents PPR, dans la mesure où le PSSIZ réfléchit en terme de capacité à faire face et de continuité d'activité ce qui mobilise davantage les acteurs que la simple prévention. De plus la continuité d'activité ne peut s'organiser que si l'on adopte une perspective multiscalaire. En France, l'idée d'une gestion des secours à l'échelle intercommunale n'a pas encore fait son chemin. Parmi l'ensemble des acteurs institutionnels que nous avons interrogés, trois seulement se sont montrés nettement en faveur d'une telle gestion. Il s'agit d'une personne au ministère de l'écologie, d'un membre du service d'urbanisme de la ville de Joinville-le-Pont¹ et du service interministériel des affaires civiles et économiques de défense de la Préfecture du Val-de-Marne². L'entretien que nous avons eu avec deux membres de ce service en novembre 2007 nous a particulièrement éclairée sur les paradoxes de la gestion de crise en France. Ce service de la préfecture réfléchit actuellement à un plan de secours à l'échelle départementale³. Il s'agit d'un prolongement du PSSIZ adapté au niveau local. Selon les personnes rencontrées, le PSSIZ constitue un document essentiel pour nourrir une réflexion sur la problématique inondation et la gestion de crise mais ce n'est pas un outil opérationnel. Il manque un annuaire opérationnel, des schémas d'alerte, des cartes précises des différents réseaux... Le document départemental en cours d'élaboration a pour but de pallier ces manques en établissant un diagnostic précis appuyé sur une cartographie abondante réalisée avec le soutien technique de la DDE. Le plan envisage plusieurs *scenarii*, dont un

1 Il est important de noter ici que la réponse de la personne rencontrée était considérée comme reflétant la position générale de la commune.

2 Dans ce dernier cas, cela est aisément explicable puisqu'il s'agit du service en charge de la gestion de crise.

3 La réflexion a en réalité commencé à la fin des années 1990 mais s'est arrêtée en 2003-2004 puis a repris en 2007.

pour une crue décennale type 1982, un pour une crue cinquantennale type 1955, un pour une crue centennale type 1910. En réalité, ces différents *scenarii* correspondent aux différents niveaux des stations de crue, ce qui permet en cas de crise de voir à quel niveau l'eau sera avec un décalage de 48 ou 72 heures par exemple. Les services sont assez confiants sur la capacité à passer des *scénarii* 1 à 7 mais le *scenario* 8 qui est un *scenario* de catastrophe type 1910 est plus délicat à envisager car les délais de prévision d'une telle crue sont plus incertains. D'autre part, le plan de secours concerne le risque par débordement de rivière mais ne tient pas compte des remontées de nappes, ou du ruissellement urbain¹.

Six grands thèmes sont envisagés pour définir les actions en cas de crise :

- transports, circulation ;
- économie ;
- vie quotidienne (alimentation en eau potable, ravitaillement, hébergement, assainissement) ;
- santé (approvisionnement en médicaments, continuité de service, évacuation des établissements) ;
- sécurité générale (secours d'urgence, soutien militaire, soutien sécurité civile, embarcation, tentes) ;
- communication.

L'élaboration du document nécessite de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, les opérateurs de réseaux et les différentes communes. Les grands opérateurs de réseaux ont déjà été rencontrés mais les cas les plus problématiques sont les petits opérateurs comme les petites sociétés qui produisent du chauffage urbain pour seulement deux ou trois communes. Les pôles importants comme le MIN de Rungis, l'aéroport d'Orly ou encore la maison d'arrêt de Fresnes sont des sites stratégiques pour penser la continuité d'activité. Les réseaux de clients des opérateurs sont également à déterminer. Le travail de diagnostic est donc une tâche très ambitieuse qui ne peut se faire que sur le long terme. Se pose ici la question des moyens à mettre en œuvre pour mener à bien un projet qui selon ses concepteurs permettrait de réduire de 20 à 40% les impacts d'une crue type 1910, ce qui est non négligeable. De plus, le travail mené actuellement par la Préfecture rencontre peu d'échos parmi les autres acteurs du territoire Seine-Amont. Le service de défense nous a indiqué avoir assisté à une réunion de l'OIN sur le secteur Seine-Ardoines, mais que ses interventions sur les risques naturels et technologiques n'ont eu aucun poids, les enjeux politiques du moment étant ailleurs.

Interrogée en janvier 2008 sur la question des interactions entre les problématiques de prévention et celles de la gestion de crise, la DDE a eu une réponse assez mitigée. Travaillant sur les deux types d'outils puisqu'elle est en charge de l'élaboration de PPR d'une part et qu'elle réalise des cartes pour le plan de secours de la Préfecture d'autre part, elle considère

¹ La prise en compte de ce phénomène semble encore moins importante en France qu'en Angleterre.

qu'il s'agit d'outils bien distincts. Tout en reconnaissant la complémentarité des deux outils, la DDE précise que le PPR s'inscrivant dans une politique globale de prévention/protection peut faire quelques recommandations sur la gestion de crise. Toutefois il s'agit de démarches séparées, l'une relevant du ministère de la défense, l'autre du ministère de l'écologie, et seul le préfet peut rassembler les deux compétences. Le PPR s'inscrit dans une logique réglementaire, en déterminant un certain nombre de zones figées¹, à partir d'une crue choisie arbitrairement. En revanche, le plan de secours envisage une « crue dynamique », ne sachant pas ce qui peut se passer exactement. Le diagnostic des enjeux est le même, mais dans le cadre du plan de secours, il doit être constamment actualisé. Les destinataires ne sont pas les mêmes puisque l'outil PPR s'adresse avant tout aux services d'urbanisme et aux instructeurs de permis de construire, tandis que le plan de secours est un outil destiné aux maires. Ces remarques nous ont permis de réaliser que la mise en regard des approches n'était pas véritablement dans la culture des gestionnaires franciliens.

En revanche, en Angleterre, depuis le *Civil Contingencies Act* de 2004, le gouvernement a mis en place des structures de coordination à toutes les échelles afin de travailler à améliorer la résilience du Royaume-Uni. L'objectif n'est pas seulement de renforcer la capacité du pays à gérer les crises mais également de les prévenir et de les anticiper. Le travail sur la résilience² telle qu'elle est définie par les Anglais commence bien en amont de la crise. La résilience ne concerne pas seulement les inondations. La législation a été principalement impulsée par la prise de conscience de la vulnérabilité des grandes puissances aux attaques terroristes après les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Toutefois, le système mis en place par le gouvernement a permis à différents acteurs de travailler ensemble sur la gestion des inondations. Contrairement aux plans de secours français, le *London Flood Response Strategic Plan* semble fédérer un grand nombre d'acteurs et contribuer à une meilleure connaissance des inondations. Même s'il est trop tôt pour faire le bilan d'un document achevé en mars 2007, une dynamique de gestion globale de tous les aspects des inondations paraît être impulsée depuis l'échelle régionale jusqu'à celle des *boroughs*, en passant par l'échelle intercommunale. Ainsi, les *local resilience forums* (figure 3.56), regroupement de plusieurs *boroughs*, permettent une prise de conscience des inondations au sein des autorités locales, en les invitant à mettre en commun leurs connaissances et leurs savoir-faire. Ces forums sont peut-être amenés à devenir des cadres pertinents pour l'élaboration de politiques opérationnelles à l'échelle de plusieurs autorités locales. Avec les *local resilience forums*, une gouvernance de la gestion de crise semble être en train de se mettre en place en Angleterre à une échelle intermédiaire entre les intérêts strictement locaux d'un côté et les intérêts régionaux de l'autre.

¹ Du moins pour le temps de l'application du document, c'est-à-dire au moins quelques années.

² « Resilience is defined as the ability to detect, prevent and if necessary handle disruptive challenges ».

(Définition proposée sur le site étatique www.ukresilience.org)

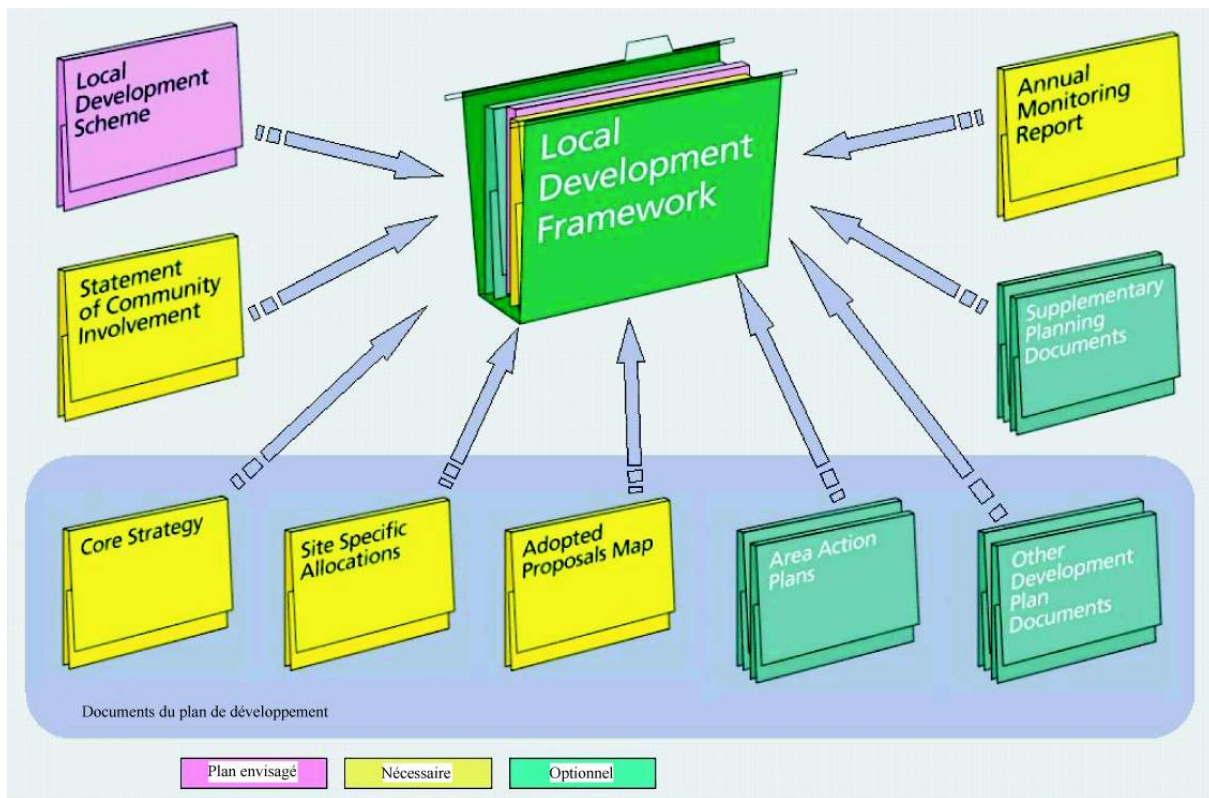


Figure 2.6 : L'ensemble des documents qui constituent le *Local Development Framework* (D'après PPS12, 2004)

En définitive, l'analyse de quelques exemples d'intégration du risque aux problématiques des territoires permet de montrer que l'échelle locale demeure une échelle centrale de la gestion du risque. Que ce soit à l'échelle strictement municipale ou au sein de structures intercommunales, les exemples étudiés illustrent la faisabilité de la mise en œuvre des politiques de gestion des inondations à l'échelle locale. Cependant, l'échelle locale ne peut prendre en compte seule une problématique qui dépasse tous les périmètres administratifs. Au terme de notre réflexion, il s'agit ici de réinterroger le rôle de l'État et sa capacité à coordonner les stratégies des acteurs locaux.

II. L'État et l'intégration territoriale.

L'étude de la Seine Amont et du *London Thames Gateway* a permis de mettre en évidence le rôle ambigu des acteurs locaux concernant la gestion des inondations. La plus grande implication de ceux-ci dans la mise en œuvre des politiques de gestion de risque a fait évoluer le rapport des collectivités locales au fleuve et à ses contraintes. De ce point de vue, la prise en considération du risque au niveau local semble essentielle pour que celui-ci soit territorialisé. Toutefois, l'échelle locale ne peut être la seule échelle de gestion du risque dans la mesure où les limites administratives ne correspondent pas aux dynamiques territoriales propres aux sociétés contemporaines. En réalité, la question n'est pas tant de déterminer une échelle pertinente de gestion, que de réfléchir au rôle et à l'articulation de chacune des échelles afin d'appréhender au mieux la question complexe du risque d'inondation. Ainsi, le renforcement constaté et réel du rôle du local en France et en Angleterre depuis quelques années, ne signifie pas nécessairement la diminution des responsabilités étatiques. Notre propos est ici de comprendre les évolutions récentes du rôle de l'État dans les deux pays afin de repositionner l'acteur étatique dans une gouvernance du risque efficace.

1. En France : les difficultés à penser le rôle de l'État régulateur.

Au delà des politiques de décentralisation, l'État reste un acteur central de la gestion des inondations en France. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, il est à l'initiative de la politique des PPR prescrits par le préfet et élaborés par les services déconcentrés, en particulier la DDE. Selon les personnes que nous avons rencontrées au ministère de l'écologie¹, il a été question en 2002, de décentraliser les PPR. Mais comme il s'agit d'une compétence de l'État, la décentralisation signifiait la suppression des PPR. Le cabinet du ministre y était alors

1 Entretiens en juin 2006.

favorable, mais le directeur de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) ne l'était pas. En Île-de-France, le Conseil régional souhaitait prendre la responsabilité des PPR, mais y a ensuite renoncé, en se rendant compte des difficultés de l'élaboration de ceux-ci. Les crues du Gard ont rappelé que la gestion des inondations restait une priorité pour l'État et ont clos les débats sur ce sujet. L'État et les services déconcentrés jouent en effet un rôle d'expert essentiel dans la connaissance de l'aléa et sa cartographie. Un transfert des compétences dans ce domaine impliquerait une formation préalable des acteurs locaux en charge du risque. L'État impulse également les grandes orientations en matière d'information préventive et de gestion de crise. Nos entretiens nous ont d'ailleurs permis de montrer que les différents acteurs ne remettent jamais en question le rôle fondamental de l'État dans la gestion du risque. Au contraire la plupart des acteurs réclament un État très présent, responsable et garant de la cohérence des politiques de gestion des inondations. Mais si le besoin d'État est très net, les acteurs rencontrés refusent que les acteurs nationaux gouvernent le risque de manière autoritaire et unilatérale. Le principe d'égalité de traitement qui fonde la politique française de gestion des inondations a paradoxalement abouti à créer un fossé entre des technocrates qui décident et des élus locaux qui appliquent. En réalité la redéfinition du rôle de l'État est au centre des réflexions sur la mise en place d'un système de gouvernance des inondations en France. L'étude de quelques exemples de gestion du risque à l'échelle locale nous a permis de constater que l'intégration du risque aux projets d'aménagements locaux n'était pas impossible, mais que des politiques menées à l'échelle d'un territoire n'avaient pas nécessairement les effets escomptés si elles ne s'articulaient pas avec les mesures mises en œuvre au sein des territoires voisins. Afin d'éviter que ne soit mise en place une gestion fragmentée du risque d'inondation, il est indispensable qu'un acteur, une structure puisse coordonner, réguler, intégrer les différentes actions. Or, en France, seul l'État semble véritablement à même d'avoir une vision globale de ce qui est défini à l'échelle de territoires dont le nombre va croissant.

En France, au principe d'égalité de traitement grâce auquel les mêmes textes et les mêmes objectifs sont appliqués à l'ensemble du territoire national s'ajoute un principe d'équité qui est une conception de la justice distributive qui induit des hiérarchies territoriales fondées sur leur compétitivité et qui de fait contrevient à l'idéal de solidarité qui vient compléter l'égalité de traitement. De surcroît, l'État n'a plus de compétences en matière d'urbanisme et peut difficilement dépasser ses compétences régaliennes pour apporter une vision stratégique sur les questions d'aménagement. Un des principaux obstacles de la politique actuelle de gestion du risque réside dans le paradoxe entre la volonté de l'État d'intégrer le risque aux problématiques d'aménagement et le partage des responsabilités entre le risque qui incombe en priorité à l'État et l'aménagement qui relève davantage des acteurs locaux. Cela conduit l'État à adopter une conception manichéenne du risque et à « diaboliser » les élus, tandis que les élus désignent ce dernier comme bouc-émissaire de tous les problèmes.

Si l'État voit ses compétences diminuer en matière de prise de décision, il pourrait néanmoins renforcer son rôle de conseiller en élaborant davantage de cahiers de recommandations à destination des acteurs locaux. Certaines personnes au ministère de l'écologie prônent la rédaction de guides méthodologiques non plus en fonction de la nature de l'aléa mais en fonction des spécificités du territoire, sur le modèle des guides rédigés pour la montagne par exemple. Ainsi, on pourrait envisager des guides sur la gestion du risque sur les littoraux, dans les espaces métropolitains, au sein des territoires périurbains, etc. Sans remettre en cause le principe du contrôle de l'urbanisation dans les lits majeurs, de tels guides permettraient une meilleure prise en compte des spécificités territoriales des espaces soumis à un risque en France. On pourrait concevoir la rédaction d'un guide sur la gestion des inondations dans les espaces de renouvellement urbain afin d'aider les collectivités locales dans leurs choix d'aménagement et afin d'intégrer le risque en amont des projets. Il pourrait présenter les différentes options possibles selon la nature du risque et les implications en matière d'aménagement et de normes urbanistiques. Les recommandations pourraient également concerner la gestion de crise afin de permettre aux acteurs d'envisager la résilience des projets de renouvellement urbain. Grâce aux financements croisés de certains projets d'aménagement, l'État pourrait inciter les élus locaux à mettre en application les recommandations des guides. Cela permettrait de faire une synthèse des différents outils d'aménagement et de gestion du risque existant pour ces espaces et de les rendre accessibles à l'ensemble des services municipaux en charge de la gestion des inondations. Cela éviterait que le PPR jugé illisible et incompréhensible ne soit rangé au fond d'un tiroir et jamais consulté comme nous l'ont indiqué certaines personnes rencontrées. Dans le cadre de la décentralisation, le rôle de l'État doit donc être repensé, « l'État doit se positionner sur des échelles complémentaires, là où les collectivités territoriales ne sont pas » (propos d'une personne au Bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement rencontrée en juillet 2006).

Quoi qu'il en soit, l'État essaie effectivement de guider les politiques locales en favorisant la contractualisation autour de différents projets. Ainsi, il tente de s'adapter à la territorialisation de la politique de l'eau qu'a entraînée la traduction en droit français de la Directive Cadre européenne. L'Union européenne invite les différents États membres à mettre en place des structures transversales de gestion de l'eau qui semblent plus appropriées pour répondre aux enjeux locaux comme c'est le cas pour les contrats de rivière fondés sur le partenariat entre plusieurs acteurs, ou les SDAGE et les SAGE, instaurés par la loi sur l'eau de 1992. Or l'État, même s'il ne bénéficie plus du monopole de la norme, de la capacité d'expertise et de l'intérêt général essaie d'influer les politiques par d'autres moyens (Ghiotti, 2006, Veyret, 2004). La gestion planifiée des cours d'eau tente, par exemple, par le biais des SDAGE et des SAGE, de capitaliser la multiplication des contrats de rivières et de réaffirmer le rôle de l'État quand les élus locaux rencontrent des difficultés pour proposer une gestion

durable des cours d'eau au sein d'un cadre spatial qui les dépasse en partie. Toutefois les inondations ne sont pas une question centrale des SDAGE.

Le SDAGE Seine-Normandie actuellement en vigueur traite très peu de ce problème. Dans le nouveau projet de SDAGE présenté au public en juillet 2007, une partie importante du texte concerne la mise en place d'une politique de prévention cohérente des inondations à l'échelle du bassin versant, qui passe par l'évaluation du risque, l'information préventive, la réduction de la vulnérabilité, la préservation des zones naturelles d'expansion des crues, une urbanisation raisonnée et l'entretien des cours d'eau. Le document insiste beaucoup sur la notion de solidarité amont-aval. Reste à voir comment ces orientations seront reprises à l'échelle des sous-bassins dans les différents SAGE qui tardent à se mettre en place et ne semblent pas toujours répondre aux attentes concernant la gestion des risques (Veyret 2004 ; Veyret, Bonnard, Beucher, 2005). Si les SDAGE institués par la nouvelle loi sur l'eau ont beaucoup plus de légitimité à évoquer la question des inondations, les modalités n'en sont pas clairement définies. Il s'agit bien d'un exercice de planification à l'échelle du bassin, mais se pose la question de savoir comment y intégrer les PPRI qui sont des documents avant tout communaux. Le projet de SDAGE du bassin Seine-Normandie (il devrait être finalisé en 2009) a fait l'objet de contestations en interne¹. En novembre 2007, une personne rencontrée à la Préfecture d'Île-de-France nous confiait que la septième version du document venait d'être transmise au comité de bassin, mais que certains la trouvaient édulcorée par rapport à la version précédente car les rédacteurs avaient changé beaucoup de « doit » en « peut ». Mais en réalité, bien que sur la question du risque, les acteurs ne modifient souvent leurs comportements que sous la contrainte, d'un point de vue juridique, le législateur est forcé de distinguer ce qui est fondé en droit, et ce qui est pure intention. De surcroît, la Direction régionale de l'Équipement s'inquiète² de certains passages qui stipulent que l'on ne doit pas construire en zone d'aléa fort, car pour elle cela dépend des enjeux. Par ailleurs, le SDAGE envisage de définir la crue millénale et charge les services de l'État de ce travail, mais ceux-ci sont peu enthousiastes au vu des difficultés rencontrées pour convaincre les populations de la légitimité de la référence à la crue centennale pour les PPRI ! (enquêtes personnelles) Les difficultés de la rédaction du SDAGE renvoient à la question de savoir quels outils de gestion du risque peuvent être opérationnels, s'ils ne sont pas servitude d'utilité publique. La DDE a également réagi de sa propre initiative³ sur le texte du SDAGE. Bien que son avis ne soit pas obligatoire, elle souhaitait en effet examiner en détail le texte, dans la mesure où une fois que celui-ci sera approuvé, tous les documents d'urbanisme, dont le PPR, devront être conformes au document. La DDE reproche au SDAGE de ne pas définir ce qu'il entend par « zones inondables ».

¹ Au cours de l'année 2007, le projet de SDAGE a été soumis en interne aux différents acteurs concernés. Depuis le 15 avril 2008, les habitants du bassin Seine-Normandie sont invités à donner leur avis sur les grandes orientations du document.

² Entretien de janvier 2008.

³ Entretien de janvier 2008.

Pour la DDE, les recommandations du SDAGE ne concernent que les espaces pour lesquels il n'existe pas de PPRI, afin qu'il y ait des recommandations en matière d'aménagement des lits majeurs même là où il n'existe pas pour l'instant de législation spécifique. Mais cela n'est pas clairement explicité dans le texte et pour la DDE cela signifie que les concepteurs du SDAGE ont délibérément écarté la problématique PPRI et ses enjeux. Le fait que les DDE ne fassent pas nécessairement partie des discussions du SDAGE paraît être pour les acteurs interrogés, une incohérence majeure de la transcription en droit français de la directive cadre européenne, dans la mesure où ce sont les acteurs *a priori* les plus experts sur les questions d'inondation, en tant que concepteurs des PPRI. Se pose également la question de la correspondance entre le SDAGE et le SDRIF : quel document prime sur l'autre ?

Les mêmes incertitudes peuvent être constatées à propos du plan Seine. Celui-ci, lancé début 2007, à l'initiative du ministère de l'écologie, et conçu sur le modèle du plan Loire, est un plan global d'aménagement du fleuve. La gestion des inondations en constitue un des quatre axes stratégiques. Il s'agit de définir un programme global pluriannuel de réduction des effets d'une crue type 1910. S'inscrivant en complément des PPRI, l'objectif est la réduction de la vulnérabilité, la préservation de champs d'expansion des crues, l'installation de dispositifs de rétention des « eaux pluviales », l'amélioration des systèmes d'alerte et de gestion de crise, ainsi que la diffusion de l'information, en particulier grâce à la pose de repères de crue. L'élaboration de ce plan a donné lieu en 2006 à une importante concertation avec les acteurs régionaux et départements. Selon les acteurs interrogés, cette concertation s'est bien déroulée mais le consensus entre les acteurs est d'autant plus facile à obtenir qu'il ne s'agit pas de réglementer, mais d'informer et de prévenir. Les inondations sont un thème peu présent dans le cadre de la concertation, comparé à ceux de la biodiversité et de la qualité des eaux. En outre, les communes, pourtant très concernées par la gestion du risque, n'ont été impliquées que pour discuter d'actions ponctuelles. La région elle-même a été très peu impliquée dans les réunions. Les DDE, ne faisant pas partie des instances du comité de bassin, n'ont pas non plus été invitées à faire part de leurs réflexions. Cela renvoie à nouveau à l'absence d'articulation entre les différentes échelles qui caractérisent le système français. Le SDAGE et le Plan Seine sont considérés comme des documents à portée générale et globale, tandis que le PPR doit apporter des solutions précises à des problèmes locaux. Selon certains acteurs rencontrés, le Plan Seine¹ diffère nettement du Plan Loire ou du Plan Rhône en ce qu'il s'agit d'un « document État » et non d'un document de concertation. Parmi les associations environnementales, seules quelques-unes, comme Seine en partage, ont été conviées au débat, vraisemblablement pour des raisons politiques (enquêtes personnelles).

¹ La Seine est d'ailleurs un fleuve beaucoup moins connu du grand public que la Loire. Il n'existe aucun ouvrage consacré à la Seine de son embouchure à la mer, alors qu'il y en a plusieurs sur la Loire. Seule l'association Seine en partage a mené une réflexion sur la Seine et vient de publier un ouvrage pour faire connaître la Seine d'un point de vue culturel.

De surcroît, selon la chargée de mission environnement de la Préfecture d'Île-de-France¹, le plan incarne une « politique des petits pas ». Il ne s'agit pas d'un plan de gestion des inondations, mais ce n'est pas non plus un projet de développement durable, alors que c'était l'intention de départ. En effet, seul le pilier environnemental a été pris en considération. Le projet de la Bassée demeure le cœur du plan Seine. L'objectif est de restaurer des champs d'expansion des crues à la confluence entre la Seine et l'Yonne et de baisser le niveau de la Seine de plusieurs dizaines de centimètres en Île-de-France en cas d'inondation exceptionnelle comme celle de 1910. Le projet, bien qu'il s'inscrive dans une démarche de concertation avec l'ensemble des acteurs, fait l'objet de nombreux débats. Il pose tout particulièrement la question de la gouvernance. La Bassée est située dans le département de la Seine-et-Marne, donc au sein du cadre administratif régional mais dans un département qui n'est pas membre de l'Institut des Grands Lacs de Seine (IIBRBS) en charge de l'étude de faisabilité du projet. Il s'agit donc d'un projet atypique au bénéfice des quatre départements franciliens membres de l'IIBRBS, mais situé sur le territoire du cinquième département de la Région Île-de-France extérieur à l'IIBRBS ! Selon la préfecture d'Île-de-France, « parmi l'ensemble des projets proposés depuis une quinzaine d'années, il s'agit du projet le plus écologiquement acceptable mais les associations adoptent une stratégie de durcissement en menaçant de le refuser, si le SDRIF n'impose par des mesures plus contraignantes de réduction du risque à l'aval ». Se pose également la question du financement d'un projet qui coûte environ 500 millions d'euros. Un partenariat public-privé n'est pas exclu mais aucune décision n'a été prise pour l'instant. L'État de son côté en fait une priorité du contrat de projet État-Région, et pour montrer son soutien a proposé d'y investir entre 19 et 30 millions d'euros, alors qu'il reste encore beaucoup d'autres études à mener² et qu'au moment où les travaux débiteront, au plus tôt en 2013, le contrat de plan arrivera à son terme. Selon la DDE, pour que l'ouvrage ait un réel impact, il faudra pouvoir prévoir les inondations 72 heures à l'avance. Les services de prévision des crues ne sont pas en mesure de le faire aujourd'hui et il n'est pas garanti qu'ils le soient au moment où l'ouvrage sera achevé. Au total, mis à part les communes, l'ensemble des acteurs interrogés ne semblent pas convaincus de l'efficacité de l'ouvrage en cas d'inondation exceptionnelle.

En réalité, les difficultés de mise en œuvre des différents outils de gestion des inondations reflètent toutes les ambiguïtés d'une gestion du risque à l'échelle du bassin versant. « Le bassin versant est souvent présenté comme le niveau pertinent de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, capable de créer une cohérence politique, de construire de nouveaux réseaux d'acteurs et d'engager un processus de « démocratie participative » autour de la protection de la ressource en eau » (Scarwell, 2006, p 230). Mais si le bassin versant est

1 Entretien en décembre 2007.

2 Notamment une étude coût-bénéfice sur les gains apportés par l'ouvrage par rapport au coût d'une crue type 1910.

présenté comme un territoire porteur de stratégies et de potentialités, les acteurs locaux sensés agir en partenariat en son sein ne disposent pas toujours des moyens adéquats pour mener une action cohérente (Ghiotti, 2006 ; Veyret 2004). La coordination est dans la pratique peu importante tant l'articulation entre l'échelle hydrologique la plus pertinente et les autres cadres territoriaux, pourtant nécessaire, est peu effective. Au sein d'une complexité territoriale de plus en plus grande, le bassin versant, légitimé à toutes les échelles comme le territoire de la gestion de l'eau, se trouve instrumentalisé. L'exemple anglais de l'Agence de l'Environnement montre que les Agences de l'eau, en France, seraient les mieux placées pour coordonner la gestion des inondations à l'échelle du bassin. Mais celles-ci n'ont pas dans leurs attributions statutaires la responsabilité des inondations. De leur côté, les acteurs locaux cherchent à s'approprier la nouvelle entité que constitue le bassin versant afin d'asseoir leurs politiques et d'affirmer leur légitimité. Loin d'être un optimum dimensionnel, il devient le lieu d'une « lutte institutionnelle relative au partage et au contrôle des compétences pour le développement et l'aménagement du territoire [...] qui s'effectue entre une maille départementale remise en cause, une Région en quête de légitimité par un ancrage territorial, l'Union européenne dont l'appui au développement local se fait de plus en plus fort, via les Régions, mais aussi de manière autonome, et l'État en marge, cantonné dans un rôle de proposition avec la territorialisation de certaines politiques sectorielles » (Ghiotti, op.cit). Et paradoxalement, c'est l'échelle départementale, la plus traditionnelle, souvent jugée obsolète, mais aussi la plus solidement ancrée, qui modernise le plus son action dans le domaine de la gestion de l'eau. Ainsi, comme le souligne Ghiotti, le département avec à sa tête le Conseil général possède des capacités techniques, financières et administratives (DDAF, DDE, DDASS, services du Conseil général) qui en font un acteur souvent incontournable. Par exemple, le Conseil général du Val-de-Marne mène une politique très active de gestion de la Marne et de la Seine. La responsabilité en incombe à la DSEA (Direction des Services de l'Environnement et de l'assainissement), qui d'une part gère le réseau des eaux pluviales et des eaux usées, à l'extrémité duquel se trouvent des stations anti-crues¹, et d'autre part s'occupe du réaménagement des berges de la Seine et de la Marne, de l'entretien et de la rénovation des murettes anti-crues. La DSEA travaille actuellement à modifier la conception des stations anti-crues afin qu'elles soient protégées contre une crue type 1910. D'un point de vue plus général, l'objectif de la DSEA est de retourner la ville vers le fleuve, tout en tenant compte de la problématique inondation. La politique de la DSEA passe également par la mise en place de manifestations comme le festival de l'Oh. Enfin la DSEA est à l'origine du Plan Bleu, évoqué plus haut.

Dans ce contexte, et selon les dires des personnels du Conseil général rencontrés, l'échelle départementale a une pertinence sur la question de l'eau d'une manière générale et

¹ Stations qui isolent le réseau d'assainissement des cours d'eau en cas de crue.

sur celle des risques en particulier. L'échelle départementale constitue une échelle de référence, dans la mesure où la commune apporte une vision trop étroite surtout en région agglomérée, tandis que la région est trop vaste pour être adaptée au PPRI. Se pose toutefois la question de la cohérence entre les PPRI d'un département à l'autre. Les acteurs interrogés regrettent le manque de coordination entre les préfets de département de la région Île-de-France.

De surcroît, même si la réflexion menée au sein du département donne sens aux compétences de cette échelle territoriale, le manque de clarté concernant les attributions des différents acteurs pour l'entretien des cours d'eau rend plus difficile la réalisation d'actions concrètes. Du point de vue foncier, toutes les berges font partie du domaine public fluvial. Or le domaine de l'Etat est géré par le Service de la Navigation de la Seine et les Voies navigables de France. Mais dans la pratique, l'État ne s'occupe que du chenal navigable. C'est aux riverains de se protéger contre les inondations, or les communes et les riverains n'ont pas toujours les moyens financiers de le faire. Le département peut se substituer aux communes, mais, pour faire des travaux l'autorisation du préfet est nécessaire. Par ailleurs, pour des raisons politiques d'aménagement du territoire, qui sont propres à l'Île-de-France, le Conseil général du Val-de-Marne s'est engagé à embellir les berges, à les rendre attrayantes et à s'occuper de la lutte contre les inondations.

En définitive, l'introduction du bassin versant comme échelle pertinente de gestion de l'eau et des inondations ne permet pas de véritable reterritorialisation de la politique de l'eau. Suivant les jeux d'acteurs et les poids politiques de chacun, tel ou tel acteur est privilégié. Ainsi dans le cadre du plan Seine, la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant du fleuve permet à l'État de réaffirmer son influence sur un espace stratégique du territoire français, mais dans d'autres cas ce peuvent être les élus locaux qui imposent leur légitimité en se posant comme leaders d'une politique menée à l'échelle du bassin versant. L'analyse du plan Seine montre que si les différents acteurs commencent à s'affranchir des limites administratives pour la gestion de l'eau, la démarche est beaucoup plus difficile pour le risque, tant la gestion des inondations a d'impacts sur le développement territorial des communes. La politique des PPR se heurte principalement à cette difficulté. La direction des risques majeurs au Ministère fonde son discours sur l'échelle du bassin de risque, alors que pour les acteurs locaux, la déclinaison communale du PPR est première. L'État doit constamment trouver des artifices pour passer d'une échelle à une autre. Le ministère envisage¹ de créer une commission départementale des risques naturels qui doit réunir État, élus et citoyens, mais il appréhende les effets d'une telle structure car plus les acteurs sont nombreux, plus l'exercice est difficile. Certains au sein de la sous-direction de la prévention des risques majeurs ont proposé de ne plus réfléchir en termes de bassins de risque mais de communautés de risque mais il reste à trouver

¹ Entretien de juillet 2006

des solidarités territoriales cohérentes afin de regrouper des collectivités locales qui auraient intérêt à travailler ensemble. Raisonner en termes de communautés de risque permet d'agir au sein d'un cadre spatial dont les limites peuvent être flexibles, mais le danger est de ne pas tenir compte des spécificités des territoires au sein desquels s'inscrivent ces communautés. C'est toute la question de la gouvernance du risque qui est posée, et l'État français peine à s'imposer comme acteur central capable de définir des mécanismes clairs de régulation afin de garantir l'intégrité territoriale, et de donner de véritables moyens d'action aux collectivités locales.

2. La gouvernance des inondations en Angleterre.

2.1. L'ambiguïté des politiques étatiques de développement durable.

La situation est différente en Angleterre, dans la mesure où même s'il s'agit d'un pays centralisé, le rôle de l'État en matière d'aménagement et de risque ne s'exprime pas dans les mêmes termes. Le principe d'égalité de traitement n'est pas sous-jacent à toutes les politiques nationales. Au contraire, le fait que les territoires puissent évoluer de manière différenciée est considéré comme une donnée structurelle. Néanmoins, contrairement à la France, le gouvernement britannique garde un rôle important en ce qui concerne la prise de décision sur les secteurs stratégiques (logement, emploi, transport, etc.). L'affirmation de l'échelle régionale depuis 2004 n'est en fait que l'affirmation d'une échelle où peuvent agir les services déconcentrés de l'État représentés par les *government offices*. L'État français subit les effets pervers d'une décentralisation qu'il a instaurée mais qui le dépasse, ce qui n'est pas le cas pour son homologue britannique, qui au-delà des volontés de *new deal* des travaillistes garde la mainmise sur un grand nombre de secteurs.

En revanche, il éprouve des difficultés à s'adapter aux mutations qui affectent les territoires locaux et à accompagner ces évolutions par des directives cohérentes à l'échelle nationale. L'exemple de la politique de développement durable est à cet égard significative. Le gouvernement dans le PPS1 a édicté des règles de durabilité nécessairement a-spatiales dans la mesure où elles ne concernent aucun territoire en particulier. Le gouvernement précise ainsi que l'on peut envisager d'urbaniser les friches industrielles pourtant situées en zones inondables, si les critères de durabilité sont respectés, c'est-à-dire si cela permet de protéger des espaces naturels et réduire les déplacements domicile-travail. Mais comme nous l'avons vu, dans la pratique, les principes du développement durable ne sont pas aussi aisés à mettre en œuvre et il ne suffit pas de programmer le développement durable pour que celui-ci soit effectif, contrairement à ce que semble penser le gouvernement travailliste (Raco¹, 2005). Le

¹ For the Blair government, Sustainable Development is achieved when programmes : provide new sources of urban employment for local people by creating new investment spaces ; transform the aesthetic quality of

fait d'attirer les investisseurs dans des lieux offrant des aménités environnementales et quelques équipements sociaux suffit-il à créer des communautés durables ? La mise en œuvre de la ville compacte suffit-elle à créer de l'urbanité dans les nouveaux « morceaux de ville » ? On trouve dans les documents nationaux anglais toute une analyse des *sustainable communities* au sein desquelles le citoyen peut avoir toute sa place. Or, comme le souligne M. Raco, l'idée sous-jacente est de responsabiliser ces nouvelles communautés durables et solidaires afin qu'elles ne soient plus dépendantes d'un État garant de la cohésion sociale. À terme ces communautés capables de s'auto-gérer peuvent se substituer à l'État providence¹. Dans cette perspective, le programme de communautés durables mis en place par le gouvernement ne vise pas à réaffirmer les droits fondamentaux et universels des individus, mais s'inscrit dans une tradition néolibérale où l'aide est apportée uniquement à ceux qui ont montré leur capacité à s'adapter. En ce sens, la politique de développement durable des travaillistes qui se veut comme une véritable rupture est en fait assez semblable à celle menée dans le passé par les conservateurs. La seule nouveauté réside dans le fait que les travaillistes s'intéressent davantage aux *key workers*, c'est-à-dire aux classes moyennes essentielles au bon fonctionnement économique de la métropole londonienne (professionnels de santé, professeurs, cadres de la fonction publique, etc.) mais qui face à l'explosion des prix de l'immobilier rencontrent de très grandes difficultés pour se loger. L'omniprésence de l'objectif de compétitivité économique affaiblit le nouveau système de planification introduit en 2004, qui vise à une meilleure articulation des échelles de l'aménagement. Par conséquent, en Angleterre le rôle de l'État n'est pas à repenser en termes de gouvernance, car celle-ci est déjà omniprésente à tous les niveaux depuis les systèmes d'acteurs institutionnels jusqu'au citoyen, du moins dans les discours officiels. Ce qui pose davantage problème, ce sont les principes de cette gouvernance, ainsi que son inscription spatiale.

Le développement durable constamment affiché n'est en réalité qu'une nouvelle manière de promouvoir le développement économique et son emprise très large laisse peu de place à la prise en compte de politiques spécifiques comme le risque d'inondation. Même si le DEFRA travaille à la définition d'une politique de gestion durable des inondations, le caractère flou et globalisant des discours nationaux sur le développement durable empêche la définition

derelict and depressed urban environments thereby encouraging people and businesses to stay in urban locations, and attract new investors ; open up new opportunities for housing and commercial development ; enable higher levels of population density to be achieved, thereby reducing the need to use up additional land to meet growing demands ; enhance the liveability of towns and cities ; and protect rural environments from urban sprawl and environmental destruction (Raco, 2005, p. 332).

1 Community is characterised as a mechanism of self-reliance, with a reduced role for the (welfare) state to manage the risks of everyday life. Involvement in circuits of consumption creates new forms of subjectivity, with individuals becoming direct stakeholders in the fortunes of housing markets. In so doing, they become, it is argued, new types of citizen who can break free from a dependent or reliant relationship with the state. Conversely, those without access to housing are seen to have less of a stake in their areas and become, by default, less responsible citizens, unable to fulfil the Blairite vision of a society of self-governing, self-regulating and responsible individuals in sustainable local communities. (Raco, op.cit., p. 339)

d'objectifs gouvernementaux clairs concernant la gestion des vallées fluviales anglaises, pourtant très concernées par les inondations, comme l'ont rappelé les événements de l'été 2007. L'État ne parvient pas à jouer un rôle de leadership pour le renouvellement urbain du *Thames Gateway*, ce qui explique le manque de cohérence d'ensemble¹. L'État peine parfois à adopter une attitude claire et cohérente au sein des multiples structures de gestion des inondations qui voient le jour. Il hésite sur la manière d'accompagner les différentes réformes des systèmes d'aménagement qui tentent de définir des cadres spatiaux plus en phase avec les dynamiques économiques, sociales et environnementales qui les façonnent. Ainsi en Angleterre, de nombreux auteurs (Cullingworth, Nadin, 2006 ; Raco, Parker, Doak, 2006) reconnaissent les dynamiques nouvelles impulsées par les travaillistes mais mettent en doute le fait que la politique de renaissance urbaine ainsi que le nouveau système de planification mis en place par le gouvernement aient véritablement apporté des améliorations. Les recompositions territoriales en cours accentuent la compétitivité entre les espaces à l'échelle locale, bien que la montée en puissance du principe de développement durable amène à repenser l'équilibre entre aspects économiques, sociaux et environnementaux de l'aménagement.

2.2. L'Agence de l'Environnement : un acteur régulateur du système de gestion des inondations.

Toutefois, si le gouvernement peine à dépasser sa politique très générale de développement durable au sein de ses bureaux et services, il a créé un acteur qui peut avoir une action forte pour réguler les inondations, c'est-à-dire pour assurer la reproduction du système de gestion des risques (Dubresson, Jaglin, 2005) : il s'agit de l'Agence de l'Environnement (figure 3.59). Celle-ci est une autorité administrative indépendante sous la tutelle du ministère de l'agriculture. Elle peut par conséquent à la fois agir indépendamment d'orientations politiques précises, mais ses compétences et ses moyens d'exister dépendent fortement des politiques étatiques. Elle peut jouer un rôle non négligeable de régulation dans la mesure où elle est l'acteur principal de la gestion des eaux en général et des inondations en particulier. Elle est à ce titre, et pour se conformer à la DCE (Directive Cadre sur l'Eau), en train d'élaborer des plans de gestion des inondations à l'échelle des bassins ou sous-bassins (*catchment flood management plans*) ainsi que des plans de gestion globale de l'eau à l'échelle des bassins versants définis par l'UE (*river basin management plans*). Le plan de gestion des inondations pour la Tamise a été approuvé en avril 2007. Il s'agit d'un outil d'aménagement permettant de prendre en compte les inondations sur le long terme (50 à 100 ans). Après avoir présenté l'aléa et les enjeux caractéristiques de la région de la Tamise, le texte fait la distinction entre les six

¹ Pour M. Raco, professeur au King's College, le *Thames Gateway* est uniquement un « *paper exercise* » car les commissions stratégiques regroupant les acteurs concernés des trois régions du corridor de la Tamise ne sont pas véritablement rencontrées (communication orale).

types de milieux (lit majeur non urbanisé, lit majeur urbanisé sans infrastructures de protection, lit majeur urbanisé protégé par des *flood defences*, lit majeur canalisé, lit majeur avec une très forte densité de l'urbanisation, lit majeur très étroit avec mixité des usages) qui la caractérisent et propose des mesures de gestion du risque pour chacun de ces milieux. Au sein de la doctrine valable pour tous les plans de gestion de bassin versant publié en 2006 (*Water for life and livelihoods, A framework for River Basin Planning in England and Wales*), la question des inondations et des enjeux de leur gestion semble beaucoup mieux intégrée que dans les SDAGE français. On ne peut pas toutefois tirer de bilan définitif, dans la mesure où aucun de ces plans n'a été précisément rédigé pour l'instant. Quoi qu'il en soit sa force réside surtout dans sa capacité à dépasser les limites administratives et donc à mener une réflexion à l'échelle des problèmes. Le système d'évaluation du risque à l'échelle régionale, locale et d'un aménagement précis mis en place par le PPS 25 lui permet d'articuler la gestion du risque à toutes les échelles administratives.

Le *High Target Level 5*¹ montre l'influence croissante de l'Agence de l'Environnement sur les projets d'aménagement. En 2006-2007, l'Agence de l'Environnement a émis des objections pour 4750 projets d'aménagement qui lui ont été soumis, ce qui représente 44% de l'ensemble des projets soumis. Dans 62% des cas, les objections de l'Agence de l'Environnement sont dues à l'absence de FRA ou à un FRA non pertinent. Après discussion avec les autorités locales, elle a maintenu ses objections pour 277 grands projets d'aménagement, dont 127 concernant un développement résidentiel. Pour 57% des cas où elle avait émis des objections, l'Agence de l'Environnement a été notifiée de la décision finale de l'autorité locale concernée et dans 96% des cas, cela était conforme aux recommandations qu'elle avait données. Comparé aux chiffres des années précédentes, cela montre que les autorités locales prennent de plus en plus en considération l'avis de l'Agence de l'Environnement. Toutefois l'Agence de l'Environnement n'est pas informée des décisions finalement prises par les autorités locales concernant les 43% projets d'aménagements pour lesquels elle avait émis un avis défavorable. De plus, un certain nombre d'autorités locales ne considèrent pas que l'absence de FRA soit une raison valide pour refuser un permis de construire. Le rôle régulateur de l'Agence de l'Environnement n'est pas encore reconnu par tous les acteurs locaux.

Outre les recommandations qu'elle peut émettre sur les projets d'aménagement ou les permis de construire, l'Agence de l'Environnement constitue un élément clé de la gouvernance des inondations, dans la mesure où elle peut être une force de proposition importante. N'étant elle-même pas dépendante de son organisation régionale, elle peut lancer des projets sur des territoires qui n'ont aucune existence institutionnelle. C'est le cas du projet *Thames Estuary 2100* qui concerne la gestion des inondations à l'échelle de l'ensemble de l'estuaire de la Tamise. Contrairement au plan Seine, il s'agit de concentrer les réflexions sur le risque inon-

¹ Rapport que l'Agence de l'Environnement effectue chaque année au DEFRA et au DCLG.

dition.

L'objectif du projet TE2100 (figure 3.60) mené par l'Agence de l'Environnement depuis avril 2006 est de :

« *Develop a Flood Management Plan for London and the Thames Estuary that is risk based, takes into account existing and future assets, is sustainable, includes all stakeholders and addresses the issues in the context of a changing climate and varying socio-economic scenarios that may develop over the next 100 years.* »

Le but de ce projet de grande ampleur¹ est d'élaborer un outil d'aménagement² et d'aide à la décision afin de réduire la vulnérabilité de Londres et de l'ensemble de l'estuaire de la Tamise à un risque d'inondation susceptible d'être de plus en plus préoccupant si les prévisions concernant le réchauffement climatique et l'élévation potentielle du niveau de la mer se concrétisent. L'espace d'étude de l'Agence de l'Environnement est le lit majeur de la Tamise où se font sentir les influences de la marée, c'est-à-dire l'ensemble de l'estuaire jusqu'à Teddington à l'ouest de Londres. Le projet s'inscrit dans l'esprit du document *Making Space for Water* du DEFRA, avec l'idée que les mesures structurelles de lutte contre les inondations ne peuvent plus constituer l'unique réponse aux inondations et que le risque zéro n'existe pas. Le TE2100 est donc un plan d'adaptation au risque plus qu'un plan de réduction du risque. Plus largement, l'idée est d'apprendre à gérer l'incertain³. Les études s'appuient également sur les résultats du projet *Foresight*, étude des impacts du réchauffement climatique au Royaume-Uni, menée par une équipe de chercheurs à la demande du gouvernement. Du point de vue de la démarche, le projet TE2100 reprend la méthode du test séquentiel du PPS 25. Il s'agit en outre d'un exemple de gouvernance des inondations dans la mesure où le projet propose une discussion entre tous les acteurs concernés. Les options retenues pèseront sur les choix d'aménagement futurs.

La catastrophe provoquée par l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans en 2005 a joué un rôle non négligeable dans le déclenchement du projet, en rappelant la grande vulnérabilité des espaces côtiers aux inondations d'origine marine, et en montrant que les digues n'assuraient pas une protection absolue puisqu'elles pouvaient se rompre. Londres et l'estuaire de la Tamise constituent l'une des régions les plus protégées d'Europe, par des mesures structurelles impliquant d'importants travaux d'ingénierie. Dans l'ensemble de l'estuaire on décompte 36 grands barrages permettant de contrôler le niveau d'eau (figures 3.57 et 3.58), 400 barrières

1 Le projet a débuté en avril 2006 et le plan définitif résultant des différentes études et consultations doit être publié en décembre 2009. Il concerne trois régions de l'Agence de l'Environnement : la Thames Region, l'Anglian Region et la Southern Region.

2 Des modifications ont été apportées au plan de Londres afin d'évoquer les enjeux du projet TE2100.

3 « Perhaps the most significant immediate effect of climate change is the level of uncertainty that we are forced to deal with. If the effectiveness of our historic strategy of simply attempting to subjugate the forces of nature is thrown into doubt can we replace it with an approach that is more adaptive, flexible and sensitive to our changing environment ? » (Extrait des conclusions du rapport *Living with water* du groupe *Building Futures* de juin 2007).

mobiles de moindre envergure et 300 km de digues et murettes de protection sur le linéaire des berges de la Tamise. Toutefois l'entretien de ces infrastructures a un coût élevé et elles risquent de ne plus assurer le même niveau de protection en cas d'élévation du niveau de la mer. Dans un contexte où la vue sur le fleuve constitue une plus value-immobilière considérable, on ne peut envisager d'élever continuellement les digues jusqu'à cacher le fleuve au regard des riverains (figures 3.61 et 3.62).



Figure 3.57 : La *Barking Barrier* (Source : DEFRA).



Figure 3.58 : La *Thames Barrier* (Cliché S. Beucher, avril 2007).

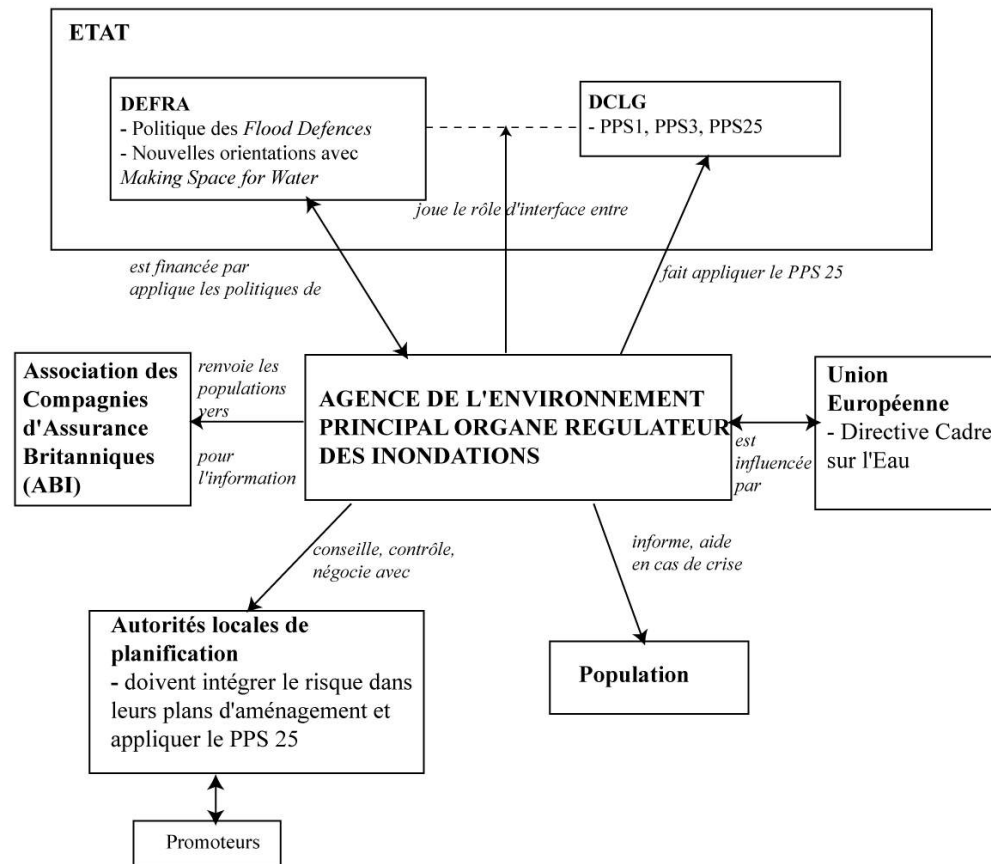


Figure 3.59 : L'Agence de l'Environnement : un acteur régulateur du système anglais de gestion des inondations. (Réalisation S. Beucher)

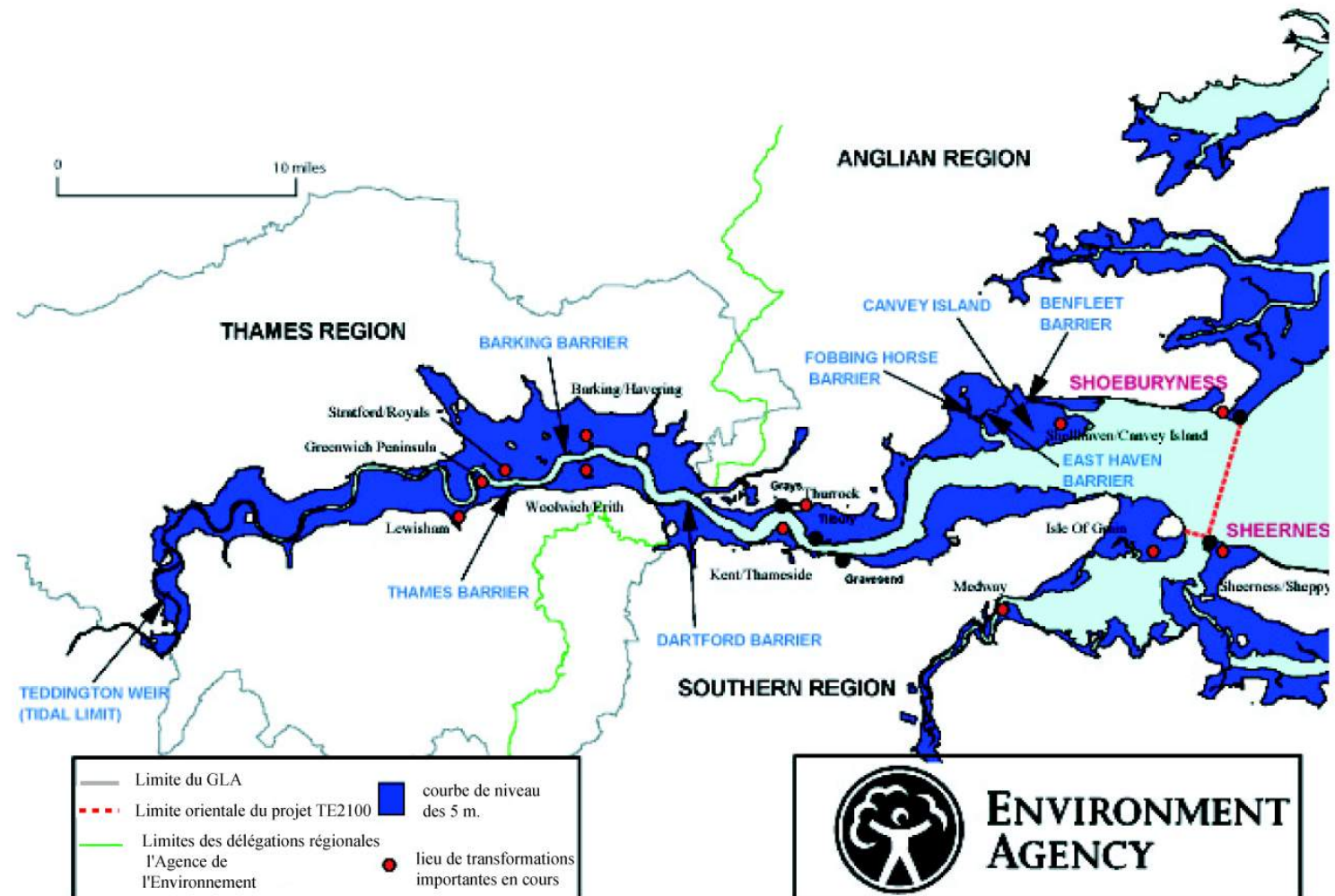


Figure 3.60 : L'espace concerné par le projet TE2100. (Source Agence de l'Environnement)



Figure 3.61 : Le pub Lobster Smack en 1902 (Canvey Island). Les digues de protection étaient à l'époque considérées comme « invulnérables ».



Figure 3.62 : Le pub aujourd'hui. Les digues surélevées après l'inondation de 1953 puis en 1980 arrivent au niveau des avants toits (Source Agence de l'Environnement).

La situation est d'autant plus préoccupante que les espaces concernés se caractérisent par des enjeux politiques, culturels, économiques stratégiques pour la métropole londonienne comme nous l'avons vu en première partie. Les projets de renouvellement urbain du *Thames Gateway* vont également modifier les modes d'occupation du sol dans l'estuaire dans les années à venir. Afin que ces projets n'accroissent pas la vulnérabilité des biens et des populations de manière sensible, l'Agence de l'Environnement essaie de déterminer l'ensemble des solutions possibles pour concevoir un aménagement durable de l'estuaire. Les deux premières phases du projet entre avril 2006 et juin 2007 ont permis de mieux appréhender le milieu estuarien et ses dynamiques. L'Agence de l'Environnement en partenariat avec le DEFRA a

ainsi financé des recherches pour affiner les *scenarii* du réchauffement climatique¹ à l'échelle de l'estuaire et pour évaluer la subsidence du bassin de Londres. Ces données ont permis de mieux mesurer la portée actuelle et future des mesures structurelles existantes. Lors du lancement du projet, l'Agence de l'Environnement estimait que la *Thames Barrier* pouvait protéger Londres au niveau actuel jusqu'en 2030. Les dernières études ont montré que l'action de la *Thames Barrier* pouvait se prolonger au-delà de cette date, voire jusqu'à la fin du XXI^e siècle, si l'action du grand barrage mobile était complétée par des mesures de stockage des eaux en aval. De même, il ne semble pas nécessaire d'investir dans l'entretien et l'amélioration des digues et des barrières au delà des 200 millions de livres annuelles déjà prévues dans les budgets. Se positionnant sur un horizon d'un siècle, l'Agence de l'Environnement a étudié les alternatives de gestion des inondations en tenant compte de la durée de fonctionnement des protections existantes. Quatre options sont ainsi envisagées et doivent être constamment réévaluées à mesure que les prévisions concernant le réchauffement climatique sont affinées :

- améliorer le système actuel des *flood defences* (figure 3.61 et 3.62) et en particulier la *Thames Barrier* ;
- intégrer la gestion des inondations dans les aménagements afin de ne pas modifier les volumes d'eau dans le lit majeur ;
- construire un nouveau barrage mobile fermé uniquement en cas d'inondation ;
- créer un nouveau barrage constamment fermé et modifiant complètement les caractéristiques de l'estuaire.

Si la création d'une nouvelle barrière mobile n'est pas exclue (mais en amont de l'estuaire proprement dit et non à l'embouchure de celui-ci comme certains l'envisageaient), l'Agence de l'Environnement étudie plus particulièrement la deuxième option qui vise à mettre en place une gestion intégrée des lits majeurs afin de trouver un compromis entre urbanisation du lit majeur et prise en compte du risque d'inondation. Cela consiste principalement à augmenter les capacités de stockage des eaux dans les espaces de marais et les plaines de basse altitude entre la *Thames Barrier* et Tilbury. L'idée est d'aménager des espaces qui puissent être inondés en cas d'événements extrêmes de faible occurrence (probabilité de 1%) afin de réduire le niveau d'eau de la Tamise de 80 cm. Cette option permettrait selon les analyses de l'Agence de l'Environnement d'augmenter la durée de vie de la *Thames Barrier* de 50 à 70 ans. Mais cette option doit être acceptée par l'ensemble des acteurs², c'est pourquoi les premiers documents du TE2100 sont depuis l'été 2007 soumis à la consultation publique. En effet, permettre l'inondation exceptionnelle de certains terrains implique de réfléchir aux usages et aux aménagements que l'on peut y implanter. Peut-on y construire des logements,

1 Le projet TE2100 a pris en considération différents *scenarii* avec une augmentation du niveau de la mer variant entre 0,9 et 4 m d'ici 2100.

2 Notamment les acteurs impliqués dans les activités portuaires car cela rend d'autant plus vulnérable les infrastructures.

même si ceux-ci sont situés au delà du niveau des plus hautes eaux, dans la mesure où les habitants devront pouvoir vivre en autonomie en cas de crue ? Quelles techniques urbanistiques utiliser ? Il s'agit également de repenser le système de transports afin d'envisager l'évacuation des sinistrés. Cette partie du projet TE2100 invite les acteurs à lier les aspects de prévention aux aspects de gestion de crise. Cela implique également un partenariat avec les assurances. Comment assurer un bien dont on sait qu'il peut être volontairement inondé en cas d'événement extrême ? C'est le système d'aménagement et de planification dans son ensemble que le projet invite à reconsidérer. Si l'on part du principe que le risque zéro n'existe pas, quel risque la société est-elle prête à accepter pour quelles modifications des modes d'aménagement traditionnels ? Il s'agit en réalité d'une modification radicale des comportements. Le rapport de juin 2007 réalisé par le groupe *Building Futures*¹ et intitulé *Living with water*, évoque la possibilité de revoir la valeur de la propriété et de sa transmission. Si l'on conçoit des bâtiments résilients sur une durée de 20 ou 30 ans en se laissant la possibilité de les inonder par la suite, cela implique d'offrir la possibilité aux citoyens d'acquérir des terrains pour une durée de 25 ou 30 ans. Ces propositions sont peu réalistes mais elles montrent la nécessité de réfléchir à la résilience des projets urbains.

Le projet TE2100 de l'Agence de l'Environnement témoigne d'une volonté forte de considérer la question des inondations comme une véritable question d'aménagement. Même s'il est beaucoup trop tôt pour pouvoir se prononcer sur les propositions effectives du plan d'aménagement de l'estuaire et a *fortiori* sur les réalisations concrètes, ce projet montre que la territorialisation du risque est possible et que les espaces de renouvellement urbain offrent à l'ensemble des acteurs l'opportunité² de discuter, choisir ensemble l'environnement dans lequel ils souhaitent vivre. L'Agence de l'Environnement est partie d'un territoire (la capitale londonienne et l'estuaire de la Tamise) possédant une identité environnementale, économique et sociale forte et en pleine recomposition dans le cadre des projets de renouvellement urbain. Elle s'est intéressée à ce territoire parce qu'une des clés d'entrée dans celui-ci lui semblait être sa vulnérabilité croissante face au risque d'inondation. Grâce à des études menées à différentes échelles et avec le plus d'acteurs possible (aménageurs, architectes, ingénieurs, entreprises, populations locales, etc.) et dans un grand nombre de domaines (modélisation du milieu estuarien, analyse du réchauffement climatique, étude du ruissellement urbain, prise en compte de la prévention en même temps que de la gestion de crise, réflexion sur les impacts socio-économiques, etc.) elle souhaite envisager toutes les solutions existantes afin de

1 Groupe de réflexion à l'initiative du Royal Institute of British Architects (voir deuxième partie).

2 « There is little doubt that the Thames Estuary and the Thames Gateway as a whole represents a fantastic opportunity for architectural design and place making, largely due to the challenges the area is now facing. Often it is by solving the most difficult problems that the most innovative and long lasting solutions are created. Sensitive master-planning, clear guidance, visionary leadership and high quality design are the raw ingredients that will deliver new sustainable communities in the Thames Gateway, 'future-proofed' against climate change, and create a positive notion of design and life style when living with water » (extrait des conclusions du rapport *Living with water, op. Cit.*).

déterminer les enjeux majeurs au sein de l'espace étudié et d'intégrer le risque dans les dynamiques territoriales actuelles de Londres et de l'estuaire. De ce point de vue, le projet est un exemple de gouvernance des inondations tel que l'on pourrait l'envisager en France.

3. Le projet TE2100 : un exemple de gestion territorialisée des inondations ?

L'exemple du projet TE2100 permet de montrer l'intérêt d'adopter une démarche de planification stratégique concernant les inondations, en dépassant les obstacles administratifs et/ou territoriaux que nous avons évoqués tout au long de notre travail. Il confirme notre hypothèse de départ selon laquelle il est nécessaire de mettre en place une gestion territorialisée du risque d'inondation. Des recherches dans le cadre du projet européen *Floodsite* ont d'ailleurs permis, grâce à des comparaisons internationales, de souligner l'intérêt de concevoir la gestion du risque sous l'angle de la planification stratégique¹ (Hutter, 2007). Cela permet non seulement d'adapter la gestion des inondations aux spécificités de l'espace concerné mais aussi de mieux appréhender l'incertitude grâce à une prise en compte de toutes les échelles spatio-temporelles. L'incertitude est constitutive des modes de vie des sociétés contemporaines et il est nécessaire d'en faire une composante essentielle des territoires.

Avec le projet TE2100, l'Agence de l'Environnement ne définit pas un nouveau périmètre d'action, elle part du constat qu'un lieu, un territoire aux multiples potentialités, est en train d'émerger et qu'il est nécessaire d'accompagner les projets d'aménagement qui voient le jour en son sein. Quels que soient les résultats effectifs de TE2100, on y trouve tous les éléments qui permettent d'approfondir ce qui pourrait être une planification stratégique des inondations :

– **une vision sur le long terme :**

LE TE2100 réfléchit à un plan d'aménagement qui définisse des orientations à l'horizon d'un siècle, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un document qui permet de dépasser le court terme de la plupart des documents de gestion souvent calés sur les agendas politiques. C'est replacer le risque dans un champ scientifique qui dépasse le domaine du politique.

– **Une perspective multiscalair :**

Le projet TE2100 tente d'appréhender le phénomène complexe qu'est le risque d'inondation grâce à des analyses élaborées à toutes les échelles : échelle globale des phénomènes climatiques, échelle nationale des politiques de gestion, échelle régionale des espaces concernés, test à l'échelle locale² des options envisagées. Pour la phase d'enquête publique

1 « Strategic spatial planning has a special concern about the « where » of things and activities, about urban structure, and the quality of places in an ever more dynamic society. Space and places serve as (possible) reference points for integrating diverse perspectives, logics, and interests of various actors » (Hutter, 2007).

2 C'est le cas des études menées dans l'arrondissement de Barking et Dagenham que nous avons évoqués plus haut.

(entre septembre 2007 et mars 2008), l'Agence de l'Environnement a découpé l'espace d'étude en différentes unités et pour chacune d'entre elles, elle a réalisé une analyse coût-bénéfice pour chacune des options possibles (voir annexe 6).

– **Le dépassement des limites administratives :**

L'Agence de l'Environnement étant indépendante des frontières administratives¹, le projet ne concerne pas des territoires administratifs précis. Selon les études menées, ce sont les territoires les plus pertinents qui sont impliqués et ce qui importe au final c'est de définir des stratégies pour le lieu ou territoire objet commun de réflexion : l'estuaire de la Tamise dans son ensemble.

– **Une gestion intégrée des inondations :**

Le projet envisage tous les types d'inondation : inondations d'origine marine, fluviale mais aussi les questions de ruissellement pluvial. Bien que l'aléa soit étudié de manière très détaillée, l'objectif est avant tout de permettre aux populations de s'adapter au risque en diminuant leur vulnérabilité. L'intégration des problèmes de ruissellement pluvial n'est pas simple, tant le nombre d'acteurs concernés est important et leur statut très varié, mais le projet impulse une dynamique dans le sens d'une meilleure appréhension du phénomène. L'introduction de l'élément aquatique en ville, en favorisant une gestion territoriale des eaux pluviales permet de créer une culture du « vivre avec », l'eau, le fleuve et les inondations. Cela implique un travail pour changer les mentalités. Le fait que certains espaces puissent être de temps à autre inondés est difficile à admettre pour un grand nombre de personnes (figure 3.63). L'action de l'Agence de l'Environnement est ici soutenue par celle du TEP, qui aide à diffuser une culture du fleuve. Une gestion intégrée des inondations passe également par la prise en compte globale de toutes les étapes de la gestion depuis la prévention jusqu'à la gestion de crise en passant par la protection et la prévision. Il s'agit de dépasser le clivage traditionnel entre aménagement et gestion des secours, dans la mesure où dans un contexte d'incertitude, il est préférable d'envisager les possibilités d'adaptation à une catastrophe lors de la conception du projet lui-même. Les projets de renouvellement urbain offrent l'opportunité d'aller dans ce sens.

¹ Même si l'Agence de l'Environnement possède plusieurs délégations régionales, les limites de ces dernières ne constituent pas un obstacle à la mise en place de projets interrégionaux.



Figure 3.63 : La possibilité d'inonder les parcs publics : une solution encore difficilement acceptée par les populations¹. (Source : Photomontage réalisé par l'Agence de l'Environnement).

– Une mise en application de la notion floue de développement durable :

Le projet illustre à la fois la complexité et l'intérêt de concevoir des aménagements durables dans l'estuaire de la Tamise. Face aux enjeux économiques et sociaux présents dans cet espace, il est difficile de prendre en compte la question des inondations. En essayant de déterminer tous les compromis possibles entre gestion du risque et développement urbain, le projet constitue une réflexion sur ce que peut être une gestion durable des inondations. Il s'agit à travers des propositions concrètes de penser ensemble les trois piliers du développement durable et de les appliquer à la problématique inondation. Plus qu'un objectif en soi, le développement durable est ici un fil conducteur qui oriente les questionnements. Mais il ne s'agit pas pour l'Agence de l'Environnement de prétendre que la mise en oeuvre du principe de développement durable va de soi. La prise en compte des trois piliers entraîne nécessairement des contradictions voire des conflits, mais il s'agit de réfléchir à la manière dont on peut les dépasser.

La démarche pourrait être reprise pour élaborer une méthodologie de la ville durable (figure 3.64). Au delà du cadre général mettant en évidence les différents piliers du développement durable, il est possible d'envisager autant de sous-systèmes que de problématiques urbaines. Ainsi l'Agence de l'Environnement tente de mettre en application le principe de développement durable en prenant le risque comme clé d'entrée (figure 3.65), mais on pourrait très bien penser un sous-système avec pour problématique d'entrée la précarité de certains

¹ Selon le TEP, lorsque l'Agence de l'Environnement a présenté cette photographie aux populations, leur première réaction a été une vive inquiétude. Les personnes interrogées admettent difficilement que l'inondation volontaire de parcs pour protéger d'autres enjeux puisse constituer une solution envisageable. Sur cette photographie, l'eau représente une menace pour la société.

quartiers des espaces étudiés, car il s'agit d'un aspect peu abordé dans la réflexion du projet TE2100.

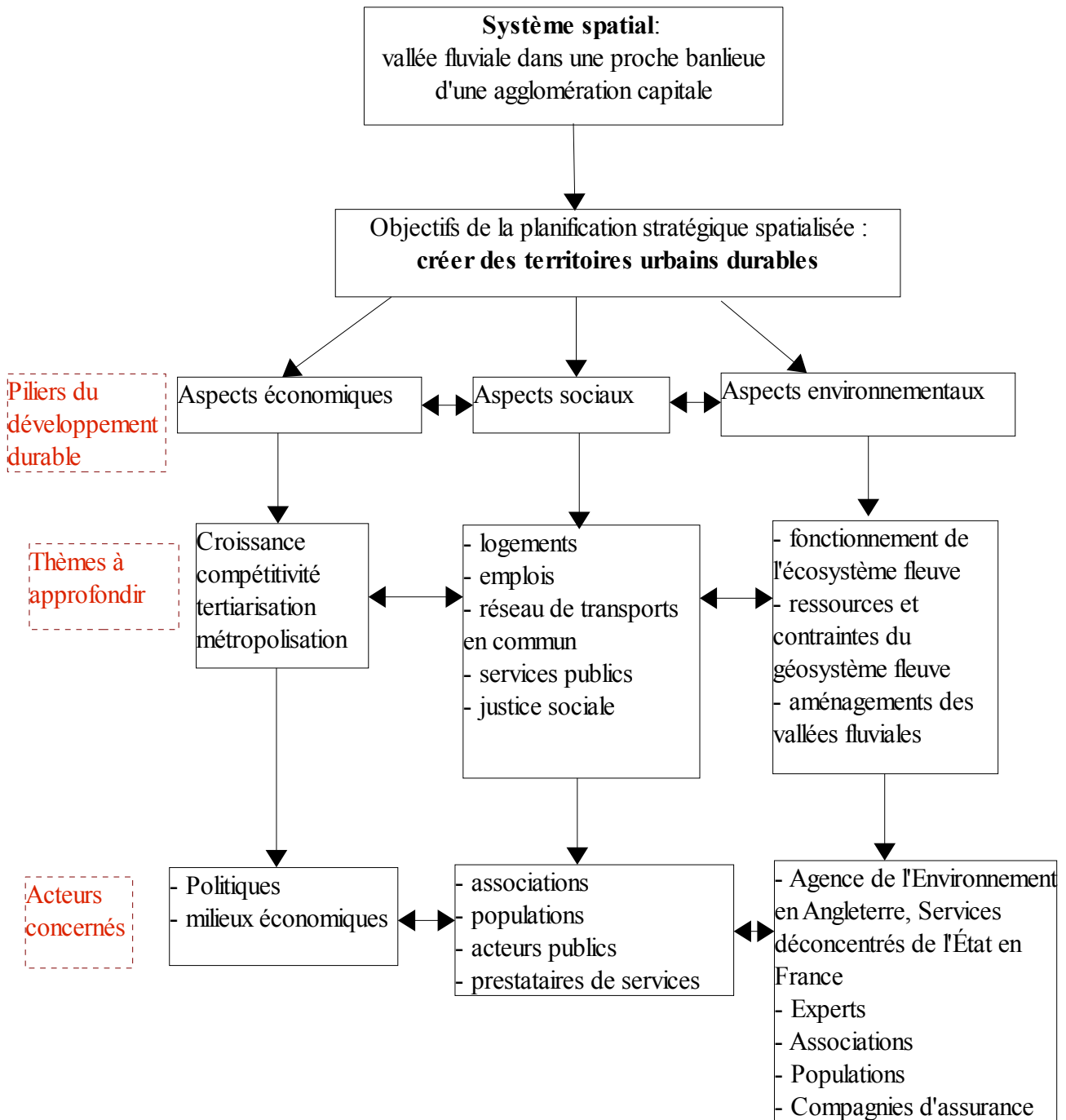


Figure 3.64 : Les différentes entrées à approfondir pour construire des territoires urbains durables. (Réalisation S. Beucher)

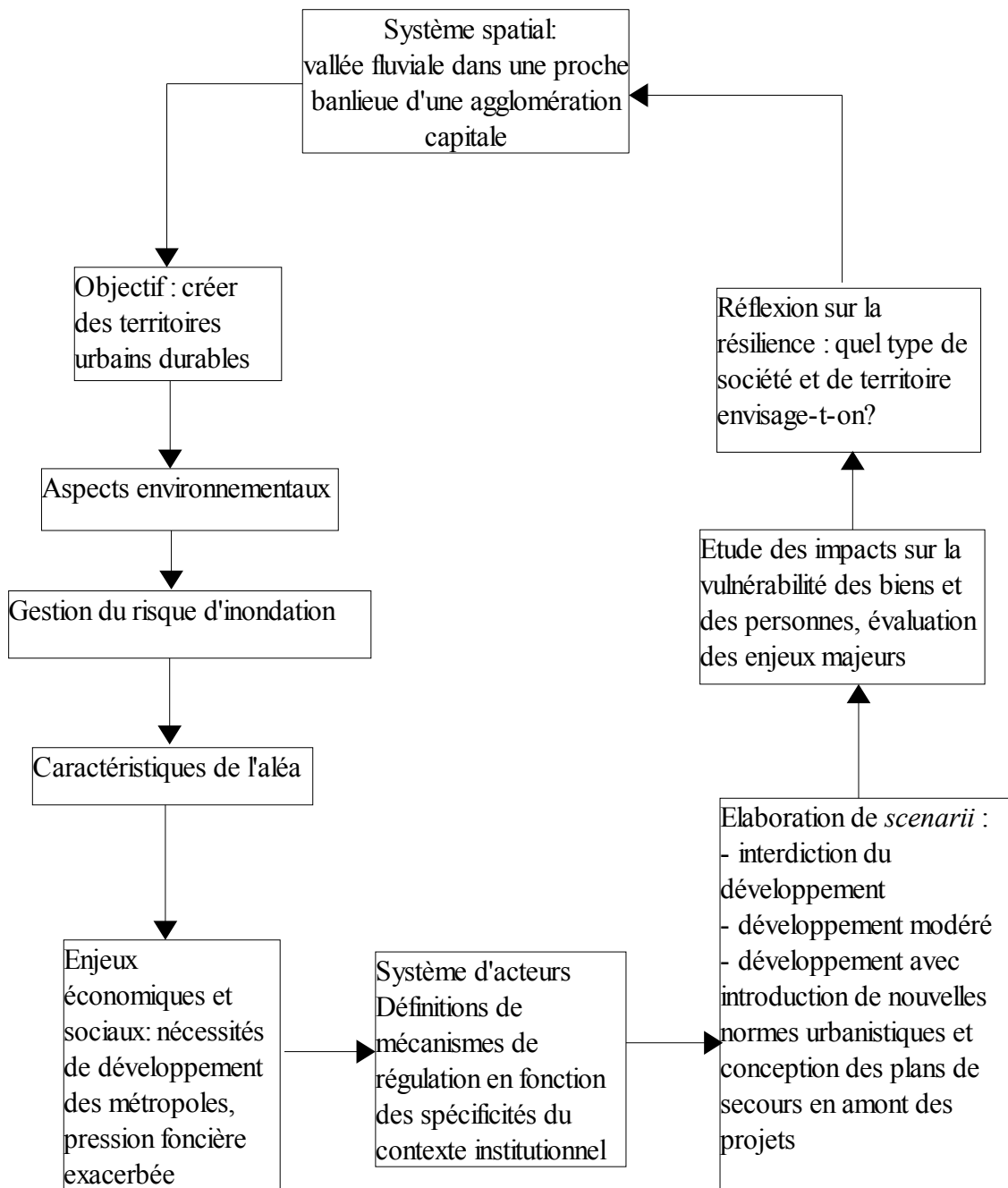


Figure 3.65 : Une mise en oeuvre du schéma général avec approfondissement d'un sous-système : la gestion des inondations (Réalisation S. Beucher).

– **Un exemple de gouvernance :**

L'intérêt du projet tient au fait que tous les acteurs concernés réfléchissent ensemble aux choix possibles. L'organisation des modes de gouvernance est extrêmement bien définie. Les mécanismes de régulation sont définis par un acteur précis : l'Agence de l'Environnement. Le projet permet l'alternance de phases de travail des acteurs impliqués pour leur capacité d'expertise et de phases de consultation publique (l'une lancée à l'été 2007 et l'autre qui aura lieu début 2009), lancées après des campagnes d'information menées par l'Agence de l'Environnement afin d'explicitier la complexité de la situation au public. De surcroît, lors des phases où l'Agence de l'Environnement travaille à l'élaboration de propositions concrètes, elle le fait en partenariat avec des acteurs d'horizons multiples. Différents sous-projets lui permettent ainsi de travailler à la fois avec les autorités locales comme c'est le cas à *Barking and Dagenham*, avec des cabinets d'études hydrauliques pour affiner ses modélisations, ou encore avec les architectes du *Royal Institute of British Architects*, afin de réfléchir à de nouvelles techniques de constructions pour les nouveaux logements du *Thames Gateway*. Le TEP est également très impliqué dans le projet. Il doit d'ailleurs réaliser dans le courant de l'année 2008 son propre document d'aménagement de l'estuaire afin de diffuser autrement le message scientifique de l'Agence de l'Environnement. Un grand nombre de personnes ont davantage confiance en l'association que dans les acteurs institutionnels comme l'Agence de l'Environnement. En définitive, le projet TE2100 permet de mettre en évidence l'émergence d'un système de gouvernance territoriale (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005) ; ce système est bâti sur la proximité géographique de ses acteurs (le corridor de la Tamise à l'Est de Londres) mais aussi sur la dynamique commune qui les rassemble (l'aménagement durable de l'estuaire de la Tamise). La mise en réseaux d'un grand nombre d'acteurs autour du partage d'un devenir commun peut alors se traduire par la définition de règles, de normes, de principes disputés, négociés, acceptés et mis en œuvre ensemble. Le système de gouvernance mis en place peut être efficace dans la mesure où il ne s'agit pas de faire disparaître le risque mais d'apprendre à vivre avec lui.

– **Une réflexion sur la résilience :**

Le projet TE2100 constitue en définitive un changement radical par rapport aux systèmes de gestion traditionnels des risques. L'objectif n'est pas de lutter contre le risque mais de le considérer comme une composante structurelle des territoires et de trouver des solutions pour s'y adapter à tous les niveaux. Il ne s'agit plus de tenter d'empêcher ou de réduire le risque mais d'apprendre à vivre avec celui-ci. Le but est de dépasser les clivages entre aménagement et politiques sectorielles de gestion des inondations, entre prévention et gestion de crise, entre action nationale et action locale, afin de faire comprendre à la société dans son ensemble que tous les secteurs, à toutes les échelles peuvent à leur niveau améliorer

la résilience des biens et des personnes, c'est-à-dire leur capacité à vivre avec les inondations. Cela implique une information complète et actualisée des populations afin qu'elles soient en mesure de définir le degré de risque acceptable pour elles. Dans la première partie, nous avons essayé de montrer la pertinence heuristique de la notion de territoire du risque, mais nous avons toutefois conclu à son caractère peu opérationnel, dans la mesure où un territoire ne pouvait se définir, tirer son identité d'une contrainte. Avec le projet TE2100, l'Agence de l'Environnement propose la création d'un territoire du risque qui tire son identité de sa résilience, c'est-à-dire de sa capacité à vivre avec le fleuve. En ce sens, le travail sur la résilience permet de réfléchir à la manière d'habiter le territoire au sens fort du terme, c'est-à-dire d'en faire un lieu de vie, un espace public de pratiques sociales individuelles et collectives, mais aussi un lieu imaginé, représenté, voire même rêvé. De plus, la réflexion sur la résilience des systèmes territoriaux permet plus aisément d'envisager une gestion globale des inondations (figure 3.66) que l'amélioration de la résilience de chacun des enjeux pris séparément.

Il est bien sûr évident que les dynamiques nouvelles de gestion des inondations impulsées par le projet TE2100 ne pourront modifier ni rapidement ni radicalement les comportements individuels et collectifs et que la priorité donnée aux enjeux économiques et politiques du court-terme créera un certain nombre d'obstacles et de conflits qui empêcheront le plan d'aménagement d'être totalement opérationnel. Se pose également la question de savoir si le cadre méthodologique du projet TE2100 peut être transposé à d'autres situations ou s'il est spécifique au contexte anglais de l'estuaire de la Tamise. Le dernier cas de figure semble plus probable. L'Agence de l'Environnement est en Angleterre le principal acteur responsable de la gestion des inondations, elle peut donc assez aisément avoir l'initiative d'un plan global de gestion du risque sur un territoire si vaste. De surcroît, le renouvellement urbain du corridor de la Tamise constitue un enjeu d'ampleur à la fois régionale, nationale et européenne. L'ensemble des acteurs a donc intérêt à ce que l'Agence de l'Environnement travaille à des mesures de réduction de la vulnérabilité. Toutefois le fait d'inscrire le risque dans le territoire ouvre de fructueuses pistes de réflexion et permet de franchir une étape importante dans l'amélioration des systèmes de gestion des inondations. L'espace de l'OIN pourrait servir de cadre spatial de référence pour l'amélioration de la résilience aux inondations du territoire Seine-Amont, et l'État pourrait y jouer un rôle important de régulation en impulsant des démarches exemplaires (figure 3.67).

En définitive, l'analyse des initiatives prises récemment par différents acteurs aux échelles nationale et locales montre que le système de gestion des inondations est en train d'évoluer en profondeur, même si des dysfonctionnements majeurs subsistent et nuisent à une territorialisation efficace du risque (tableau 3.3 et 3.4). Sans faire de bilan trop schématique et

caricatural, la mise en regard des deux systèmes, le constat de certaines « bonnes pratiques » ou au contraire des limites des politiques de gestion, offrent des pistes intéressantes de réflexion, mêmes si les outils propres à chaque système ne sont pas directement transposables ailleurs.

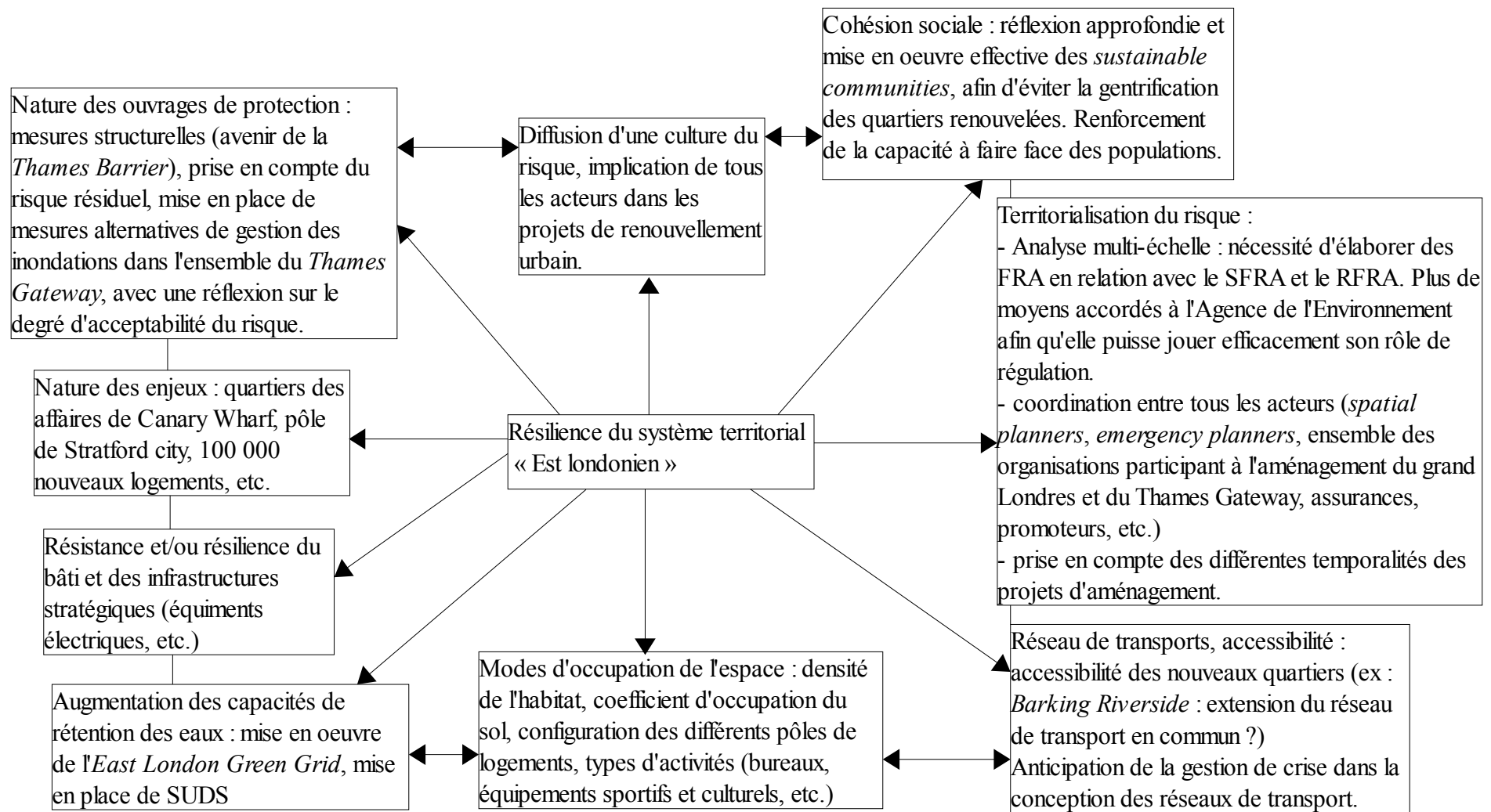


Figure 3.66 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale de l'Est londonien. (Réalisation S. Beucher).

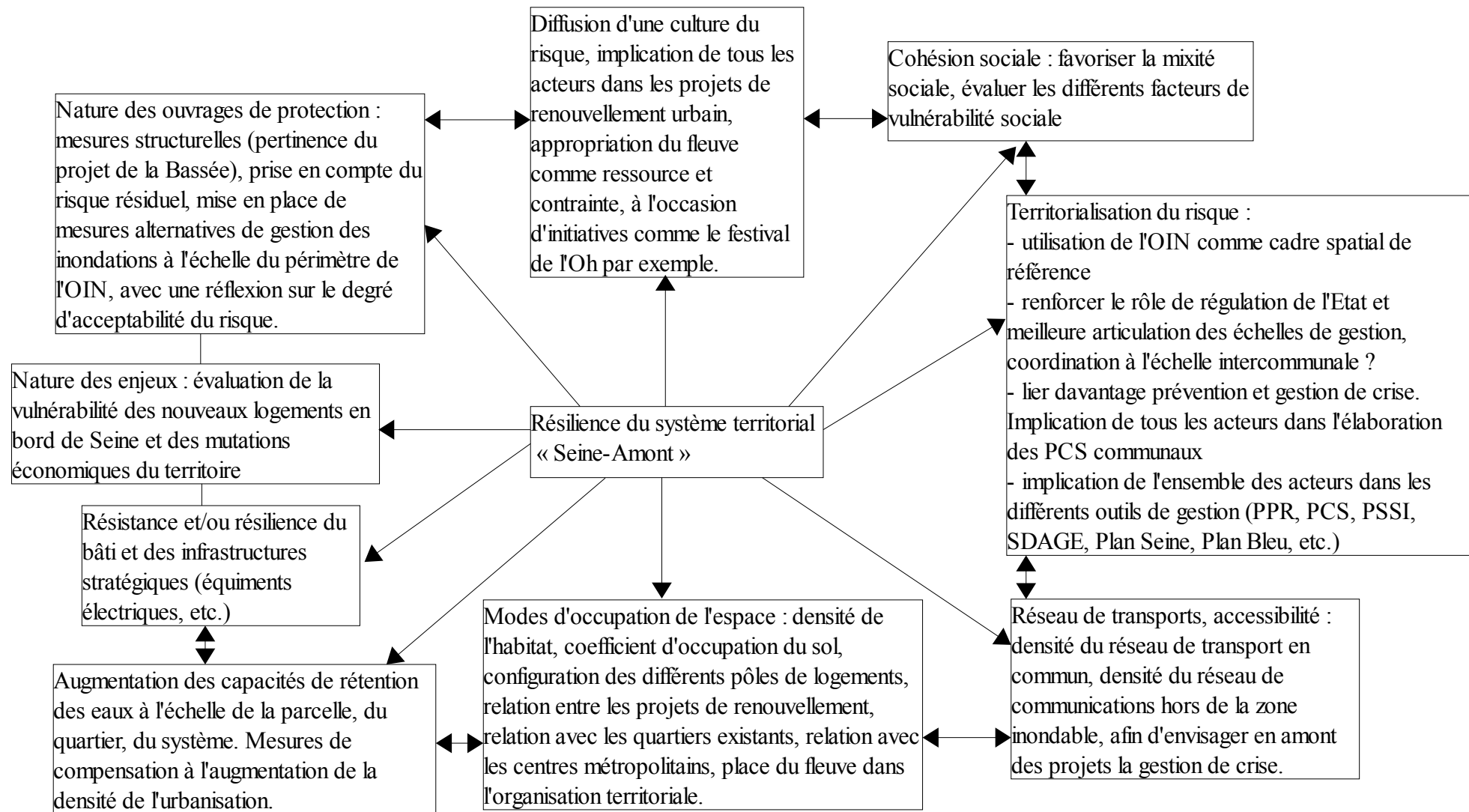


Figure 3.67 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale de Seine-Amont. (Réalisation S. Beucher)

Thématique	France	Angleterre
Modes de gestion	- principe d'égalité de traitement qui permet de ne pas marginaliser certains territoires	- des modes de gouvernance qui permettent de dépasser les limites administratives
Systemes d'acteurs	- une prise de conscience réelle du risque d'inondation chez les élus locaux - un partenariat Etat-assurance par l'intermédiaire du système CAT-NAT qui permet à l'Etat d'être véritablement garant de la sécurité des biens et des personnes et de la cohésion territoriale.	- l'existence d'un acteur régulateur qui possède une vision globale des inondations et qui mène une action à différentes échelles: l'Agence de l'Environnement. - implication de la société civile sur la question des inondations au sein d'un mouvement associatif qui constitue une véritable force de proposition
Articulation des échelles	- émergence du bassin versant comme échelle de réflexion.	- un système d'aménagement basé sur l'articulation à toutes les échelles des outils et des mécanismes fondamentaux - un système d'évaluation du risque mis en place à toutes les échelles de l'aménagement - la mise en place de structures intercommunales sur la thématique des inondations comme les <i>local resilience forums</i>
Outils, projets	- PPR ont permis l'affichage du risque - PSSIZ, PSSI qui permettent de réfléchir sur les effets directs et indirects des crues et de raisonner en termes de vulnérabilité. - information du risque pour les locataires ou acquéreurs d'un bien immobilier.	- PPS25 a permis l'affichage du risque et surtout sa spatialisation. - plans de secours qui travaillent sur la résilience des biens et des personnes - dynamique impulsée par le document <i>Making Space for water</i> du DEFRA est intéressante. - projet TE2100 qui implique une gestion du risque sur le long terme et intègre la question du ruissellement urbain au risque d'inondation fluviale et d'origine marine.

Tableau 3.3 : Principaux apports des systèmes de gestion des inondations français et anglais.

Thématique	France	Angleterre
Modes de gestion	- fragmentation des responsabilités des différents acteurs, absence de véritables structures de coordination ou de modes de gouvernance.	- un très grand nombres de structures de gouvernance parfois peu lisibles pour les acteurs directement concernés.
Systèmes d'acteurs	- société civile est plus dans une logique de contestation qu'elle ne constitue une force de propositions - pas d'intégration des acteurs concernés par les problèmes de ruissellement urbain.	- absence de partenariat État-assurances qui fragilise les politiques de gestion - poids très important des promoteurs privés qui à l'échelle de leurs projets décident ou non d'intégrer le risque d'inondation.
Articulation des échelles	- nombreux dysfonctionnements dans l'articulation des politiques publiques à toutes les échelles - faiblesse de la réflexion sur la question spécifique des inondations à l'échelle intercommunale.	- faible implication des autorités locales dans la gestion du risque - peu de <i>Flood Risk Assessments</i> réalisés par les autorités locales - clivage très net entre les <i>spatial planners</i> et les <i>emergency planners</i>
Outils, projets	- manque de projets à l'échelle locale ou intercommunale sur la question spécifique des inondations (dans les documents comme le plan Seine ou le SDAGE, la problématique des inondations est peu lisible et masquée par d'autres questionnements) - pas d'articulation entre outils de prévention et outils de gestion de crise - pas d'outils qui permettent de prendre en considération tous les types d'inondation afin d'intégrer plus particulièrement les problématiques de ruissellement urbain	- difficultés à intégrer la problématique du ruissellement urbain dans la gestion des inondations. Un guide de recommandations à l'échelle nationale serait nécessaire. - absence d'outils contraignants qui limitent parfois l'efficacité des mesures mises en place. - le risque d'inondation ne fait pas partie du <i>Home Information Pack</i> .

Tableau 3.4 : Principales faiblesses des systèmes de gestion des inondations en France et en Angleterre.

Conclusion de la troisième partie.

L'analyse des systèmes de gestion en France et en Angleterre qui a fait l'objet de notre seconde partie a montré que dans aucun des deux pays le risque n'est véritablement territorialisé, c'est-à-dire pris en compte au même titre que les autres dynamiques territoriales qui affectent les espaces de renouvellement urbain. Or, nous avons pu constater que cette absence d'intégration du risque au territoire alors qu'il en constitue une composante intrinsèque, fragilise la cohésion de l'ensemble des projets de territoire. Gérer le risque ne signifie pas seulement anticiper une crise potentielle. Cela nous interroge sur ce que sont aujourd'hui les territoires urbains qui se dessinent en périphéries des centres ville et sur ce qui leur permet de s'inscrire dans la durée. Le risque devient dès lors une clé de lecture des espaces de renouvellement urbain et le caractère impératif de sa gestion nous permet de mieux comprendre l'ensemble des dynamiques de recomposition des espaces urbains. Le risque représente un enjeu pour l'aménagement des espaces urbains mais il n'est pas traité actuellement par les acteurs comme une question d'aménagement, c'est-à-dire une problématique territoriale à laquelle il faut apporter des réponses qui soient en cohérence avec les spécificités du territoire. Les raisons de la faiblesse des politiques de gestion sont clairement identifiables. Ce ne sont pas tant les outils qui sont à remettre en cause, que la manière dont ils s'articulent les uns avec les autres. Le PPRI du Val-de-Marne n'est pas un mauvais outil en soi, bien au contraire, mais il perd de son efficacité s'il n'est pas intégré à l'ensemble des documents d'aménagement et d'urbanisme qui participent à la construction des territoires locaux. De même, le SDAGE, le Plan Seine, le SDRIF, en France, les RFRA, SFRA, et FRA en Angleterre sont, pris séparément, des démarches intéressantes, mais qui ne sont pas toujours suffisamment coordonnées entre elles. Le concept d'échelle ou plutôt son absence est au centre des dysfonctionnements observés. Mais comment articuler la multitude des mesures, outils ou instruments déjà existants pour qu'ils fassent sens, pour qu'ils s'inscrivent dans le territoire et en soient les moteurs ? Au début de cette troisième partie, nous avons tenté de trouver des solutions hors de la sphère propre au risque. Portée par la rhétorique du développement durable, nous avons essayé de faire émerger des territoires de l'environnement ou des territoires des fleuves au sein de nos deux espaces d'étude afin d'y intégrer les questions de risque. Mais nous nous sommes heurtée aux mêmes blocages que nous avons observés lors de l'analyse des systèmes de gestion du risque d'inondation : les dynamiques territoriales impulsées par les discours sur le développement durable restent artificielles car les acteurs qui les promeuvent réfléchissent rarement à ce qu'est (au sens ontologique du terme) le territoire qu'ils cherchent à transformer. Nous pouvons définir autant de territoires que notre imagination nous le permet et ne trouver aucune territorialité¹. En France, on tente de faire correspondre les spécificités du risque aux

¹ C'est-à-dire ce mode d'appropriation à la fois vertical et horizontal qui fait que des acteurs, des individus s'inscrivent dans un espace et qu'ils y sont associés.

spécificités des territoires administratifs alors que les périmètres administratifs quels qu'ils soient sont conçus pour répondre à la plus grande variété de problématiques sans pouvoir correspondre pour autant aux spécificités de chacune. En Angleterre, on multiplie les structures de coordination espérant trouver un consensus qui n'existe vraisemblablement pas et qui fait parfois oublier ce que sont les objectifs majeurs de l'aménagement du territoire. Un territoire ne se construit pas en y appliquant un certain nombre de recettes « miracle ». Un territoire qui s'inscrit dans la durée, est le résultat d'une variété des stratégies spatiales de groupes sociaux différents qu'il est nécessaire d'approfondir. Tout au long de cette partie, nous avons essayé de présenter des exemples de travaux, de réflexions sur le territoire aux objectifs plus ou moins ambitieux, aux résultats toujours plus ou moins modestes. Cela nous a montré que le territoire en train de se dessiner au sein des espaces de renouvellement urbain était un système très complexe que l'on ne pouvait pas appréhender d'un coup grâce à deux ou trois entrées clés, mais que l'on pouvait essayer d'y définir des sous-systèmes comme celui mis en place par le projet TE2100 de l'Agence de l'Environnement anglaise autour de la résilience de l'espace de l'estuaire au risque d'inondation. En définitive, les approches comme celle du projet TE2100 ou dans une moindre mesure comme celle du Plan Bleu du Val-de-Marne montrent que les mentalités évoluent et que c'est l'ensemble des démarches comme celles-ci qui permettent d'inscrire chaque fois un peu plus le territoire dans la durée.

Conclusion générale.

L'objectif de notre travail de thèse était de réfléchir, à la lumière des cas de Seine-Amont et de l'Est londonien, à ce que pourrait être une gestion territorialisée des inondations. Notre hypothèse de départ était que la prise en compte du risque comme une composante intrinsèque des territoires, permettait d'intégrer sa gestion à l'ensemble des dynamiques territoriales des espaces concernés. L'enjeu était de définir des politiques de gestion à la fois mieux adaptées aux spécificités des territoires locaux et mieux articulées aux différents niveaux scalaires de l'action publique. Nous avons choisi des espaces concernés par des grands projets de renouvellement urbain afin de voir comment le risque pouvait être intégré en amont aux stratégies d'aménagement durable de ces espaces. La comparaison nous a permis de souligner les dysfonctionnements mais aussi les apports des deux systèmes. La mise en regard des pratiques d'aménagement et de gestion des inondations en France et en Angleterre fournit ainsi des perspectives intéressantes pour repenser les modes de gestion dans les deux pays ainsi que leur mise en œuvre à tous les niveaux territoriaux. Il est important de rappeler ici qu'un grand nombre de différences entre les deux pays s'expliquent par la culture ou le système législatif propre à chacun d'eux. La mise en regard des deux systèmes n'implique pas nécessairement la transférabilité de certains outils d'un pays à l'autre. La transposition brute de certains éléments est d'autant moins possible que les deux terrains étudiés ne sont pas concernés par un aléa de même nature. De surcroît, les enjeux des projets urbains sont différents même si en définitive le projet du *Thames Gateway* est plus ambitieux sur le papier qu'il ne l'est en réalité. Néanmoins si la mise en application de tel ou tel projet présuppose l'adaptation aux caractéristiques institutionnelles et sociales locales, la comparaison offre des pistes de réflexion intéressantes et l'analyse de deux territoires concernés par des projets de renouvellement de grande ampleur a permis de montrer que des innovations territoriales importantes étaient toujours possibles. Au terme de cette réflexion, plusieurs éléments ont été mis en évidence.

En premier lieu, la comparaison entre Seine-Amont et l'Est londonien a permis de mettre en lumière le paradoxe sur lequel sont fondés les projets de renouvellement urbain. D'un côté, les gouvernements, les acteurs régionaux et locaux souhaitent que les réalisations au sein des deux territoires soient exemplaires et conformes aux trois piliers du développement durable. Les programmes insistent sur la mixité sociale, la compétitivité économique, la construction d'une ville compacte, la densité du réseau de transport, la qualité de l'environnement, etc. Mais de l'autre, les projets étant situés dans la plaine inondable de la Seine ou de la Tamise, l'implantation de nouveaux logements, de nouveaux bureaux et de nouvelles infrastructures de transport augmente la vulnérabilité de ces espaces. Le risque n'est pas nié en

tant que tel, il est au contraire mentionné dans la plupart des documents d'aménagement. En revanche, la plupart des acteurs semblent refuser d'admettre qu'il y ait contradiction entre la volonté de densifier l'urbanisation des lits majeurs et les politiques nationales de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes. En réalité, la rhétorique propre au développement durable permet aux différents acteurs concernés de masquer la contradiction entre le risque et leurs projets de développement. Elle semble laisser croire que l'équilibre entre des enjeux sociaux, économiques et environnementaux contradictoires est possible, que la construction de la ville durable peut faire l'objet d'un consensus. L'analyse des situations de la Seine-Amont et de l'Est londonien a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées dans les deux pays à faire du risque une véritable question d'aménagement. Les aménageurs, sont souvent peu formés à l'objet complexe qu'est le risque et intègrent difficilement celui-ci aux problématiques de l'aménagement. S'ensuit la plupart du temps une gestion sectorielle et fragmentée qui est peu efficace. De surcroît les acteurs ont tendance à placer le risque, objet politique, au second plan de leurs agendas afin de se concentrer sur d'autres priorités, économiques et sociales. L'étude de la révision du PPRI du Val-de-Marne est à cet égard très révélatrice. Alors que l'approbation du premier PPR en 2000 avait engendré d'importants conflits, le document approuvé en novembre 2007 semble faire consensus. Cela ne signifie nullement que les inondations aient été intégrées aux dynamiques territoriales propres au Val-de-Marne. Les zonages trop conflictuels parce qu'ils allaient à l'encontre de l'intérêt particulier de certains acteurs ont été assouplis ou modifiés. Le PPRI du Val-de-Marne est l'illustration que face à la multitude des questionnements auxquels renvoie le risque, la société préfère faire comme si la gestion du risque n'était pas problématique et ne nécessitait pas un véritable débat politique au sens premier du terme. Les acteurs locaux souhaitent davantage de gouvernance afin de mener à bien leurs projets de développement mais refusent que les structures de gouvernance qui se mettent progressivement en place dans les espaces de renouvellement urbain soient régulées par des mesures de gestion du risque. Les espaces de renouvellement urbain sont en quête d'identité et cherchent à véhiculer une image positive des projets qu'ils portent. Même s'ils ont en conscience, ils ne peuvent mettre en avant le risque.

Bien que le risque soit affiché par la plupart des acteurs, les enjeux du développement économique et social prévalent sans cesse sur les enjeux de la gestion du risque. L'explication pourrait être dans la faiblesse des enjeux. Or, la comparaison des territoires de Seine-Amont et de l'Est londonien fait apparaître que quelle que soit la nature des enjeux, le risque n'est pas considéré comme une priorité. Dans le Val-de-Marne, une inondation type 1910 entraînerait d'importants dommages matériels directs, mais dans la configuration territoriale actuelle, les conséquences d'une inondation de la Seine seraient beaucoup moins importantes que pour d'autres départements comme les Hauts-de-Seine qui comportent davantage d'enjeux métro-

politains. En effet, le Val-de-Marne comporte peu d'infrastructures stratégiques, si ce n'est en termes logistiques. Nous pouvons néanmoins nous demander si la société est prête à accepter trois semaines de paralysie de toute la vie économique et sociale du département et de ses environs. En revanche, la situation est nettement plus problématique pour les arrondissements de l'Est londonien. Les projets de renouvellement urbain s'inscrivent dans la continuité du nouveau centre d'affaire des docklands, il s'agit par conséquent de territoires centraux pour le fonctionnement de la métropole londonienne dans son ensemble. Le développement de l'urbanisation dans le corridor de la Tamise renforce de manière importante l'exposition des enjeux. Enfin le bilan humain d'une inondation fluvio-maritime type 1953 pourrait être non négligeable (plusieurs centaines de morts). La plupart des acteurs sont en train de construire un système urbain extrêmement fragile, mettant tous leurs espoirs sur le bon fonctionnement des infrastructures techniques ! De plus, il reste beaucoup de zones d'ombre concernant la nature des projets de renouvellement urbain et il est actuellement très difficile d'évaluer la vulnérabilité de l'ensemble du corridor de la Tamise. Cela renvoie à la place des espaces de renouvellement urbain au sein du territoire métropolitain. Seine-Amont présente actuellement peu d'enjeux métropolitains. Toutefois, les collectivités territoriales souhaiteraient y voir émerger de nouvelles centralités qui pourraient créer une dynamique de métropolisation. Thames Gateway représente l'avenir de la métropole londonienne, mais les projets restent pour l'instant mal coordonnés et l'intégration territoriale y est peu visible.

Afin de mener une politique « rassurante » de gestion des inondations, le recours aux mesures structurelles semble la solution la mieux adaptée pour un grand nombre d'acteurs locaux. Nous avons ainsi pu constater le poids encore très important du paradigme techniciste dans les pratiques de gestion, même si aussi bien en France, qu'en Angleterre, les textes insistent de plus en plus sur la nécessité d'allier mesures structurelles et mesures non structurelles de gestion du risque. La croyance très forte dans le « tout technique » conduit à une vision du risque toujours très centrée sur l'aléa et qui prend difficilement en compte la question de la vulnérabilité. En Île-de-France, le projet de la Bassée constitue une des principales mesures du Plan Seine, et les discussions lors de la révision du PPR du Val-de-Marne ont montré qu'un grand nombre d'acteurs attendaient sa réalisation. Même si l'aménagement hydraulique du site de la Bassée aval permettra d'écarter les crues de l'Yonne et de diminuer le niveau d'eau de la Seine dans l'agglomération parisienne, il ne s'agit pas de *la* réponse au risque d'inondation qui affecte la région parisienne. Au sein du Grand Londres, la présence de la *Thames Barrier* donne une illusion de sécurité et de nombreuses études sont réalisées afin de voir comment remplacer et/ou compléter cette gigantesque infrastructure. Pour protéger le site olympique des inondations, la première opération décidée a été la mise en place de nouvelles digues. La plupart des Londoniens restent convaincus que le renforcement des murs verticaux le long de la Tamise va les protéger contre une catastrophe du type de celle

qui s'est produite en 1953. Si les mentalités évoluent et si les politiques prônent, du moins en théorie, d'autres mesures de réduction de la vulnérabilité, les ouvrages d'ingénierie restent au centre des politiques de prévention. Cela s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord la culture de l'ingénieur est rassurante pour les populations : des ouvrages concrets et visibles sont là pour rappeler les efforts mis en œuvre par les sociétés humaines pour lutter contre les inondations. La politique de prévention se réduit pour la plupart des acteurs à une politique de protection. Lors de nos entretiens, nous avons souvent constaté que les personnes employaient les deux termes de manière interchangeable. L'exemple le plus frappant est la manière dont les compagnies d'assurance britanniques font pression sur le gouvernement afin qu'il investisse davantage dans des infrastructures de protection. Même si personne ne nie qu'une digue puisse se rompre ou qu'une inondation d'occurrence plus faible que celle pour laquelle la digue a été conçue puisse survenir, la réalisation d'ouvrages techniques, reposant sur des calculs précis, des analyses coût-bénéfice pointues, reste la solution la plus sûre et la plus efficace. Cette prédominance du paradigme techniciste pose toutefois un certain nombre de questions. Elle montre les difficultés des sociétés contemporaines à sortir du postulat moderne qui affirme l'extériorité entre la nature et la société. Les difficultés de territorialisation du risque s'expliquent avant tout par cette incapacité à concevoir le risque comme une composante intrinsèque des territoires. La réalisation d'aménagements qui permettent de construire des espaces urbains où l'on puisse vivre avec le risque impose de dépasser ces difficultés. Une telle attitude pose également la question du rapport des sociétés contemporaines à la complexité. Le risque est un phénomène complexe auquel on ne peut répondre par une solution unique. On y répond bien souvent par la mise au point de modélisations de plus en plus sophistiquées, donnant des résultats de plus en plus affinés. Enfin le poids des solutions techniques pose la question du coût d'infrastructures qui font appel à des technologies de pointe. Jusqu'où la société est-elle prête à financer le développement de l'urbanisation dans des zones dangereuses ? La croissance exponentielle des investissements dans les mesures structurelles est-elle souhaitable, possible et pertinente sur le long terme ? Les acteurs publics sont-ils encore en mesure de financer la sécurité des populations ? Les acteurs privés, comme les grandes entreprises qui ont leur siège à *Canary Wharf*, sont-elles prêtes à prendre le relais et à assurer leurs importants bénéfices contre le risque d'inondation ? Au moment de la construction de la *Thames Barrier*, on ne s'est pas tellement posé la question de son entretien et encore moins celle de son remplacement dans la mesure où elle ne devait être actionnée que de manière exceptionnelle et où, même s'il s'agissait d'un investissement lourd, il était supportable. Aujourd'hui, l'urbanisation du *Thames Gateway* dépend fortement de l'avenir de l'infrastructure.

La mise en regard des cas de la Seine-Amont et de l'Est londonien a permis de souligner l'importance des blocages dans une gestion efficace du risque à l'échelle locale. Or de

nombreuses études et initiatives montrent que la mise en place de pratiques locales de gestion des inondations peut être très bénéfique sur le long terme. Ainsi les politiques de gestion alternative des eaux pluviales (SUDS), même si elles ne peuvent être développées partout, permettent de réintroduire la pluie dans le paysage urbain et de mieux faire comprendre les enjeux de sa gestion aux populations. Les manifestations organisées dans le cadre du Plan Bleu dans le Val-de-Marne ou par le *Thames Estuary Partnership* rappellent que l'on ne peut diffuser de messages généraux concernant le risque et la gestion durable des fleuves que si l'on part de situations concrètes, des pratiques quotidiennes des populations afin que les discours globaux fassent sens. L'enjeu dans les espaces de renouvellement urbain est donc de créer les conditions d'une gouvernance territoriale locale des inondations. Cela renvoie aux concepts de lieu et de territoire. Comment faire prendre conscience aux différents acteurs que le risque fait partie du lieu, interagit avec l'ensemble des dynamiques territoriales propres à un espace donné ? La mise en regard des différentes « expériences territoriales » menées dans les deux pays permet de souligner l'importance d'inciter les gestionnaires à réfléchir en termes de proximité. Il ne s'agit pas seulement de proximité spatiale. Des enjeux environnementaux, économiques et sociaux peuvent être géographiquement proches comme c'est le cas dans les deux espaces étudiés, sans que cela engendre de véritables liens entre ces différents éléments. Pour que la proximité spatiale soit fonctionnelle, il est nécessaire d'améliorer la proximité culturelle et organisationnelle. Il s'agit d'arriver à faire travailler ensemble acteurs publics et acteurs privés, populations et experts, entreprises et associations environnementales, urbanistes et hydrologues, services d'aménagement et services de gestion de crise, etc.

Créer les conditions d'une gouvernance territoriale locale des inondations suppose également de réfléchir à la régulation du système. Qui peut réguler le système de gestion des inondations en Angleterre et comment ? Est-ce l'État ? La comparaison a permis de montrer que les politiques nationales étaient souvent hésitantes, voire contradictoires. Ainsi le gouvernement anglais a lancé le programme de renouvellement urbain avant de prendre en considération le risque d'inondation. Les événements de la Nouvelle-Orléans ont rappelé les conséquences dramatiques que pouvaient engendrer les inondations fluvio-maritimes, mais beaucoup ont considéré qu'il était trop tard pour modifier l'agenda politique. La cohérence entre les politiques d'environnement et de gestion de risque et les stratégies de développement restent l'un des défis non résolus du *Thames Gateway*. Le rôle de régulation incombe en réalité à l'Agence de l'Environnement qui structure l'ensemble des mesures concernant la gestion des eaux et des inondations. Elle constitue un référent incontournable, capable d'impulser des politiques (même si celles-ci doivent être validées par le DEFRA), de contrôler la manière dont celles-ci sont mises en œuvre à toutes les échelles, et de dépasser les cadres administratifs et politiques quand cela est nécessaire. L'analyse de l'action de l'Agence de l'Environnement nous a toutefois permis de mettre en évidence la question des

moyens indispensables pour mener une politique efficace. Il s'agit des moyens financiers, humains, mais également législatifs. Si l'Agence de l'Environnement a de plus en plus de poids dans le système anglais, elle ne dispose pas de véritables compétences en matière d'aménagement qui lui permettraient de veiller à l'intégration du risque dans l'ensemble des projets. Le projet TE2100 de l'Agence de l'Environnement, qui fait du risque la clé d'entrée dans une réflexion sur les stratégies d'aménagement durable de Londres et de l'estuaire, constitue un exemple de territorialisation du risque et demeure une démarche inédite d'intégration du risque dans les problématiques d'aménagement. Toutefois, quel que soit le bien fondé du projet, l'Agence de l'Environnement se trouve dans une situation délicate : elle doit faire en sorte de rendre viables et résilients les projets de renouvellement urbains du *Thames Gateway*, tout en sachant que la plupart des opérations d'urbanisme du *Thames Gateway* ont été lancées avant qu'elle ne publie ses conclusions. Nous pouvons donc douter de l'intégration effective des réflexions sur le risque dans les aménagements de l'ensemble de l'estuaire. Il est probable que les compagnies d'assurance soient en définitive les véritables régulateurs du système en refusant d'assurer les nouvelles propriétés construites dans le *Thames Gateway*. Néanmoins l'existence d'un acteur régulateur constitue la force principale du système anglais. En France, l'État à travers l'action du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, pourrait jouer ce rôle de régulation. Toutefois cette responsabilité n'est pas aujourd'hui clairement affirmée. S'il a l'initiative de la politique des PPR, il ne peut intervenir dans les questions d'urbanisme et d'aménagement qu'indirectement, par le biais le plus souvent de la contractualisation. L'absence ou la faiblesse de l'articulation entre les politiques menées par les différents acteurs demeure l'une des principales sources de dysfonctionnement. Dans ce contexte, la survenue d'une catastrophe apparaît comme le seul moyen de régulation. Celle-ci est d'ailleurs souhaitée à demi-mots par un grand nombre d'acteurs rencontrés. L'idée d'une catastrophe salvatrice créant des discontinuités territoriales telles qu'elle engendre la mise en place effective d'une gestion territorialisée du risque, induit des remises en cause majeures des principes de gestion actuels. Une politique de gestion des inondations peut-elle reposer sur la seule gestion de crise ?

Cela pose la question des moyens, des instruments de la régulation. L'exemple de l'Île-de-France est à cet égard très significatif. Une multitude d'outils (PPRI, SDAGE, SDRIF, Plan Seine, Plan de secours, Plan Bleu du Val-de-Marne, etc.) renvoient à différents acteurs (l'État et les services déconcentrés, les différentes collectivités territoriales, les associations, etc.), mais les liens entre ces différents documents restent souvent confus. Une gouvernance des risques est encore à définir en France afin de mettre en place une véritable gestion multiscalaire des inondations. Notre réflexion sur les difficultés de mise en place d'une gestion territorialisée des inondations s'inscrit dans cette perspective. Les deux pays ont mis

en place des outils de spatialisation du risque, et ce à différentes échelles. Ils ont ainsi rendu lisible le risque pour les acteurs locaux et ont de ce point de vue facilité sa gestion ultérieure. Toutefois cette spatialisation du risque à l'échelle nationale ne se traduit pas nécessairement par l'intégration de celui-ci aux projets d'aménagement à l'échelle locale. En spatialisant le risque, l'État définit un périmètre de gestion spécifique au risque qui peut se superposer à d'autres périmètres de gestion mais qui est conçu indépendamment d'eux. A l'échelle locale, les acteurs choisissent de prendre en compte ou non ce périmètre d'action. En France, le PPR étant servitude d'utilité publique, ce périmètre d'action est respecté mais ne suscite pas de réflexion plus approfondie sur l'intégration du risque aux dynamiques du territoire, tandis qu'en Angleterre, un grand nombre d'autorités locales agissent comme si elles n'étaient pas responsables de ce nouveau périmètre d'action. Or, la question devient particulièrement préoccupante lorsque ce périmètre de gestion des inondations, qui correspond à la limitation de l'urbanisation, coïncide presque totalement avec un autre périmètre d'action qui concerne l'implantation de nouveaux logements et emplois dans les lits majeurs.

La régulation du système de gestion des inondations passe également par une meilleure articulation entre les mesures de prévention et les mesures de gestion de crise. La séparation très nette entre les services d'aménagement et les services de gestion des secours constitue une faiblesse structurelle importante dans les deux pays, qui a abouti à définir deux logiques de gestion des inondations, qui pourraient être complémentaires mais qui ne le sont pas dans la pratique. D'un côté, les acteurs concernés par l'aménagement agissent au non d'une logique de la prévention qui permet de différencier les espaces à risque selon la nature de l'aléa, tandis que de l'autre les acteurs impliqués dans la gestion de crise adoptent une démarche d'évaluation de la vulnérabilité fonctionnelle des territoires. Bien que les *flood resilience forums* se multiplient en Angleterre et qu'une réflexion importante soit menée sur la mise en place d'une gestion des secours à l'échelle intercommunale, voire métropolitaine, les événements de l'été 2007 montrent que l'anticipation des crises, l'élaboration de plans de secours efficaces, la réaction rapide face à l'événement au-delà des exercices de simulation sont encore plus complexes que la définition de politiques de prévention. Dans le Val-de-Marne, les difficultés de la préfecture et des communes à élaborer leurs plans de secours laissent envisager des dysfonctionnements majeurs en cas de crise. La mise en place d'une politique de résilience, associant prévention et gestion de crise paraît plus satisfaisante mais l'intégration de problématiques conçues aujourd'hui de manière bien distinctes ne semble pas évidente en France, comme en Angleterre. De surcroît, mener une politique de gestion des inondations basée sur la gestion de crise dans les métropoles parisiennes et londoniennes, implique de davantage territorialiser les enjeux et de réfléchir en termes de vulnérabilité fonctionnelle de la métropole. La rupture ou la mise à mal d'un élément du système métropolitain en cas d'inondation majeure mettrait à mal l'ensemble du système. La réflexion sur les territoires

urbains à différentes échelles et sur la place du risque au sein de ceux-ci est par conséquent plus que jamais nécessaire. Enfin la question de la gestion de crise renvoie elle aussi à la question du degré d'acceptabilité du risque. La société est-elle prête à décider que gérer les inondations, c'est faire en sorte que les catastrophes engendrent le moins de dégâts possible ?

En définitive, l'analyse des projets de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien, à l'aune du risque d'inondation a permis de mettre en évidence les difficultés d'application du principe de développement durable à l'échelle locale. Le risque est ici une clé de lecture des dysfonctionnements de la ville durable telle qu'elle est présentée dans les discours. Pourtant, les nombreuses interactions entre les thématiques du renouvellement urbain et celles de la ville durable ne peuvent être constructives et porteuses de sens qu'à condition d'intégrer le risque dans les réflexions et prises de décision sur l'espace urbain. Les deux terrains étudiés nous ont fait réaliser la difficulté de passer de la rhétorique du développement durable à la mise en pratique de celui-ci à l'occasion de projets concrets. Si l'approche systémique induite par le développement durable est intellectuellement satisfaisante, voire séduisante, elle s'avère dans la pratique extrêmement délicate à mettre en œuvre. Dans la mesure où chacun choisit l'entrée dans le système qui lui convient le mieux. Comme nous l'avons montré, ce n'est pas parce que l'on entre par le pilier environnement que l'on traite de la question des risques. Construire une ville durable dans les espaces de renouvellement urbain suppose de réfléchir à la manière d'associer les objectifs de maîtrise de l'espace, de compacité de la ville et de réduction de la vulnérabilité face au risque d'inondation.

Les territoires en pleine recomposition deviennent l'objet de stratégies d'aménagement multiformes qui tentent de mettre en valeur toutes les potentialités de territoires qui se reconstruisent autour du fleuve. Toutefois l'analyse des premières réalisations au sein des deux territoires étudiés nous a permis de constater que les acteurs ne saisissaient pas toujours les opportunités extraordinaires offertes par les espaces de renouvellement urbain pour penser la planification stratégique de ces territoires. En Seine-Amont les acteurs concernés ont tenté dans les années 1990 de reconstruire l'identité du territoire autour du fleuve, avec ses ressources et ses contraintes. La prescription du PPRI du Val-de-Marne, même si elle a suscité beaucoup de conflits, a augmenté la prise de conscience du risque mais le document définitif approuvé en novembre 2007 a davantage fait disparaître les litiges qu'il n'a apporté de réelles solutions. De son côté, l'OIN n'a pas encore affirmé de positions fortes sur la problématique des inondations, même si un grand nombre d'acteurs interrogés espèrent des réalisations exemplaires au sein de son périmètre d'action. En Angleterre, la Tamise a constamment été au centre du vaste projet de renouvellement urbain du *Thames Gateway*, mais le fleuve est surtout conçu comme un ensemble d'aménités susceptibles d'attirer les investisseurs vers ce territoire en déprise. L'étude des projets urbains du *Thames Gateway* nous a permis de montrer que faire du fleuve un axe structurant des territoires en recompo-

sition ne suffisait pas pour que le risque soit considéré comme une composante intrinsèque du territoire. Le projet TE2100 de l'Agence de l'Environnement est le seul exemple de tentative d'intégration du risque aux dynamiques territoriales du corridor de la Tamise. Ce projet est la mise en œuvre concrète des notions de gouvernance, développement durable, résilience, démarche prospective et analyse multiscalair. Mais ce projet soulève un certain nombre de questionnements majeurs. Tout d'abord sa mise en œuvre effective n'est prévue que fin 2009 et il n'est pas sûr que les acteurs parviennent à dépasser la contradiction entre les objectifs de logements et d'emplois des projets urbains et la gestion du risque. De surcroît, la transposition du projet en France n'est absolument pas envisageable dans l'immédiat pour de multiples raisons. Comme nous l'avons vu, une inondation dans l'estuaire de la Tamise aurait des conséquences humaines et matérielles bien supérieures aux effets d'une crue type 1910 en région parisienne. L'ampleur des projets urbains dépasse largement l'échelle régionale, dans la mesure où le corridor de la Tamise constitue l'ancrage du Royaume-Uni au continent européen du point de vue économique et logistique avec la ligne Eurostar. Par ailleurs, l'événementiel, avec l'accueil des jeux olympiques en 2012, confère à ce territoire des dynamiques inédites.

Toutefois le caractère innovant du projet TE2100 dans les réflexions sur les choix d'aménagements résilients qu'il implique ne peut qu'inviter à poursuivre la comparaison. Pourquoi ne pas imaginer un plan Seine restructuré autour de la question des inondations et qui soit un laboratoire de réflexions innovantes autour de la résilience de la métropole parisienne aux inondations ? Plutôt que de créer de nouveaux territoires et systèmes d'acteurs, ne peut-on pas concevoir de coordonner les multiples structures existantes autour de l'objet commun risque ? Cela renvoie également à la question des temporalités. Comment mettre en place des systèmes urbains résilients, c'est-à-dire capable de vivre avec le risque sur le long terme ? Comment dépasser le court terme des agendas politiques et économiques pour inscrire la ville dans la durée ?

Nous en revenons à la nécessité de définir un acteur régulateur qui veille à ce que, si ce n'est l'ensemble, du moins le maximum d'entrées dans le système soient privilégiées et testées aux différentes échelles de l'espace urbain. Une telle mise en œuvre de la ville durable a des conséquences pratiques non négligeables en termes d'aménagement. Cela implique que les services en charge des questions d'aménagement travaillent non seulement de manière transversale mais approfondissent également chaque entrée du système selon leurs compétences propres. Dire que le développement durable est un objet interdisciplinaire et intersectoriel ne signifie pas qu'il suffise qu'un secteur prenne en compte les domaines voisins et leurs outils pour que le système soit durable. C'est la mise en regard de l'ensemble des approches qui permet la construction progressive d'un objet commun : des territoires urbains durables. Le travail mené par l'Agence de l'Environnement avec le projet TE2100 montre que la seule

approche systémique des inondations ne peut suffire à saisir tous les enjeux de la durabilité. Si les trois piliers du développement durable sont bien pris en compte, les thématiques associées à chacun d'entre eux sont inégalement étudiées. Ainsi l'analyse du corridor de la Tamise sous l'angle de la gestion des inondations ne permet que marginalement de poser le problème de la gentrification de ces espaces, qui constitue pourtant un enjeu essentiel pour la pérennité des territoires en requalification. Dans le cadre d'un projet global de construction de territoires urbains durables, il serait nécessaire de concevoir un sous-système dont l'entrée serait la question de la justice sociale et spatiale. D'un point de vue pratique, cela pose une nouvelle fois la question des moyens attribués aux collectivités locales pour mener un tel travail. D'un point de vue scientifique nous concluons sur la nécessité de mener des projets interdisciplinaires impliquant un grand nombre de chercheurs afin de croiser le plus de regards et d'analyses possibles.

Au terme de notre travail, trois pistes principales d'approfondissement se dessinent :

- Notre réflexion sur la territorialisation du risque dans les espaces de renouvellement urbain des métropoles parisiennes et londoniennes peut être élargie à d'autres espaces. Nous avons essayé de montrer que le risque d'inondation ne pouvait être géré que s'il était intégré aux dynamiques territoriales d'un espace donné. Cela conduit à envisager la question de la réalisation d'analyses de risque par type de territoire (le risque en milieu littoral, périurbain, dans les espaces de renouvellement urbain, etc.) et à la possibilité qu'ont les États, en qualité d'experts, de rédiger des guides méthodologiques afin de faciliter la prise en compte du risque selon la nature du territoire. Dans le cadre de notre réflexion sur les espaces de renouvellement urbain, une piste ultérieure de recherche pourrait être d'appliquer une démarche similaire à la nôtre aux opérations de renouvellement urbain dans d'autres grandes villes qui ne sont pas des capitales et/ou des métropoles, afin de voir si les enjeux de gestion sont identiques et si l'on peut concevoir un modèle de gestion dans les territoires qui sont l'objet de projets de requalification, ou si au contraire il existe une spécificité des enjeux et des systèmes d'acteurs dans les agglomérations capitales (qui de plus possèdent des dynamiques métropolitaines) qui place à part nos deux terrains d'étude.

- La problématique du risque se pose en termes spécifiques dans les espaces de renouvellement urbain, mais il serait intéressant d'envisager une méthode précise d'évaluation de la vulnérabilité sociale et territoriale dans ce type d'espace afin de mieux appréhender les impacts des crues de différentes occurrences sur les aménagements en cours et de faciliter l'élaboration des plans de secours. Il ne s'agit pas seulement d'analyser et de cartographier les principaux enjeux des projets après leur mise en œuvre mais d'intégrer la question de la vulnérabilité en amont des réflexions d'aménagement. L'enjeu est de comprendre comment la vulnérabilité peut se diffuser d'un lieu à l'autre du territoire afin d'envisager comment la société peut s'y adapter. La définition d'une telle méthodologie d'analyse de la vulnérabilité

est indispensable pour approfondir la réflexion sur la manière dont les sociétés contemporaines peuvent vivre avec le fleuve et avec ses risques.

- Enfin, la réflexion systémique sur la ville durable pourrait être approfondie, en travaillant notamment sur les aspects sociaux du renouvellement urbain, ce qui pourrait d'ailleurs nourrir les études sur la vulnérabilité. Les projets de renouvellement urbain se traduisent-ils seulement par des phénomènes de gentrification ou peut-on observer des dynamiques différenciées selon la catégorie sociale et l'échelle considérée ? Quelle est la place au sein du territoire urbain des populations et des entreprises qui quittent les espaces qui sont l'objet de recompositions importantes ? Quelles pratiques les populations récemment installées dans les espaces de renouvellement urbain ont-elles de ces territoires urbains en général et des territoires du fleuve en particulier ?

Voilà autant de questions qui nous paraissent essentielles dans la poursuite de la réflexion que nous avons entreprise autour de la question de la territorialisation du risque.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages, articles, rapports de recherche.

Adger, W.N., 2003, « Building resilience to promote sustainability », *Newsletter of the International Humand Dimension Programme on Global Environemental Change*, 2003/2.

Adger, W.N., 2000, « Social and ecological resilience : are they related ? », *Progress in Human Geography*, 24,3, p. 347-364.

Adger, W.N., Brooks, N., Bentham, G., Agnew, M., Eriksen, S., 2004, *New indicators of vulnerability and adaptive capacity*, Technical Report 7. Tyndall Centre for Climate Change Research, Norwich.

Adger, W.N., Hughes, T.P., Folke, C., Carpenter, S.R., Rockström, J., 2005, « Socio-Ecological Resilience to Coastal Disasters », *Science*, vol.309, n°5737, p. 1036-1039.

Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M., 2006, « Territory, identity and spatial planning », in Tewdwr-Jones, M., Allmendinger, P. (ed.), *Territory, Identity and Spatial Planning, Spatial governance in a fragmented nation*, p. 3-21.

Ambrosino, C., Sadoux, S., 2006, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, vol 81 2/2006, p 143-150.

Angeon, V., Caron, P., Lardon, S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement Durable et Territoires*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 17 juillet 2006. <http://developpementdurable.revues.org/document2851.html>.

Antheaume, B., Giraut, F., 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires*, éditions de l'IRD, 384 p.

Appert, M., 2005, « L'art du grand écart, maîtriser la mobilité dans la région métropolitaine de Londres », *Mappemonde*, 2005-2, disponible au lien suivant : <http://mappemonde.mgm.fr/num6/articles/art05206.html>, consulté le 7/07/08.

Appert, M., 2007, « Londres 2012, 100 mètres ou course de fond ? », *Cafés géographiques*, disponible au lien suivant : http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1081, consulté le 7/07/08.

Arnell, N, 1987, « Flood insurance and floodplain management », in Handmer, J (ed.), *Flood Hazard management, British and international perspectives*, Geobooks, p. 117-133

Arnell, N., 2000, « Flood insurance », in D.J Parker (ed.) *Floods*, London Routledge, p. 412-427.

Arnould, P., Glon, E., 2005, *La nature a-t-elle encore sa place dans les milieux géographiques?*, Publications de la Sorbonne, 270 p.

Bailly, A., 1995, « Les représentations en géographie », in Bailly, A., Ferras, R., Pumain, D. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Economica, p. 369-381.

Bakker, K., Crook, E., Downing, T., Handmer, J. and Penning-Rowsell, E. C., 2000, *Hydrological risk in the Thames Valley*, Background Monograph for the Sirch Project, SIRCH Working Paper Series No 7, Middlesex University, Flood Hazard Research Centre.

Barraqué, B., Gressent, P., 2004, *La Politique de Prévention du Risque d'Inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée*, Rapport final, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés – Unité mixte de recherche CNRS 8134, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Université de Marne-la-Vallée, Université Paris XII, 122 p.

Barrows, H.H., 1923, « Geography as Human Ecology », *Annals of the American Geographers*, vol.13, n°1, p. 1-14.

Bastié, J., 1965, *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF, 624 p.

Batchelor, A., Patterson, A., 2007, « Political Modernization and the Weakening of Sustainable Development in Britain », in Krueger, R., Gibbs, D. (ed.), *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, p. 192-213.

Bayet, C., Lacousmes, P. (dir.), 2005, *Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations*, Rapport pour le programme de recherche « Intégrer la société civile dans la gestion du risque », Ministère de l'écologie et du développement durable.

Behar, D., Estebe, Ph., 1999, « L'Etat peut-il encore avoir un projet pour le territoire ? », *Politiques publiques et territoires*, mars 1999.

Behar, D., Estebe, Ph., 2007, « Faut-il un gouvernement à l'Île-de-France ? », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p 98-102.

Bertrand, C. Bertrand, G., 1992a, « Géographie (La) et les sciences de la nature », in *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Economica, 26 p.

Bertrand, C., Bertrand, G., 1992b, « Territorialiser l'environnement, un objectif pour la géographie », *Géodoc*, n°37, Institut Daniel Faucher, Université de Toulouse.

Bertrand, C., Bertrand, G., 2002, *Une géographie traversière, l'environnement à travers territoires et temporalités*, Editions arguments, 311 p.

Bertrand, G., 1991, *Nature (La) en géographie*, un paradigme d'interface, Géodoc, Institut de géographie, UTM, 34, 26 p.

Berque, A., 1997, *Logique du lieu et oeuvre humaine*, Ousia, 276 p.

Beucher S., 2007a, « Développement durable, aménagement et acteurs, exemple du risque d'inondation dans l'Est londonien » in Veyret, Y. (dir.), *Le développement durable*, Armand Colin, p. 315-320.

Beucher S., 2007b, « Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne : une territorialisation impossible ? », *Annales de Géographie*, n°657, p. 470-492.

Beucher S., 2008, « La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système de gouvernance du risque efficace? », *L'Information Géographique*, à paraître.

Beucher, S., Reghezza, M., 2004, *Les risques*, Bréal, 205 p.

Beucher, S. Reghezza, M., 2008, « Gérer le risque dans une métropole : le système français face à l'inondation dans l'agglomération parisienne ». *Environnement urbain / Urban Environment (2)2008. p.a1 – a10*, disponible au lien suivant :

http://www.vrm.ca/EUUE/vol2_2008/BeucherSRechezzaZittMa1a10.pdf.

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner B., 1994, *At Risk : Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, London : Routledge, 284 p.

Bombard, P., Delmas, L., 2006, « Gestion à la source des eaux pluviales urbaines: cas du ru de la Lande », *17èmes Journées Scientifiques de l'Environnement: le Citoyen, la Ville et l'Environnement*, 23-24 mai 2006, Collection HAL Archives ouvertes (<http://hal.archives-ouvertes.fr/JSE2006>).

Bonneville, M., 2004, « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, décembre 2004, p. 7-16.

Booth, P., 2003, « La réforme du droit de l'urbanisme en Angleterre et en France », *Urbanisme*, n°329, mars-avril 2003, p. 58-61.

Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (ed.), 2007, *Spatial Planning Systems of Britain and France, a comparative analysis*, Routledge, 229 p.

Booth, P., Nelson, S., Paris, D., 2007, « Actors and instruments in the planning systems », in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (ed.), *Spatial Planning Systems of Britain and France, a comparative analysis*, Routledge, p. 67-82.

Bourrelie, P-H., Deneufbourg, G., De Vanssay, B., 2000, *Les catastrophes naturelles, le*

grand cafouillage, Osman Eyrolles Santé & Société, 262 p.

Bravard, J-P, 2000, *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques*, Sedes, 287 p.

Bravard, J-P, Pourtier, R., 2003, « Les territoires de l'eau », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, vol.3.

Brenner, N., 1999, « Beyond state-centrism ? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies », *Theory and Society*, 28, p. 39-78.

Brenner, N., 2001, « The limits to scale ? Methodological reflections on scalar structuration », *Progress in Human Geography* 25, 4, 2001, p. 591-614.

Brenner, N., 2004, « Urban governance and the production of new spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy* 11, 3, 447-488.

Breuillard, M., 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, 428 p.

Breuillard, M., 2002, « Dévolution, régionalisation et développement régional en Grande Bretagne », *Hommes et Terres du Nord*, 3-2002, p. 14-23.

Breuillard, M., Stephenson, R., Sadoux, S., 2007, « Institutional frameworks and planning processes », in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (ed.), *Spatial Planning Systems of Britain and France, a comparative analysis*, Routledge, p. 50-66.

Brodhag, C., 1999, « Les enjeux de l'information en langue française sur le développement durable », *Université d'Été Francophone développement durable et système d'information*, Saint-Etienne, 5-9 juillet.

Brunel, S., 2004, *Le développement durable*, Que sais-je ?, PUF, 127 p.

Brunet, R., Ferras, R., Théry, H. (dir.), 1992, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Montpellier, Reclus, La documentation française, 518 p.

Buckle, P. Marsh, G., Smale, S., 2000, « New approaches to assessing vulnerability and resilience », *Australian Journal of Emergency Management*. Winter 8-14.

Buckle, P., Marsh, G., Smale, S., 2001, *Assessing Resilience and Vulnerability, Principles, Strategies and Actions : Guidelines*. Emergency Management Australia.

Bulpitt, J., 1983, *Territory and Power in the UK, An interpretation*, Manchester University Press, 246 p.

Burton, I., Kates, R., 1964, « Perception of natural hazards in resources management », *Natural Resources Journal*, vol.3, p. 412-414.

Burton, I., Kates, R.W., White, G.F., 1993, *The Environment as Hazard*, 2nd edition,

New York, Guilford press, 290 p.

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.

Cannon, T., 2000, « Vulnerability analysis and disasters », in Parker D. J. (ed.), *Floods*. London, Routledge, p. 45-55

Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J., Abel, N., 2001, « From Metaphor to Measurement : Resilience of What to What », *Ecosystems*, vol.4, n°8, p. 765-781.

Carré, C., Chouli, E., Deroubaix, J-F, 2006, « Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité », *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 29 avril 2006, disponible au lien suivant : <http://developpementdurable.revues.org/document2674.html>, consulté le 7/07/08.

Chalas, Y., 1998, « L'urbanisme comme pensée pratique, pensée faible et débat public », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, p. 205-214.

Chaline, C., Papin, D., 2004, *Le Royaume-Uni ou l'exception britannique*, Ellipse, 192 p.

Chardon, A-C, 1994, « Etude intégrée de la vulnérabilité de la ville de Manizales (Colombie) aux risques naturels », *Revue de géographie alpine*, n°4, p. 97-111.

Coanus T. (coord.), 2001, *Risques et Territoires*, colloque international organisé par l'UMR CNRS 5600, 16-18 mai 2001, ENTPE, Vaux-en-Velin. Recueil des textes de communications, vol.1 : La connaissance scientifique et technique des risques territorialisés, 251p. - vol.2 : La gestion des risques territorialisés, 288 p. - vol.3 : Perception du risque : regards institutionnels, regards « ordinaires », 308 p.

Cotgrove, Stephen F., 1982, *Catastrophe or cornucopia : The environment, politics, and the future*. Chichester Sussex ; New York: Wiley, 166 p.

Cullingworth, J.B, Nadin,V., 1997, *Town and country planning in the UK*, Twelfth Edition, London, Routledge, 392 p.

Cullingworth, J.B., Nadin, V., 2002, *Town and country planning en the UK*, 13th Edition, London, Routledge, 481 p.

Cullingworth, J.B., Nadin, V., 2006, *Town and country planning en the UK*, 14th Edition, London, Routledge, 588 p.

Cutter, S.L., 1996, « Vulnerability to environmental hazards », *Progress in Human Geography*, 20 (4), p. 529-539.

Cutter, S.L., 2006, *Hazards, Vulnerability and Environmental Justice*, Earthscan,

London, Sterling, VA, 418 p.

Cutter, S.L. (ed.), 1994, *Environmental risks and hazards*, Prentice Hall, 413 p.

Cutter, S.L., Boruff, B.J., and Shirley, W.L., 2003, « Social Vulnerability to Environmental Hazards », *Social Science Quarterly*, vol. 84 (2), p. 242-261.

Cutter, S.L., Mitchell, J.T., Scott, M.S., 2000, « Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County, South Carolina », *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 90 (4), p. 713-137.

Cvetkovitch, G., Earle, T.C., 1992, « Environmental hazards and the public », *Journal of Social Issues* 48, p. 1-20.

D'Ercole, R., Metzger P., 2002, *Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito*, Coleccion Quito Metropolitano, MDMQ_IRD, Quito, Ecuador, 226 p.

D'Ercole R., 1991, *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*, Thèse de doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble, 460 p.

D'Ercole, R., 1994, « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologies, modes d'analyse », *Revue de Géographie alpine*, n°4, tome LXXXII, p. 87-96.

Dauphiné, A., 2001, *Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Armand Colin, 288 p.

Dauphiné, A., Provitolo, D., 2007, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, n°654, 2007, p. 115-125.

De Vanssay, B., 2003, « Quand les sciences humaines éclairent l'analyse des risques... », *Pouvoirs Locaux*, n°56, mars 2003, p. 53-57.

Debarbieux, B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'espace géographique*, n°2, 1995, p. 97-112.

Debarbieux, B., Vanier, M. (dir.), 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'Aube, Datar, 267 p.

Decrop, G., Galland, J., 1998, *Prévenir les risques ? De quoi les experts sont-ils responsables ?*, Ed. De l'Aube, Paris, 217 p.

Demangeon, A., 1933, *Paris, la ville et sa banlieue*, ed. Bourrellet, Paris, 62 p.

Di Méo, G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, 317 p.

Di Méo, G., 2000, « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? », in Lévy, J., Lussault, M. (dir.) : *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographes à Cerisy*, Paris, Belin, p. 37-48.

Di Méo, G., 2003, « Territoires, Etats, nations et aménagement », in Ciattoni, A, Veyret Y. (dir.), *Les fondamentaux de la géographie*, Armand Colin, 219 p.

Doak, J., Parker, G., 2005, « Networked Space ? The Challenge of Meaningful Participation and the New Spatial Planning in England », *Planning Practice and Research*, vol. 20, n°1, p. 23-40.

Douglas, M., 1986, *Risk Acceptability According to the Social Sciences*. London : Routledge & Kegan Paul, 115 p.

Dubois-Maury, J., 2004, « La participation des propriétaires au renouvellement urbain », *Cahier du Gridauh*, n°10, 2004, p. 81-96.

Dubois-Maury, J., Chaline, C., 2004, *Les risques urbains*, Armand Colin, 2^e édition, 210 p.

Dubresson, A., Jaglin, S., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés », in Antheaume, B., Giraut, F., *Le territoire est mort, Vive les territoires*, éditions de l'IRD, p. 337-352.

Dwyer, A., Zoppou, C., Nielsen, O., Day, S., Roberts, S., 2004, *Quantifying Social Vulnerability : A methodology for identifying those at risk to natural hazards*. Australian Government/Geoscience Australia, Canberra.

Emilianoff, C., 2004, « Urbanisme durable ? », *Ecologie et politique*, n° 29, p. 15-19.

Estebe P., Le Galès P., 2003, « La métropole parisienne à la recherche du pilote ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2003/3, n°107, p. 345-356.

Ewald F., 1996, *Histoire de l'Etat providence : les origines de la solidarité*, Grasset, 317 p.

Fabiani, J-L, Theys J., 1987, *La société vulnérable*, Presses de l'Ecole normale supérieure, 674 p.

Faugères, L., 1990, « Géographie physique et risques naturels », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n° 2, p. 89-98.

Faugères, L., 1995, « Risques naturels, risques urbains », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 2, 89 p.

Faugères, L., Neboit, R., 1991, « Risques naturels et sociétés », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 3, p. 178-260.

Fink E., 1994, *Proximité et distance*, Millon, J., ed, Grenoble, 265 p.

Fleming, G. (ed.), 2002, *Flood Risk management*, Thomas Telford, 280 p.

Fleury, A., 2007, *Les espaces publics dans les politiques métropolitaines. Réflexions au*

croisement de trois expériences : de Paris aux quartiers centraux de Berlin et Istanbul, thèse de doctorat soutenue le 14/12/2007 à l'Université de Paris I.

Fordham, M., 1992, *Choice and constraint in flood hazard mitigation: the environmental attitudes of floodplain residents and engineers*, unpublished PhD thesis, Middlesex University, Enfield, UK.

Fordham, M., 2000, « Participatory Planning for flood mitigation. Models and approaches » in Parker, D.J. (ed.), *Floods*, London Routledge.

Foucher, M., 1982, « Esquisse d'une géographie humaine des risques naturels », *Hérodote*, n° 24, p. 40-67.

Foucher, V., 2007, « Le SDRIF, illustration d'une décentralisation achevée ? », *Pouvoirs locaux*, n°73, mai 2007, p. 41-48.

Fourcaut, A. (dir.), 1988, *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*, l'Harmattan, 317 p.

George, P., 1950, *Etudes sur la banlieue de Paris*, A. Colin, 184 p.

Gervais-Lambony Ph., 2003, *Territoires citadins, 4 villes africaines*, Belin, 271 p.

Ghiotti, S., 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement Durable et Territoires*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le : 10 février 2006, <http://developpementdurable.revues.org/document1742.html>

Gibbs, D., Krueger, R., 2007, « Containing the Contradictions of Rapid Development? New Economy Spaces and Sustainable Urban Development », in Krueger, R., Gibbs, D. (ed.), *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press , p. 95-122.

Giddens, A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Ed. l'Harmattan, 192 p.

Gilbert, C., 2003, « La fabrique des risques », in Bourdin, A. (dir.), « Faut-il une sociologie du risque? », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol CXIV, PUF, p 55-92.

Gilbert, C., 2003, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs Locaux*, n°56, mars 2003, p 48-52.

Goetghebeur, R., 2003, *Evaluation de la politique du risque d'inondation, le plan de prévention du risque d'inondation de la Marne dans le département du Val-de-Marne*, Mémoire de maîtrise dirigé par Y. Veyret et soutenu en 2003 à l'Université de Paris-X.

Goode, D., Munton, R., 2006, « The quest for sustainable development at the GLA », in Tewdwr-Jones, M., Allmendinger, P. (ed.), *Territory, Identity and Spatial Planning, Spatial*

governance in a fragmented nation, p. 237-254.

Green, C., 1998, « Flood hazard management » in Hershy, R.W.& Fairbridge, R.W.(eds), *Encyclopedia of hydrology and water resources*, Kluwer academic publications, Dordrecht.

Green, C., 2003, « Synergy or conflict ? The potential relationships between the insurance industry and government in the UK », Paper given at *the Geneva Association More 18 Seminar, Vouliagmeni, Greece*, November 2003.

Green, C., 2003, « The Water Framework, a poisoned chalice ? », Paper given at the *RGS-IBG Annual Conference*, London 2003.

Green, C. and Penning-Rowsell, E., 2002, *Flood risk and insurance : startegic options for the insurance industry and government*, Flood Hazard Research Centre, Middlesex University, 32 p.

Green, C. and Penning-Rowsell, E., 2004, « Flood Insurance and Government: “Parasitic” and “Symbiotic” Relations », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 29 n°3, July 2004, p. 518-539.

Green, C., Tunstall, S., Fordham, M., 1991, « The Risks from Flooding :Which Risks and Whose Perception? », *Disasters*, vol. 15, n° 3, p. 227-236.

Guigou, B., 2007, « Politiques d'habitat, mixité sociale, et grands projets. Les ambitions et contradictions de *Thames Gateway* », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°146, mars 2007, p. 172-179.

Guy, S., Henneberry, J., 2004, « Îlots de développement en Grande-Bretagne », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, décembre 2004, p. 75-82.

Hall, P., 2006, « London, A Millenium-long battle, a millenial truce ?», in Tewdwr-Jones, M., Allmendinger, P. (ed.), *Territory, Identity and Spatial Planning, Spatial governance in a fragmented nation*, p. 167-181.

Hall, P., 2007, « Des *Docklands* à *Thames Gateway* : rééquilibrer le développement de Londres vers l'est », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°146, mars 2007, p. 39-46.

Handmer, J., 2003, « We are all vulnerable », *The Australian Journal of Emergency Management*, vol. 18 n°3, august 2003, p. 55-60.

Handmer, J. (ed.), 1987, *Flood Hazard Management : British and international perspectives*, Geobooks, 308 p.

Handmer, J.W., 2000, « Flood Hazard and sustainable development », in Parker, D.J. *Floods*, Routledge, p. 276-286.

Handmer, J.W., Penning-Rowsell, E.C. (ed.), 1990, *Hazards and the Communication of Risk*, Aldershot : Gower Technical, 335 p.

Hardy S., Sierra A., 2005, «Territoires et acteurs des risques « naturels » en Amérique latine. Le cas des villes de Managua (Nicaragua) et de Quito (Equateur) », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 82 (1), p. 85-95.

Haughton, G., Rowe, I. and Hunter, C., 1997, « Thames Gateway and the re-emergence of regional strategic planning : the implications for water resource management », *Town Planning Review*, 68 (4), p. 407-422.

Healey, P., 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies, Towards a relational planning for our times*, Routledge, The RTPi Library Series, 328 p.

Heude J., 2005, « Le risque d'inondation, les acteurs et les stratégies de prévention dans le bassin Missouri-Mississippi », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 82 (1), p. 96-105.

Hewitt, K., 1971, *The hazardousness of a place*, University of Toronto Press, 154 p.

Hewitt, K., 1997, *Regions of Risk : A Geographical Introduction to Disasters*, Harlow, UK: Addison Wesley, Longman, 389 p.

Hewitt, K. (ed.), 1983, *Interpretation of Calamity*, Winchester : Allen & Unwin, 382 p.

Home, R., 2004, « Partnership, process and planning in estuary management, the case of the Lower Thames », in Deakin, M, Dixon-Gough R., Mansberger, R. (ed.), *Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management*, Ashgate, p. 5-15.

Hubert, G., De Vanssay, B., 2005, *Le risque d'inondation et la cartographie réglementaire, Analyse de l'efficacité, des impacts et de l'appropriation locale de la politique de prévention*, Programme de recherche « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », Ministère de l'Ecologie et de Développement Durable, février 2005.

Hutter, G., 2007, « Strategic Planning for Long-Term Flood Risk Management: Some Suggestions for Learning How to Make Strategy at Regional and Local Level », *International Planning Studies*, vol. 12, issue 3, august 2007, p. 273-289.

IAURIF, 2003, « Les risques majeurs en Île-de-France, connaître pour mieux maîtriser », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°138, juillet 2003, 200 p.

IAURIF, 2004, « Le fleuve, un système, des territoires, des acteurs », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°141, avril 2004, 244 p.

IAURIF, 2005, « Les risques majeurs en Île-de-France, aménager pour prévenir », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°142, août 2005, 220 p.

IAURIF, 2006, *Le fleuve, élément incontournable pour un développement régional durable*, septembre 2006, 39 p.

IAURIF, 2007, « Grands projets urbains en Europe, conduire les changements dans les métropoles », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°146, mars 2007, 208 p.

Imrie, R., Raco, M., 2003, *Urban renaissance ? New Labour, community and urban policy*, Policy Press, 294 p.

Jacquot, H., 2004, « Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain », *Cahier du Gridauh*, n°10, 2004, p. 7-18.

Johnson C., Tunstall S. and Penning-Rowsell E., 2005, « Floods as catalysts for policy change : historical lessons from England and Wales », *International Journal of Water Resources Development* vol. 21, n°4, p. 561-75.

Johnston, R., 2001, « Out of the 'moribund backwater' : territory and territoriality in political geography », in *Political Geography* 20 (6), p. 677-693.

Johnston, R., Gregory, D., Pratt, G., Watts, M. (ed.), 2000, *The dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishing, 4th Edition, 958 p.

Jouve, B., Booth, P. (dir.), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, 335 p.

Kasperson, J.X, Kasperson, R.E., Turner, B.L., (eds), 1995, *Regions at Risk : Comparisons of Threatened Environments*, United Nations University Press, 586 p.

Kasperson, R.E, 1986, « Six propositions for public participation and their relevance for risk communication », *Risk Analysis* 6, p. 275- 281.

Kasperson, R.E, Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J.X., Ratick, S., 1988, « The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework ». *Risk Analysis*, 8 (2), p. 177-187.

Kates, R., 1962, *Hazard and Choice Perception in Flood Plain Management*. Research Paper n°78, University of Chicago Department of Geography.

Kates, R., 1970, *Natural Hazard in Human Ecological Perspective : Hypotheses and Models*. *Natural Hazards Research*. Working Paper 14, Boulder.

Kates, R.W., 1962, *Hazard and Choice Perception in Flood Plain Management*.

University of Chicago, Department of Geography, Research Paper n°78.

Kates, R.W., Burton I., (ed.), 1986, *Geography, Resources, and Environment, Volume II, Selected Writings of Gilbert F. White*, The University of Chicago Press, 376 p.

Kerven G.Y., Rubise P., 1991, *L'archipel du danger*, Paris, Economica, 439 p.

Klein, R., Nicholls, R., Thomalla, F., 2004, « Resilience to natural hazards, how useful is the concept ? », *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, vol. 5 issue 1-2, p. 35-45.

Krueger, R., Gibbs, D. (ed.), 2007, *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, 310 p.

Kunreuther, H., Slovic, P., 1986, « Decision Making in Hazard and Resource Management », in *Geography, Resources, and Environment, Volume II, Themes from the Work of Gilbert F. White*, edited by Robert W. Kates and Ian Burton, The University of Chicago Press.

Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces, 2004, *Pré-étude « paysage industriel de la Seine-Amont »*, rapport de synthèse 5 janvier 2004.

Lacoste, Y. (dir.), 1982, « Terres à haut risque », *Hérodote*, n° 24, 157 p.

Laganier, R., 2006, « La territorialisation du risque d'inondation en questions », in Laganier R. (ed.) *Territoires, inondation et figures du risque ; la prévention au prisme de l'évaluation*, l'Harmattan, itinéraires géographiques, p. 19-40.

Laganier, R. (ed.), 2006, *Territoires, inondation et figures du risque ; la prévention au prisme de l'évaluation*, l'Harmattan, itinéraires géographiques, 257 p.

Laganier R., Salvador P.-G., (coord.), 2001, *Hydrosystèmes, paysages, territoires*, colloque organisé par le Laboratoire de Géographie des Milieux Anthropisés, Université des Sc. et Technologies de Lille, 6-8 septembre 2001, Lille, 140 p.

Laganier, R., Villalba, B., Zuindeau, B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement Durable et Territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 1^{er} septembre 2002, disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/document774.html>, consulté le 7/07/08

Lambert, R., 1996, *Géographie du cycle de l'eau*, Presses Universitaires du Mirail, 1996, 439 p.

Lambert, R., Prunet C., 2000, « L'approche géographique de l'inondation : l'exemple de la Garonne à l'aval de Toulouse », in Bravard, J-P., *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques*, Sedes.

Lascoumes, P., Le Galès, P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 371 p.

Latour, B., 1999, *Politiques de la nature : Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 283 p.

Lecroart, P., 2007, « Stratégies, acteurs et grands projets : quelques repères », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°146, mars 2007, p. 30-38.

Lecroart, P., Palisse, J-P., 2007, « Grands projets urbains en Europe: quels enseignements pour l'Île-de-France », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°146, mars 2007, p. 5-29.

Le Galès P., 2003a, « Gouvernement urbain », in Lévy, J., Lussault, M. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, p. 422-424.

Le Galès, P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, L'Harmattan, 319 p.

Le Galès, P., 2003, *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 454 p.

Le Galès, P., 2006, « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars 2006, 119 p.

Lees, L., 2003, « Visions of 'urban renaissance' : the Urban Task Force report and the Urban White Paper », in Imrie, R., Raco, M. (ed.), *Urban renaissance ? New Labour, community and urban policy*, Policy Press, p. 61-82.

Lefebvre, H., 2000, *La production de l'espace*, 4^e édition (1^{ère} édition 1985), Ed. Anthropos, 485 p.

Lefèvre, C., 2006, « Gouvernement, gouvernance », in « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars 2006, p. 13-15.

Lefèvre, C., 2007, « Londres et Paris : deux métropoles aux antipodes », *Pouvoirs locaux*, n°73, p. 92-97.

Leloup, F., Moyart, L., Pecqueur, B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie, Économie, Société*, 2005/4, vol.7, p. 321-332.

Lévy, J., 1993, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? *EspacesTemps, Les cahiers*, 51-52, *Les apories du territoire. Espaces, couper/coller*, p. 102-142.

Lévy, J., 1999, *Le tournant géographique*, Paris, Belin, 399 p.

Lévy, J., 2003 a, « Echelle », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.

Lévy, J., 2003 b, « Lieu », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.

Lévy, J., Lussault, M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1033 p.

Lussault, M., 2007, *L'homme spatial*, Seuil, 2007, 364 p.

Lorrain, D., 1998, « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, p. 85-92.

Machin, H., 1990, « Paris et Londres : leçons à tirer d'une autre politique d'aménagement, in *Ile-de-France : pouvons-nous éviter le scénario catastrophe ?*, Colloque de Créteil, 9-10 fév., 1990, Paris Economica, p. 40-57.

Mancebo, F., 2006, *Le développement durable*, A. Colin, 269 p.

Marconis, R., 2006, « France : recompositions territoriales », *Documentation photographique*, Dossier n° 8051, La documentation Française.

Martin, C., Paquot, T., 2003, « Les choix urbains de Choisy-le-Roi », *Urbanisme*, n°329, mars-avril 2003, p.24-31.

Mathevet, R., Mauchamp, A., Lifran, R., Poulin, B., Lefebvre, G., 2003, « Interactions territoriales, dynamique des usages et de la biodiversité dans les zones humides du delta du Rhône : une approche par la modélisation multi-agents », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 4, p. 417-429.

Maytraud, T., 2005, « L'aménagement face au ruissellement pluvial : l'exemple de la Seine-Saint-Denis », *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France*, n°142, août 2005, p. 146-157.

Merlin, P., 2002, *L'aménagement du territoire*, PUF, 448 p.

Merlin, P., 2003, *L'Ile-de-France, Hier, aujourd'hui, demain*, La documentation Française, 160 p.

Meschinet de Richemond N., 1997, *Les inondations catastrophiques sur la bordure montagneuse du Roussillon : dégâts et sinistrés*, thèse de doctorat de géographie, université Paris X –Nanterre, 431 p.

Meschinet de Richemond N., 2003, « Statut et perception des catastrophes passées : vers une histoire géopolitique des risques naturels », in, Moriniaux, V. (coord.), *Les risques*, Nantes, éd. du Temps, p. 138-156.

Meschinet de Richemond, N., 2004, « Les risques et leur gestion passée », in Veyret, Y., *Géographie des risques naturels en France*, Hatier, p 25-39.

Metzger, P., D'Ercole, R., 2008, « Enjeux territoriaux et vulnérabilité », *Colloque Vulnérabilités sociétales, risques et environnement. Comprendre et évaluer*, Université Toulouse le Mirail, 14, 15 et 16 mai 2008, communication orale.

Michon, P., 2005, *Des docks aux Docklands, Modalités morphologiques et politiques d'un nouveau morceau de ville*, thèse de doctorat sous la direction de Jacques Bonnet, soutenue le 10 décembre 2005 à l'Université de Lyon III.

Milani, Carlos R. S., 1999, « La globalisation, les organisations internationales et le débat sur la gouvernance », in Beaud, M. (dir.), *Mondialisation, les mots et les choses*, Paris: GEMDEV/Karthala, 1999, p. 169-185.

Mileti, Dennis S., 1999, *Disasters by Design : A Reassessment of Natural Hazards in the United States*, Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 376 p.

Mitchell, J.K., 2000, « What's in a name ? : Issues of terminology and language in hazards research », *Environmental Hazards* 2 (3), p. 87-88.

Mitchell, J.K., Devine, N. and Jagger, K., 1989, « A contextual model of natural hazards », *Geographical Review*, 79 (4), p. 391-409.

Motte, A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, ed. Certu, ouvrages du PUCA, 90 p.

Muller, P., 2008, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 7^e édition révisée, 128 p.

November, V., 2002, *Les territoires du risque*, Peter Lang, Bern, 332 p.

Nye, M., Rydin, Y., 2006, *Evaluating sustainable housing construction standards in the London plan and the GLA's draft SPG for sustainable design and construction*, SUSCON Project, Centre for Environmental Policy and Governance London School of Economics and Political Science, May 2006.

O' Riordan, T., 1981, *Environmentalism*, Pion, 409 p.

O' Riordan, T., 1986, « Coping with Environmental Hazards », in *Geography, Resources, and Environment, Volume II, Themes from the Work of Gilbert F. White*, edited by Robert W. Kates and Ian Burton, The University of Chicago Press, p 272-309.

Palm, R., 1990, *Natural hazards : An integrative framework for research and planning*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 184 p.

Paquot, T., 2007, « Urbanisme », *Urbanisme*, février 2007, hors série n°30, p. 79-80.

- Pardé, M., 1937, *Les inondations désastreuses de mars 1936 et de janvier février 1937 aux Etats-Unis*, Union internationale de Secours, Genève, 25 p.
- Pardé, M. , 1968, *Fleuves et rivières*, Armand Colin, 243 p.
- Parker, D.J. (ed.), 2000, *Floods*, London Routledge, 808 p.
- Parker, D.J., 1995, « Floodplain development policy in England and Wales », in *Applied Geography*, 15 (4), p. 341-363.
- Parker, D.J., 1996, « Revealed and perceived values of flood hazard zones », *Proceedings of the European seminar on water geography, September 1996, Erasmus, London Water Seminar* p. 23-36.
- Parker, D.J., Penning-Rowsell E.C., 1980, *Water Planning in Britain*, London Georges Allen & Unwin, 477 p.
- Parker, D.J., Penning-Rowsell, E., 2002, *The case for flood protection for London and the Thames gateway*, Report prepared for the Environment Agency.
- Peltier, A., 2005, *La gestion des risques naturels dans les montagnes d'Europe occidentale, Etude comparative du Valais (Suisse), de la Vallée d'Aoste (Italie) et des Hautes-Pyrénées (France)*, thèse de géographie soutenue à Toulouse le 9 décembre 2005, 741 p.
- Penning-Rowsell, E.C, 1987, « The power behind the flood scene », in *Flood hazard management : British and international perspectives*, Handmer, J. (ed) Geobooks, p. 61-78.
- Penning-Rowsell, E.C., 1991, *Facilitating inter-disciplinarity: the major challenge for water management researchers and educators*, Paper presented at the Waterscapes '91' Conference, Saskatoon, Canada, 3-8 June 1991, Middlesex Polytechnic, Flood Hazard Research Centre, p. 494-533.
- Penning-Rowsell, E., Johnson C., Tunstall S., 2006, « 'Signals' from pre-crisis discourse : lessons from UK flooding for global environmental policy change? » *Global Environmental Change* 16, p. 323-339.
- Penning-Rowsell, E.C, Tunstall, S., 1996, « Risks and Resources: Defining and Managing the Floodplain », in Anderson M.G., Walling, D.E, Bates, P.D, *Floodplains processes*, John Wiley & Sons, p. 494-533.
- Penning-Rowsell, E.C., Green, C.H., 2000, « Enhanced appraisal of flood alleviation benefits : New approaches and lessons from experience », in *Floods*, D.J. Parker (ed.), London, Routledge, p. 214-237.
- Penning-Rowsell, E.C., Tunstall, S., 1997, *The weak Link in the Chain : Flood Warning Dissemination*, Paper presented at the RIBAMOD Workshop, Padova, Italy, 25-26 September 1997, FHRC, Middlesex University.

- Peretti-Watel, P. 2000, *Sociologie du risque*, Armand Colin, 286 p.
- Peretti-Watel, P., 2001, *La société du risque*, La Découverte, coll. « Repères », 124 p.
- Pigeon, P., 2005, *Géographie critique des risques*, Economica, 217 p.
- Pigeon, P., 2007, « Les plans de prévention des risques (PPR) : essai d'interprétation géographique », *Géocarrefour*, vol. 82, 1-2/2007, p. 27-34.
- Pinson, G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes, P., Le Galès, P., dir., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, p. 199-233.
- Piron, O., 2002, *Le renouvellement urbain, analyse systémique*, La Documentation française, PUCA, 138 p.
- Pye, D.J., 1996, « Flood insurance : availability and pricing », *Journal of the Insurance Institute*, London, 84, p. 14-16.
- Quilichini, P., 2004, « La répartition des compétences entre les collectivités publiques », *Cahier du Gridauh*, n°10, 2004, p. 21-33.
- Raco, M., 2005, « Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities », *Antipode*, vol. 37 n°2, p. 324-347.
- Raco, M., 2007, « Spatial Policy, Sustainability and State Restructuring, A Reassessment of Sustainable Community Building in England », in Krueger, R., Gibbs, D. (ed.), *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, p. 214-237.
- Raco, M., Henderson, S., 2006, « Sustainable Urban Planning and the Brownfield Development Process in the United Kingdom : Lessons from the Thames Gateway », *Local Environment*, vol. 11, n°5, p. 499-513.
- Raco, M., Parker, G., Doak, J., 2006, « Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 24, p. 475-496.
- Rayner, S., Cantor, R., 1987, « How Fair is Safe Enough ? The Cultural Approach to Social Technology Choice », *Risk Analysis*, 7 (1), p. 3-9.
- Reghezza, M., 2005, « La ville, un « territoire du risque » privilégié ? Quand la représentation est un facteur de vulnérabilité », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2005-1, p. 106-115.
- Reghezza, M., 2006, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine: la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, thèse de doctorat, 363 p.

Rhodes, R.A.W., 2003, *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 235 p.

Rodrigues-Malta, R., 2004, « Une vitrine métropolitaine sur les quais. Villes portuaires au sud de l'Europe », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, décembre 2004, p. 93-102.

Rosenthal, M., 1983, *Constable: the painter and his landscape*, Yale University Press, London, 255 p.

Roussel, F-X., 2003, « Penser la ville. Ville renouvelée, renouvellement urbain, une page de la mutation des villes en train de s'écrire ? », in El-Hagggar, N., Paris, D., Shahrouf, I., *La ville en débat*, l'Harmattan, p. 167-181.

Rydin, Y., Thornley, A., Scanlon, K., Karen, W., 2002, « The Greater London Authority – a Clash of Organisational Cultures », LSE London, *Discussion Paper Number 6*, mars 2002.

Sack, R.D., 1986, *Human territoriality, its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge, 256 p.

Sack, R.D., 1997, *Homo Geographicus*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 292 p.

Sack, R.D., 2000, « Classics in human geography revisited, *Human territoriality : its theory and history*, author's response », *Progress in human geography*, 24, 1, p. 91-99.

Scarwell, H-J., Roussel, I., 2006, « Le développement durable, un référentiel pour l'action publique entre attractivité et tensions », *Territoire en mouvement*, 2006-1, p.23-33.

Scarwell, H-J., 2006, « Les nouveaux territoires de gestion du risque », in Laganier, R. (ed.), *Territoires, inondation et figures du risque ; la prévention au prisme de l'évaluation*, l'Harmattan, itinéraires géographiques, p. 217-239.

Scarwell, H-J., Laganier, R., Kaszynski, M., 2005, « La ville et l'enjeu du développement durable », *Développement durable et territoire*, Dossier 4, mis en ligne le 18 novembre 2005, disponible au lien suivant :

<http://developpementdurable.revues.org/document662.html>, consulté le 07/07/08.

Simon, H.A., 1957, *Models of Man : Social and Rational*, New York : John Wiley and Sons, 279 p.

Slovic, P., 1987, «Perception of Risk», *Science*, p. 280-285.

Smith, N., 2000, «Scale», in Johnston, R., Gregory, D., Pratt, G., Watts, M. (ed.), *The dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishing, 4th Edition, p. 724-727.

Soulinac, F., 1993, *La banlieue parisienne, cent cinquante ans de transformations*, La documentation Française, 217 p.

Stoker G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale de sciences sociales*, 155, mars, p. 19-30.

Swyngedouw, E., 2007, « Impossible "Sustainability" and the Postpolitical Condition », in Krueger, R., Gibbs, D. (ed.), *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, p. 13-40.

Tapsell, S. M., Penning-Rowsell, E. C., Tunstall, S. M. and Wilson, T. L., 2002, « Vulnerability to flooding: health and social dimensions », in « Flood risk in a changing climate. Papers of a Discussion Meeting organized and edited by D. Cox, J. Hunt, P. Mason, H. Wheeler and P. Wolf. 15 July 2002 », *Philosophical Transactions of The Royal Society Mathematical, Physical and Engineering Sciences* Vol. 360, n° 1796, p. 1511-1525.

Tewdwr-Jones, M., Allmendinger, P. (ed.), 2006, *Territory, Identity and Spatial Planning, Spatial governance in a fragmented nation*, 380 p.

Theys, J., 2002, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement Durable et Territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 23 septembre 2002, disponible au lien suivant : <http://developpementdurable.revues.org/document1475.html>, consulté le 7/07/08.

Theys, J., 2003, « La gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement Durable et Territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 1 novembre 2003, disponible au lien suivant : <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>, consulté le 7/07/08.

Thornley, A., Rydin, Y., Scanlon, K., West K., 2002, « The Greater London Authority – Interest Representation and the Strategic Agenda », LSE London, *Discussion Paper Number 8*, mars 2002.

Tobin, G.A., Montz, E.B., 1997, *Natural hazards, explanation and integration*, The Guilford Press, 388 p.

Torres, E., 2002, « Adapter localement la problématique du développement durable: rationalité procédurale et démarche-qualité », *Développement durable et Territoires*, dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 1^{er} septembre 2002, disponible au lien suivant : <http://developpementdurable.revues.org/document878.html>, consulté le 7/07/08.

Torry, W.I., 1979, « Hazards, hazes, and holes : a critique of 'The Environment as Hazard' and general reflections on disaster research », *Canadian Geographer*, xxiii (4).

Travers, T., 2006, « The Greater London Authority: The Government's proposals for additional powers and responsibilities for the Mayor and Assembly, A response to the consultation paper », LSE London, février 2006.

Tricart, J., 1972, *La terre, planète vivante*, PUF, 184 p.

Tricart, J., 1981, « Ecologie et géographie », in Cunha, A., Greer-Wootten, B., Racine, J-B, *Terrains vagues et terres promises*, PUF, 299 p.

Tricart, J., 1992, « Dangers et risques naturels et technologiques », *Annales de Géographie*, n° 565, vol.101, p. 257-288.

Tuan, Y-F., 1977, *Space and place : The perspective of experience*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 137 p.

Verhage, R., Baker, M., Boino, P., 2007, « Strategic spatial planning at the metropolitan level, The cases of Manchester and Lyon », in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (ed.), *Spatial Planning Systems of Britain and France, a comparative analysis*, Routledge, p. 83-98.

Veyret, Y (dir.), 2003, *Les risques*, Sedes, 255 p.

Veyret, Y., 2002, « Problématiques, enjeux théoriques et épistémologiques pour la géographie », in Carroué, L et al., *Limites et discontinuités en géographie*, Dossier des Images Economiques du Monde, Sedes, p. 22-26.

Veyret, Y., 2004, *Géographie des risques naturels en France*, Hatier, initial, 251 p.

Veyret, Y., Beucher, S., Bonnard, J-Y, 2005, « Risques naturels et territoire », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2005-1, p. 63-74.

Veyret, Y., Garry, G., Meschinet de Richemond, N., 2004, *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, 254 p.

Vieillard-Baron, H. (dir.), 2007, *Approche géographique et sociologique des quartiers périphériques des métropoles françaises*, Rapport de recherche DIACT-CNRS, juillet 2007.

Vigneau, J-P., 1996, *L'eau atmosphérique et continentale*, SEDES, collection Dossier Des Images Economiques du Monde, 192 p.

Vigneau, J-P., Kergomard, C., 2002, « L'eau : cycle et interactions », in Veyret, Y., Vigneau, J-P (2002), *Géographie physique*, Armand Colin, p. 87-117.

Vigour, C., 2005, *La comparaison en sciences sociales, pratiques et méthodes*, La découverte, coll. Repères, 336 p.

Vinet, F., Defossez, S., 2006, « La représentation du risque d'inondation et de sa prévention », in Laganier, R. (ed.), *Territoires, inondation et figures du risque ; la prévention*

au prisme de l'évaluation, l'Harmattan, itinéraires géographiques, p. 99-138.

Vinet, F., Léone, F., 2006, *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles, Analyses géographiques*, Collection « Géorisques » n°1, 140 p.

Vinet, F., Meschinot de Richemond, N., 2005, « Territoires et acteurs du risque d'inondation torrentielle en France méditerranéenne », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2005-1, p. 116-126.

Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., Lebel, L., Norberg, J., Peterson, G.D., Pritchard, R., 2002, « Resilience Management un Social-ecological Systems : a Working Hypothesis for a Participatory Approach », *Conservation Ecology*, 6 (1): 14, disponible au lien suivant : <http://www.ecologyandsociety.org/vol6/iss1/art14/> , consulté le 7/07/08.

West, K., Scanlon, K., Thornley, A., Rydin, Y., 2002, « The Greater London Authority – Problems of Strategy Co-ordination », LSE London, Discussion Paper Number 7, march 2002.

White, G.F., 1961, « The Choice of Use in Resource Management », *National Resources Journal*, mars 1961, p. 30-36.

White, G.F., 1969, *Strategies of American Water Management*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 149 p.

White, G.F., 1973, « Natural Hazard Research », in Chorley, R.J. (ed.), *Directions in Geography*, London: Methuen, p. 193-216.

White, G.F. (ed.), 1974, *Natural hazards : Local, national, global*, New York, Oxford University Press, 364 p.

White, G.F., Calef, W.C., Hudson, J.W., Mayer, H.M., Scheaffer, J.R., & Volk, D.J., 1958, *Changes in urban occupance of flood plains in the United States*, Department of Geography Research Paper 57, Chicago, University of Chicago Press.

White, G.F., Kates, R.W., Burton, I., 2001, « Knowing better and losing even more: the use of knowledge in hazards management », *Environmental Hazards* 3 (3-4), p. 81-92.

White, I., Howe, J., 2002, « Policy and Practice – Flooding and the Role of Planning in England and Wales : a Critical Review », *Journal of Environmental Planning and Management*, 45 (5), p. 735-745.

White, I., Howe, J., 2005, « Unpacking the Barriers to Sustainable urban drainage use », *Journal of Environmental Policy & Planning* Vol. 7, No. 1, March 2005, p. 25-41.

Whyte A., 1986, « Hazard Perception to Human Ecology », in Kates, R.W. and Burton, I. (ed.), *Geography, Resources, and Environment, Volume II, Themes from the Work of Gilbert F. White*, The University of Chicago Press, p. 240- 271.

Wilbanks, T., 1994, « Presidential Address : 'sustainable development' in geographic perspective », *Annals of the Association of American Geographers* 84 (4), p. 541-556.

Wilbanks, T., 2002, « Geographic Scaling issues in Integrated Assessments of Climate Change », *Integrated Assessment*, vol. 3, Nos 2-3, p. 100-114.

Wisner, B., 1993, « Disaster vulnerability : scale, power and daily life », *Geojournal*, vol. 30, n°2, p. 127-140.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., 2003, « At Risk : Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters », Routledge, 464 p.

Wisner, B., O'Keefe, P., Westgate, K., 1976, « Taking the Naturalness out of Natural Disasters », *Nature*, p. 566-567.

II. Rapports, textes de loi.

AFIGEO, AFPCN, 2004, *Livret blanc, s'informer pour prévenir le risque d'inondation*, 49 p.

Agence de l'eau Seine-Normandie, Direction régionale de l'Environnement de l'Île-de-France, 2007, *Version 5 du projet de SDAGE Bassin Seine et cours d'eau côtiers normands Document de travail*, 10 juillet 2007.

Association of British Insurers, 2002, *Renewing the partnership, how the insurance industry will work with others to improve protection against floods*, september 2002.

Association of British Insurers, 2003, *Development and Flood Risk (PPG25), ABI's guidance on insurance issues*, july 2003.

Association of British Insurers, 2004, *Strategic planning for flood risk in the growth areas – insurance considerations*, july 2004.

Association of British Insurers, 2005a, *ABI Statement of principles on the provision of flood insurance*, november 2005.

Association of British Insurers, 2005b, *Making communities sustainable, managing flood risks in the government's growth areas*, february 2005.

Association of British Insurers, 2006, *Coastal Flood risk, Thinking for tomorrow, acting today*, november 2006.

Association of British Insurers, 2007, *Summer floods 2007 : learning the lessons*, november 2007.

Barker, K., 2006, *Barker Review of Land Use Planning, Final Report – Recommendations*, december 2006.

Barking and Dagenham, 2005, *An energy strategy for Barking and Dagenham, Delivering a low carbon borough*.

Barking and Dagenham, 2007, *Local Development Framework, Core strategy preferred options report*, march 2007.

British Urban Regeneration Association, 2006, *Towards a national strategy for regeneration*, a BURA steering and development report, may 2006.

Building Futures, 2007, *Living with water : visions of a flooded future*, RIBA, 2007.

Campaign to Protect Rural England, 2004, *The Thames Gateway – making progress*, London.

Campaign to Protect Rural England, 2006, *Compact sustainable communities*, november 2006.

Commission d'enquête du PPRI du Val-de-Marne, 2007, *Enquête publique préalable à l'approbation de la révision du Plan de Prévention du Risque d'Inondation de la Seine et de la Marne dans le département du Val de Marne conduite du 23 février au 6 avril 2007 Rapport de la Commission d'enquête*, 29 mai 2007.

Commission des communautés européennes, 2006, *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des inondations*, janvier 2006.

Commission for Architecture and the Built Environment, 2006, *New things happen, A guide to the future Thames Gateway*.

Conseil général des Ponts et Chaussées, 2003, *Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain, une grande mission pour l'équipement*, juin 2003.

Conseil général du Val de Marne, 2006, *Val de marne, objectif 2020, schéma départemental d'aménagement, projet du 21 mars 2006*.

Conseil régional d'Île-de-France, 2007, *Projet de SDRIF*, 15 février 2007.

DEFRA, 2004a, *Delivering the Essentials of Life, Defra's Five Year Strategy*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London, December 2004.

DEFRA, 2004b, *Making space for water : developing a new government strategy for flood and coastal erosion risk management in England* Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

DEFRA, 2005, *Making space for water : taking forward a new government strategy for flood and coastal erosion risk management in England: government first response* Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

DEFRA, 2006, *Lead Department Plan for sea and river flooding, England*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Flood Management Division, London, June 2006.

DEFRA, 2007, *Departmental Report*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London, mai 2007.

DEFRA, Environment Agency, 2005, *Working together for a better flood response, Exercice Triton 04*, March 2005.

Department of Communities and Local Government, 2004, *Planning Policy Statement 12 : Local Development Frameworks*, Department of the Communities and the Local Government, London.

Department of Communities and Local Government, 2005, *Planning Policy Statement 1 : Delivering Sustainable Development*, Department of the Communities and the Local Government, London.

Department of Communities and Local Government, 2006a, *Consultation on Planning Policy Statement 25 : Development and Flood Risk*, A summary of responses December 2006.

Department of Communities and Local Government, 2006b, *Planning Policy Statement 25, Development and flood risk*, 43 p.

Department of Communities and Local Government, 2006c, *Planning Policy Statement 25 : Development and Flood Risk*, Department of the Communities and the Local Government, London.

Department of Communities and Local Government, 2006d, *Planning Policy Statement 3 : Housing*, Department of the Communities and the Local Government, London.

Department of Communities and Local Government, 2006e, *The Greater London Authority : The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly*, A Policy Statement, July 2006.

Department of Communities and Local Government, 2006f, *The Greater London Authority : The Government's Final Proposals or Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly, A policy Statement*, july 2006, 39 p.

Department of Communities and Local Government, 2006g, *The State of the Gateway, a baseline for evaluating the Thames Gateway programme*, november 2006.

Department of Communities and Local Government, 2006h, *The State of the Thames Gateway, a baseline for evaluating the Thames Gateway Programme*, Department of the Communities and the Local Government publications, November 2006, 151 p.

Department of Communities and Local Government, 2006i, *The Thames Gateway Interim Plan Policy Framework*, may 2006.

Department of Communities and Local Government, 2007a, *Development and Flood Risk : A Practice Guide Companion to PPS25 'Living Draft'*, a consultation paper, february 2007.

Department of Communities and Local Government, 2007b, *Homes for the future : more affordable, more sustainable*, june 2007.

Department of Communities and Local Government, 2007c, *Planning for a Sustainable Future, White Paper, consultation*, may 2007.

Department of Communities and Local Government, 2007d, *Planning Performance Agreements : a new way to manage large-scale major planning applications*, Consultation, may 2007.

Department of Communities and Local Government, 2007e, *Thames Gateway, the Delivery Plan*.

Department of Communities and Local Government, Arup, 2007f, *Planning Costs and Fees*, may 2007.

Department of Communities and Local Government, Department for the Environment Food and Rural Affairs, Department of Trade and Industry, Department for Transport, 2007, *Planning for a Sustainable Future White Paper*, TSO may 2007.

Department of Communities and Local Government, Oxford Brookes University, 2006, *Thames Gateway Evidence Review*, november 2006.

Department of the Environment, 1995, *The Thames Gateway Planning Framework*, RPG9a.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999a, *A Better Quality of Life : A Strategy for Sustainable Development for the UK*.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999b, *Modernising Local Government*.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999c, *Towards an Urban Renaissance, Final report of the Urban Task Force, chaired by Lord Rodgers of Riverside*.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000a, *Planning Policy Guidance Note 25 : Development and Flood Risk : Consultation on Draft*.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000b, *Preparing Community Strategies : Government Guidance to Local Authorities*.

Department of the Environment, Transport and the Regions, 2001, *Planning Policy Guidance Note 25 : Development and Flood Risk. Consultation on revised text*.

Department of Trade and Industry, 2007, *Meeting the Energy Challenge A White Paper on Energy*, may 2007.

Direction Départementale de l'Équipement Val-de-Marne, 2007a, *Le plan de prévention du risque inondation de la Marne et de la Seine, dans le département du Val-de-Marne, notice de présentation*, novembre 2007.

Direction Départementale de l'Équipement Val-de-Marne, 2007b, *Le plan de prévention du risque inondation de la Marne et de la Seine, dans le département du Val-de-Marne, règlement*, novembre 2007.

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2007, *Les permis de construire et les autorisations d'urbanisme, l'essentiel de la réforme*.

Direction régionale de l'Environnement de l'Île-de-France, 2007, *Plan Seine*, document mis à jour le 28 mars 2007.

Direction régionale de l'Environnement de l'Île-de-France, Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France, 1997, *Prévention des risques d'inondation dans la région Île-de-France : une nécessaire coordination*, notice de présentation, 10.10.1997.

English Partnerships, 2004, *Greenwich Peninsula*, november 2004.

Entec, JBA consulting, Environment Agency, 2007, *Flood resilience in London, Technical Report*, january 2007.

Environment Agency, 2001a, *High Level Target 12 : Development and Flood Risk*. Report to the Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and DLTR, July 2001. Environment Agency, Bristol.

Environment Agency, 2001b, *Lessons learned, Autumn 2000 floods*, Environment Agency, Bristol.

Environment Agency, 2006, *Water for life and livelihoods, a framework for river basin planning in England and Wales*, february 2006.

Environment Agency, 2007a, *High Level target 5 Development and flood risk, 2006/2007*, Report to Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and the Department for Communities and Local Government (DCLG), november 2007.

Environment Agency, 2007b, *Managing flood risk, Thames Catchment Flood Management Plan*, decembre 2007.

Environment Agency, 2007c, *Review of 2007 Summer Floods*, december 2007.

Environment Agency, Local government association, 2006, *High Level target 5 Development and flood risk, 2005/06*, Joint Report to Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and the Department for Communities and Local Government (DCLG).

Environment Committee, 2005, *London under threat ? Flooding Risk in the Thames Gateway*, London Assembly, October 2005, 32 p.

Her Majesty's Government, 2007, *Draft Climate Change Bill*, march 2007.

House of Commons, Committee of public accounts, 2007, *The Thames Gateway: Laying the foundations*, Sixty-second report of session 2006-2007, House of Commons, november 2007.

IAURIF, 2007, « L'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France », *Note rapide sur la gestion locale*, n° 436, septembre 2007.

Inspection générale des Finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale de l'Environnement, 2005a, *Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*, Rapport de Synthèse, Septembre 2005.

Inspection générale des Finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale de l'Environnement, 2005b, *Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*, Rapport particulier sur les régimes « Catnat » dans une vingtaine de pays étrangers, Septembre 2005.

Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine, 1998, *Approche qualitative des impacts économiques des inondations sur le bassin de la Seine*, Etude test sur le département du Val-de-Marne, Bruno Ledoux Consultant.

London Assembly, 2002, *Flooding in London*, A London Assembly Scrutiny Report, november 2002.

London Assembly, 2006, *The Blue Ribbon Network*, january 2006.

London Borough of Barking and Dagenham, 2005, *Sustainable Energy Strategy*, september 2005.

London Borough of Barking and Dagenham, 2007, *Local Development Framework, Core strategy Preferred Options*, march 2007.

London Fire Brigade, 2007, *Corporate Plan 2007-2010*.

London Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games, 2007, *London 2012 Sustainability Plan, Towards a one Planet 2012*, november 2007.

London Resilience, 2007, *London Flood Response Strategic Plan*, march 2007.

Mayor of London, 2004, *The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London*, february 2004.

Mayor of London, 2006a, *Draft Further Alterations to the London Plan (Spatial Development Strategy for Greater London)*, september 2006.

Mayor of London, 2006b, *East London Grid*, GLA november 2006.

Mayor of London, 2006c, *The London Plan Sub-Regional Development Framework East London*, may 2006.

Mayor of London, 2007a, *Action Today to Protect Tomorrow, The Mayor's Climate Change Action Plan*, february 2007.

Mayor of London, 2007b, *Lower Lea Valley, Opportunity area planning framework, Supplementary Planning Guidance*, january 2007.

Mayor of London, 2007c, *Regional Flood Risk Appraisal*, draft for informal consultation, june 2007.

Mayor of London, 2007d, *The Draft Mayor's Housing Strategy*, september 2007.

Mayor of London, 2007e, *The Mayor's Prospectus for London Thames Gateway*, november 2007.

Mayor of London, East of England Regional Assembly, South East of England Regional Assembly, 2004, *Growth and regeneration in the Thames Gateway, Interregional Planning Statement by the Thames Gateway Planning Bodies*, Office of the Deputy Prime Minister.

Ministère de l'écologie et du développement durable, 2004, *Plans de prévention des risques naturels, guide de la concertation*.

Ministère de l'écologie et du développement durable, 2006, *Plan de prévention des risques naturels prévisibles, cahier de recommandation sur le contenu des PPR*.

Ministère de l'écologie et du développement durable, 2005, *Eléments pour l'élaboration des plans de prévention du risque inondation, La mitigation en zone inondable, Réduire la vulnérabilité des biens existants*, document d'étape.

Office of the Deputy Prime Minister, 2003, *Sustainable communities, Building for the Future*.

Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, *Community Involvement in Planning* (London, HMSO).

Office of the Deputy Prime Minister, 2004b, *Creating Local Development Frameworks : A Companion Guide to PPS 12* (London, HMSO).

Office of the Deputy Prime Minister, 2004c, *The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004 n°2204* (London, HMSO).

Office of the Deputy Prime Minister, 2004d, *Consultation Paper on Planning Policy Statement 1: Creating Sustainable Communities* (London, HMSO).

Office of the Deputy Prime Minister, 2004e, *Planning Policy Statement 12, Local Development Frameworks*.

Office of the Deputy Prime Minister, 2004f, *Planning Policy Statement 11 : Regional Spatial Strategies*.

Office of the Deputy Prime Minister, 2005, *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*.

Olympic Delivery Authority, 2007a, *Environmental Statement Annexure : Revised Flood Risk Assessment Olympic, Paralympic & Legacy Transformation Planning Applications Supplementary Information*, vol. 7A, may 2007.

Olympic Delivery Authority, 2007b, *Olympic, Paralympic & Legacy Transformation Planning Applications*, main committee report, 14 august 2007.

Olympic Delivery Authority, 2007c, *The Design principles for the Olympic Park*, january 2007.

Panel Report, *Draft Further Alterations to the London Plan, Examination in Public 18 June - 10 July*, September 2007.

Pelliard, P., 2005, « Seine Amont, Bilan de dix ans de demarche de territoire (1994-2004), Propositions », Direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France, mai 2005.

Préfecture de la région Île-de-France, 2006, *Deuxième rapport du préfet de la région Île-de-France au Premier Ministre, Opération d'intérêt national, Seine-Amont-Orly-Rungis*, juillet 2006, 40 p.

Préfecture du Val-de-Marne, DDE du Val-de-Marne, 2007, *Notice de présentation du PPRI*, 12 novembre 2007.

Royal Town Planning Institute, 2001, *New Vision for Planning* (London, Royal Town Planning Institute).

Seine-Amont Développement, Chemetov, P, Tricot, C., 2004, *Diagnostic territorial et axes stratégiques*, 7 octobre 2004.

Sir Michael Pitt, 2007, *The Pitt Review, independent review issues call to action on flood risk*, 17 december 2007.

Thames Estuary Partnership, 2005, *Thames Strategy East*, public consultation draft, february 2005.

Thames Gateway London Partnership, 2005, *Strategic Flood Risk Assessment for East London*, TGJP, mai 2005.

Vitry-sur-Seine, 2003, *Vitry Plus(s), La lettre du plan local d'urbanisme*, n°2, juillet 2003.

Vitry-sur-Seine, 2006, *Plan d'aménagement et de développement durable*, mars 2006.

ANNEXE 1.

Quelques données sur l'aléa inondation dans la région londonienne.

Quelques chiffres concernant la délégation régionale de l'Agence de l'Environnement pour le bassin de la Tamise. (Source : Agence de l'Environnement, *Thames catchment management plan*)

	Angleterre et Pays de Galles	Région de la Tamise	Part de la région de la Tamise par rapport aux données nationales (%)
Superficie totale (km ²)	151 200	12 900	8,5
Superficie de la plaine inondable lors d'une crue millénaire (km ²)	18 000	1 200	6,7
Nombre de propriétés dans la zone inondable	2 228 400	705 700	31,7
Population exposée au risque d'inondation	5 014 000	1 588 000	31,7
Longueur des rivières principales (km)	40 100	5 400	13,5
Longueur du linéaire de digues protégeant contre les inondations fluviales (km)	NC	350	
Longueur du linéaire de digues protégeant contre les inondations fluvio-maritimes (km)	NC	221	
Montant des dépenses annuelles pour la gestion du risque (£)	425 646 000 (Angleterre seulement)	85 230 000	20

La région Tamise de l'Agence de l'Environnement comporte trois unités : le bassin de la Tamise jusqu'à Teddington (limite de l'influence de la marée), le bassin de la Lea et le bassin des rivières londoniennes.

Le bassin de la Tamise a une superficie de 9950 km². La Tamise est l'une des rivières les plus utilisées et les plus aménagées d'Europe. Elle prend sa source dans les Costwolds Hills, et s'étend sur 237 km jusqu'à Teddington. A Kingston le débit moyen annuel du fleuve est 77m³/s, mais avec d'importantes variations. Pendant l'été et en cas de sécheresse prononcée, il peut descendre à 3,5 m³/s, tandis qu'en hiver il peut dépasser les 350 m³/s. Ainsi lors des

inondations de janvier 2003, il était de 472 m³/s et le record observé est de 800 m³/s le 18 novembre 1894.

Le bassin de la Lee (ou Lea) a une superficie de 1420 km². La rivière prend sa source dans le comté rural du Bedfordshire et coule ensuite sur 85 km dans un environnement de plus en plus urbanisé jusqu'à sa confluence avec la Tamise. A partir de *Lea Bridge* à Starford, l'influence de la marée se fait sentir. Le lit mineur de la Lea est assez large et les crues de la rivière sont des crues lentes. En revanche elle possède un grand nombre de petits affluents qui connaissent des crues rapides. Il s'agit d'une rivière navigable et canalisée dans sa partie aval. De plus, suite aux inondations de 1947, un canal de dérivation le *River Lee Flood Relief Channel* a été construit au cours des années 1970. L'infrastructure est conçue pour protéger les biens et les populations contre une crue de temps de retour de un sur soixante dix ans. Ce niveau de protection est aujourd'hui insuffisant. La partie aval soumise aux influences de la marée est protégée pour une crue millénaire.

Le bassin des rivières londoniennes a une superficie d'environ 1100 km². Les rivières principales sont les rivières Quaggy, Ravensbourne, Wandle, Hogsmill, Beverley Brook, Brent, Crane, Roding, Beam et Ingrebourne. Chacune de ces rivières se jette dans la Tamise et est soumise à l'influence de la marée sur une partie plus ou moins longue de son cours. Du fait de la géologie (les sous sols sont essentiellement argileux), de l'importance de l'urbanisation et des nombreux travaux d'ingénierie qui ont concerné ces rivières (couverture, modification de tracé, etc.), le processus de ruissellement pluvial est très important au sein de cette unité. De nombreuses infrastructures de protection contre les inondations jalonnent ces rivières. Ainsi le cours de la rivière Roding a été modifié lors de la construction de l'autoroute M11 qui contourne Londres ainsi que lors de la construction de la barrière mobile de Barking qui protège les populations des inondations d'origine maritime.

L'estuaire de la Tamise s'étend de Teddington à l'ouest de Londres à Sheerness dans le Kent et Shoeburyness dans l'Essex. 1,25 millions de personnes sont vulnérables à une inondation d'origine maritime d'occurrence millénaire dont 478 000 propriétés dans le centre de Londres (sans tenir compte des protections existantes). Ce type d'inondation est occasionné par d'importantes vagues remontant l'estuaire, elles-mêmes provoquées par les effets conjugués des conditions de pression atmosphérique, de la force des vents en mer du Nord, et de la marée. De surcroît, le niveau de la mer est aujourd'hui supérieur de 10 cm à celui relevé en 1900. Les *scenarii* concernant le réchauffement climatique prévoient actuellement une augmentation comprise entre 0,94 m et 4,2 m (scénario le plus pessimiste de l'Agence de l'Environnement) au cours du XXI^e siècle. De nombreuses barrières mobiles ont été construites au cours des dernières décennies. Elles peuvent être fermées à marée haute s'il y a risque d'inondation, mais la question de leur efficacité sur le long terme se pose. De plus, la fermeture de plus en plus fréquente de ces infrastructures empêche l'écoulement fluvial de

la Tamise et de ses affluents vers la mer. La protection contre les marées peut par conséquent augmenter les inondations par débordement de fleuve.

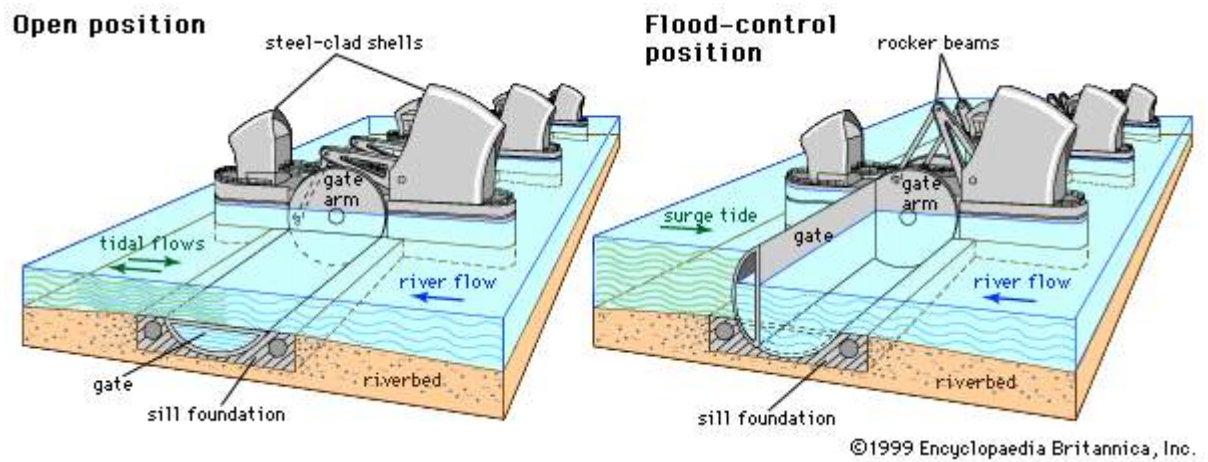


Figure A.1 : Schéma montrant le fonctionnement de la Thames Barrier. (Source : encyclopédie Britannica)



Figure A.2 : La Thames Barrier en position fermée (Source : BBC).



Figure A.3 : Une des tours de contrôle permettant d'actionner la *Thames Barrier*
(Source : BBC)



Figure A.4 : Le tunnel permettant de relier les différentes tours de contrôle
(Source : BBC)



Figure A.5 : En position ouverte, la *Thames Barrier* permet le passage des bateaux (Source : BBC).

Retours d'expérience

- Inondation de mars 1947 : crue cinquantiennale pour le bassin de la Tamise, crue soixantiennale pour la rivière Lea. Inondations dues à d'importantes précipitations sur des sols gelées. 10 000 propriétés touchées.
- Inondation de janvier 1953 : causée par une dépression en mer du Nord (968 mb le 31 janvier à midi) qui a provoqué une tempête et d'importantes vagues (les vagues ont atteint 2,74 m de hauteur à Southend dans l'Essex) déferlant sur l'ensemble de la côte est de l'Angleterre. Il s'agit d'un événement exceptionnel, d'occurrence rare (une chance sur 250 que cela se produise chaque année). Le réseau téléphonique étant coupé, peu de personnes ont pu être averties. 307 personnes sont mortes, 24 000 propriétés ont été fortement endommagées, et plus de 100 000 hectares ont été inondés. Entre Tilbury et les *docklands*, l'ensemble des usines, raffineries de pétrole, centrales électriques se sont rapidement retrouvées sous les eaux. Les dommages directs, selon les indices de prix actuels sont estimés à 5 milliards de livres.
- Inondations d'avril 1998 : Crue du Cherwell, affluent de la Tamise causée par des pluies exceptionnelles sur des sols saturés. Hauteurs d'eau supérieures à 2 m à Kidlington. Inondations qui ont causé 900 000£ de dégâts. 200 propriétés touchées à Bandbury, 150 à Kidlington. Le débit de la Tamise était également très élevé (200 m³/s à Windsor) mais il n'y a pas eu de débordements.
- Inondations de l'automne 2000 : catastrophe qui a touché l'ensemble du pays. Trois épisodes pluvieux majeurs les 28 et 29 octobre, les 1^{er} et 2 novembre ainsi que les 5

et 6 novembre ont été la cause de ces inondations. Le débit de la Tamise était de 460 m³/s le 7 novembre à Kingston. Dans le bassin de la Lea, un des affluents le Cobbins Brook, a atteint un débit de 76 m³/s le 29 octobre alors que son débit moyen est de 10 m³/s. La Lee n'a pas débordé grâce au canal de dérivation mais l'eau a presque atteint la hauteur des berges. 10 000 propriétés touchées dont 1 100 dans la région de la Tamise. Le montant des dommages a été très important (un milliard de livres).

- Inondations de 2003 : Entre le 21 et le 31 décembre 2002, il est tombé 86 mm d'eau, soit plus que la moyenne mensuelle. Conjonction de plusieurs ondes de crue sur les affluents et la Tamise.

Autres types d'inondation

- Inondations par ruissellement pluvial : Il s'agit d'un problème de plus en plus préoccupant au sein de l'agglomération londonienne, où la majorité des surfaces sont imperméabilisées du fait de l'urbanisation. Les réseaux d'eau existants sont inadaptés pour les épisodes pluvieux intenses. Il s'agit de phénomènes rapides pour lesquels on peut rarement déclencher l'alerte de manière efficace (cela a été le cas à Maidenhead en amont de Londres en juillet 2007). Des pratiques alternatives de gestion des eaux pluviales (*Sustainable Urban Drainage Systems*) sont encouragées par le gouvernement, mais encore peu généralisées.
- Inondations par débordement des réseaux d'assainissement : Le réseau londonien date en grande partie de l'époque victorienne, et est largement sous-dimensionné en cas de pluies abondantes. La compagnie des eaux *Thames Water* considère que 4477 propriétés sont touchées par ce risque. La densification de l'urbanisation au sein de l'agglomération risque d'accroître la pression sur le réseau.

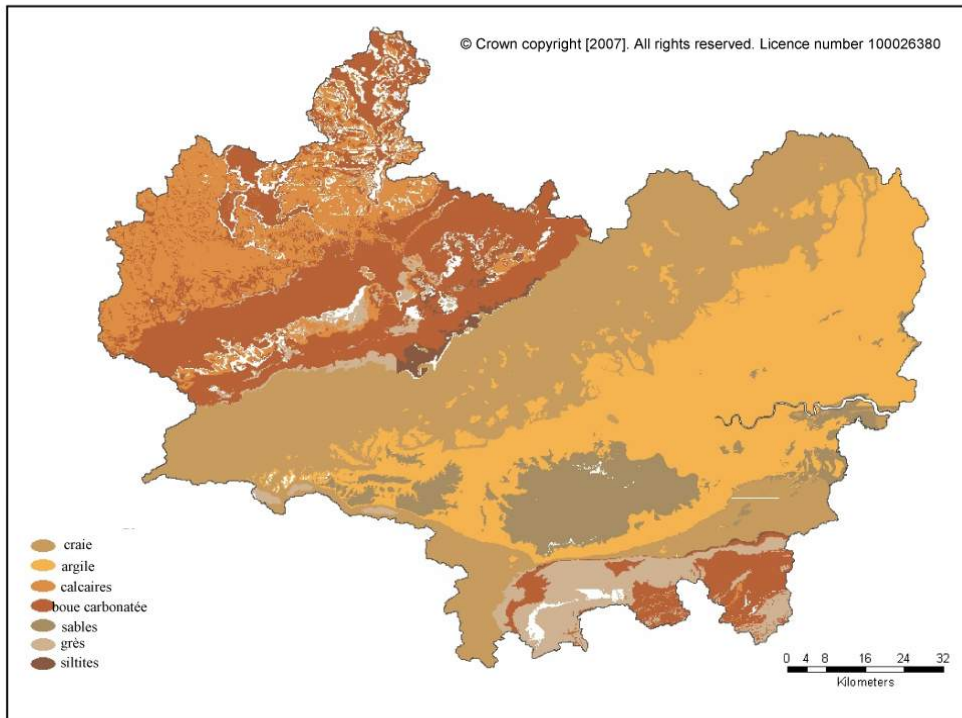
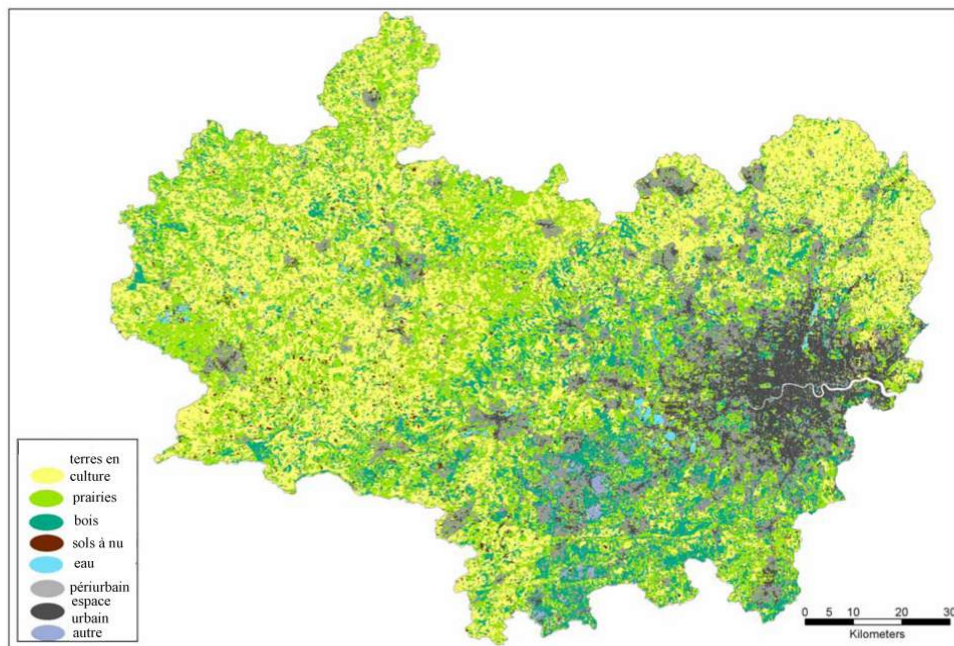


Figure A.6 : Carte lithologique schématique du bassin de la Tamise (Source : Agence de l'Environnement)



This map is reproduced from the OS map by the Environment Agency with the permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, Crown Copyright. Unauthorised reproduction infringes Crown Copyright and may lead to prosecution or civil proceedings. Licence Number 100026380

Figure A.7 : Modes d'occupation du sol dans le bassin de la Tamise (Source : Land cover map 2000, Agence de l'Environnement)

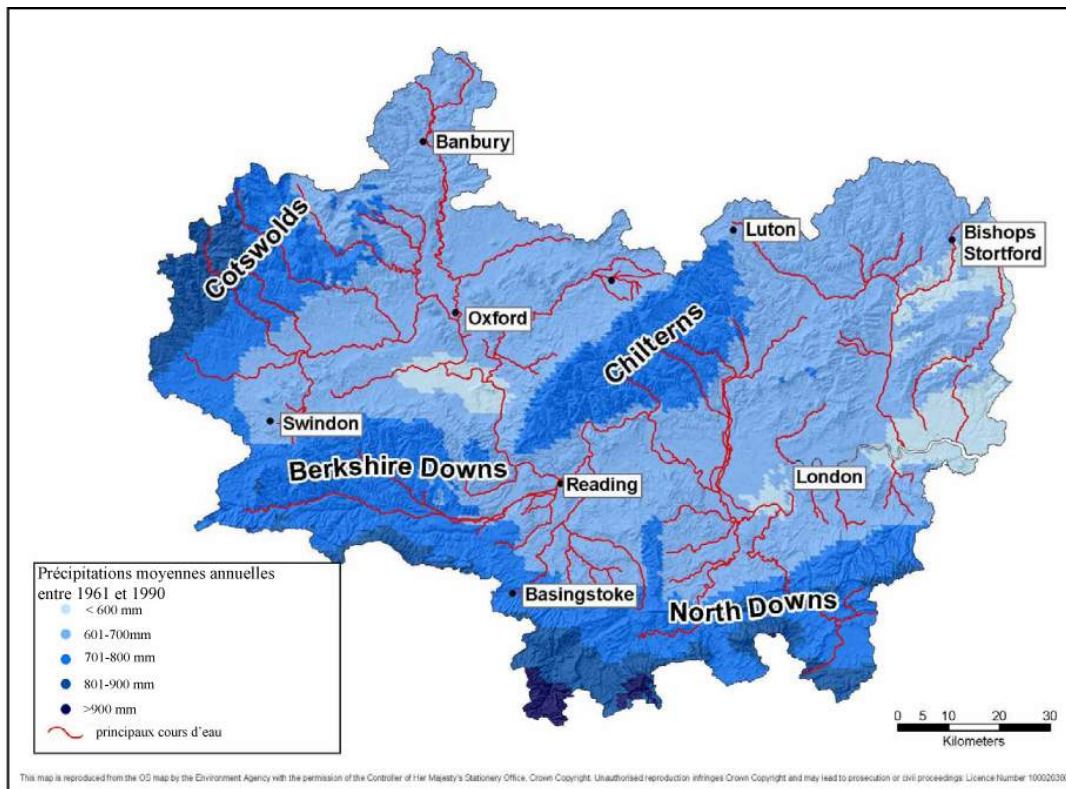


Figure A.8 : Précipitations moyennes dans le bassin de la Tamise.
(Source : Agence de l'Environnement)

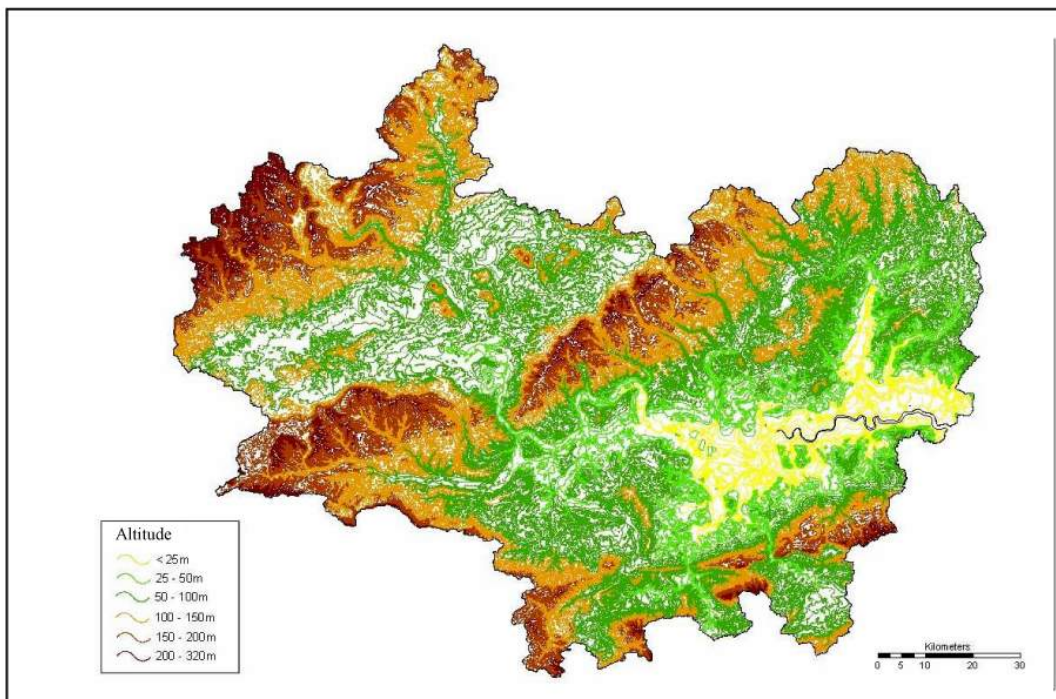


Figure A.9 : Topographie de la région de la Tamise.
(Source : Agence de l'Environnement)

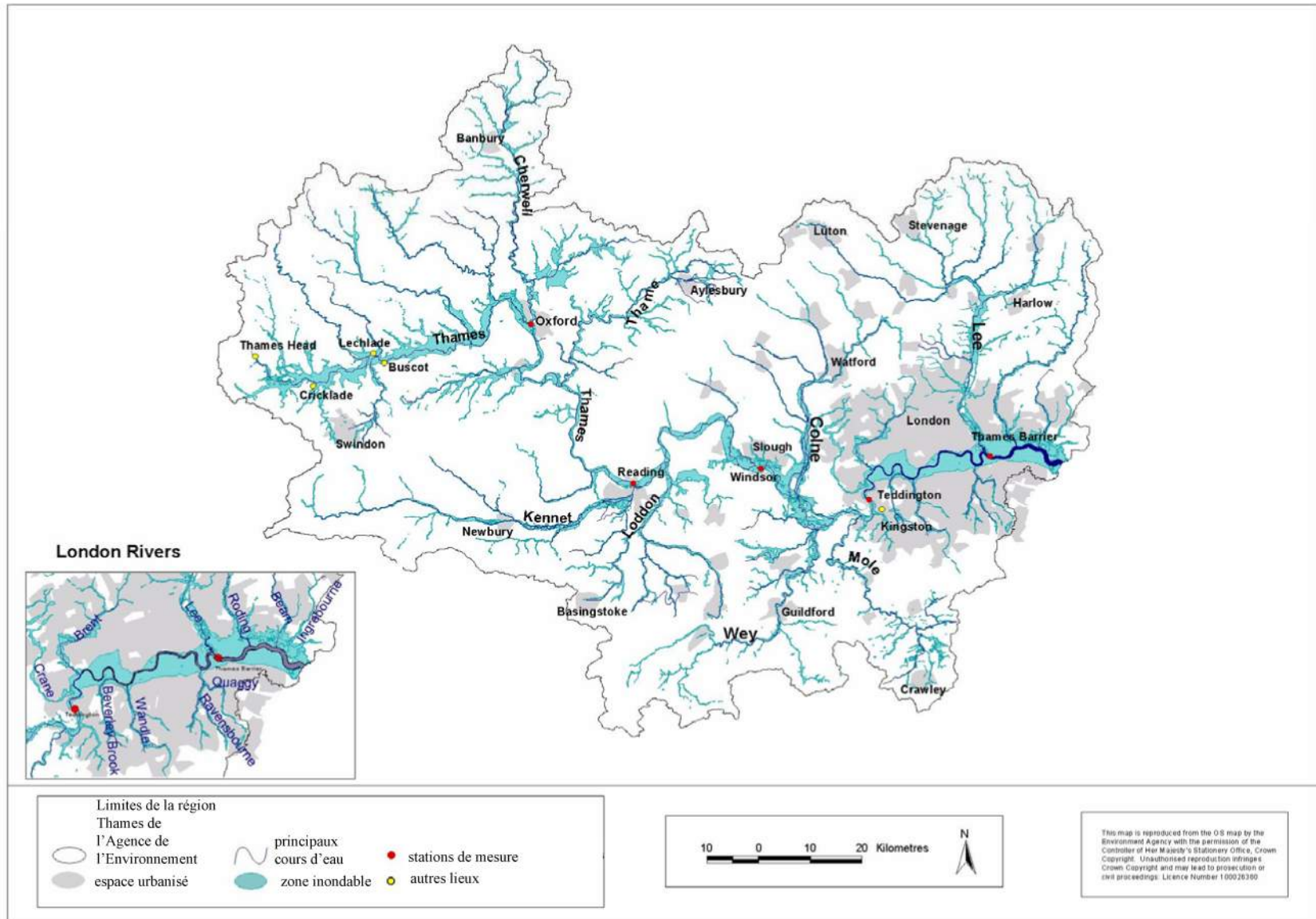


Figure A.10 : La Tamise et ses affluents. (Source : Agence de l'Environnement)

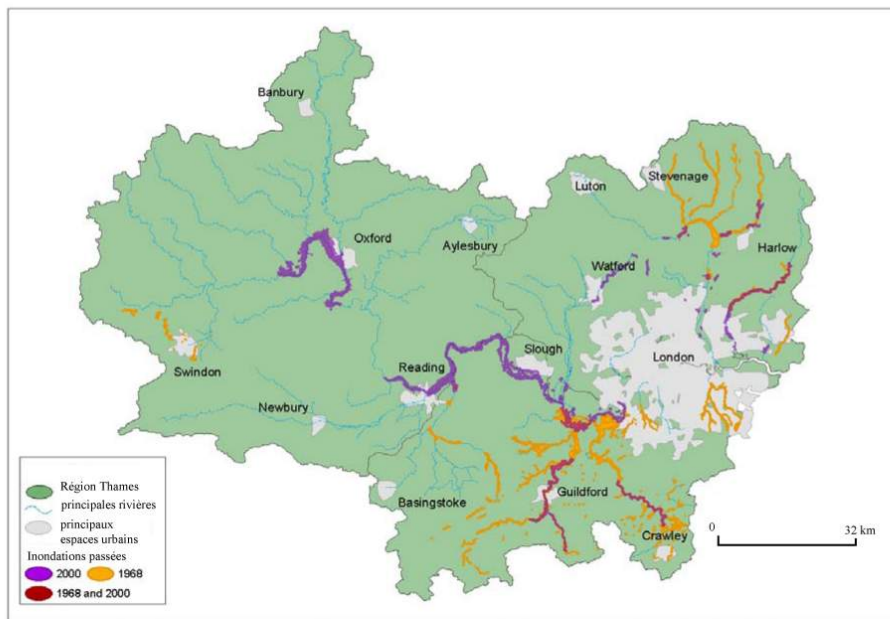
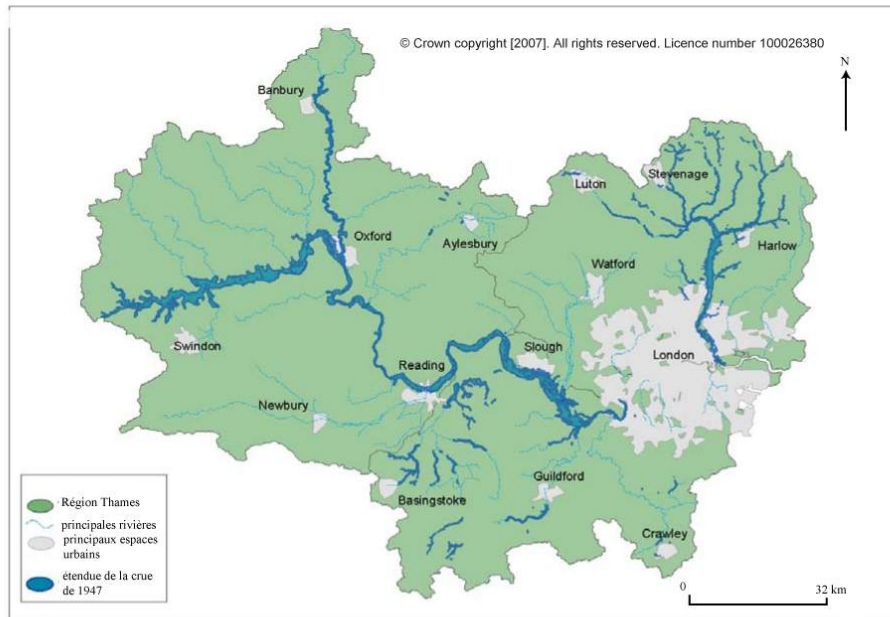


Figure A.11 : Retours d'expérience (1947, 1968, 2000).
 (Source : Agence de l'Environnement)

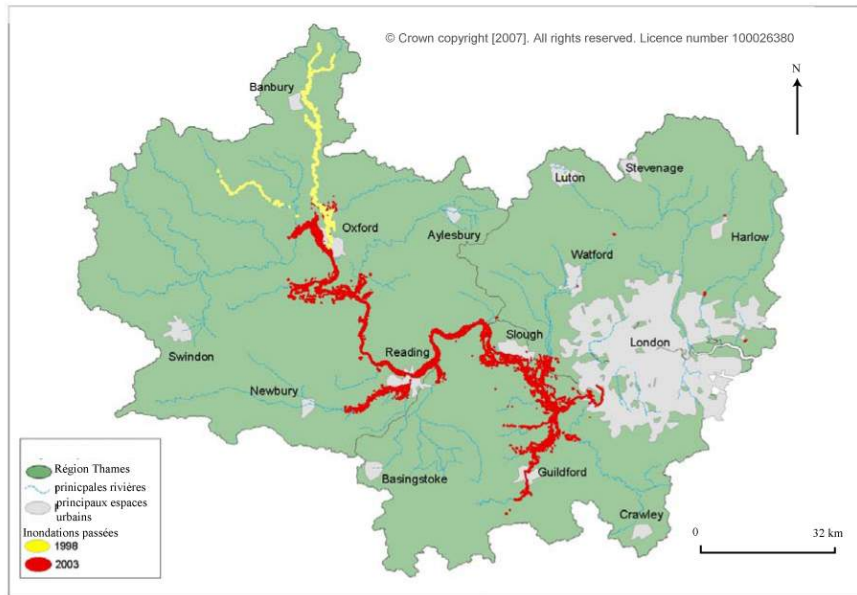


Figure A.12 : Retours d'expérience (1998, 2003).
 (Source : Agence de l'Environnement)

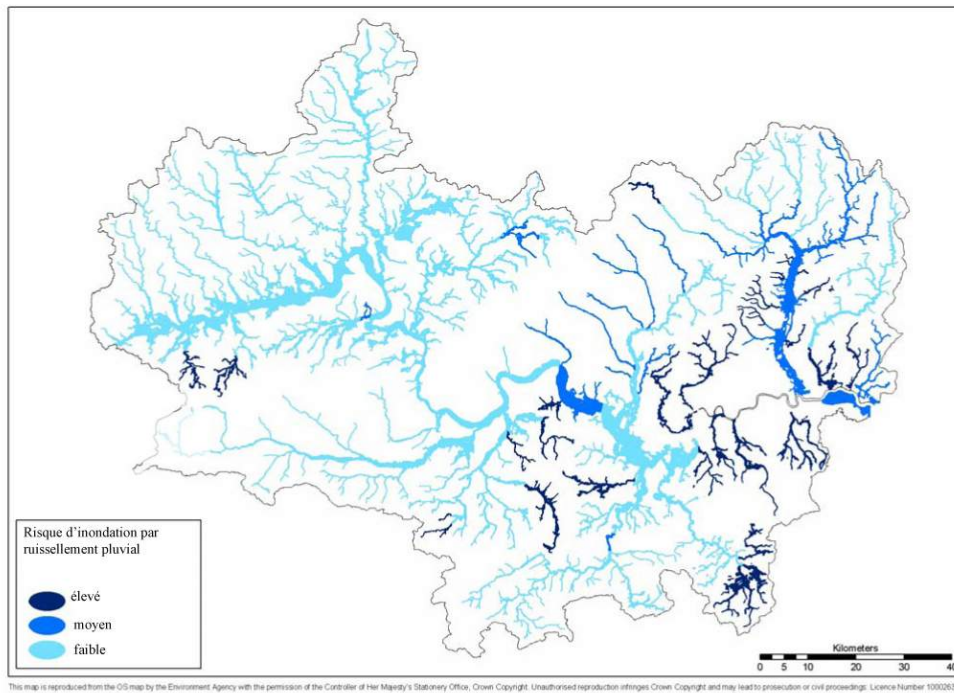
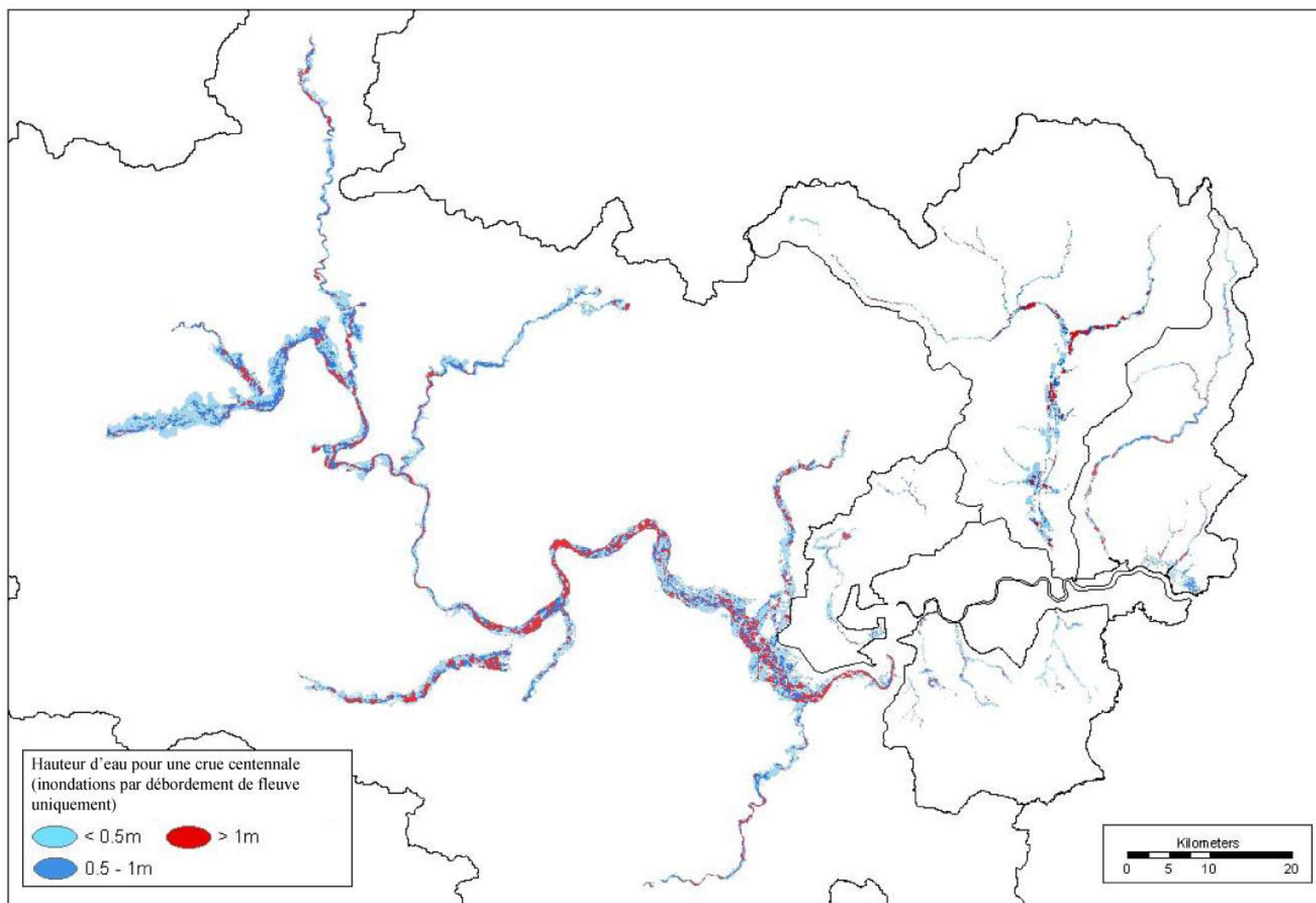


Figure A.13 : L'importance du risque d'inondation par ruissellement pluvial.
 (Source : Agence de l'Environnement)



This map is reproduced from the OS map by the Environment Agency with the permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, Crown Copyright.
Unauthorised reproduction infringes Crown Copyright and may lead to prosecution or civil proceedings: Licence Number 100026380 (2006)

**Figure A.14 : Hauteurs d'eau pour une crue centennale dans l'ensemble de la région de la Tamise.
(Source : Agence de l'Environnement)**

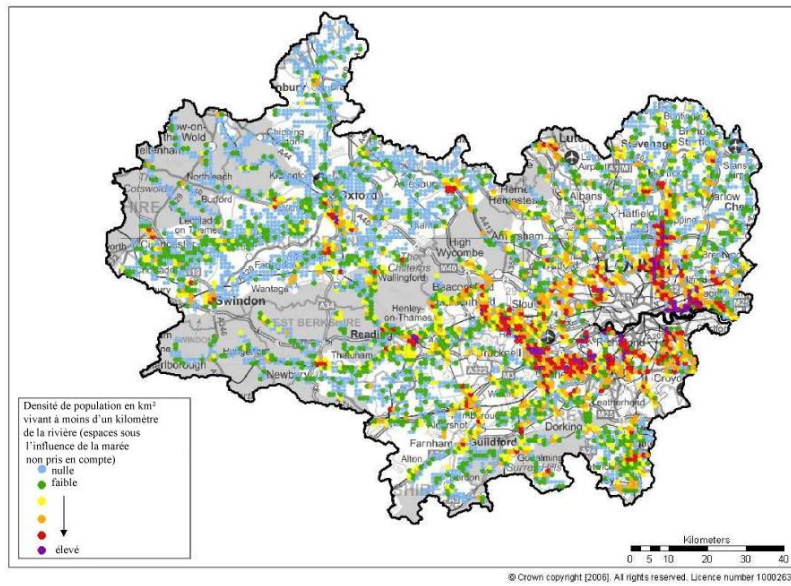


Figure A.15 : Densité de population dans la plaine inondable.
(Source : Agence de l'Environnement)

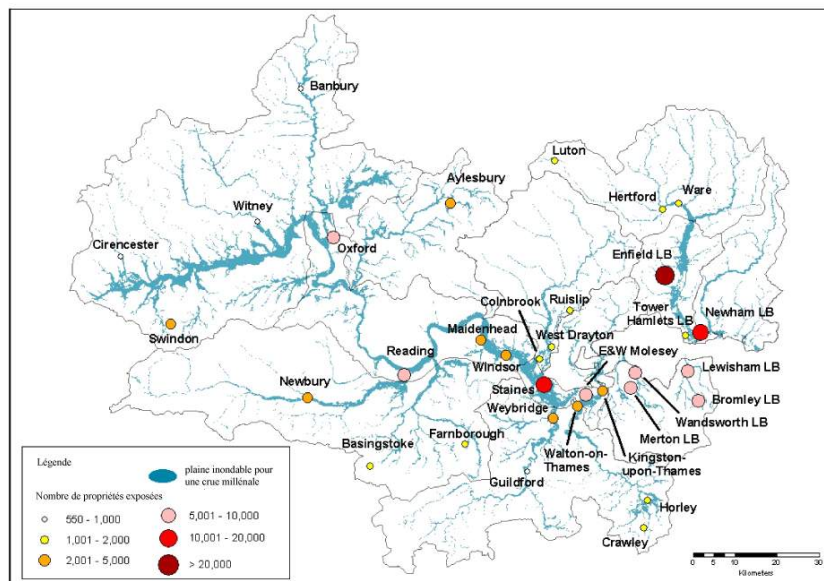


Figure A.16 : Concentration de propriétés exposées à une crue centennale (supérieure à 500).
(Source : Agence de l'Environnement)



Figure A.17 : L'estuaire de la Tamise.
 (Source : Agence de l'Environnement)

ANNEXE 2

Bilan des inondations de l'été 2007 en Angleterre.

D'après le rapport de l'Agence de l'Environnement.

Les faits

- dans les bases de données de l'Agence de l'Environnement qui commencent en 1766, on n'avait jamais enregistré une telle pluviométrie (414 mm) au mois de mai.

- les quantités d'eau tombées en quelques heures ont dépassé les moyennes mensuelles enregistrées habituellement.

- les chutes d'eau importantes les 19 juin et 20 juillet sur des sols déjà saturées ont entraîné des inondations rapides.

- les inondations ont tout particulièrement concerné les rivières Don, Severn, Tamise et leurs affluents.

- deux tiers des propriétés inondées l'ont été par ruissellement urbain parce que les réseaux d'eau, les canaux, les fossés et les égouts n'ont pu évacuer les importants volumes d'eau.

Le bilan matériel et humain.

- 55 000 biens inondés, dont 35 000 par ruissellement urbain.

- à Londres, 1400 propriétés ont été inondées par ruissellement urbain.

- en décembre, plus de cinq mois après les inondations de nombreuses personnes n'avaient pas encore pu rentrer chez elles.

- les inondations ont été vécues comme un traumatisme pour plusieurs milliers de personnes. Les inondations ont de plus coûté la vie à plusieurs personnes

- les pertes pour les assurances s'élèvent à 3 milliards de livres

- dans le Gloucestershire, 140 000 foyers ont été privés d'alimentation en eau pendant une semaine. Les écoles de Hull dans le Yorkshire ont subi d'importants dommages. Les autoroutes M1, M4, M18, M40 et M50 ont été coupées, de nombreuses gares et lignes de chemin de fer ont été fermées.

- le réseau électrique, le réseau d'alimentation en eau ainsi que d'autres infrastructures

critiques ont particulièrement été touchés. 140 000 foyers ont été privés d'eau potable pendant presque deux semaines.

- événement sans précédent comparé aux inondations de Pâques 1998 plus localisées (Northampton ainsi que des villes dans les Midlands) ou aux inondations de 2000 (très étendues géographiquement mais un nombre de propriétés inondées cinq fois inférieur).

- selon les services de secours, le nombre de missions de secours n'avait pas été aussi élevé depuis la seconde guerre mondiale.

Principaux dysfonctionnements observés.

- l'Agence de l'Environnement est responsable de la gestion des inondations par débordement de fleuve, mais pas des réseaux urbains d'écoulement des eaux. Le fait que certaines localités aient été alertées par l'Agence de l'Environnement pour des inondations par débordement de fleuve, alors qu'elles devaient déjà affronter le phénomène de ruissellement urbain a créé une grande confusion. En cas de crise, les populations cherchent peu à savoir quelle est la nature du risque et qui est responsable pour tel ou tel type d'inondation. Le fait qu'il n'existe pas d'acteurs responsables de tous les types d'inondation a nui à l'efficacité de la gestion de crise.

- mauvais entretien des canaux de drainage.

- les infrastructures critiques (notamment les réseaux d'électricité et d'eau potable) ne sont pas suffisamment résilientes.

- confusion concernant les responsabilités des différents acteurs.

- l'Agence de l'Environnement a diffusé l'alerte par radio, par porte-voix ou par sirènes mais dans le Lincolnshire, les habitants n'ont pas compris quel était le but des sirènes.

- 276 000 personnes se sont inscrites au service gratuit *Floodline Warnings Direct system* de l'Agence de l'Environnement. Cela constitue un progrès par rapport aux 79 000 inscrits en janvier 2006, mais cela reste insuffisant.

- le site internet de l'Agence de l'Environnement a été très fréquenté pendant les inondations et a globalement bien fonctionné, mais le 23 juillet le nombre de visiteurs a été dix fois supérieur à ce qui était prévu, et par conséquent le serveur était très lent. De plus les pages concernant les *flood warnings* n'ont pas été mises à jour assez régulièrement pendant les périodes de forte demande.

- les digues et autres infrastructures de protection contre les inondations ont globalement joué leur rôle. Seul 9% (soit 1016 km) du linéaire de ces infrastructures n'ont pu protéger les biens et les personnes. L'Agence de l'Environnement estime que le réseau de ces infrastructures a permis de protéger 100 000 foyers pendant la catastrophe.

- concernant les protections temporaires, l'Agence de l'Environnement n'a pu installer à temps certaines d'entre elles à Upton-upon-Severn et Worcester à cause des routes coupées. A Worcester, environ dix propriétés d'Hylton Road ont été inondées parce que ces protections n'ont pu être installées.

- les 19 000 biens inondés par débordement de fleuve sont situés dans le lit majeur d'un fleuve. L'Agence de l'Environnement a pour l'instant travaillé sur un échantillon de 580 propriétés et a constaté que 28% d'entre elles ont été construites au cours des vingt-cinq dernières années. L'Agence rappelle la nécessité de limiter l'extension de l'urbanisation dans les lits majeurs.

Propositions.

- l'Agence de l'Environnement propose de travailler afin de donner un cadre aux autorités locales et autres acteurs concernés pour la gestion du ruissellement urbain. Ce constat n'est pas nouveau. Dans le cadre de la stratégie du Defra, *Making space for water*, quinze études pilotes ont été lancées afin d'améliorer la gestion du ruissellement urbain. Mais la prise de conscience du problème reste encore très faible. L'Agence de l'Environnement propose de développer une méthodologie (analyse de données, modélisation, cartographie) afin que les autorités locales intègrent davantage le problème du ruissellement urbain dans les SFRA. Il est nécessaire qu'elle puisse refuser un *Local development Framework* qui ne comporterait pas de SFRA complet et approprié. Pour que le système fonctionne, il est nécessaire que les compagnies gestionnaires des eaux partagent leurs bases de données avec l'Agence de l'Environnement. Les SFRA devront être accompagnés de *Surface Water Management Plan* (SWMPs). Les SWMPs seront élaborés par les autorités locales et devront être mentionnés dans les autres documents d'urbanisme. Tous les acteurs concernés par le problème doivent participer au financement des SWMPs. Les *Catchment Flood Management Plans* (CFMPs) qui d'ici 2009 couvriront tout le territoire anglais préciseront les localités pour lesquels ces plans devront être réalisés. Un système d'alerte spécifique au ruissellement pluvial doit être mis en place. Ce système doit se faire à l'échelle du logement afin de pouvoir répondre efficacement au problème.

- l'Agence de l'Environnement souhaite renforcer sa coordination avec le Met Office sur les systèmes d'alerte lors de conditions climatiques extrêmes. Il s'agit de repenser la manière dont sont diffusées les informations afin que les différents acteurs impliqués dans la gestion de crise puissent les interpréter le plus rapidement et le plus efficacement possible.

- le *Cabinet Office* supervise le *Flood Emergencies Capability Program* élaboré en mars 2007. Ce programme se traduit par des actions au sein des ministères, de l'Agence de l'Environnement ainsi que des *Resilience Forums* afin d'améliorer la gestion de crise.

Davantage d'exercices doivent être mis sur place afin de mieux former les équipes. Ainsi pendant la crise, la coordination au sein de l'Agence de l'Environnement a bien fonctionné en interne mais a été plus difficile avec les autres acteurs.

- l'Agence de l'Environnement souhaite mettre en place un système informatique de gestion de la catastrophe.

- le gouvernement a annoncé en juillet qu'il allait augmenter le budget consacré à la gestion des inondations de 600 millions de livres par an à 800 millions de livres d'ici 2010-2011.

- l'Agence de l'Environnement propose qu'elle même, les administrations centrale et locale, ainsi que les compagnies d'assurance impulsent de nouvelles dynamiques afin que les constructions soient davantage résistantes (c'est-à-dire qu'elles soient conçues afin que l'eau ne pénètre pas) et résilientes (c'est-à-dire que l'eau une fois entrée occasionne moins de dommages) aux inondations.



Figure A.18 : Tewkesbury, Gloucestershire, July 2007, (Source : Guardian)

ANNEXE 3

Revue de presse des inondations de 2007

Norwich Union raises home premiums by 10%

By Hilary Osborne, [Guardian Unlimited](#)

3 August 2007

The UK's biggest home insurer, Norwich Union, will raise its premiums by 10% from next week, in a move that will affect one in five homeowners. The announcement comes a day after the insurer's parent company Aviva announced it was facing a £340m bill from recent flooding in Yorkshire and Gloucestershire. However, Norwich Union insisted the increase was not just a result of the floods, but something that was already on the cards following a decade in which premiums have remained broadly unchanged.

"This is not just because of the recent flooding, but also reflects the higher cost of repairing homes generally," a spokeswoman said. "People tend to have more bathrooms, which means a greater risk of damage from water leaks, and they are using more expensive materials for home improvements, which means an increased cost for repairs." The 10% rise, which will come into effect on Monday and apply to all new policies and renewals by existing customers, will add around £35-£40 a year to the price of a typical buildings and contents policy.

Homes with increased risk of flooding may see premiums rise by more than 10%.

Last year, Norwich Union increased motor insurance premiums by an average of 16%, citing the increased cost of personal claims payouts as the reason. The spokeswoman said other insurers had followed Norwich Union's lead on this, and she expected them to do the same this time round.

Market moves

Royal Bank of Scotland, which owns both Direct Line and Churchill, said it did expect to have to increase premiums following the floods. In a statement it said: "Following the scale of the June and July storm and flood events we would expect market prices to increase." However, a spokeswoman added that no decision about future premiums had yet been made. Despite reports that it would be increasing its home insurance premiums by 10%, Lloyds TSB said it was "too early to call".

A spokesman for the bank said: "This has been an enormous event and there's a lot of clearing up to do and we need time to assess the full impact." He expressed surprise at Norwich Union's claims that factors such as increased number of bathrooms had increased the value of claims, but would not comment Lloyds TSB's recent claims history.

James Harrison, chief executive of [Insurancwide.com](#), said: "Most of us won't really see all of the 10% rise Norwich Union has come out with, but other people will see prices rise considerably and I think that will probably be in the areas that have been hit by floods." "I think the other insurers will take stock. Some of them will raise their prices in line with Norwich Union, others will think there's a gap in the market to move into," he added. Mr Harrison said that if the main companies started to withdraw from flood-affected areas a specialist would move into the market, but premiums could be higher and homeowners may be expected to take extra precautions to prevented flooding. He added that customers whose premiums did rise should shop around for a new deal, as different companies had different flood maps.

Customers whose homes have been flooded this year should be able to continue to get insurance from their existing provider, under an agreement between insurers and the government. Those who want to shop around for cheaper cover are advised to find a new policy before cancelling an existing contract, as there is no guarantee insurance will be available elsewhere.

Hull council had no flood insurance

By Richard Gray, Sunday Telegraph

23/07/2007

Taxpayers face a massive bill to repair flood damage in Hull after the local council admitted that its properties were not insured. Officials at Kingston-upon-Hull City Council revealed that most of the city's 28,500 council houses, schools and other public buildings were not covered for water damage. They took the decision not to insure the properties because the excess of £250,000 was considered too high. Instead they opted for a self-insurance scheme where £9 million was set aside to cover damage and repairs.

But Hull now faces a £200 million repair bill following the devastating flooding that hit Yorkshire last month. The decision not to insure council buildings goes against government policy. Campaigners called the move "folly", pointing out that Hull is sited on a known flood plain. But Michael Hudson, the council's director of finance, said that there had been less than £1,000 of "wet perils" damage to council-owned properties in the past 10 years.

He said that the council took the decision that it was better value to self-insure. "We annually carry out risk assessments on all council buildings to allocate appropriate insurance cover," he said. "In relation to serious storm and flood damage, each building insured would carry an excess of £250,000, and with the information we receive about the unlikely nature of serious storm and flood damage, we have chosen for a number of years not to insure every council building and house against wet perils." He added that about 60 per cent of councils in the UK self-fund against storm and flood damage. Yet Sheffield City Council, which was also hit by flooding last month, insured all of their council housing and public buildings against flood damage despite a £500,000 excess on houses.

Hull was one of the worst-hit areas in the June floods, which left more than 37,000 homes and businesses damaged. It was called the "forgotten city" after council leaders appealed for aid to help the recovery process. The government awarded Hull £2.15 million in emergency aid, but officials say far more is needed; 3,500 council homes in Hull have suffered water damage, together with a dozen schools. The nationwide bill for flooding this summer is likely to be more than £2.5 billion, with many homeowners picking up the tab in rising insurance premiums.

A spokesman for the Department of Communities and Local Government said the council should have had its buildings insured. She said: "The Government's view is that local authorities should insure buildings where they can, but it is up to them to determine if they are getting value for money." Mary Dhonau, from the National Flood Forum, which gives advice about flooding, said: "I would have thought that the council should have had insurance. It is well known that Hull is on a flood plain, so I am shocked that they did not have insurance on their buildings. While it may have been difficult to get insurance for some of the buildings, I would imagine they are regretting the decision not to insure now."

Ministers will allow thousands of new homes in flood zones

By Andrew Grice, Political Editor, The Independent

23 July 2007

The Government's response to the floods has been criticised as it prepares to give the go-ahead for hundreds of thousands of new homes to be built in areas at risk of flooding.

A Green Paper on housing to be published today will say it is not realistic to prevent building in places likely to be hit by floods because 10 per cent of England's housing and population is already in "at risk" areas. But it will call on local authorities to take account of the increased flood risk caused by the changing climate. The document will spell out how the Government intends to meet Gordon Brown's pledge for another three million homes by 2020. About £8bn of taxpayers' money will be spent on providing 70,000 affordable new homes each year, mostly for rent from councils or housing associations. There will be cash rewards for local authorities which provide more homes and penalties for those which fail to identify sites for housebuilding.

Opposition politicians claimed the Government had been slow to react to heavy rain that had been forecast days earlier and called for better communication between the co-ordinating bodies. Chris Huhne, the Liberal Democrats' environment spokesman, said: "The Met Office warned earlier this week of heavy rainfall but ministers did not put the public on alert. The Government has been far too slow to wake up to the potentially devastating effects of extreme rainfall overwhelming drains and sewers." He said the Government had not yet honoured a commitment it made at the start of 2005 to give the Environment Agency an overarching role on flooding by the end of 2006. David Cameron, the Tory leader, who called for a public inquiry, said: " We need concerted action from the Government. We need to look at how they deal with floods, and also the co-ordination of the emergency response."

Whitehall officials attended a meeting of Cobra, the Government's emergency committee, yesterday as Mr Brown received regular reports from Hilary Benn, the Environment Secretary, who visited flood-hit areas. In a televised statement at Chequers, Mr Brown insisted: "We have acted quickly in what is an emergency. When you have a situation where a month's rain is coming down and a month's water is being created in an hour or two, then people have to act very quickly." Last night Downing Street announced that Mr Brown would be visiting the affected areas today.

The Prime Minister said he was determined to see co-ordination between the transport and environment departments and local government stepped up. In the long term, the Government would ensure that infrastructure was "in such a position that we can deal with these emergencies in the future". He promised that councils would receive 100 per cent compensation for clean-up work, up from the previous 85 per cent.

The National Flood Forum, which helps flood victims, said the Government should pause before going ahead with new housing developments. A government-commissioned report by the planning experts Roger Tym & Partners said the risk of flooding would increase in south Hampshire, the Sussex coast, central Oxfordshire and the Kent Thames Gateway, where new homes were likely to be built. Baroness Young, who chairs the Environment Agency, called for a debate on the level of flood risk householders should face. She said there had been " 30 years of inappropriate development in the flood plain in the Seventies, Eighties and Nineties, and we are seeing much more severe weather patterns." Mr Benn said that consideration would be given to improving flood defences in new housing developments.

The forgotten flood victims

by Adam Smith, Icbirmingham.co.uk

13 July 2007

Hundreds of Birmingham families still living with the filthy aftermath of the worst floods to hit the city for years today complained: "We've been forgotten". Victims of the deluge today demanded urgent action amid claims their plight is being ignored by the council, fire brigade, insurers and the Environment Agency.

Streets of houses in Witton were flooded when the River Tame burst its banks on June 15. A month on families are still struggling with the effects. Many are still living in temporary accommodation because their homes are too dangerous to move back in to. The poorest families, who could not afford to insure their homes due to the high premiums, have been hardest hit. Most are unable to pay the Fire Brigade £300 to pump their houses free of water. Many are risking their health by continuing to live with stagnant, insect and rat-infested water in their basements.

Residents' spokesman Sam Allen said: "What has happened to the residents in Witton is disgusting, everyone has forgotten us. We have disabled people who can't go home, families spread across the city and residents putting up with smelly water in their basements." Families fear that the publicity focused on flood-hit parts of Britain like Doncaster and Hull has detracted from their plight. But Mr Allen said: "We have been just as badly hit and no one has noticed or seems to care. Witton is not an affluent area so how the Fire Brigade expect families to fork out £300 because it is not an emergency is beyond belief. Try telling a family with children whose basement is full of water that it's not an emergency."

Several roads are affected including Deykin Avenue, Tame Road, Brookvale Road, Brantley Road, Westwood Road and Dulverton Road. The residents claim the response to the flooding was a shambles from start to finish, and say:

- * The Environment Agency failed to raise the flood warning on June 15 despite having data that revealed levels were rising rapidly.
- * Articulated lorries continued to drive up the narrow streets creating waves that caused chaos in already flooded homes.
- * Birmingham City Council has not co-ordinated a response.
- * Insurance companies have been stalling on payments and have already bumped up sky high premiums to insure properties.

The Environment Agency today admitted it did not raise the alarm quick enough. A spokesman said: "On July 15 we saw the highest flows in the Tame for over 30 years and the river rose very rapidly. Although we were monitoring the situation remotely, we missed the threshold for issuing a warning for Brookvale Road. We are most concerned that the threshold was missed. At a public meeting we apologised to the people of Witton and we are determined to learn lessons from this event. We are working with the emergency planners and the local community to set up a flood group to make sure we improve the situation in future."

West Midlands Fire chiefs are also investigating the events at Witton in the aftermath of the flood. A spokesman said: "West Midlands Fire Service is reviewing the floods and the significant demands they placed on our resources to see what lessons can be learned. We do have facilities to attend non-emergency situations but this depends on the level of demand on our resources at that time and will be subject to a charge. Our main advice to anyone who contacts us regarding nonemergency flooding is to seek the services of a private contractor."

A Birmingham City Council spokesman said: "The sheer intensity of the river flow meant the defences could not cope and as a result the River Tame over-topped its banks. The pumps are designed to deal with cases of local highway flooding in times of normal rainfall - they are not intended to cope with the volume of water experienced on June 15. When a river bursts its banks and things then get back to normal, it can appear that drains were blocked beforehand because the flood water contains debris that is trapped when the water drains away. This has nothing to do with prior cleansing and there is no evidence in Witton to suggest this. In terms of sandbag protection, the River Tame, together with other rivers in the city, was on flood watch, which is the lowest form of warning for the most vulnerable areas. There was no data that identified that a very specific local area - such as Witton - was at risk."

'It could happen again'

Victims of the flash flooding today warned of the danger of disease and rats unless the authorities "sit up and take action". Ray Nicholls, who lives on Tame Road, said: "My basement is still full of smelly water with rats in and I am not the only one. We have been totally forgotten in Witton and this could happen again if the

Environment Agency keeps ignoring our pleas to sort the river out. There are people without insurance who have lost everything so it is only right someone should pay for it and as the EA did not warn us about the floods I think they should foot the bill."

Fellow Tame Road resident Judith Willock added: "We could not get sand bags anywhere on the day of the floods - no one would help us." Pensioner Arthur Thorpe added: "My wife is partially disabled and we sleep downstairs I do not know what would have happened if I had not have carried her upstairs. We just cannot believe we have been forgotten in this day and age. Our biggest fear is that the drains are so bad it could happen again."

£ 90,000 to help with big clean-up

The Government is to give Birmingham £90,000 to help the local communities who were devastated by last month's floods. Local Government Minister John Healey, co-ordinating the official response to the floods, confirmed the deal to Birmingham MP Khalid Mahmood.

The Perry Barr MP has been lobbying Government ministers on behalf of the hundreds of Witton residents who have still not recovered from the deluge on June 15. The MP said: "The Local Government Minister John Healey has just told me that an emergency flood payment of a £90,000 will be given to Birmingham. This is fantastic news for the families in my constituency who have been hit hard by the recent floods and I am the Government have recognised what they are going through." The cash will be paid to Birmingham City Council and follows payments to Yorkshire, Hull and other areas. The MP added: "Nothing has been done to help these people in weeks despite their plight and hopefully Birmingham

Agency's flood maps fail to hold water

The deluge : With large parts of the UK flooded and thousands of homes damaged, Miles Brignall looks at how to tell if your property is at risk
By Miles Brignall, The Guardian, Money Supplement

30 June 2007

Thousands of homes across the country have been devastated by floods this week (and the forecasts are for worse to come, as climate change wreaks havoc). But homeowners wanting to check if their property is at risk will find little help from the Environment Agency.

The agency's website, environment-agency.gov.uk, promises anyone who inputs their postcode a chance to see whether their home is a risk of flooding. But users will find the site lacks crucial details. For example, it fails to show the location of a home in relation to the area at risk of flooding. Home information packs - which must be supplied to potential purchasers of all houses of four bedrooms and over from August 1 - will offer no information on flood risk, despite requests during the consultation period that they should.

The best and most detailed maps of flood risk are held by insurers Norwich Union and More Than. They use sophisticated floodplain charts that can assess on a house-by-house basis if the property is at risk. The problem is that this information is kept in-house for "commercial reasons". But Money has uncovered a little-known website, whatsmyfloodrisk.co.uk (0870 850 9818) that allows owners to access NU's information - for a £15 fee.

According to the Environment Agency's own figures, more than 5 million people live in 2.3 million properties in England and Wales that are at risk from flooding. The Association of British Insurers has calculated that between 950,000 and 1.2 million properties have been built on floodplains. Despite several big floods in recent years, and a prediction from the ABI that the problem is set to grow 10-fold over this century, there is little evidence that housebuyers are researching whether their potential home could be at risk.

This week Money spent several hours studying the Environment Agency's floodplain map. Most of the areas around Sheffield that suffered the worst flooding are shown to be at risk. However, reading the map with any degree of certainty is difficult, particularly if you don't know an area well. Crucially, the website does not show the position of a particular house relative to the flood limit, while areas that have experienced floods in the past are not always shown to be at risk.

Mary Dhonau, who coordinates the National Flood Forum, a community-based network set up by flood victims, agrees the agency's floodplain website is unclear. She has called on all relevant bodies, including insurers, water companies and local government, to pool information to produce a "super-map" that shows every home at risk from every type of flooding. "Flooding incidents like the ones we have seen this week are no longer restricted to obvious areas where a river or stream exists. Many urban floods are simply caused by huge amounts of rain falling very quickly in an area where the drainage system is unable to cope. It only takes a blocked storm drain to cause chaos," she says. Ironically, her organisation has just had its funding cut by the Environment Agency. She says the forum needs around £100,000 to carry on vital work offering advice (floodforum.org.uk or 01299 403055) on how to prevent flooding, and how to deal with the aftermath.

David Murphy, an agency project manager, defends its floodplain maps. "They are not designed to say whether an exact house is in a floodplain, not least because flood mapping is extremely complex and subject to change. Several factors such as whether a house has been raised will influence its liability to flooding." He says the flood maps received 790,000 hits last year and more than 19 million maps were produced, but conceded that more has to be done to raise awareness of the problem. He says the agency argued that flood information should have been included in Hips. The agency also supplies flooding information to companies that provide searches for solicitors. Only buyers who ask for an environmental report get detailed flood-risk information.

So where does that leave home-buyers and owners looking for reliable information? More Than and Norwich Union say they do not make their specialist information freely available, but anyone asking for a quote for cover would be taken through any identified risks. Both say that unlike the Environment Agency's map, they will identify the risk to a specific property. The price quoted will tell its own story, they argue. Ron Whitehead, who runs the whatsmyfloodrisk.co.uk site, says its service can be particularly good if you have been declined cover, because its insurers are better able to calculate the risk. However, he admitted the data excludes past claims for flooding caused by such things as blocked storm drains. "That sort of information is only held by the water companies, who are very reluctant to make it public. If you are really concerned about the risk of flooding, you can elect to have a survey done. For around £300 we can arrange for someone to visit the location to establish what, if any, risks you face."

'Full disclosure on flood defences' called for

By Iain Dey, Sunday Telegraph

08/07/2007

Britain's biggest insurers are urging the Government to release information on the true state of the nation's flood defences in a move that could lead to a withdrawal of insurance cover in parts of the country. A damning report by the National Audit Office recently revealed only 57 per cent of the country's flood defence systems are deemed in good condition. Although detailed information on the state of each flood defence is held on a database drawn up by the Environment Agency, insurers are not getting full access to the material.

They claim the lack of access is potentially a breach of the "statement of principles" agreed between the insurance industry and the Government in 2002 which ensures that most people who live on flood plains can still get insurance cover. Controversially, the data could also allow the insurance companies to stop offering cover to new customers in other parts of the country.

The row comes despite the Government's commitment last week to increase spending on flood defences following two years of lobbying by the insurance industry. Alan Gairns, head of property insurance at Royal & Sun Alliance, who also leads negotiations with the Government on flooding on behalf of the Association of British Insurers, said: "We spent time building a flood map of the country... to be able to cover as many people as possible by identifying flood risks at an individual, house-by-house level. That underpins how we do business now.

"In the map, we've built in the known existing flood defences, the standard they are and level of protection they're giving. Given what the National Audit Office said, it appears that we've now got defences that are not performing to the level that we think they are. If defences are in need of maintenance they may be providing less protection than our information suggests. So we could have exposures in there that we might not want to have.

"There's a National Flood and Coastal Defence database that the Environment Agency has constructed which has details of all flood defences, when they were built, when they were inspected, what condition they're in. That's the information we're trying to get - which we believe we're entitled to under the terms of our existing agreement."

The total bill for damage from the June floods in Yorkshire and the Midlands is now expected to exceed £1.5bn. Reinsurers appear to be set to pick up much of the bill. RSA has announced its exposure is just £55m, while Aviva, the owner of Norwich Union, said its exposure is expected to be nearer £175m.

An Environment Agency spokesman claimed the insurance industry has been given access to all the available data on flood defences.



Cars for sale sit in flood waters in Toll Bar: The total bill for damage from the June floods is now expected to exceed £1.5bn

Environment head admits budget too small to fight floods

By Colin Brown, Deputy Political Editor, The Independent.

2 July 2007

As Britain tried to cope with a fresh deluge of rain yesterday, Baroness Young, the head of the embattled Environment Agency, has admitted that her £500m budget is too small to cope with the extreme flooding that has put parts of Yorkshire and the West of England under water.

She has put in a bid for at least an extra £150m but has conceded that experts say £250m is needed to bring Britain's flood defences to the level that could hold back floods that have left five people dead and thousands with deluged homes.

"There are some areas where we could ... provide very cost-effective flood defences but there is simply inadequate funding in the budget," she said. "For the future with increasing climate change, we do need substantial additional funding."

Andy Burnham, the new Chief Secretary to the Treasury, is now under pressure to reopen the budget for flood defences fixed by his predecessor, Stephen Timms, for the Comprehensive Spending Review in the autumn. The flooding also puts a big question mark over the Government's drive for more affordable housing which may lead to an increase in building on flood plains.

The Environment Agency, which has been given charge of Britain's flood defences, was accused yesterday of floundering in the wake of the extreme weather. A leaked memorandum to Environment Agency managers revealed they are being warned by Agency executives to prepare for a real-terms cut in their running costs, unless the budget is substantially increased. Lady Young, a Labour peer and former health administrator, faced criticism over her agency's failure to do more to bring flood defences up to standard by the National Audit Office, the public spending watchdog, only a fortnight ago. It said the state of existing defences - many owned by local authorities - was poor and only 46 per cent of high-risk flood defensive systems, such as those protecting urban areas, had achieved their target condition.

The NAO estimated that more than two million homes and businesses were at risk of flooding each year in England, affecting 4.3 million people. It said existing research suggested it could cost up to £40,000 per household to put right the flood damage.

Lady Young was also given a roasting last week over the NAO report by the chairman of the Commons Public Accounts Committee, Tory MP Edward Leigh, who said she should consider resigning her post as chief executive of the agency.

Barbara Young, who was given a peerage by Tony Blair in 1997, was a vice-chairman of the BBC, chairman of English Nature, and chief executive of the Royal Society for the Protection of Birds, before being put in charge of the Environment Agency in 2000. She made it clear she will not quit and hit back at her critics, saying: "It was not the Environment Agency that flooded the country. It was the weather."

Lady Young admitted in a BBC radio interview that some areas would not be protected from flooding because of the lack of funding. She said the volume of rain was so great that the additional funding could not have stopped houses being flooded.

Flooding plan 'needs improvement'

BBC News, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7472564.stm

25/06/08

"Urgent and fundamental changes" are needed to improve flood defences, the report into last summer's floods says.

Sir Michael Pitt, who carried out the independent review, said building regulations must be stricter in flood-prone areas and planning better. He said it was "unacceptable" that utilities had been cut off and firms must do more to protect key sites.

The 2007 deluge left 13 dead and 44,600 homes flooded. Nearly 5,000 people are still in temporary accommodation. Yorkshire and the Midlands were among the worst hit last year, and the Humber and south-west England were also severely affected.

Better construction

Speaking to the BBC, Sir Michael agreed it was "shameful" that so many people had still not been able to return to their homes. One of the reasons for this, he said, was that the materials and techniques used to build them were inappropriate for a flood-risk area and so they had taken a long time to dry out. An overhaul of building regulations was, therefore, a key recommendation of the report. The review recommends a 25-year plan be drawn up on flooding and a dedicated Cabinet Committee created.

It also says:

- Local authorities should create a definitive map of all drainage ditches and streams in their area, making clear who is responsible for maintaining them.
- A nerve centre should be set up jointly by the Met Office and the Environment Agency to pool information and issue more accurate flood warnings.
- A greater onus should be placed on utility companies to protect key infrastructure sites. Sir Michael said some had previously been "quite secretive" about their sites.

Sir Michael said most of the recommendations were "not expensive" and could be achieved within the government's existing £800m-a-year flood defence budget for 2010 to 2011. He said severe flooding was "an ever increasing threat", and waiting for another crisis before taking action would be "a dangerous strategy of luck", he added. Sir Michael said it was "tempting" to call for a blanket ban on any more building in flood-prone areas, but that was not "realistic", given the huge demand for housing and lack of alternative land in some parts of the country.

But he said: "Construction in flood-risk areas should be the absolute exception. And I think it is very important that people purchasing houses are aware of the risks they are taking". Home buyers information packs should be required to carry detailed information about flooding risks, he added.

'Greater resilience'

Water and power companies must do more to protect and share information about key sites or "single points of failure", the report insists. "I think that the drive for efficiency means that often companies reduce the amount of spare capacity they have in their networks, so when they are struck by an emergency of the sort we experienced last year, there isn't enough resilience in the system," Sir Michael said. But he acknowledged that utility companies faced a "tension" between this sort of openness and concerns around commercial sensitivity and the possible threat to critical sites from terrorism.

It is not just authorities who are criticised in the report - Sir Michael said some members of the public were not properly prepared and did not take flood warnings seriously enough. However, he said the warnings given last year were "in very technical terms" and must be made easier to understand.

He said the performance of insurers had generally been good following the floods, although there was "something like a 20% level of dissatisfaction with the performance of both loss adjusters and insurance companies".

Power stations

Shadow environment secretary Peter Ainsworth told the BBC the report was "pretty damning" of the government's flood strategy. "I think the really important thing is to have a proper chain of command, so that when an event like this occurs everybody knows who is in charge and who does what when," he said.

Earlier this month, a report by the Fire Brigades Union revealed that fire crews are going without flood equipment such as lifejackets, waterproofs and boots, one year on from the summer deluge. But the government said it had spent £200m on specialist equipment. And the Environment Agency recently said a national effort was needed to tackle the vulnerability of buildings such as power stations and hospitals to flooding.

It also said it had completed 34 flood defences, helping more than 30,000 homes, since last year's downpour, and is mapping the country using a new laser system to identify in detail those areas most at risk.

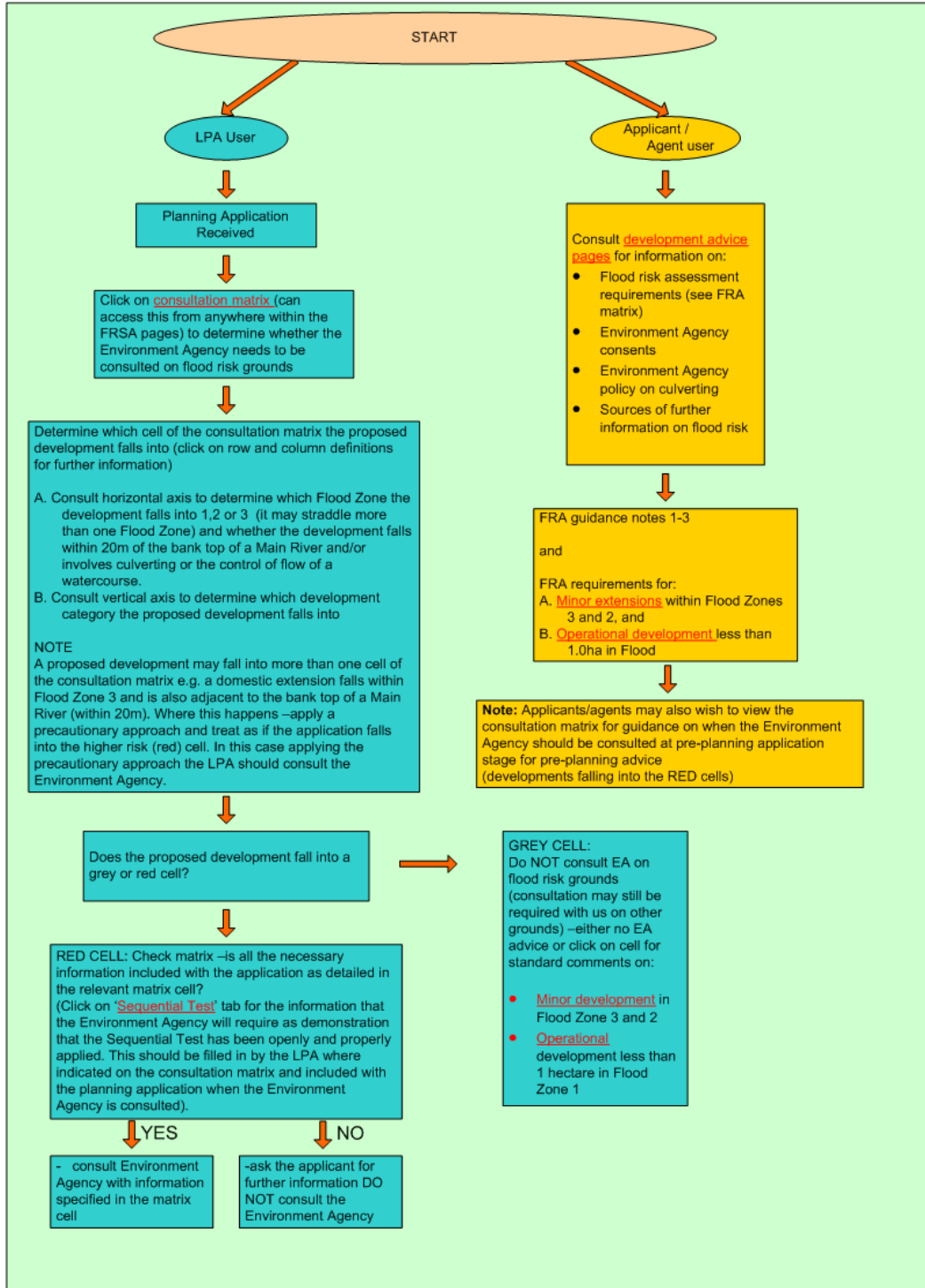


When rain brought tragedy to Hull
(Source : BBC)

ANNEXE 4

Quelques documents constituant le Standing Advice de l'Agence de l'Environnement.

Les autorités locales doivent s'y référer avant de consulter l'Agence de l'Environnement concernant les permis de construire.



Development and flood risk: when to consult the Environment Agency

A1 Development category	B1 Development (including boundary walls etc.) within 20 metres of the top of a bank of a Main River	C1 Includes culverting or control of flow of any river or stream	D1 Within Flood Zone 3	E1 Within Flood Zone 2	F1 Within Flood Zone 1
A2 Householder development and alterations	B2 Consult EA Note	C2 Consult EA with FRA showing design details of any culvert or flow control structure proposed	D2 No consultation - see standard comment Note	E2 No consultation - see standard comment Note	F2 No consultation - No EA Advice
A3 Non-residential extensions with a footprint of less than 250m ²	B3 Consult EA Note	C3 Consult EA with FRA showing design details of any culvert or flow control structure proposed	D3 No consultation - see standard comment Note	E3 No consultation - see standard comment Note	F3 No consultation - No EA Advice
A4 Change of use FROM Water Compatible TO 'Less Vulnerable' development	B4 Only consult EA if site also falls within Flood Zone 3. FRA Required	C4 No consultation - no EA advice	D4 Consult EA with FRA	E4 No consultation - no EA advice	F4 No consultation - No EA Advice
A5 Change of use RESULTING IN 'Highly Vulnerable' or 'More Vulnerable' development	B5 Only consult EA if site also falls within Flood Zone 3 or 2. FRA Required	C5 No consultation - no EA advice	D5 Consult EA with FRA	E5 Consult EA with FRA	F5 No consultation - No EA Advice
A6 Operational development less than 1 hectare	B6 Consult EA	C6 Consult EA with FRA showing design details of any culvert or flow control structure proposed	D6 Consult EA with FRA and Sequential Test Evidence (and where required confirm Exception Test has been applied)	E6 Consult EA with FRA and Sequential Test Evidence (and where required confirm Exception Test has been applied)	F5 No consultation - No EA Advice
A7 Operational development of 1 hectare or greater	B7 Consult EA	C7 Consult EA with FRA showing design details of any culvert or flow control structure proposed	D7 Consult EA with FRA and Sequential Test Evidence (and where required confirm Exception Test has been applied)	E7 Consult EA with FRA and Sequential Test Evidence (and where required confirm Exception Test has been applied)	G7 Consult EA with FRA

Evidence for applying the flood risk Sequential Test to planning applications

This table sets out the information that the Environment Agency will require as evidence from Local Planning Authorities as a demonstration that the flood risk Sequential Test (PPS25 paragraphs 16 and 17 and Annex D) has been properly applied. This information may also be presented by applicants to Local Planning Authorities in support of the Sequential Test for an application site.

Note – All developments must be appropriate to the Flood Zone in which they sit. See tables D1 - D3 of PPS25.

<p>Answer the questions in order, moving on where indicated.</p>	<p>Answer Yes or No</p>	<p>Has the Sequential Test been adequately demonstrated?</p>	<p>LPA/ Developer to consult the information sources below.</p>
<p>1. Is the proposed development consistent in location, type and scale with an allocated site from a development plan which has already been sequentially tested (i.e. has the flood risk Sequential Test already been carried out for this site at a strategic level?)</p>	<p>If yes, state which plan, which allocation and the location of the allocation site in the development plan</p> <p>If the answer is 'No' go to question 2</p>	<p>If the answer is Yes compliance with the Sequential Test has been adequately demonstrated FINISH HERE</p> <p>LPA should apply Exception Test if appropriate –see PPS25 Table D3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development plan
<p>2. Does the application site fall within an area identified to take 'windfall' development, that has been agreed as part of the development plan and in association with a Strategic Flood Risk Assessment (SFRA)?</p>	<p>If yes, state the location in the development plan</p> <p>If the answer is 'No' or there are no such areas identified on the development plan, go to question 3</p>	<p>If the answer is Yes compliance with the Sequential Test has been adequately demonstrated - FINISH HERE</p> <p>LPA should apply Exception Test if appropriate –see PPS25 Table D3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development plan

<p>3. Does the development plan or the background documents used to identify potential development plan allocation sites, contain 'reasonably available' alternative sites that are situated in a lower flood risk zone?</p>	<p>If yes, state which allocation(s) and the location in the development plan.</p> <p>If the answer is 'No' go to question 4</p>	<p>If the answer is Yes, compliance with the Sequential Test has NOT been adequately demonstrated – FINISH HERE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development plan • Background Documents • Environment Agency Flood Map
<p>4. Does the development plan or the background documents used to identify potential development plan allocation sites, contain alternative 'reasonably available' sites that are within the same Flood Zone and subject to a lower probability of flooding from all sources as detailed by the SFRA?</p>	<p>If yes, state which allocation(s) and the location in the development plan.</p>	<p>If the answer to Question 4 is Yes, compliance with the Sequential Test has NOT been adequately demonstrated – FINISH HERE</p> <p>If the answer is No to questions 3 and 4 compliance with the Sequential Test has been adequately demonstrated.</p> <p>LPA should apply Exception Test if appropriate –see PPS25 Table D3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development plan • Background Documents • Strategic Flood Risk Assessment

Notes and definitions

Question 1

Development scale - The planning application must not be for a larger site area than was indicated at the allocations stage e.g. through a site brief.

'Pre-Local Development Framework local plans' - Planning applications for sites allocated through development plans that pre-date the Planning and Compulsory Purchase Act 2004 will be subject to the Sequential Test at the planning application stage unless evidence is provided that the plan has been subject to the flood risk Sequential Test. The requirement for plan allocations to be flood risk sequentially tested was first introduced in Planning Policy Guidance note 25:Development and Flood Risk published in July 2001.

Question 2

Windfall development- Proposed development for a site that is not an allocated site in an adopted development plan.

Question 3

Development Plan - The term 'development plan' covers both saved, old style development plans that pre-date the 2004 Planning and Compulsory Purchase Act and new style plans, i.e. Local Development Documents (LDD) or Supplementary Planning Documents produced as part of Local Development Frameworks (LDF) produced since 2004 that have reached the submissions stage.

Background documents -Background study documents are produced by the LPA prior to drafting of the LDDs and include housing and employment land availability assessments and equivalent studies. If these documents are new *i.e. have been created to inform the emerging LDF*, then it is reasonable to consider the sites they contain as reasonably available alternatives for the purpose of applying the Sequential Test.

Reasonably available alternative site allocations - Any site that has been allocated as part of a development plan and that has yet to receive planning permission should be counted as a reasonably available alternative site for the purpose of applying the Sequential Test. In addition when there is no allocations LDD, reference should be made to any recent background documents (see above) that have been created to inform the emerging LDF. Sites contained within these documents that are yet to receive planning permission should be counted as reasonably available alternatives for the purpose of applying the Sequential Test.

Question 4

Strategic Flood Risk Assessment - A district wide assessment of flood risk from all sources, undertaken by the Local Planning Authority to inform the preparation of its LDD's.

Where a SFRA does not provide the necessary information or is yet to be completed, reference should be made to any available site specific FRAs in the councils' possession. Where flood risk information to answer question 4 is not available, LPAs should move straight into application of the Exception Test where appropriate ¹ (see paragraph 19 of PPS25).

¹ Are there large areas (>50% of land area) of the LPA in Flood Zones 2 and 3 and development is needed to avoid social or economic blight?, Is the proposed development essential civil infrastructure (Table D2) that has to remain operating during flooding?, Are there restrictive international or national landscape / biodiversity / heritage designations (e.g. National Parks, AONBs, SPAs, SACs, SSSIs, World Heritage Sites, Ancient Monuments) that mean there are no unconstrained sites in 'appropriate' Flood Zones?, Does para D10, Table D1 and Table D3 indicate that this development (Flood Zone and Flood Risk Vulnerability) requires the application of the Exception Test before it can be permitted? The answer must be yes to these questions for the Exception test to apply – see paragraphs 18 – 20 of PPS25.

ANNEXE 5

Extraits des cartes de l'Agence de l'Environnement présentes sur le site internet

Maps


- Maps
- How to use the flood map
- What to do in a flood
- Current flood warnings
- Flood risk and home insurance
- Your questions answered

Search for another location:

Search for:

Placename
 Postcode

Overview map:



See also...


Interactive Map :

Click on Learn more, then click the symbol or area on the map to see more information.

Click on the map to ...

Zoom
 Learn more

Now click on the area of the flood extent you are interested in,



1. Cliquer ici

2. Cliquer sur un lieu précis

3. Cliquer sur un autre lieu

What's on the map?

1. Tick the boxes.
2. Click the name next to the box to find out more.

Flood maps [more](#)

Flood maps [more](#)
Click [Learn more](#) to see details.

- Flooding from rivers or sea without defences
- Extent of extreme flood
- Flood defences
- Areas benefiting from flood defences

Click here to find out what else is in your backyard.

Les cartes des zones inondables du site internet de l'Agence de l'Environnement.



Maps

Maps

- ▶ Current Flood Warnings
- ▶ Flood risk and home insurance
- ▶ How to use the Flood Map
- ▶ What to do in a flood
- ▶ Your questions answered

See also...

- ▶ Terms and conditions of use
- ▶ ABI - flooding insurance
- ▶ Find your nearest Agency office
- ▶ Met Office
- ▶ Development and Flood Risk
- ▶ New development

We are not responsible for the content of other

Be prepared

The information below provides an indication of the likelihood of flooding in your area. This came from a national flood risk assessment completed in 2005, which used ground levels, predicted flood levels, information on flood defences, and our local knowledge. The likelihood is described in one of three categories, low, moderate or significant, as used by the insurance industry.

The Environment Agency has provided this information to the financial services industry, as required by Government to ensure that as many people in flood risk areas are able to access flood insurance for their home. For more information, follow the link to **Flood risk and home insurance** on the left of the page.

What is the likelihood of flooding from rivers or the sea in my area?

Low

[View current flood warnings in this area](#)

What does 'low' mean for me?

The location you have selected is in an area that is unlikely to flood except in extreme conditions. The chance of flooding each year is 0.5% (1 in 200) or less. This takes into account the effect of any flood defences that may be in this area, whether or not these are currently illustrated on the Flood Map.

Flood defences reduce but do not completely remove the likelihood of flooding and can be over topped or fail in extreme weather conditions.

Do not use this information on likelihood of flooding when applying for planning permission. To find out how the Flood Map can help when planning a new development, please [click here](#).

For a fuller explanation of flood likelihood, [click here](#).



Flooding: be prepared


Résultat obtenu pour 2

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maps ➤ Current Flood Warnings ➤ Flood risk and home insurance ➤ How to use the Flood Map ➤ What to do in a flood ➤ Your questions answered 	<p>Be prepared</p> <p>The information below provides an indication of the likelihood of flooding in your area. This came from a national flood risk assessment completed in 2005, which used ground levels, predicted flood levels, information on flood defences, and our local knowledge. The likelihood is described in one of three categories, low, moderate or significant, as used by the insurance industry.</p> <p>The Environment Agency has provided this information to the financial services industry, as required by Government to ensure that as many people in flood risk areas are able to access flood insurance for their home. For more information, follow the link to Flood risk and home insurance on the left of the page.</p>	
<p>See also...</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Terms and conditions of use ➤ ABI - flooding insurance ➤ Find your nearest Agency office ➤ Met Office ➤ Development and Flood Risk ➤ New development 	<p>What is the likelihood of flooding from rivers or the sea in my area?</p> <p>Low</p> <p>View current flood warnings in this area</p> <p>What does 'low' mean for me?</p> <p>The location you have selected is in an area that is unlikely to flood except in extreme conditions. The chance of flooding each year is 0.5% (1 in 200) or less. This takes into account the effect of any flood defences that may be in this area, whether or not these are currently illustrated on the Flood Map.</p> <p>Flood defences reduce but do not completely remove the likelihood of flooding and can be over topped or fail in extreme weather conditions.</p> <p>Do not use this information on likelihood of flooding when applying for planning permission. To find out how the Flood Map can help when planning a new development, please click here.</p>	<p>Flooding: be prepared</p>
<p>We are not responsible for the content of other web sites.</p>	<p>For a fuller explanation of flood likelihood, click here.</p> <p>Be aware:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ To find out if you can get advance flood warnings for this location, click here. ▪ To find out how to be prepared for all types of flooding go to our Floodline pages or call Floodline on tel: 0845 988 1188. ▪ Our maps only cover flooding from rivers and the sea. Flooding can occur at any time and in any place from sources such as rising ground water levels, burst water mains, road drains, run-off from hillsides, sewer overflows etc. Click here to find out more. 	

Résultats obtenus pour 3.

ANNEXE 6

Extraits des documents du projet TE2100 soumis à enquête publique

 Environment Agency

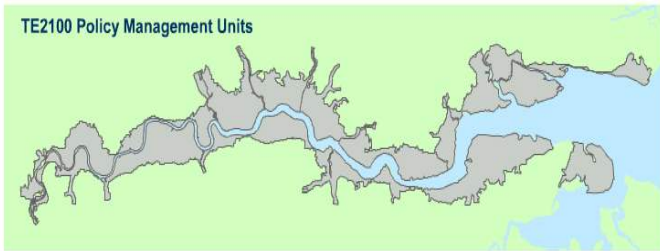
Thames Estuary 2100

[Home](#) [Background](#) [Policies & Options](#) [Contact us](#) [Logout?](#)

Introducing the policies

TE2100 is planning for a changing and uncertain future, both in relation to climate change and how we will live, work and enjoy the Thames Estuary and its floodplain. To put together an estuary-wide plan we need to consider how the Estuary behaves as a whole but also what is the best approach locally. To achieve this, we have split the Estuary into 23 areas or units based on what would flood and the local character. For each unit we have worked out the best way to manage flood risk - this is what we call a policy. With this consultation we want to find out what effect these policies will have on you.

TE2100 Policy Management Units



Barking & Dagenham	Hadleigh Marshes	Rainham Marshes & Mar Dyke
Barnes & Kew	Hammersmith	Richmond
Bermondsey	Isle of Dogs & Lea Valley	Royal Docks
Bowers Marshes	Isle of Grain	Shell Haven & Fobbing Marshes
Canvey Island	Leigh & Southend	Swanscombe & Northfleet
Dartford & Erith	London City	Thamesmead
East Tilbury & Mucking Marshes	North Kent Marshes	Twickenham
Greenwich	Purfleet, Grays & Tilbury	

Les différents espaces étudiés par l'Agence de l'Environnement.

ISLE OF DOGS and LEA VALLEY



CANARY WHARF



3 MILLS - RIVER LEA

Recreation

- After the Olympics, whole area will be for sporting activities
- Only limited access to Thames riverside
- Some walkways in new Thames-side developments and along Lea valley
- Cross-river views of City of London, Greenwich, National Maritime Museum and the Millennium Dome

Habitats

- Inter-tidal mudflats and gravel foreshore
- Water birds use the old docks
- 14 hectares of grassland along River Lea
- Limited fish stocks in docks and in river

Historical

- 152 listed buildings & monuments
- Old lock structures

Location

- Isle of Dogs is on the left bank of the Thames between Limehouse and Bow Creek (River Lea)
- The Lea Valley considered in the area spreads from Bromley by Bow to Hackney Wick
- In the London Boroughs of Tower Hamlets, Hackney and Newham

Physical description

- The Isle of Dogs is on reclaimed marshland in a loop of Thames
- It is low-lying land throughout the whole area and along the River Lea (including all its various channels)
- Remnants of East and West India Docks, Millwall Docks, Poplar Docks, Blackwall Basin and Limehouse Basin
- No appreciable high ground in the area

Area description

- Heavily urbanised and commercialised
- Key financial centre at Canary Wharf
- Industrial areas alongside River Thames and up River Lea
- 246 hectares of derelict land adjacent to the River Lea being developed for the Olympic Games in 2012
- The regeneration scheme includes 9,000 new homes

Flood management

- Hard defences of concrete, steel sheet piling, brick, masonry. Plus 15km of various hard defences along the River Lea
- Access gates to piers and jetties through defences
- Numerous surface water outfalls and sluices
- Flood warning and emergency planning

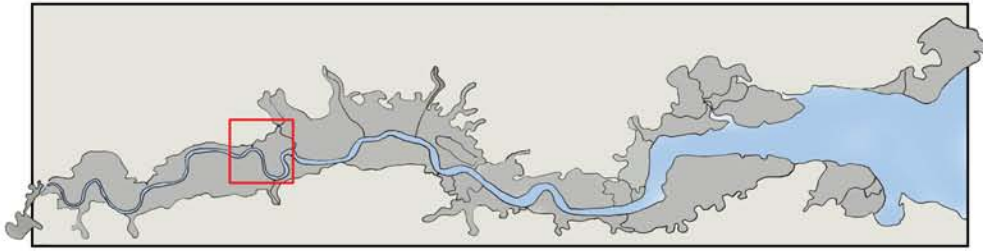
Transport

- Access roads to Stratford International, a major transport hub for Channel Tunnel Rail Link, Docklands Light Railway and mainline
- Channel Tunnel Rail Link
- A11, A12, A13 and A1261 trunk roads
- A1206 key access road around the Isle of Dogs
- Blackwall Tunnel and approach roads
- Limehouse Link Tunnel and approach roads
- Docklands Light Railway
- 16 underground and six overground stations
- Grand Union Canal through Limehouse Cut
- Lea Navigation for commercial and leisure craft

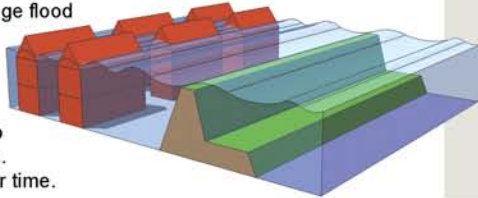
Principal buildings

- Canary Wharf commercial/financial complex
- Heron Quays commercial complex
- Cross Harbour office complex
- London Arena entertainment centre
- Billingsgate fish market
- Hypermarket
- Olympic stadium and associated venues (under construction)
- Abbey Mills sewage pumping station
- Queen Mary College
- Several large industrial complexes and trading estates

Isle of Dogs & Lea Valley

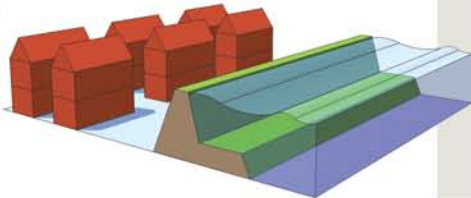


P1 Do nothing
Nothing is done to manage flood risk. No defences are built or maintained, the Thames Barrier and other control structures are not operated, and no flood warnings are given. Flood risk increases over time.



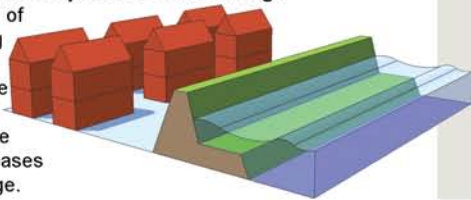
policy screened out
The area is heavily developed with more than 660 ha of commercial/industrial and urban land use. This includes the densely populated urban areas of Bow Common, South Bromley, Blackwall, Millwall, numerous overground and underground train stations, Canary wharf, the London Arena, Billingsgate Market and the major business district located around Canary Wharf. Furthermore, the Olympic development will give rise to many millions of pounds of additional assets. No active intervention is expected to result in damages of almost £2 billion. Hence, this option is screened out on economic and social grounds.

P2 Do less
Do less to manage flood risk than we currently do. Flood risk increases over time as the impacts of climate change occur.



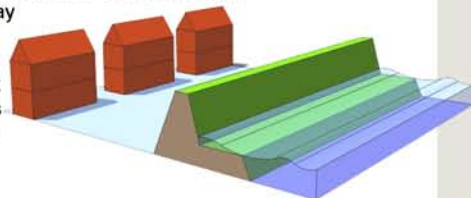
policy screened out
Increasing the flood risk in this policy unit would affect all of the assets described in P1 above. This action would also affect the neighbouring policy units of Royal Docks and to some extent London City. The flood risk is expected to increase significantly after 2030, with damages to property alone estimated at £1.2 billion. Hence, this option is screened out on economic and social grounds.

P3 Do the same but accept the impact of climate change
Maintain the current level of protection, but do nothing to keep up with the impacts of climate change and development. Although we are doing the same, flood risk still increases because of climate change.



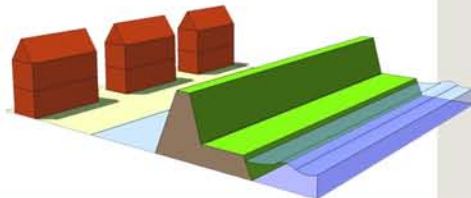
estuary wide		local	
	economic		economic
	environmental		environmental
costs	social		social

P4 Do more to combat the impact of climate change
Do more than we do today and keep up with the impacts of climate change. Future flood risk remains the same as it is today even though more is done.



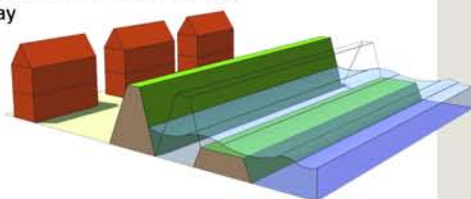
estuary wide		local	
	economic		economic
	environmental		environmental
costs	social		social

P5 Take further action to reduce flood risk
Take further flood risk management action to reduce the risk now and into the future, taking account of land use and climate change.



estuary wide		local	
	economic		economic
	environmental		environmental
costs	social		social

P6 Make space for water for local and wider benefits
Flood risk is reduced today and in the future by working with natural processes, including flood storage and/or habitat creation.



policy screened out
The area covered by this policy unit is heavily developed. If parts of the Lea Valley corridor were used for tidal flood storage it would give rise to very high velocities in parts of the area. This could de-stabilise the existing defences and lead to flooding of Royal Docks. Also the number of properties and the infrastructure from the Olympic games would limit the potential areas for flood storage and P6 is therefore screened out.

Preferred policy: P5

P5 has the greatest (or equal greatest) economic, environmental and social benefits. It also reduces potential damages compared with P4 by around £6 million but is only expected to cost slightly more than P4 (<£1 million difference). The significant numbers of properties that are planned for the area together with the transport infrastructure suggest that P5 may be justified, particularly given the infrastructure that will be constructed for the Olympics.

GREENWICH



THE O2 CENTRE (DOME)

Location

- Right bank of Thames between Greenwich and Woolwich
- In the London Borough of Greenwich

Physical description

- Low-lying land alongside the Thames and on Greenwich Peninsular
- The area continues up the Ravensbourne valley as far as Lewisham
- Bounded on the southern side by high ground at Blackheath, Charlton and Woolwich

Area description

- Heavily developed with both residential and commercial property
- Most industrial and commercial property is located between A206 and the Thames
- Major development planned for the area especially on the Greenwich Peninsular

Flood management

- Mostly hard defences of concrete, brick and steel sheet piling
- Earth embankment at the Thames Barrier
- The Thames Barrier
- Flood warning and emergency planning

Transport

- Blackwall tunnel and approach roads
- A206 linking Greenwich and Woolwich
- Complex local road network
- Underground station at North Greenwich
- Overground mainline railway crosses area
- Three overground stations



THE NATIONAL MARITIME MUSEUM

Transport (continued)

- Docklands Light Railway, four stations, two Thames tunnels at Greenwich and Woolwich. A new station under construction at Woolwich Arsenal
- Thames foot tunnel at Greenwich
- Major road intersections at Deptford and Greenwich

Principal buildings

- Thames Barrier
- O2 Centre (Millennium Dome)
- National Maritime Museum
- Large number of retail parks along Bugsby's Way and Blackwall tunnel
- Thames Water pumping station and Water Works along Ravensbourne at Deptford

Habitats

- Inter-tidal mudflats
- Terraces at Millennium Dome site

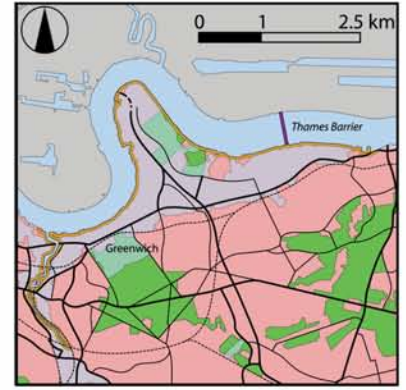
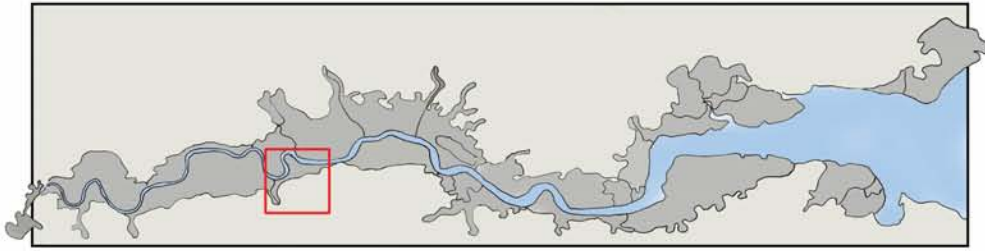
Recreation

- Riverside footpaths – Thames Long Distance Path and Capital Ring
- O2 Centre (Millennium Dome)
- National Maritime Museum – World Heritage Site
- Some open spaces on Greenwich peninsular and around the Thames Barrier
- Sailing club at Blackwall Point

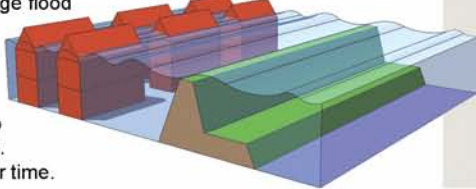
Historical

- National Maritime Museum
- Several old Taverns at Greenwich
- Old Royal Naval College
- Woolwich Dockyard

Greenwich



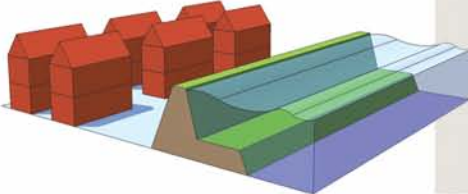
P1 Do nothing
Nothing is done to manage flood risk. No defences are built or maintained, the Thames Barrier and other control structures are not operated, and no flood warnings are given. Flood risk increases over time.



policy screened out

The policy unit is heavily urbanised and represents an important component to the social, economic and environmental wellbeing of London, and England. Thus, no active intervention would have serious consequences not just for the Thames Estuary but for the country as a whole, with the potential for even wider impacts. Damages within the policy unit alone would be in excess of £500 million.

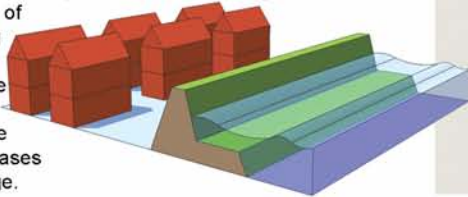
P2 Do less
Do less to manage flood risk than we currently do. Flood risk increases over time as the impacts of climate change occur.



policy screened out

P2 would result in an increase in flood risk over time. Similarly to P1, it is clear that this would not be an acceptable standard for such an important area. Economically, damages under P2 are estimated to be greater than £200 million.

P3 Do the same but accept the impact of climate change
Maintain the current level of protection, but do nothing to keep up with the impacts of climate change and development. Although we are doing the same, flood risk still increases because of climate change.



estuary wide



economic



environmental



social



costs

local



economic

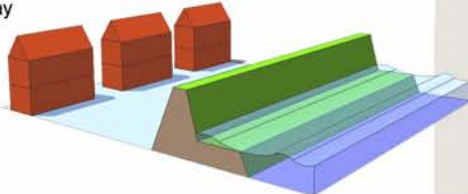


environmental



social

P4 Do more to combat the impact of climate change
Do more than we do today and keep up with the impacts of climate change. Future flood risk remains the same as it is today even though more is done.



estuary wide



economic



environmental



social



costs

local



economic

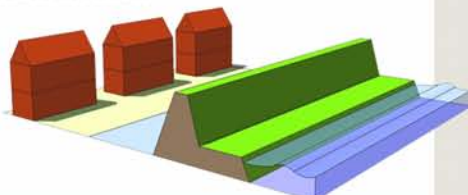


environmental



social

P5 Take further action to reduce flood risk
Take further flood risk management action to reduce the risk now and into the future, taking account of land use and climate change.



estuary wide



economic



environmental



social



costs

local



economic

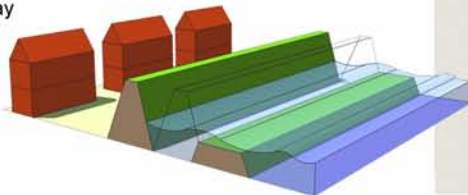


environmental



social

P6 Make space for water for local and wider benefits
Flood risk is reduced today and in the future by working with natural processes, including flood storage and/or habitat creation.



policy screened out

There is no real potential for storage of floodwaters in the policy unit due to the density of development. There may be some small areas that could be used but these are unlikely to result in significant reductions in flood risk so this option is screened out on technical/feasibility grounds.

Preferred policy: P5

P5 is best (or equal best) in terms of economic, environment (historical assets including the Maritime Greenwich World Heritage Site) and social benefits. It offers the greatest level of risk reduction at an only slightly greater cost than P4. The reduction in property damages by moving from P4 to P5 is estimated at £3 million. The different standards of defence upstream and downstream of the Thames Barrier must be recognised in implementing this policy.

BARKING and DAGENHAM



FORD AT DAGENHAM

Location

- Left bank of Thames between Barking Creek and Beam River
- In the London Borough of Barking and Dagenham

Physical description

- Generally low-lying land next to Thames, also along Barking Creek (River Roding) and Beam River valleys
- Ground is generally 68% below the 5m contour, 38% between the 5 and 10m contours, 2% between the 10 and 15m contours
- The ground rises towards the north of the area

Area description

- Heavily developed with 1,400 hectares of commercial/industrial and urban land use
- 31,370 residential properties, 2,423 non-residential
- Planned development under Thames Gateway Project of 10,800 new homes at Barking Riverside
- Planned new sustainable industrial park at Dagenham Dock
- Area contains Dagenham Power Station, container depot, Ford motor works, large number of depots, storage facilities and industrial parks next to Barking Creek
- Many hospitals, health centres, large number of schools, retail outlets, shops and restaurants
- The area accounts for 10% of industrial and commercial land in the Thames Estuary
- Some open spaces in Castle Green, Mayesbrook Park, Old Dagenham park and areas along the Beam and Roding river valleys
- 190 hectares of grazing marsh



BARKING BARRIER

Flood management

- 20.2km of defences, 8.8km of vertical walls, mostly steel sheet piles, 3.1km embankments
- River Roding protected from tidal flooding by the Barking Barrier at Barking Creek
- Beam River protected by Tidal Sluice at its mouth
- Havering and Horseshoe Corner tidal sluices
- Beam Washlands provide fluvial flood management at times of high river flows
- Flood warning and emergency planning

Transport

- A13 crosses the area as does A124 and several other key access roads
- The Channel Tunnel Rail Link and mainline railway plus spur lines to Ford
- Three overground and four underground railway stations
- Local housing estate roads
- Access roads to industrial areas

Principal buildings

- Ford works
- Dagenham Power Station
- Barking Hospital
- Several large shopping centres
- Barking Town Hall

Recreation

- Some riverside access on footpaths
- Several leisure and sports centres
- School playing fields and parkland

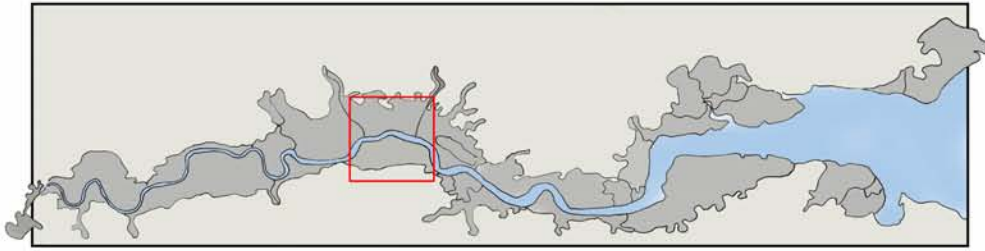
Habitats

- Inter-tidal mudflats
- Some old jetties used by roosting birds
- Seabird nesting colony at Barking Barrier

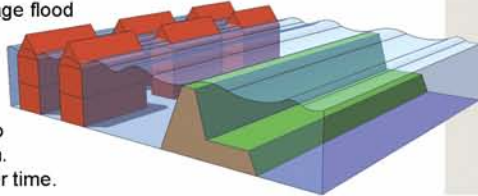
Historical

- 14 listed buildings and five scheduled monuments

Barking & Dagenham



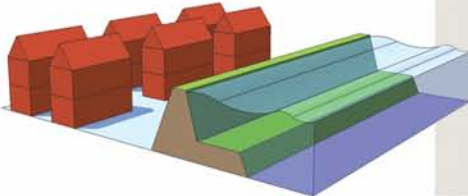
P1 Do nothing
Nothing is done to manage flood risk. No defences are built or maintained, the Thames Barrier and other control structures are not operated, and no flood warnings are given. Flood risk increases over time.



policy screened out

The area is heavily developed with more than 1400 ha of commercial/industrial and urban land use. This includes a power station, container terminal, and much of the urban area of Barking (including hospital and schools). There are also important road links through the area, such as the A13 and the railway line. No active intervention in this policy unit would result in the potential for billions of pounds of damages.

P2 Do less
Do less to manage flood risk than we currently do. Flood risk increases over time as the impacts of climate change occur.



estuary wide

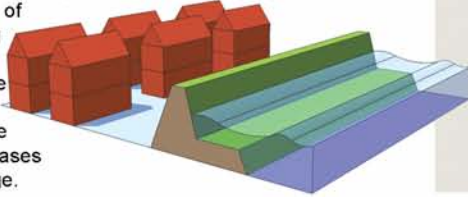


local



costs

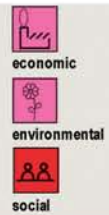
P3 Do the same but accept the impact of climate change
Maintain the current level of protection, but do nothing to keep up with the impacts of climate change and development. Although we are doing the same, flood risk still increases because of climate change.



estuary wide

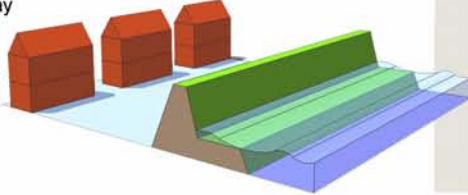


local



costs

P4 Do more to combat the impact of climate change
Do more than we do today and keep up with the impacts of climate change. Future flood risk remains the same as it is today even though more is done.



estuary wide

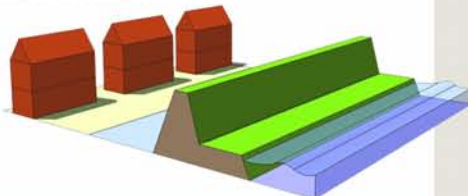


local



costs

P5 Take further action to reduce flood risk
Take further flood risk management action to reduce the risk now and into the future, taking account of land use and climate change.



estuary wide

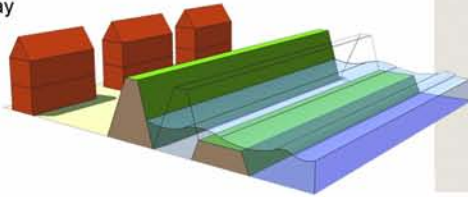


local



costs

P6 Make space for water for local and wider benefits
Flood risk is reduced today and in the future by working with natural processes, including flood storage and/or habitat creation.



policy screened out

The area is heavily developed and there are only very small areas that could be used to store floodwaters. Such areas are unlikely to have any significant effect in terms of reducing flood risk to the urban areas. There is also the potential that any areas that could be used for managed realignment may be contaminated due to the high level of commercial/industrial use of the banks/floodplain of the Thames. This would have to be investigated in detail if any managed realignment were to be proposed. As a result, the costs of managed realignment are expected to outweigh any potential benefits and this policy option is screened out.

Preferred policy: P4/P5

The best option in terms of economic benefits is P5, while P4 and P5 are equal in terms of environmental (historical assets such as Barking Abbey) and social benefits. P5 would cost more than P4 (estimated at an additional £10 million). The reduction in property damages between P4 and P5 is estimated at around £7 million such that further flood risk reduction over P4 could be preferred, potentially up to P5. The potential use of flood storage in this area may be an optimum solution for achieving P4 locally and contribute to achieving P4 or P5 upstream.

EAST TILBURY and MUCKING MARSHES



TILBURY POWER STATION and TIDAL WALL

Location

- North bank of Thames between Tilbury Power station and Mucking Creek
- In Thurrock Council

Physical description

- Old marshland, overlain with a landfill site along river side and on the eastern edge
- Low-level land adjacent to the railway line with a network of drainage channels with outlets to the Thames
- One small access to the marshes from the Thames through a tidal sluice and dyke

Area description

- Almost all open land, dominated by the landfill sites next to Tilbury Power Station
- Higher ground at East Tilbury village
- Agricultural land next to railway
- Five pylon lines, carrying the National Grid from Tilbury Power Station
- Active landfill sites at East Tilbury and Mucking
- Gravel extraction at Mucking

Flood management

- The high ground at the landfill site acts as a river defence
- A tidal sluice with associated concrete walls is at the head of the drainage dyke on its eastern edge
- Flood walls to the east of Coalhouse point
- Flood warning and emergency planning



MUCKING MARSHES

Transport

- The Tilbury to Southend railway line crosses the area on a very slight embankment
- Local access roads bound the area to the west and north
- Access roads to East Tilbury and Coalhouse

Principal buildings

- East Tilbury Village
- Bata shoe factory

Recreation

- River-side access paths and cycle paths
- Bird watching
- Footpaths across farmland
- Fishing in the Thames

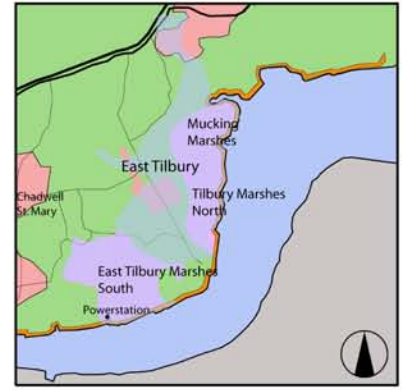
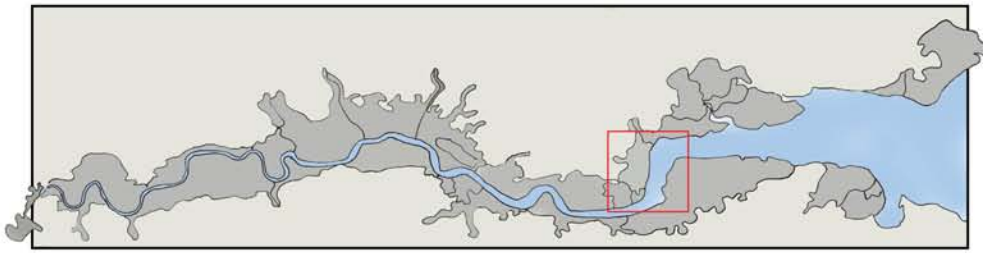
Habitats

- Inter-tidal mudflats form Thames Estuary and Marshes Special Protection Area (SPA) and Ramsar site, and a Site of Special Scientific Interest (SSSI).
- Some grazing marsh
- Scrub vegetation on old landfill provides some protection for birds
- Open water at Coalhouse point and in Mucking Marshes

Historical

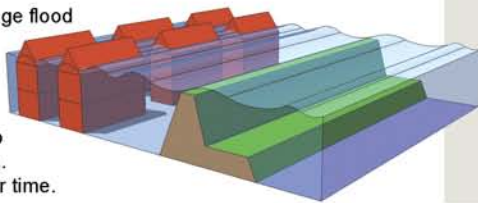
- Coalhouse Fort
- Bata shoe factory buildings

East Tilbury & Mucking Marshes



P1 Do nothing

Nothing is done to manage flood risk. No defences are built or maintained, the Thames Barrier and other control structures are not operated, and no flood warnings are given. Flood risk increases over time.

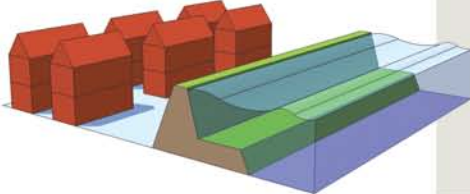


policy screened out

The potential increase in flood risk over time would result in the 1,100 residential properties and 100 non-residential properties being lost. There is also more than 150 ha of agricultural land, 6km of overground rail track and five major electrical transmission pylons. The damages to these assets are estimated to be in excess of £80 million (PV) such that this option is screened out on economic and social grounds.

P2 Do less

Do less to manage flood risk than we currently do. Flood risk increases over time as the impacts of climate change occur.

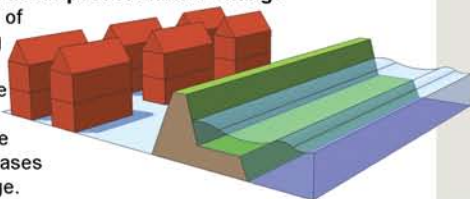


policy screened out

This option is not taken forward to appraisal as it would have negative impacts on the assets within the policy unit, with damages estimated at around £70 million. There would also be impacts to neighbouring policy units. Therefore, this option is screened out on economic and social grounds.

P3 Do the same but accept the impact of climate change

Maintain the current level of protection, but do nothing to keep up with the impacts of climate change and development. Although we are doing the same, flood risk still increases because of climate change.



estuary wide



economic



environmental



costs



social

local



economic



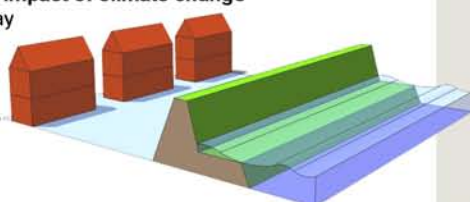
environmental



social

P4 Do more to combat the impact of climate change

Do more than we do today and keep up with the impacts of climate change. Future flood risk remains the same as it is today even though more is done.



estuary wide



economic



environmental



costs



social

local



economic



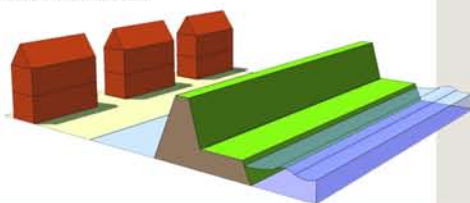
environmental



social

P5 Take further action to reduce flood risk

Take further flood risk management action to reduce the risk now and into the future, taking account of land use and climate change.



estuary wide



economic



environmental



costs



social

local



economic



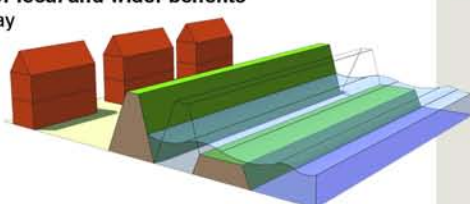
environmental



social

P6 Make space for water for local and wider benefits

Flood risk is reduced today and in the future by working with natural processes, including flood storage and/or habitat creation.



estuary wide



economic



environmental



costs



social

local



economic



environmental



social

Preferred policy: P3/P6

P4 and P5 provide the greatest economic and social benefits, but are expensive (P3 is estimated to cost £51 million, P4 costs £67 million and P5 costs £73 million). Property damages under P3 are estimated at £5 million plus social impacts of around £900,000. As a result, the costs of P4 and P5 do not outweigh the benefits. Including P6 may help to reduce these costs but it is likely that the preferred option would be P3/P6. Combining P3 and P6 may also help to further reduce the flood risk to East Tilbury.

ANNEXE 7.

Quelques exemples de prise en compte des inondations dans le bâti en France et en Angleterre.



Figure A.20 : Champigny-sur-Marne, exemple de bâti des quartiers des bords de Marne du centre-ville (Cliché : M. Segard, 2005)



Figure A.21 : Champigny-sur-Marne, logements neufs, bords de Marne. (Cliché : M. Segard, 2005)



Figure A.22 : Woolwich, quartier du Royal Arsenal. (Cliché S. Beucher, avril 2007).



Figure A.23 : Woolwich, quartier du Royal Arsenal, parkings. (Cliché S. Beucher, avril 2007).



Figure A.24 : Réaménagement des berges de la Tamise dans le centre de Londres (Tate Modern). (Cliché S. Beucher, avril 2007).

ANNEXE 8

La plaquette d'information réalisée par la DDE du Val-de-Marne dans le cadre de la révision du PPRI.



PLAN DE PRÉVENTION DU RISQUE INONDATION (P.P.R.I) DE LA MARNE ET DE LA SEINE

LA RÉVISION

A L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Issu des conclusions d'une étude hydraulique complémentaire sur les vitesses d'écoulement et d'un retour d'expérience sur le P. P. R. I initial, le projet de révision du Plan de Prévention du Risque Inondation de la Marne et de la Seine est soumis à l'enquête publique entre le 23 février 2007 et le 6 avril 2007.

Le premier Plan de Prévention du Risque Inondation de la Marne et de la Seine dans le département du Val-de-Marne a été approuvé par arrêté préfectoral le 28 juillet 2000.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX D'UN P.P.R.I

Deux Objectifs :

- constituer et afficher une connaissance du risque inondation afin que chaque personne concernée puisse être informée et responsabilisée.
- Instaurer une réglementation durable sur les aménagements et constructions.

Le PPRI est donc l'outil qui permet d'afficher et de pérenniser la prévention.

Une crue de référence : La crue centennale, la crue de 1910 (plus hautes eaux connues).

Une valeur juridique : c'est une servitude d'utilité publique, il s'impose aux documents d'urbanisme.

24 COMMUNES CONCERNÉES PAR LES INONDATIONS DE LA MARNE ET DE LA SEINE



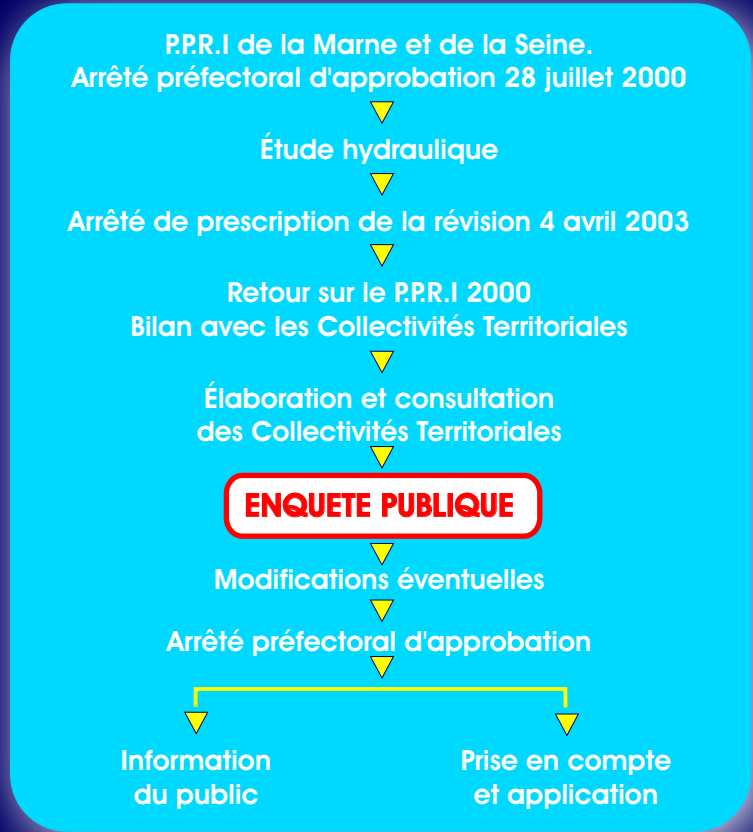
Les zones inondables couvrent 20% du département du Val-de-Marne. Elles concernent environ 220 000 habitants.

LA RÉVISION

Le Plan de Prévention du Risque Inondation de 2000 présentait des zones provisoires hachurées correspondant à des zones d'incertitude sur les vitesses d'écoulement. Une étude hydraulique a été réalisée afin d'affiner ces zones. C'est au vu des résultats de cette étude que le Préfet du Val-de-Marne a prescrit, le 4 avril 2003, la révision du P.P.R.I. Cette révision est aussi l'occasion de faire le bilan de l'application des règles du P. P. R. I initial et de proposer quelques évolutions.

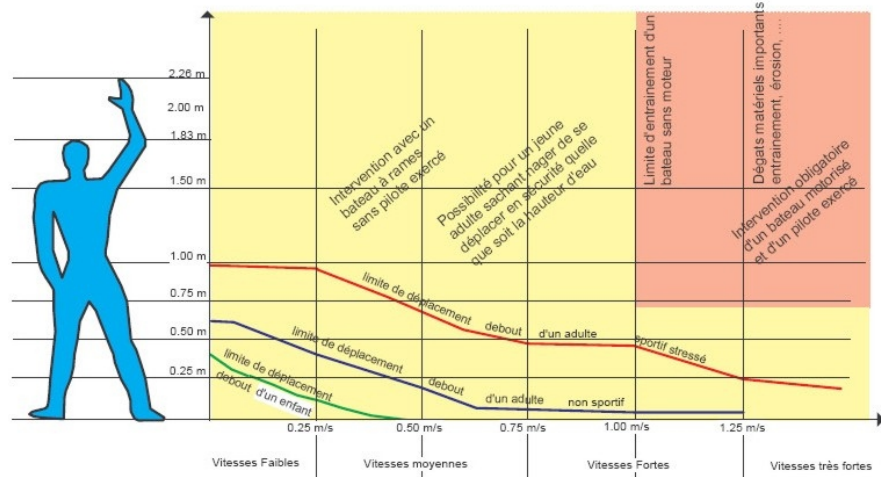
UNE COMMISSION D'ENQUÊTE À VOTRE ÉCOUTE

Du 23 février au 6 avril 2007, le public pourra consulter le dossier et formuler ses observations soit en les consignant sur les registres d'enquêtes, soit en les adressant par écrit. A l'issue de l'enquête publique, la décision d'approbation du projet de révision du Plan de Prévention du Risque d'Inondations du Val-de-Marne relèvera du Préfet du Val-de-Marne.



L'ÉTUDE HYDRAULIQUE COMPLÉMENTAIRE

Le danger lors du déplacement des personnes dans l'eau



- Limite de déplacement debout d'un enfant
- Limite de déplacement debout d'un adulte non sportif
- Limite de déplacement debout d'un adulte sportif stressé

LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

L'étude, réalisée sur la base d'un modèle hydraulique, a déterminé les vitesses d'écoulement de la crue de référence : la crue de 1910. Globalement, sur le

Département on observe des vitesses d'écoulement faibles, avec des zones de survitesse le long des berges et sur certaines îles.

LA SIMPLIFICATION DU ZONAGE RÉGLEMENTAIRE

L'ÉVOLUTION DES ZONES HACHURÉES SUITE A L'ÉTUDE HYDRAULIQUE

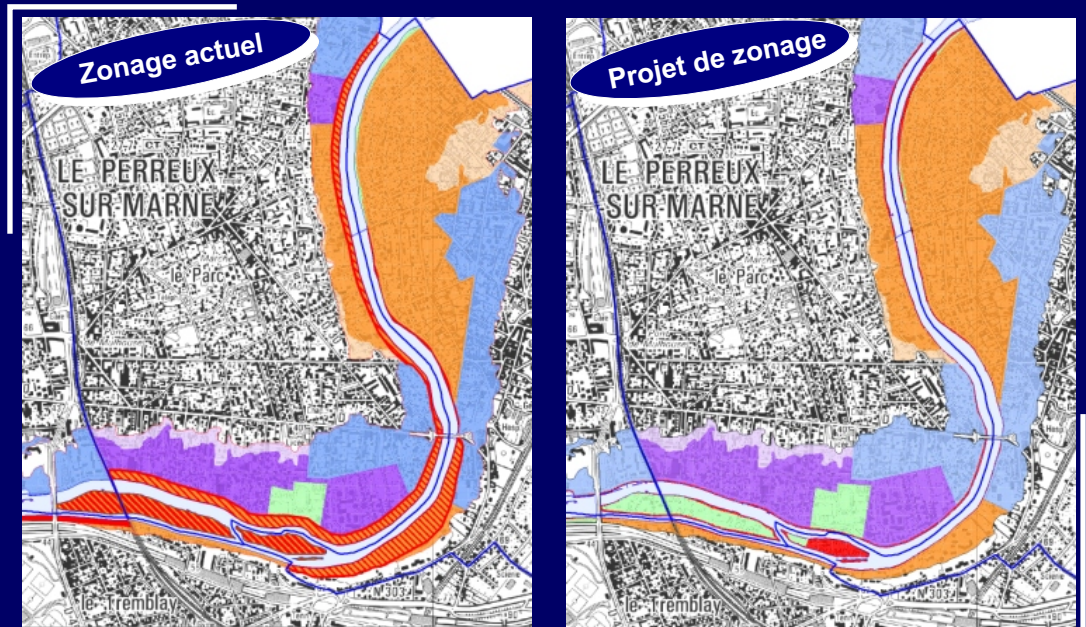
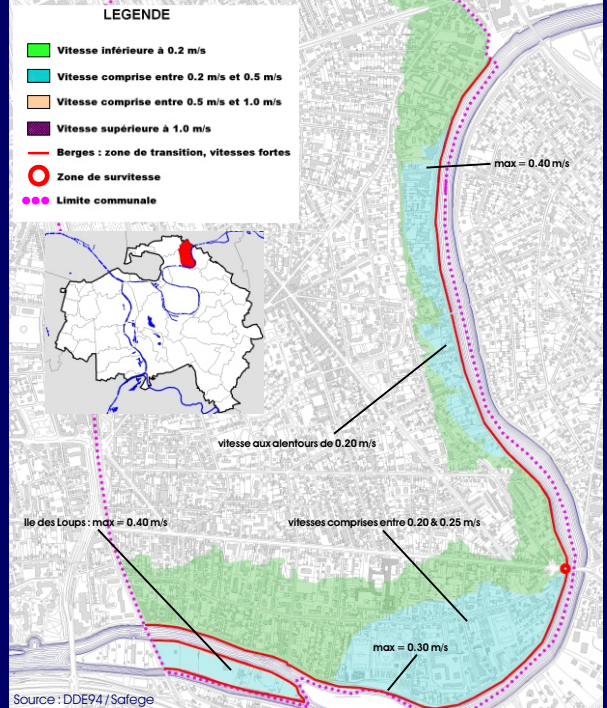
Dans le PPRI actuel, les zones hachurées (orange hachurées rouge et rouge hachurées orange) correspondent aux zones significativement urbanisées sur lesquelles il était possible que les vitesses d'écoulement soient élevées en cas de crue. Les résultats de l'étude hydraulique ont montré que les zones de survitesse étaient limitées. Ces zones ont été classées en zone rouge et il s'agit :

- Des zones dite de grand écoulement d'après l'étude hydraulique.
- Des zones de transition entre le lit mineur et le lit majeur, généralement le bord des berges et les zones comprises entre le cours d'eau et les murettes de protection contre les crues.

Les zones de grand écoulement sont exposées à la fois à des hauteurs de submersion importantes et à de fort courants :

Vitesse d'écoulement > 0,5 m/s + hauteur de submersion > 1 m = zone de grand écoulement.

Le Perreux-sur-Marne Synthèse des vitesses d'écoulement



LA DÉTERMINATION D'UN ZONAGE DÉFINITIF : l'exemple Le Perreux-sur-Marne (source : DDE 94)

UN NOUVEAU RÈGLEMENT PLUS LISIBLE ET MIEUX ADAPTÉ AU TERRITOIRE

Suite à la concertation, certaines contraintes ont été allégées pour une meilleure prise en compte des enjeux locaux, pour simplifier les règles pour les habitants des zones inondables et pour plus de sécurité juridique lors de l'instruction des permis de construire.

L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'URBANISME

L'expérience de l'application du premier PPRI nous a permis de travailler le document en concertation avec les communes afin :

- De rendre le document plus lisible et facile à appliquer.
- D'intégrer les projets et constructions réalisés notamment en prenant en compte leur impact sur l'aléa.
- D'apporter des facilités juridiques aux habitants :
 - ✓ La reconstruction après sinistre est autorisée.
 - ✓ Il est possible de réaliser des extensions dans la limite de 20 m² sans limitation aux locaux d'hygiène.
 - ✓ La construction d'annexes limitées à 15 m² de SHOB est autorisée au niveau du terrain naturel.
- D'apporter plus de sécurité juridique lors de l'instruction des permis de construire.
- De faciliter la gestion du territoire :
 - ✓ La construction d'équipements d'intérêt général liés à l'exploitation des réseaux, est autorisée sous conditions en zones rouges et verte.



Habitat collectif sur pilotis à Champigny



Habitat individuel sur pilotis à Créteil

Berges et murettes à Nogent

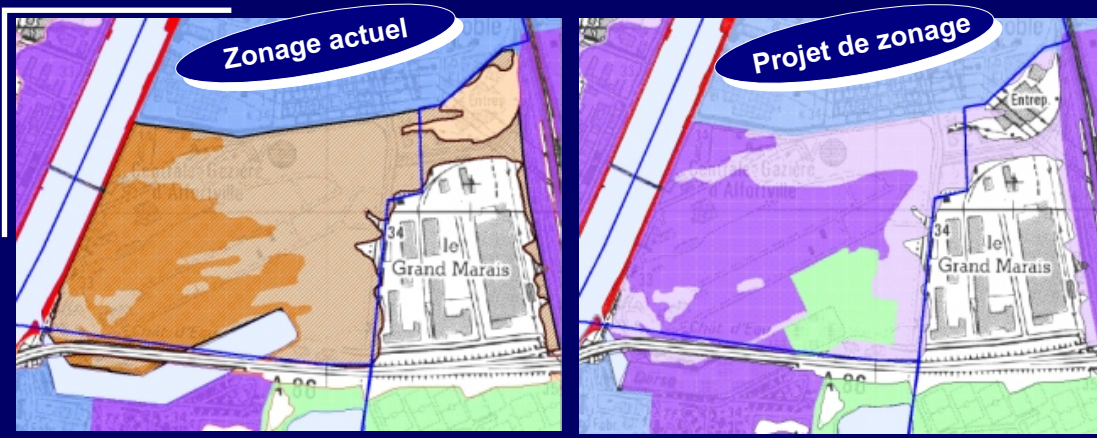


Aménagement ZAC Val-de-Seine Alfortville



Source : DDE 94

UNE MODIFICATION SUPPLÉMENTAIRE : L'ÉVOLUTION DES SITES STRATÉGIQUES



Les sites stratégiques, sites qui avaient été définis comme prioritaires au Schéma Directeur Régional d'Ile-de-France ont évolué depuis 2000. Aussi, le zonage de ces sites sur le territoire de la Seine Amont a été revu selon les cas :

- Au profit d'un zonage classique pour acter la réalisation ou non de projets d'aménagement.
- Au profit d'un zonage spécifique lié à l'Opération d'Intérêt National.

L'AMÉNAGEMENT DE LA ZAC VAL-DE-SEINE à ALFORTVILLE (exemple de classement en zone violette) (source : DDE 94)

BILAN : La simplification du zonage

Projet de zonage

- Zone rouge (de grand écoulement)
- Zone verte (Espace naturel de loisirs)
- Zone orange foncé (Autre espace urbanisé en aléas fort et très fort)
- Zone orange clair (Autre espace urbanisé en autres aléas)
- Zone d'aménagement en cours d'étude ou à définir dans le cadre de l'opération d'intérêt national
- Zone violet foncé (Zone urbaine dense en aléas fort et très fort)
- Zone violet clair (Zone urbaine dense en autres aléas)
- Zone bleue (Centre Urbain)

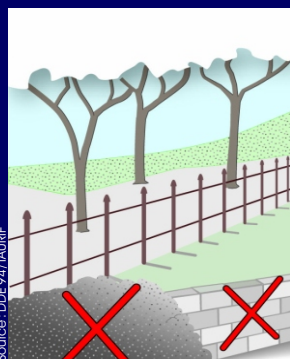


PHOTO AÉRIENNE DU SITE EN COURS D'AMÉNAGEMENT (source : DDE 94)

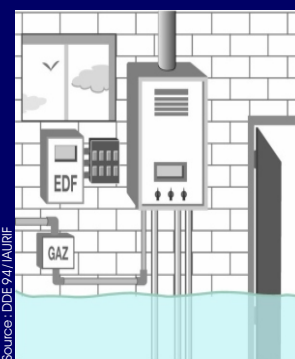
LES RÈGLES DE CONSTRUCTION



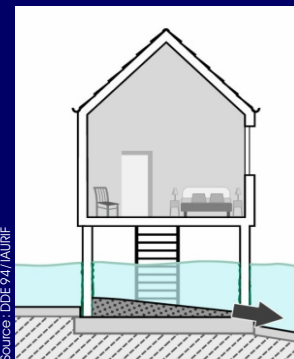
Construire le premier plancher habitable 20 cm au-dessus du niveau de l'inondation de 1924 et réaliser un niveau refuge au-dessus du niveau de l'inondation de 1910 (disposition applicable zones «bleue» et «violette» du règlement).



Ne pas entraver les écoulements avec des aménagements ou des plantations qui pourraient être gênants.



Choisir des matériaux insensibles à l'eau, surélever ou isoler les équipements, stocker les biens à l'abri des inondations...



Prévoir les dispositifs de vidange pour réduire le temps d'exposition à l'eau et accélérer la remise en ordre.

LES RECOMMANDATIONS

Il est conseillé d'appliquer les règles de construction ci-dessus, pour les constructions existantes et chaque fois que cela est possible, il est recommandé :

- d'entreposer ou de déplacer tout ce qui est sensible à l'humidité ou qui présente un risque de pollution au-dessus de la cote des plus hautes eaux connues (P.H.E.C) ou sur un site hors d'atteinte,
- d'arrimer ou de placer dans des enceintes closes les produits et matériaux susceptibles d'être emportés par les flots,
- de disposer d'une issue de secours située au-dessus des P.H.E.C dans chaque construction,
- de placer les véhicules et engins mobiles parkés au niveau du terrain naturel de façon à ce qu'ils conservent leurs moyens de mobilité et de manoeuvre en vue de permettre à tout moment une évacuation rapide.

LA GESTION DES INONDATIONS

LA PRÉVENTION

Les mesures de prévention ont pour objet de limiter les conséquences des inondations par des dispositions prises avant leur survenue. Les mesures de prévention regroupent l'information préventive, la prise en compte du risque dans l'aménagement (PPR), la réduction de la vulnérabilité, la surveillance, l'alerte et la gestion de crise

www.val-de-marne.pref.gouv.fr.

Les Services de Prédiction des Crues (SPC) assurent la surveillance, la prévention et la transmission de l'information sur les crues, il contribuent à l'élaboration des cartes de vigilance des crues qui sont mises à disposition du public sur Internet

www.vigicrues.ecologie.gouv.fr.

LES PROTECTIONS

En complément de la prévention, les murettes, les digues et les lacs-réservoirs atténuent l'impact des inondations. Par précaution, le P.P.R.I ne prend pas en compte l'action de ces ouvrages.

Leur intérêt est indiscutable pour la réduction des dommages lors des crues de moyenne importance, mais leur efficacité est relative face aux événements exceptionnels.

LES PLANS DE SECOURS

Le plan d'urgence inondations, qui sera prochainement intégré au plan ORSEC, présente les informations de base nécessaires à la connaissance des inondations et de leurs conséquences dans le Val-de-Marne. Il est actuellement en cours d'élaboration.

En outre, il contient les principes et mesures qui doivent permettre d'appréhender rapidement les situations et de moduler en conséquence l'emploi des moyens. Il ne sera engagé que pour faire face à des désordres importants, nécessitant une coordination des responsabilités et des moyens, sous l'autorité du Préfet du Val-de-Marne en sa qualité de directeur des opérations de secours.

www.vigilance.ecologie.gouv.fr

COMMENT M'INFORMER ?

Le PPRi est consultable en Mairie



Préfecture du Val-de-Marne
7, avenue du Général de Gaulle
94011 Créteil cedex
Tél. 01.49.56.60.00
Site Internet : www.val-de-marne.pref.gouv.fr

Direction Départementale
de l'Équipement du Val-de-Marne
12/14, rue des Archives
94011 Créteil cedex
Tél. 01.49.80.21.00



MOI, FACE AU RISQUE
WWW.prim.net

ANNEXE 9

Acteurs interrogés¹.

En France:

► Acteurs institutionnels

■ A l'échelle nationale

- Chargé de mission suivi des PPR zone centre-est, au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Entretien le 30 juin 2006
- Architecte urbaniste de l'État, Bureau cartographie des risques et aménagement, Sous-direction prévention des risques majeurs, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Entretien le 30 juin 2006.
- Sous-Directeur Délégué Adjoint aux Risques Majeurs, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, Sous direction de la prévention des risques majeurs, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. En charge de l'élaboration à la DDE du Val-de-Marne du PPR prescrit en 1998. Entretien le 4 juillet 2006.
- Chargée de mission Risque Inondation-adjoint au chef de bureau, Bureau des Risques Naturels, Ministère de l'écologie et du développement durable, entretien le 27 juin 2006.
- Comité technique de l'OIN Seine-Amont Orly-Rungis, entretien le 28 mars 2007.

■ à l'échelle régionale

- Chargé de mission environnement, Préfecture d'Île-de-France, entretien le 4 décembre 2007.
- Architecte et chargé de mission "aménagement", groupe observatoire régional et études, division de l'urbanisme et du schéma directeur, Direction Régionale de l'Équipement, entretien le 28 septembre 2007
- Chargé de mission, Direction Régionale de l'Équipement, Division de l'urbanisme et du schéma directeur, entretiens le 17 mai 2006 et le 31 janvier 2008.
- Responsable de la mission SDRIF, Conseil régional d'Île-de-France, Unité aménagement durable, entretien le 16 novembre 2006

¹ Nous avons rencontré la plupart des acteurs cités dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Toutefois, pour quelques uns, dont l'emploi du temps était très chargé, il s'agit d'entretiens téléphoniques. Encore plus rares sont ceux qui ont répondu à nos questions par courriel.

– DIREN Île-de-France, Service de l'hydrométrie et des risques naturels, Unité prévention des risques naturels, entretiens le 13 avril 2006 et le 23 octobre 2007.

■ A l'échelle départementale

– Conseil général du Val-de-Marne, Pôle architecture et environnement, Direction des Services de l'Environnement et de l'Assainissement, Direction des Pollutions, Nuisances et risques, entretien le 10 janvier 2007

– Conseil général du Val-de-Marne, Direction de l'aménagement, entretien le 31 janvier 2007.

– Conseil général du Val-de-Marne, chef du service EA 02 de la Direction des Services de l'Environnement et de l'Assainissement, entretien le 13 décembre 2006.

– Conseil général du Val-de-Marne, directeur du festival de l'Oh, entretien le 3 juillet 2006.

– Conseil général du Val-de-Marne, Service de l'Environnement et de l'Assainissement, Plan Bleu, entretien le 10 janvier 2007.

– Adjoint au Directeur, Direction Départementale de l'Équipement, ancien directeur de la mission Seine-Amont, entretien le 11 septembre 2007.

– Responsable de la subdivision Risques et Inondations, Direction Départementale de l'Équipement, entretiens les 9 février 2006, 17 janvier 2007, 3 janvier 2008.

– Préfecture du Val-de-Marne, Cabinet du Préfet, Service interministériel des affaires civiles et économiques de défense, entretien le 28 novembre 2007.

■ A l'échelle locale

– Service de l'urbanisme, mairie de Charenton-le-Pont, entretien le 2 mai 2007.

– Service aménagement, ville de Vitry-sur-Seine, entretien le 1^{er} décembre 2007.

– Chargé de projet du service aménagement de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien le 19 novembre 2007.

– Chargée d'opérations au service urbanisme, ville d'Ivry-sur-Seine, entretien le 18 juin 2007.

– Directeur général des services techniques, ville de Choisy-le-Roi, entretien le 9 juillet 2006.

– Chef du service développement urbain, ville de Villeneuve-le-Roi, entretiens les 17 juin 2006 et 3 janvier 2007.

– Responsable du foncier, service urbanisme, ville de Maisons-Alfort, entretien le 12 avril 2006.

- Maire Adjoint de Joinville-le-Pont, entretien le 5 avril 2006.
- Responsable du service urbanisme et aménagement, mairie de Joinville-le-Pont, entretiens les 14 février et 15 mars 2006.
- Directeur de l'urbanisme opérationnel, mairie de Créteil, entretien 9 mars 2007.
- Responsable de l'urbanisme, mairie de Valenton entretiens les 27 février 2007 et 24 septembre 2007.
- Conseiller municipal d'Alfortville, vice-président de la communauté d'agglomération, entretien le 24 janvier 2007.
- Responsable du foncier, service urbanisme, mairie de Maisons-Alfort, entretien le 12 avril 2006.
- Service des permis de construire, mairie de Champigny-sur-Marne, entretien le 15 février 2006.
- Entretien téléphonique avec les services techniques du Perreux-sur-Marne (octobre 2005), de Bry sur Marne (novembre 2005), de Bonneuil-sur-Marne (novembre 2007), le service urbanisme de Nogent-sur-Marne (octobre 2005), Ablon-sur-Seine (janvier 2006).

► Autres acteurs

- G. Perrin, photographe ayant réalisé une mission pour l'association Seine-Amont-Développement, entretien le 7 mai 2006.
- H. Saudecerre, paysagiste, ayant travaillé pour l'association Seine-Amont-Développement, entretien le 22 janvier 2007.
- Chef de projets Division Urbanisme Aménagement et Territoires, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, entretien les 15 octobre 2007 et 22 avril 2008.
- Chargé d'études, Division Environnement Urbain et Rural, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, entretien les 15 octobre 2007 et 12 novembre 2007.
- J-Y Simoneau, architecte, entretien le 4 juin 2006
- P. Chemetov, entretien le 24 août 2006.
- SADEV 94, entretien le 16 juillet 2007
- Association Marne Vive, entretiens les 13 avril 2006 et 23 octobre 2007.
- Commission des communes bordées d'eau de l'Association des maires d'Île-de-France, entretien le 2 octobre 2007.
- Chargée de projets, association Seine-Amont-Développement, entretien les 23 mars et 22 avril 2006 et le 11 mai 2007.
- Directrice de l'association Seine-Amont-Développement, entretien le 22 avril 2006.

- Directeur adjoint services techniques gestion des ouvrages, Institut interdépartemental des Barrages-réservoirs du Bassin de la Seine, entretien le 15 mars 2006.
- Services de la navigation de la Seine, entretien le 14 avril 2006.
- Président de l'association Val-de-Marne-Environnement, entretien le 15 mars 2006.
- Président de l'association PPRI (Pour la protection des riverains et des îliens), entretien les 5 janvier et 27 avril 2006

En Angleterre

► Universitaires

- E. Penning-Rowsell, Directeur du Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- C. Green, Professor, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- D. Parker, Professor, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- S. Tunstall, Senior Research Fellow, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- C. Johnson, Senior Research Fellow, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- S. Tapsell, Senior Research Fellow, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- S. McCarthy, Research Fellow, Flood Hazard Research Center, Middlesex University.
- Y. Rydin, Professor of Planning and the Environment, The Barlett School, faculty of the built environment.
- M. Raco, Senior Lecturer, Department of Geography King's College London.
- I. White, Lecturer in Spatial Planning, Manchester University.
- R.D. Sack, Professor, Department of geography, University of Wisconsin-Madison.

► Acteurs institutionnels

■ A l'échelle nationale

- Senior Responsible Officer, Flood Management Division, Defra, entretien le 12 juillet 2006.
- Consultant, ex DETR et ayant travaillé à l'élaboration du PPG25, entretien le 13 juillet 2006.
- Policy Adviser, Climate Change, Association of British Insurers, entretien le 6 mars

2008

- English Partnerships, entretien le 4 mars 2008

■ A l'Agence de l'Environnement (échelle nationale, délégation régionale de la Tamise et projet TE2100)

- Flood Risk Policy Advisor, Environment Agency, entretien le 17 avril 2007.
- Civil engineer, public health environment, Environment Agency, entretien le 18 avril 2006.
- Membre du London Flood Resilience Project, Environment Agency, entretien le 5 novembre 2007.
- Principal Officer Flood Risk Management Thames Gateway Sustainable Development Team, Environment Agency, entretien les 17 avril 2007 et 3 mai 2007.
- Project Manager, Environment Agency, entretien le 4 décembre 2007.

■ A l'échelle du Grand Londres

- Climate Change Adaptation Strategy Manager, Greater London Authority (ex Environment and sustainability Officer TGLP), entretien le 16 avril 2007.
- Deputy Chief Executive of the Thames Gateway London Partnership, entretien le 11 avril 2006.
- Strategic Flood Risk Assessment Project, Thames Gateway London Partnership, entretien le 11 avril 2006.
- Environment Policy Manager, London Development Agency, entretien le 12 avril 2006.
- Planning Development Officer, London Thames Gateway Development Corporation, entretien le 19 avril 2006.
- Chief Planner, ODA, entretien le 14 septembre 2007
- London 2012 Team, entretien le 13 avril 2007.
- London Fire Brigade Emergency Planning, entretien le 26 novembre 2007.

■ A l'échelle des arrondissements

- Spatial Planner, Borough of Greenwich, entretien le 20 avril 2007.
- Environmental Health, London Borough of Tower Hamlets, entretien le 23 avril 2007.
- Environmental Health, London Borough of Tower Hamlets, entretien le 12 avril 2007.
- Environmental sustainability team leader, London Borough of Barking and

Dagenham, entretien le 20 avril 2007.

- Planning Officer, London Borough of Barking and Dagenham, entretien le 20 avril 2007.

► Autres acteurs

- CABE, entretien le 7 mars 2008.
- Présidente du National Flood Forum, entretien le 26 juin 2007.
- British waterways, entretien le 13 février 2007.
- Présidente du Thames Estuary Partnership, entretien le 3 mars 2008
- Un membre du projet Living with water au Royal Institute of British Architects, entretien le 6 mars 2008.
- Un membre du Building Research Establishment, entretien le 7 mars 2008.

ANNEXE 10.

Exemples de grilles d'entretien.

Questions au ministère de l'écologie sur la gestion des inondations en France

La politique de prévention des inondations en France.

- Quel bilan peut-on tirer de la politique de prévention des risques en France, dix ans après la loi Barnier de 1995 ? Quels sont les changements apportés par l'outil PPR et quelles difficultés un tel outil ne peut-il résoudre ?
 - Dans quelles directions le ministère travaille-t-il aujourd'hui ?
 - Les politiques de développement durable nationales et locales dans lesquelles s'inscrit aujourd'hui de plus en plus la gestion des risques constituent-elles un cadre plus riche pour réduire la vulnérabilité des biens et des personnes, ou au contraire ne contribuent-elles pas à masquer le risque afin de donner une image « plus positive » aux territoires ?

Les échelles pertinentes de gestion du risque d'inondation en France.

- L'échelle départementale qui est celle de la prescription et de l'élaboration des PPR est-elle toujours pertinente ? Ainsi pour le PPRI du Val de Marne, les enjeux au niveau de la vallée de la Seine et au niveau de la Marne sont très différents et il est difficile pour un seul PPR d'en rendre compte.
 - Les acteurs locaux disent souvent n'être pas assez impliqués dans la politique de prévention telle qu'elle est définie par les PPR. Considérez-vous que la gestion des risques doive plutôt se faire à l'échelle nationale ou à l'échelle locale ?
 - Existe-t-il actuellement des projets pour impliquer davantage les acteurs locaux et à quel niveau de la gestion (prévention, protection, gestion de crise, ...) ?
 - En ce qui concerne l'échelle cartographique, le fait que les documents du PPR soient au 1/25000^e ne constitue-t-il pas une difficulté pour les communes, quand la plupart des documents d'urbanisme sont à l'échelle de la parcelle ?

Inondations et assurance.

Le système CAT-NAT qui d'un côté permet d'indemniser l'ensemble des victimes en cas de catastrophe, ne contribue-t-il pas de l'autre à déresponsabiliser les personnes vivant en zone inondable, et qui souvent ont fait le choix délibéré de vivre au bord du fleuve (comme les habitants des îles de la Marne) ?

La gestion de crise.

- Certains acteurs locaux considèrent que les PPRI constituent un outil très efficace en matière de gestion des inondations mais regrettent qu'ils n'aient pas été l'occasion d'une réflexion complémentaire sur la gestion de crise. En effet, lorsque le territoire d'une commune est en grande partie situé en zone inondable, il est difficile d'envisager sereinement à l'échelle communale la gestion de crise. Quelles sont les directives ou les projets qui existent actuellement au niveau national pour faciliter la gestion de crise à toutes les échelles ?

- Des coopérations intercommunales peuvent-elles être envisagées ?

Le risque d'inondation en Île-de-France et dans le Val-de-Marne.

- Le risque d'inondation en Ile de France peut-il être géré de la même façon qu'ailleurs en France ?

- N'y a-t-il pas dans le cas de Paris et de l'Île-de-France confusion entre échelle nationale et échelle locale dans la mesure où il s'agit de la région capitale ?

- Y a-t-il une opposition Paris-banlieue dans la perception et la gestion du risque, ainsi que dans la gestion de crise ?

- Le territoire Seine-Amont, qui constitue une importante réserve foncière a été défini opération d'intérêt national. Or ce territoire est en majeure partie situé en zone inondable. Comment concilier développement et prévention du risque dans ce cas ?

Grille d'entretiens semi-directifs¹ pour les collectivités territoriales en France

Thématique centrale : inondations

1. Rôle de l'acteur interrogé dans la gestion des inondations.
2. Comment le risque est-il perçu par l'acteur interrogé et par les populations qui vivent au sein du territoire qu'il gère ?
3. Relations avec les autres acteurs impliqués dans la gestion des inondations.
4. Spécificité de la gestion des inondations en Île-de-France.
5. Questions sur les différences de gestion entre Paris et les communes de banlieue
6. Echelle pertinente de gestion des inondations : le département (échelle de prescription des PPR), la commune (échelle de mise en application des PPR), le bassin versant, ou une structure intercommunale ?
7. Pertinence de l'échelle départementale pour le Val-de-Marne étant donnée les problématiques différenciées des deux vallées fluviales.
8. Principaux obstacles, dysfonctionnements, conflits rencontrés par l'acteur interrogé concernant la gestion des inondations.
9. Raisons de ces obstacles/dysfonctionnements/conflits.
10. Principaux enjeux de la révision du PPRI.
11. Intérêts et limites de l'outil PPR.
12. Questions concernant la cartographie du risque : principaux enjeux et difficultés.
13. Intérêts et limites des outils de gestion des inondations comme le SDAGE ou le Plan Seine.
14. La gestion des inondations dans le cadre du SDRIF : apports et limites.
15. Risque et développement urbain : quelles solutions sont-elles envisageables afin de trouver un compromis entre gestion du risque et impératifs du développement urbain (nouveaux logements et nouveaux emplois dans le lit majeur des vallées fluviales). Positionnement de l'acteur interrogé sur cette problématique.
16. Risque et développement durable : comment intégrer le risque aux politiques de développement durable ?
17. Gestion des secours : est-il pertinent de distinguer les mesures de prévention des inondations, des mesures de gestion des secours ? Quels sont les obstacles rencontrés pour réaliser plans de secours ? L'échelle intercommunale pourrait-t-elle être une échelle pertinente pour la gestion de crise.
18. Risque d'inondation par débordement de fleuve et par ruissellement urbain :

¹ Il s'agit d'une liste type des questions posées à l'ensemble des acteurs. Selon l'acteur interrogé, la grille était modifiée et affinée.

pourrait-on envisager comment en Angleterre une gestion globale de tous les types d'inondation.

Grille d'entretien des acteurs en France
Thématique centrale : enjeux du renouvellement urbain

1. Rôle de l'acteur interrogé dans le projet de renouvellement urbain.
2. Relations avec les autres acteurs impliqués dans le projet.
3. Quels sont les principaux objectifs et les principales réalisations du projet ?
4. Quel est le calendrier du projet ?
5. Comment le fleuve est-il mis en valeur dans le projet ? Comment les ressources que constituent le fleuve mais également ses contraintes sont-elles prises en compte ?
6. Quels sont les principaux enjeux sociaux du projet ? Comment peut-on favoriser la mixité sociale ?
7. Le projet est-il un projet de développement durable ? Quels aspects du développement durable sont-ils privilégiés ?
8. Le projet peut-il être un modèle pour d'autres projets de Seine-Amont sur la question de l'intégration du fleuve dans les stratégies d'aménagement ? Sur l'intégration du risque inondation en amont du projet ?
9. Les nouveaux aménagements doivent prendre en compte le PPRI qui est servitude d'utilité publique. Comment mettre en application ce texte tout en proposant d'autres mesures pour gérer cette question au sein de l'opération ?
10. Comment le projet s'articule-t-il avec les autres projets de rénovation urbaine? Quels acteurs permettent de faire le lien ?
11. Comment le projet s'inscrit-il dans le cadre du SDRIF?

Grille d'entretien¹ pour les acteurs en Angleterre.

1. What is your exact role in the flood management system ?
2. How do you evaluate flood risk in the Thames Gateway (low, moderate, high) ? What is the public perception of it ?
3. What are your links with the other stakeholders of the flood management system ?
4. What are the main issues of flood hazard management in England and in the Thames Gateway ?
5. What are the main differences between PPG 25 and PPS 25? What have been improved, what is still to be done ?
6. Could you enumerate the difficulties to implement PPS25 ? How could we explain them ?
7. Have Regional Flood Risk Assessment, Strategic Flood Risk Assessments and Flood Risk Assessments been undertaken for Greater London ? If so, do the documents fit with PPS25 principles ?
8. What is the most relevant scale to manage flood ?
9. As far as flood hazard mapping is concerned, what has been improved, what is still to be done ?
10. Managing risk in regeneration areas : what compromise could be made between development control in order to reduce flood risk and the construction of new houses in brownfield areas ?
11. Flood Hazard and climate change : what are the different scenarii ? Which policies could be efficient?
12. Are you involved in TE2100 project ? What do you think of it ? What kind of options are you in favour of ?
13. Risk and insurance policy. Do you think the actual system is a good think ? What do you think of the ABI's way of getting involved in flood management ?
14. Ressources. Have you got enough ressources (human and financial) to manage flood risk ?

¹ Il s'agit également ici d'une grille type qui a guidé la plupart de nos entretiens.

Questions aux universitaires rencontrés en Angleterre afin de mieux comprendre le système d'aménagement.

I. About planning system in general.

1. The Planning and Compulsory Purchase Act of 2004 has brought a lot of changes to the planning system. According to you, what has improved since 2004 in the planning system ? What are the difficulties ?

2. How could we define the relationships between the central government and the local authorities ? Can we say that UK is still a centralized country ?

3. Does the regional level have real powers in the decision-making process now ?

4. What are the exact differences between “statements”, “guidances”, “direction”, “circular” for the central government?

5. What is the role of the European Union in the recent transformation of the planning system ?

6. In France, we use the concept of territory and territorialisation in geographical studies to speak of how communities attempt to control a specific space at all levels. Territory has a political dimension but it has also a strong symbolical dimension. What is at stake in the French geographers work is to analyse how political territories in the context of decentralisation can take into account the social and symbolical dimension of territory. I have the feeling it was not very much used in England but that it has changed recently. Am I mistaken ?

II. About planning system in Greater London and in the Thamesgateway.

1. What are the relationships between London city center and the boroughs and have they changed since the Town and Country Act of 1947 ?

2. What are the conflicts on planning issues ? How can we explain them ? Is it for political reasons (different views on planning between labour and conservative local authorities) ? What are the other reasons ?

3. Why do some boroughs have a mayor like Newham and not others ?

4. Is it not a problem for planning that the Thames Gateway area belongs to three different regions?

5. What was the role of the London Dockland development corporation ? What kind of work did this body accomplish ? What was the relationship between it and the local authorities like ?

6. The Thames Gateway is a big area for urban regeneration. Would have it been the same if London had not got the Olympic Games ?

7. Some areas of the Thames Gateway are very deprived ones. However after the regeneration programs, will not poor people be obliged to move because they could no longer afford to live in those areas ? Is that not already the case in the Isles of Dogs for example ?

Questions to the Environment Agency about flood management.

I. About the Environment Agency at the national level.

1. Since October 2006 and with the new PPS 25, you are a statutory consultee for planning applications where flood risk is a key issue. Do you think flood management issues will be better taken into account ?
2. Do you think you will have enough resources to respond to the local authorities needs? (I mean financial resources, human resources and time).
3. Do you think the new PPS 25 is a good tool for Local Planning Authorities, or will it increase costs for them ?
4. What are your links with DEFRA ? Are you working together or are you quite independent ?
5. I have seen flood maps on your website. You said the maps can not provide information for individual properties. To calculate flood likelihood, at which scale did you make studies ? How did you fix the threshold between likelihood for fluvial flooding and for coastal flooding ?
6. I have seen that you are doing a survey about flood maps, when will the results be available ?
7. You are developing at the moment catchment flood management plans. How will those plans take into account flood risk issues ? What are the differences between river basin management plans and flood catchment management plans ?
8. Is that not a problem that your region boundaries do not exactly correspond with regional bodies boundaries ?
9. Do you think awareness of risk has increased in England since the 1990s ?
10. Do you take part in the emergency planning system about flood issues ?

II. About Thames Environment Agency.

1. Have you got any particular publications that I can read about flood issues in the Thames catchment ?
2. What are the main concerns or difficulties about floods in the Thames region ?
3. When will flood catchment management plan be finished ? What will the main issues of the document be ?
4. My research work focuses on the East London boroughs located in the Thames Gateway area. What is at stake here about flood management ?
5. How is flood risk into account by planning authorities ? Are they aware of it or do they minimize it ? What are your links with them ?

6. I have read the Strategic Flood Risk Assessment. Were you consulted when this document was undertaken ? Do you think flood risk issues are well taken into account ?

7. Do you know if flood risk assessments have been carried out by developers in specific areas (especially in the olympic games areas) ?

8. Are you working with the Thames Gateway London partnership or with London Thames Gateway development Corporation ?

INDEX DES TABLES

Index des tableaux

Tableau 1.1 : Comparaison des objectifs à atteindre et de la réalité concernant les nouveaux logements construits dans l'Est de Londres.....	34
Tableau 1.2 : Evolution de la population et de l'emploi dans les communes de Seine-Amont entre 1990 et 2003.....	38
Tableau 1.3 : Exemples d'actions à l'échelle locale, nationale voire internationale permettant d'améliorer la résilience des systèmes socio-écologiques exposés à des transformations brutales.....	89
Tableau 1.4 : Evolution des structures et des responsabilités au sein des gouvernements locaux en France et au Royaume-Uni.....	125
Tableau 1.5 : Historique de l'OIN Seine-Amont.....	137
Tableau 1.6 : Historique du London Thames Gateway.....	143
Tableau 1.7 : Les acteurs du renouvellement urbain dans les deux territoires étudiés.....	145
Tableau 1.8 : Principaux enjeux de l'intégration des inondations aux dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien.....	153
Tableau 2.1: Evolution du rôle de l'État et des pratiques de gestion des inondations en Angleterre en fonction des nouveaux textes réglementaires anglais et européens.....	164
Tableau 2.2 : Principes de base du zonage réglementaire des Plans de Prévention des Risques en France.....	166
Tableau 2.3 : Attitude appropriée en matière de planification en fonction de la fréquence des crues en Angleterre.....	167
Tableau 2.4 : Classement des infrastructures selon leur degré de vulnérabilité en Angleterre.....	169
Tableau 2.5 : Les acteurs institutionnels impliqués dans la gestion du risque en Angleterre.....	174
Tableau 2.6 : Acteurs responsables de la gestion de crise en Angleterre.....	175
Tableau 2.7 : Budget consacré à la gestion des inondations par le Defra.....	177
Tableau 2.8 : Les acteurs de la gestion du risque en France.....	189
Tableau 2.9 : Acteurs responsables de la gestion de crise en France.....	190
Tableau 2.10 : Gouvernement et assurance : les préoccupations des deux parties.....	198
Tableau 2.11: Gouvernement et assurance : les compétences des deux parties.....	198
Tableau 2.12 : Tableau comparatif des systèmes de gestion des inondations en France et en Angleterre.....	209
Tableau 2.13 : Structures locales en France et en Angleterre.....	218
Tableau 2.14 : Le système britannique d'autorités locales avant 2004 : un système à deux niveaux.....	218
Tableau 2.15 : Le système d'aménagement en Angleterre avant et après 2004.....	221
Tableau 2.16 : Aperçu des outils de planification existant en Angleterre à chaque échelle territoriale.....	221
Tableau 2.17 : Tableau indiquant l'augmentation du niveau de la mer à prendre en compte dans la gestion des inondations d'ici 2115.....	237
Tableau 2.18 : La complexité du zonage dans le PPRI du Val de Marne de 2000.....	244
Tableau 2.19 : Principes de prescription par zones pour le second PPRI du Val-de-Marne de novembre 2007.....	247
Tableau 2.20 : Risque actuel et risque futur d'inondation pour les principaux projets de renouvellement urbain du London Thames Gateway.....	257

Tableau 2.21 : Tableau comparatif des documents de prévention du risque dans le Val-de-Marne et dans l'Est londonien.....	259
Tableau 2.22 : Associations qui se sont opposées au PPRI du Val-de-Marne.....	262
Tableau 2.23 : Acteurs de la gestion de crise à l'échelle du Grand Londres.....	275
Tableau 2.24 : L'attitude contrastée des communes du Val-de-Marne concernant le risque d'inondation.....	280
Tableau 2.25: La faible prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'aménagement des autorités locales dans l'Est londonien.....	282
Tableau 3.1: La situation sociale de Barking and Dagenham.....	358
Tableau 3.2 : Les acteurs du projet olympique.....	372
Tableau 3.3 : Principaux apports des systèmes de gestion des inondations français et anglais.....	418
Tableau 3.4 : Principales faiblesses des systèmes de gestion des inondations en France et en Angleterre.....	419

Index des figures.

Figure 1.1: Les arrondissements du Grand Londres.....	24
Figure 1.2 : Les docklands, le nouveau quartier des affaires.....	27
Figure 1.3 : Le renouvellement urbain dans les environs de Stratford.....	27
Figure 1.3 : Le renouvellement urbain dans les environs de Stratford.....	27
Figure 1.5 : Profil par âge du parc de logement de Seine-Amont en 1990 et en 1999.....	30
Figure 1.6 : Grands immeubles à proximité de King George V à Newham.....	31
Figure 1.7 : Le grand ensemble d’Ocean Estate de Tower Hamlets.....	31
Figure 1.8 : La gentrification de certains quartiers à Tower Hamlets.....	31
Figure 1.9 : Diversité de l’habitat à Choisy-le-Roi.....	32
Figure 1.10 : Principaux programmes de logement du Thames Gateway.....	35
Figure 1.11 : Les revenus des ménages franciliens par commune en 2004.....	39
Figure 1.12 : Indice synthétique de précarité du Grand Londres.....	40
Figure 1.13 : Un faible taux de création d’entreprises en Seine-Amont en 2005 par rapport aux autres secteurs de petite couronne	41
Figure 1.14 : Part des secteurs de l’industrie et des services dans l’emploi total des arrondissements de l’Est londonien en 2004.	42
Figure 1.15 : Affiche publicitaire pour l’extension du réseau DLR.....	48
Figure 1.16 : Un réseau de transport nord-sud créateur de discontinuités spatiales très fortes	49
Figure 1.17 : Le franchissement de la Seine : un élément clé du paysage urbain de Vitry-sur-Seine.....	49
Figure 1.18 : Les voies de communication en Seine-Amont des discontinuités majeures qui rendent le fleuve inaccessible.	50
Figure 1.19 : La Seine et les zones industrielles : des facteurs de discontinuités au sein du territoire Seine-Amont.....	51
Figure 1.20 : La Tamise, une discontinuité majeure pour l’Est londonien.	52
Figure 1.21 : Le renouvellement urbain du Thames Gateway : l’enjeu des transports.....	53
Figure 1.22 : Transports et développement en Seine-Amont.....	54
Figure 1.23 : Les murettes anti-crue du quai Blanqui à Alfortville.....	59
Figure 1.24 : Repère de crue à Choisy-le-Roi en bord de Seine.....	60
Figure 1.25 : Inondations de janvier 1982.....	60
Figure 1.26 : Superficies inondées et hauteurs d’eau pour une inondation type 1910	61
Figure 1.27 : Les densités de population en zone inondable dans le Val-de-Marne.	62
Figure 1.28 : Les barrages réservoirs construits par l’I.I.B.R.B.S.....	63
Figure 1.29 : Les zones d’activités situées en zone inondable dans le Val-de-Marne.....	63
Figure 1.30 : Les activités économiques dans le Val-de-Marne, des enjeux importants mais peu stratégiques.	64
Figure 1.31 : Les établissements de plus de 10 salariés situés en zone inondable dans le Val-de-Marne.....	65
Figure 1.32 : Les rives de la Tamise en aval de Londres : un linéaire d’immeubles construits juste derrière les digues.....	67
Figure 1.33 : La rivière Lea : une rivière aménagée pour la navigation.....	68
Figure 1.34 : La Thames Barrier.....	70
Figure 1.35 : L’élévation progressive des Flood Defences dans l’estuaire de la Tamise.....	70
Figure 1.36 : Le Thames Gateway, un projet de renouvellement urbain particulièrement exposé par rapport au reste des projets de renouvellement urbain en Angleterre	70

Figure 1.37 : La Tamise et ses affluents.....	71
Figure 1.38 : Les espaces inondables du Grand Londres.....	72
Figure 1.39 : Les nouveaux aménagements de l'Est londonien sont majoritairement situés en zone inondable.	73
Figure 1.40 : Les enjeux exposés à une inondation d'origine marine en aval de la Thames Barrier.	74
Figure 1.41 : Ressources naturelles et risque.	81
Figure 1.42 : Adaptation des sociétés humaines face au risque naturel.....	82
Figure 1.43 : L'ensemble des composantes du risque.....	84
Figure 1.44 : Schéma du lieu.....	97
Figure 1.45 : L'interaction entre risque et territoire.....	99
Figure 1.46 : Les dynamiques territoriales propres au risque.....	102
Figure 1.47 : Le territoire : un cadre épistémologique pour penser les relations sociales et les enjeux de pouvoir.....	114
Figure 1.48 : Enjeux de la mise en place d'une gouvernance territoriale du risque.....	117
Figure 1.49 : Les périmètres d'action de la LTGDC.....	141
Figure 1.50 : Les acteurs publics sont propriétaires d'une grande partie des terrains dans le Thames Gateway.	142
Figure 1.51 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale des espaces de renouvellement urbain.....	152
Figure 2.1 : Les trois zones d'inondation dans l'arrondissement de Barking and Dagenham.	168
Figure 2.2 : Délégations régionales de l'Agence de l'Environnement.....	180
Figure 2.3 : Exemple de carte mise en ligne par l'Agence de l'Environnement. Echelle 1:100000e.....	184
Figure 2.4 : Exemple de carte mise en ligne par l'Agence de l'environnement. Echelle 1: 20000e.....	185
Figure 2.5 : Les hauteurs d'eau pouvant être atteintes par des inondations de différentes occurrences au niveau du City Hall, s'il n'y avait pas d'infrastructures de protection.....	203
Figure 2.6 : L'ensemble des documents qui constituent le Local Development Framework.....	220
Figure 2.7 : L'organisation des pouvoirs au sein du Grand Londres.....	229
Figure 2.8 : Cartographie du zonage réglementaire du PPRI de 2000 pour la commune de Choisy-le-Roi, contestée par la commune.....	232
Figure 2.9 : Les enjeux du zonage dans le quartier du Val-Pompadour à Valenton.....	234
Figure 2.10 : La capitale londonienne inondée. Image du film Flood.....	237
Figure 2.11 : Exemple de la cartographie réglementaire du PPR de 2000 pour la commune de Créteil	243
Figure 2.12 : Cartographie du zonage réglementaire du PPRI de 2007 pour la commune de Choisy-le-Roi.	248
Figure 2.13 : Schéma d'application du sequential test du PPG 25 aux arrondissements riverains de la Tamise.....	254
Figure 2.14 : Carte du risque résiduel du SFRA de l'Est londonien.....	255
Figure 2.15 : L'exposition du réseau de métro aux inondations.....	258
Figure 2.16 : Alfortville, une commune presque en totalité inondable.....	265
Figure 3.1 : Le site d'intérêt scientifique spécifique des Rainham marshes	295
Figure 3.2 : Les principaux sites à mettre en valeur dans le cadre de l'East London Green Grid.....	296

Figure 3.3 : La trame verte en Seine-Amont : « faire du patrimoine industriel un patrimoine aussi riche que les jardins royaux	298
Figure 3.4 : Le Parc des Lilas au cœur de la trame verte à Vitry-sur-Seine.....	298
Figure 3.5 : Schéma d'aménagement des berges de la Seine : proposition de l'étude menée par l'équipe d'Hélène Saudecerre.....	299
Figure 3.6 : L'importance de la trame verte en Seine-Amont.....	300
Figure 3.7 : The Haywain.....	314
Figure 3.8 : Parc écologique au pied de logements en Haute Qualité Environnementale à Greenwich Millenium Village.....	315
Figure 3.9 : La création d'un nouvel environnement urbain au sein du Greenwich Millenium Village.....	315
Figure 3.10 : La mise en valeur des berges de la Tamise par l'Agence de l'Environnement ..	316
Figure 3.11 : Les espaces verts : un argument de vente.....	316
Figure 3.12 : Des logements conçus pour les professions libérales.	317
Figure 3.13 : Des logements de standing avec au maximum trois chambres.....	317
Figure 3.14 : Usine de moteurs de Ford à Dagenham en 1950	318
Figure 3.15 : Port d'Ivry-sur-Seine au début du XXe siècle.....	319
Figure 3.16 : Affiche présentant la calendrier du Plan Bleu.....	321
Figure 3.17 : Le festival de l'Oh en 2005.....	323
Figure 3.18 : Le périmètre d'action du Thames Estuary Partnership	324
Figure 3.19 : La carte, outil essentiel pour commencer la présentation des enjeux de gestion de l'estuaire.....	325
Figure 3.20 : Le dessin un moyen de présenter simplement les différents usages du fleuve et les aménagements possibles.	325
Figure 3.21 : Choisy-le-Roi : le quartier Seine-et-Parc.....	326
Figure 3.22 : Couverture de la brochure municipale de Choisy-le-Roi.....	327
Figure 3.23 : Architecture des bâtiments dans la marina de Limehouse.....	327
Figure 3.24: Promotion d'un projet immobilier sur les rives de la Tamise à Barking.....	327
Figure 3.25 : Alfortville - Bords de Seine, quai Auguste Blanqui.....	329
Figure 3.26 : Choisy-le-Roi.....	329
Figure 3.27 : Un des rares accès à la Tamise au sud de l'arrondissement de Tower Hamlets	330
Figure 3.28 : L'accès à la Tamise est réservé aux résidents des logements réhabilités ou reconstruits en front de fleuve.....	331
Figure 3.29 : Périmètres d'action de l'OIN Seine-Amont-Orly-Rungis.....	337
Figure 3.30 : Extraits de la plaquette de présentation du projet Bords de l'eau.....	346
Figure 3.31 : La cité Paul Bert à Villeneuve-le-Roi : objet de politiques de rénovation	347
Figure 3.32 : Comment réaménager les friches industrielles de Villeneuve-le-Roi exposées au risque d'inondation et au bruit du passage des avions ?	347
Figure 3.33 : Villeneuve-le-Roi : une commune multirisque en quête de développement.....	348
Figure 3.34 : Photographie aérienne de Vitry-sur-Seine montrant la diversité du paysage urbain.....	350
Figure 3.36 : L'intégration de la Seine et de ses enjeux au sein du territoire de Vitry-sur-Seine	355
Figure 3.35 : Centrale EDF.....	356
Figure 3.37 : Extrait d'une carte du comté d'Essex de 1777	358
Figure 3.38 : La rivière Roding canalisée.....	360
Figure 3.39 : La diversité des activités dans la vallée de la rivière Roding	360
Figure 3.40 : Programme de logements neufs dans la vallée de la rivière Roding.....	361

Figure 3.41 : Renouveau urbain de la vallée de la rivière Roding.....	361
Figure 3.42 : Le site de Barking Riverside au sud de Barking and Dagenham.....	362
Figure 3.43 : Mesures de résilience choisies selon le type d'aménagement.....	364
Figure 3.44 : Les stratégies d'aménagement de l'arrondissement de Barking and Dagenham.	366
Figure 3.45 : Les sites de renouvellement urbain de Barking and Dagenham en bord de la Tamise.....	367
Figure 3.46 : Carte du risque résiduel à l'échelle du sud de l'arrondissement de Barking and Dagenham.....	367
Figure 3.47 : Le parc olympique au sein de la Lea Valley.....	370
Figure 3.48 : Les limites du périmètre d'action de l'ODA.....	371
Figure 3.49 : Image de synthèse du parc Olympique dans le paysage urbain de la Lea Valley.	373
Figure 3.50 : Images que souhaite véhiculer le parc Olympique.....	374
Figure 3.51 : Reconstitutions du paysage autour de la gare de Stratford	374
Figure 3.52 : Les berges de la Lea vont être réaménagées dans le cadre des travaux sur le site olympique.....	375
Figure 3.53 : Jusque fin 2008, les travaux consistent à dépolluer le site et à préparer les terrains.....	375
Figure 3.54 : Les zones inondables du PPS 25 dans la Lea Valley.....	378
Figure 3.55 : Les zones inondables du PPS 25 pour le site olympique.....	379
Figure 3.56 : Les local resilience forum du Grand Londres.....	388
Figure 3.57 : La Barking Barrier	402
Figure 3.58 : La Thames Barrier	402
Figure 3.59 : L'Agence de l'Environnement, l'acteur régulateur du système anglais de gestion des inondations.....	403
Figure 3.60 : Le périmètre du projet TE2100.....	404
Figure 3.61 : Le pub Lobster Smack en 1902.....	405
Figure 3.62 : Le pub aujourd'hui.....	405
Figure 3.63 : La possibilité d'inonder les parcs publics : une solution encore difficilement acceptée par les populations.....	410
Figure 3.64 : Les différentes entrées à approfondir pour construire des territoires urbains durables.....	411
Figure 3.65 : Une mise en oeuvre du schéma général avec approfondissement d'un sous- système : la gestion des inondations.....	412
Figure 3.66 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale de l'Est londonien.....	416
Figure 3.67 : Ensemble des éléments à prendre en compte pour penser la résilience territoriale de Seine-Amont.....	417
Figure A.1 : Schéma montrant le fonctionnement de la Thames Barrier.	465
Figure A.2 : La Thames Barrier en position fermée.....	465
Figure A.3 : Une des tours de contrôle permettant d'actionner la Thames Barrier.....	466
Figure A.4 : Le tunnel permettant de relier les différentes tours de contrôle.....	466
Figure A.5 : En position ouverte, la Thames Barrier permet le passage des bateaux.....	467
Figure A.6 : Carte lithologique schématique du bassin de la Tamise.....	469
Figure A.7 : Modes d'occupation du sol dans le bassin de la Tamise.....	469
Figure A.8 : Précipitations moyennes dans le bassin de la Tamise.....	470

Figure A.9 : Topographie de la région de la Tamise.....	470
Figure A.10 : La Tamise et ses affluents.....	471
Figure A.11 : Retours d'expérience (1947, 1968, 2000).....	472
Figure A.12 : Retours d'expérience (1998, 2003).....	473
Figure A.13 : L'importance du risque d'inondation par ruissellement pluvial.....	473
Figure A.14 : Hauteurs d'eau pour une crue centennale dans l'ensemble de la région de la Tamise.....	474
Figure A.15 : Densité de population dans la plaine inondable.....	475
Figure A.16 : Concentration de propriétés exposées à une crue centennale	475
Figure A.17 : L'estuaire de la Tamise	476
Figure A.18 : Tewkesbury, Gloucestershire, July 2007.....	480
Figure A.19 : Tableau du Standing Advice.....	492
Figure A.20 : Champigny-sur-Marne, exemple de bâti des quartiers des bords de Marne du centre-ville.....	509
Figure A.21 : Champigny-sur-Marne, logements neufs, bords de Marne.....	509
Figure A.22 : Woolwich, quartier du Royal Arsenal.....	510
Figure A.23 : Woolwich, quartier du Royal Arsenal, parkings.....	510
Figure A.24 : Réaménagement des berges de la Tamise dans le centre de Londres (Tate Modern).....	511

Table des matières.

Abréviations et sigles.....	3
Introduction.....	6
Première partie : la gestion du risque d'inondation dans les espaces de renouvellement urbain : enjeux et perspectives.....	18
<u>Chapitre 1 : Les espaces de renouvellement urbain : des opportunités exceptionnelles pour le développement de la ville mais des espaces confrontés au risque majeur d'inondation..</u>	20
I. Seine-Amont et Thames Gateway : caractéristiques et opportunités des deux espaces.	21
1. Des territoires marqués par l'industrialisation.....	21
2. De vastes emprises foncières disponibles après le départ des industries.	22
II. Les objectifs du renouvellement urbain.	28
1. L'impératif du logement.....	28
2. Transports et emplois : les principaux enjeux économiques.....	36
2.1. La Seine-Amont et le Thames Gateway : des espaces marqués par la déprise économique à la fin du XXe siècle.....	36
2.2. Transport et continuité territoriale.....	44
III. Des espaces soumis au risque majeur d'inondation.....	56
1. La menace d'une inondation type 1910 pour la Seine-Amont.....	56
1.1. Des crues lentes, des espaces bien protégés contre les inondations fréquentes.	56
1.2. Le Val-de-Marne, un des départements les plus exposés d'Île-de-France.....	58
2. Le risque dans le Thames Gateway : un aléa rare mais dont la fréquence est susceptible d'augmenter ; des conséquences dramatiques.	66
<u>Chapitre 2 : L'intégration du risque d'inondation aux dynamiques territoriales du renouvellement urbain.</u>	77
I. Le risque sous l'angle du territoire.	79
1. De la spatialisation de l'aléa au territoire du risque.....	79
1.1. De la définition de l'espace à risque à la prise en compte des facteurs économiques et sociaux.....	79
1.2. L'introduction de la vulnérabilité.....	83
2. Le risque comme composante intrinsèque du territoire.....	93
2.1. Le territoire ou le rapport identitaire à l'espace.....	93
2.2. Territoire et territorialité : la dimension politique.....	99
II. Existe-t-il un territoire du risque ?	103
1. Risque, complexité territoriale et interterritorialité.....	103
2. Risque et échelle.....	107
3. Gérer le risque au sein des cadres traditionnels ?.....	111
<u>Chapitre 3 : Intégrer le risque dans la gouvernance des espaces de renouvellement urbain.</u>	118
I. Le renouvellement urbain : un changement d'échelle dans la politique de la ville....	120
1. Qu'est-ce que le renouvellement urbain ?	120
2. Renouvellement urbain et projet de ville « durable ».....	126
3. Les limites du renouvellement urbain.....	132

II. Le renouvellement urbain de la Seine-Amont et de l'Est londonien : la mise en place de structures de gouvernance peu opératoires?.....	133
1. Seine-Amont : les évolutions d'un territoire prioritaire.....	133
2. Thames Gateway : un projet urbain de grande ampleur.....	137
3. Les projets de territoire de Seine-Amont et du Thames Gateway et la question des inondations.....	146

Deuxième partie : Les difficultés de la territorialisation du risque d'inondation en France et en Angleterre : analyse comparative et multiscalaire.....154

Chapitre 1. Les inondations : une priorité pour l'État en France et en Angleterre depuis les années 1990.....156

I. Gérer les inondations, une nécessité pour l'État.....	157
1. L'État réagit face aux crises.....	157
2. L'État face aux évolutions des contextes intérieur et extérieur.	159
II. Les objectifs des systèmes de gestion : le contrôle de l'urbanisation.....	164
1. Les PPR et le PPS 25 au cœur du système.....	164
2. Les difficultés de défendre une politique de prévention.....	170
III. La mise en place d'un système d'acteurs complexe.....	172
1. Les acteurs institutionnels.....	172
1.1. Le système anglais.....	172
1.1.1. L'orientation des politiques.....	176
1.1.2. La mise en oeuvre des politiques : le rôle renforcé de l'Agence de l'Environnement en Angleterre.....	179
1.1.3. Le rôle des autorités locales.....	186
1.2. Le système français.	189
1.2.1. Les compétences ministérielles.....	190
1.2.3. Le rôle du maire.....	194
1.2.4. Les Agences de l'eau.....	195
2. Le partenariat État-Assurances : des choix difficiles.	195
2.1 Le système anglais : des relations complexes entre l'État et les Compagnies d'assurance.....	195
2.2. Les limites du système CAT-NAT en France.....	200
3. L'attitude des autres acteurs non institutionnels : un déni du risque ?.....	201
4. Le poids de la société civile.....	203

Chapitre 2 : Renouvellement urbain et gestion des inondations à l'échelle locale : tensions et conflits.....210

I. La spécificité des territoires de l'aménagement en France et en Angleterre.....	211
1. Qu'est-ce qu'aménager un territoire ?.....	211
2. La France et l'Angleterre, deux pays centralisés ?.....	215
3. Les réformes récentes des systèmes d'aménagement.....	217
4. L'affirmation de l'échelle régionale et métropolitaine.....	224
II. Le risque d'inondation en Seine-Amont et dans le London Thames Gateway : un objet conflictuel.	231
1. Le contexte : une faible conscience du risque.....	231
1.1. L'illusion de la sécurité.	231
1.2. Un rapport au risque ambigu.....	237
2. La complexité du zonage.....	240
2.1. Le caractère « artificiel » du zonage.....	240

2.2. La question de l'échelle pertinente.....	251
3. Les populations soutenues par les élus se lancent dans une « géopolitique à la petite semaine » de la défense de leurs intérêts propres.	259
3.1 Des différences entre la France et l'Angleterre.....	259
3.2 L'attitude des populations face aux politiques nationales : la défense des intérêts particuliers.....	260
III. Les difficultés de coordination entre l'échelle nationale et l'échelle locale.....	262
1. Les logiques différentes de l'État et des acteurs locaux.....	262
1.1. La conception étatique : une conception qui n'est pas partagée par tous les services.....	262
1.2. La logique principale qui anime les acteurs locaux : le développement de leur territoire.....	266
2. Quel rôle pour le local dans la gestion du risque ?.....	275
2.1. L'attitude ambiguë des communes face au risque.....	275
2.2. La méfiance de l'État vis-à-vis des acteurs locaux.	283

Troisième partie : Quelques pistes de réflexion pour une gestion territorialisée des inondations dans les espaces de renouvellement urbain.....290

<u>Chapitre 1 : Des projets urbains en quête de fil conducteur.....</u>	292
I. La difficile territorialisation des questions d'environnement.....	293
1. La difficulté de définir ce qu'est une politique environnementale.....	293
2. Le développement durable peut être un argument de non gestion du risque.....	304
3. Existe-t-il une gestion territorialisée de l'environnement en Seine-Amont et dans le Thames Gateway ?.....	306
3.1. Une situation contrastée entre la Seine-Amont et l'Est londonien.....	306
3.2. L'instrumentalisation du pilier environnemental du développement durable dans l'Est londonien.....	308
II. Le fleuve peut-il être un axe structurant des projets urbains ?.....	318
1. Le fleuve comme élément de construction d'une identité.....	318
2. La difficile réappropriation des bords de fleuve.	328
<u>Chapitre 2 : Vers une meilleure territorialisation du risque dans les projets de renouvellement urbain.....</u>	342
I. L'échelle locale est-elle une échelle pertinente pour intégrer le risque dans les projets d'aménagement?.....	343
1. Quelques exemples d'intégration du risque dans les dynamiques territoriales locales.....	343
2. Le rôle de l'événementiel : les JO de 2012.....	368
2.1. Le parc olympique s'inscrit dans le renouvellement urbain de la Lea Valley.	368
2.2. L'intégration du risque inondation dans les aménagements du parc.....	376
2.3. Le décalage entre le discours et la réalité.....	380
3. La faiblesse de la réflexion à l'échelle intercommunale.....	382
II. L'État et l'intégration territoriale.....	389
1. En France : les difficultés à penser le rôle de l'État régulateur.....	389
2. La gouvernance des inondations en Angleterre.....	397
2.1. L'ambiguïté des politiques étatiques de développement durable.....	397
2.2. L'Agence de l'Environnement : un acteur régulateur du système de gestion des inondations.....	399

3. Le projet TE2100 : un exemple de gestion territorialisée des inondations ?.....	408
Conclusion générale.....	422
Bibliographie.....	433
ANNEXE 1. Quelques données sur l'aléa inondation dans la région londonienne.....	463
ANNEXE 2. Bilan des inondations de l'été 2007 en Angleterre.....	477
ANNEXE 3. Revue de presse des inondations de 2007.....	481
ANNEXE 4. Quelques documents constituant le Standing Advice de l'Agence de l'Environnement.	491
ANNEXE 5. Extraits des cartes de l'Agence de l'Environnement présentes sur le site internet	496
ANNEXE 6. Extraits des documents du projet TE2100 soumis à enquête publique.....	500
ANNEXE 7. Quelques exemples de prise en compte des inondations dans le bâti en France et en Angleterre.	509
ANNEXE 8. La plaquette d'information réalisée par la DDE du Val-de-Marne dans le cadre de la révision du PPRI.....	512
ANNEXE 9. Acteurs interrogés.....	517
ANNEXE 10. Exemples de grilles d'entretien.....	523
INDEX DES TABLES.....	531

Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine-Amont et de l'Est londonien.

Résumé :

L'objet de cette thèse est de réfléchir aux difficultés que pose l'intégration du risque aux stratégies d'aménagement des territoires locaux. Si les politiques mises en place à l'échelle nationale font du risque une véritable question d'aménagement, leur mise en oeuvre à l'échelle locale se traduit souvent par des dysfonctionnements et des conflits. Les projets de renouvellement urbain de Seine-Amont et de l'Est londonien offrent l'opportunité de prendre en compte le risque en amont des aménagements urbains. Mais dans la pratique, les acteurs locaux peinent à trouver des compromis entre les impératifs du développement territorial, et la nécessité de réduire la vulnérabilité des biens et des populations en limitant l'urbanisation dans les lits majeurs. Le risque n'est pas nié, mais il ne constitue pas une priorité et n'est pas considéré comme une composante intrinsèque des territoires. Par conséquent les projets en cours de réalisation contribuent à accroître la vulnérabilité des deux espaces étudiés.

Les projets de renouvellement urbain sont placés sous le signe du développement durable : comment dès lors concevoir des stratégies d'aménagement durable de ces espaces ? S'il est impossible d'éliminer le risque, il paraît souhaitable de mettre en place un système d'aménagement qui intègre le risque à toutes les échelles. La comparaison des outils de gestion et des mécanismes de gouvernance existants dans les deux pays permet d'envisager la planification stratégique des espaces fluviaux et de construire, dans les deux espaces étudiés, des territoires non plus vulnérables, mais résilients.

Mots-clés : risque d'inondation, territoire, échelle, aménagement, planification stratégique, gouvernance, développement durable, résilience, espaces de renouvellement urbain.

Flood hazard and governance of places in urban regeneration areas : the examples of Seine-Amont and East London.

Abstract :

The aim of this PhD is to analyse the obstacles facing flood risk management as it is integrated into spatial planning policies. Recently, the French and British governments have implemented several policies in order to ensure that flood risk is taken into account at all the stages of the planning process, but there are still misunderstandings and conflicts between national aims and local interests. We focus on urban regeneration, both in Seine-Amont and East London, as these two areas are the focus of new urban projects where stakeholders thus have the opportunity to take flood hazard into account from the beginning. But local stakeholders face difficulty in balancing, on the one hand, their development needs with, on the other, the imperative to control development in flood risk areas. They do not ignore the risk but it is not a priority and floods are not considered as part of place. As a result, regeneration projects significantly increase the vulnerability of both areas.

Since urban regeneration areas are often flagship projects in the building of sustainable cities, is it not possible to develop floodplains in a sustainable way ? We can not prevent floods completely but we can try to set up multilevel sustainable planning systems which integrate floods. Our purpose is to focus on planning tools and governance mechanisms that exist in both countries in order to see how they could be improved. More generally, we aim to show that an integrative approach to the strategic planning of floodplains could be a potentially advantageous way to transform vulnerable places into resilient ones.

Key words : flood hazard, place, scale, governance, planning, strategic spatial planning, governance, sustainability, resilience, regeneration areas.

Thèse de géographie. Ecole doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent
Bât.A, bur. 306A, 200 avenue de la République, 92001 NANTERRE.