



HAL
open science

Peut-on faire de l'inondation un enjeu métropolitain ? Analyse du processus de territorialisation du risque dans le bassin amont de la Seine

José-Frédéric Deroubaix, G. Hubert, S. Bruzzone

► To cite this version:

José-Frédéric Deroubaix, G. Hubert, S. Bruzzone. Peut-on faire de l'inondation un enjeu métropolitain ? Analyse du processus de territorialisation du risque dans le bassin amont de la Seine. Goeldner-Gianella Lydie Barreteau Olivier, Euzen Agathe, Pinon-Leconte Magali, Gautier Quentin, Arnould Paul. Concilier la gestion de l'eau et des territoires, Éd. Johanet, 2016. hal-01693471

HAL Id: hal-01693471

<https://hal.science/hal-01693471>

Submitted on 26 Jan 2018

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.

Public Domain

Peut-on faire de l'inondation un enjeu métropolitain ? Analyse du processus de territorialisation du risque dans le bassin amont de la Seine.

DEROUBAIX J.F., HUBERT G., BRUZZONE S.

Université Paris-Est, Marne-La-Vallée

1. Introduction

La transformation des modes d'action publique est notamment marquée par une territorialisation grandissante des politiques publiques, c'est-à-dire une prise en compte des spécificités, des contraintes et des opportunités locales (Faure, 2004). Ce processus favoriserait une action publique locale s'inscrivant dans des espaces fonctionnels. Le risque est l'un des éléments autour duquel des collectifs se constituent et des territoires se dessinent (November *et al.*, 2011).

L'analyse du risque sous l'angle de la territorialisation permet ici d'envisager la multiplicité des stratégies à l'œuvre au sein d'un espace, de prendre en compte la diversité des échelles de gestion du risque et de définir la manière de les articuler (ou pas). Notre approche rend compte des relations qui s'organisent sur un espace donné entre différents acteurs pour intégrer le risque d'inondation dans l'aménagement du territoire et/ou l'urbanisme. Ces relations produisent des territoires de tailles différentes, selon la nature et l'ampleur du risque, et reposent sur des coalitions d'acteurs qui se forment à l'occasion d'un projet (Jenkins-Smith, Sabatier, 1994). Le projet est le « moment décisif » pendant lequel se construisent des « collectifs territoriaux » multiformes, plus ou moins durables.

Deux manifestations distinctes du risque d'inondation sont considérées : le débordement de rivière et le ruissellement pluvial. Elles sont saisies comme deux ensembles de pratiques qui s'exercent par l'intermédiaire d'artefacts techniques, de dispositifs normatifs et opérationnels, assez dissemblables.

Les logiques de spatialisation et de traitement du risque dans les projets d'aménagement ont été identifiées en s'appuyant sur des études de cas, toutes situées dans la partie amont du bassin versant de la Seine. Elles constituent des monographies dont l'analyse croisée permet de mettre en évidence les formes de constructions territoriales et les possibilités d'une gestion intégrée du risque, mais aussi un ensemble de raisons d'agir (ou de préférer l'inaction).

Pour accéder à une vision panoptique de l'intégration du risque dans l'aménagement du bassin amont de la Seine, trois situations contrastées (en termes de risque d'inondation, d'acteurs impliqués, de procédures mobilisées) sont étudiées :

- Un ouvrage de protection projeté à l'amont de la confluence entre la Seine et l'Yonne : **le projet de sur-stockage de la plaine de La Bassée**. L'observation du débat public, organisé de novembre 2011 à février 2012, a permis d'analyser ce projet.
- Une opération de requalification d'un centre urbain soumis à la fois à un risque de débordement de la Seine et de ruissellement pluvial : **le centre ancien de Villeneuve-Saint-**

Georges. Il a été étudié grâce à une série d'entretiens auprès des acteurs de l'aménagement urbain et de la gestion de l'assainissement et des milieux aquatiques.

- Un territoire où les questions de maîtrise du ruissellement pluvial et de débordement du cours d'eau sont étroitement intriquées : **le bassin versant de la Bièvre**. Ce territoire a été investigué en suivant l'élaboration de son Schéma d'Aménagement et de Gestion (SAGE) et en organisant un atelier participatif autour d'un projet urbain.

2. Un projet à l'échelle métropolitaine est-il un projet métropolitain ?

Pour réduire les impacts des inondations fluviales, le bassin amont de la Seine est doté de 4 lacs réservoirs, ayant aussi un rôle de soutien des étiages. Ils sont gérés par Seine Grands Lacs : un Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB) qui rassemble Paris et les départements de la petite couronne. Pour compléter le système de régulation, un ouvrage supplémentaire de stockage temporaire est projeté sur 2300 ha dans la plaine de La Bassée.

Un territoire d'opportunité

La Bassée constitue une zone naturelle d'expansion des crues de la Seine d'une superficie d'environ 100 km². Riche sur le plan écologique, elle est aussi une réserve aquifère pour l'alimentation en eau potable de l'Île-de-France¹. Les activités économiques de ce territoire reposent essentiellement sur l'agriculture, l'exploitation des granulats alluvionnaires et, plus marginalement, sur l'écotourisme.

Sa position géographique lui confère un rôle particulier sur le plan hydraulique (régulation des débits d'étiage, laminage des crues de la Seine) dont l'efficacité a été réduite par des aménagements successifs (travaux d'hydraulique agricole, mise en navigation de la Seine). Tant et si bien qu'en période de hautes eaux, le déphasage naturel entre la crue de la Seine et celle de l'Yonne a été raccourci et les débits de pointes de crue ont été augmentés (GREBAR, 1992)².

Le projet vise à redonner à ce territoire un rôle d'amortisseur de crue, en créant un volume de stockage de 55 millions de m³, en prélevant les eaux (au moment de la pointe de crue de l'Yonne), puis en les restituant au fleuve (après le passage de la crue de l'Yonne). Pour restaurer la biodiversité dans la zone, le maître d'ouvrage propose des inondations dites « écologiques », en provoquant une submersion annuelle sur quelques dizaines de centimètres et sur des durées faibles (de 15 jours à deux mois selon les secteurs). Le coût d'investissement du projet est estimé à 495 millions d'euros HT et le coût de fonctionnement annuel est compris entre 4,5 et 5,7 millions d'euros HT (Seine Grands Lacs, 2011).

Le projet au risque du débat public

¹ Une réserve naturelle nationale a été créée en 2002 sur 854 ha. L'Agence de l'Eau Seine Normandie est propriétaire de 600 ha (ANLV, 2009).

² Selon l'étude du GREBAR, le canal à grand gabarit réalisé dans les années 1970 sur la partie aval de la vallée (entre Bray-sur-Seine et Bazoche-les-Bray) aurait eu comme conséquence une augmentation de 10 à 15 cm de la pointe des crues les plus graves à Paris.

Le débat public est, depuis la loi Barnier sur le renforcement de la protection de la nature de 1995, une étape obligatoire dans le processus légal de déclaration d'utilité publique des grands projets d'aménagement (Revel *et al.*, 2007). Dans le cas présent, l'EPTB Seine Grands Lacs considère qu'il « s'agit là d'une quasi formalité » tant l'opportunité et l'intérêt général du projet vont de soi. L'idée de cet aménagement remonte à une dizaine d'années, des études préalables ont été réalisées et une concertation avec les acteurs du territoire a déjà été menée. Le débat est organisé conjointement à un autre débat public concernant la mise à grand gabarit de la Seine entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine (opération portée par Voies Navigables de France sur un tronçon en amont du territoire du projet de La Bassée).

La concomitance des débats, souhaitée par la commission particulière du débat public et validée par les deux maîtres d'ouvrage, produit une forme de défiance quant au projet de sur-stockage et aux objectifs de cette concertation.

La coalition des maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage vont faire alliance et revendiquer l'intérêt général qui se dégage des deux grands projets dont la portée dépasse l'échelle locale. Ils soutiennent notamment un principe de neutralité hydraulique entre les deux opérations (imposé par la loi sur l'eau) et cherchent à en faire la démonstration grâce à des études conjointes de modélisation du régime hydraulique de la vallée de la petite Seine.

Paradoxalement la « technicisation » du débat autour de cette question va avoir pour effet de produire du doute chez les participants, qui s'interrogent sur l'efficacité du projet et en déduisent qu'il joue un rôle de mesure compensatoire à l'opération conduite par Voies Navigables de France.

La coalition des environnementalistes

Seine Grands Lacs présente le projet de sur-stockage dans la plaine alluviale comme une alternative crédible aux ouvrages de protection classiques et comme une solution innovante tant sur le plan technique qu'environnemental.

Si les acteurs des associations locales d'environnement ne s'opposent pas frontalement au projet, ils s'interrogent sur la validité scientifique du concept d'inondation écologique. Le maître d'ouvrage présente la gestion hydro-écologique du site selon une logique d'ingénieur en considérant que la restauration du fonctionnement de la plaine alluviale passe par une reconstitution artificielle des crues naturelles et une maîtrise des entrées et des sorties du système via des pompes et des noues. Très éloignée de toute évaluation écologique de la biodiversité attendue, ce type de présentation inquiète les associations qui jugent que les impacts du projet sur son environnement sont sous-estimés (par exemple concernant les effets de la mise en service du dispositif sur la qualité de la nappe et sur la faune piscicole autochtone,...)

Une confrontation ruraux-urbains ?

Les représentants d'intérêts locaux (habitants, agriculteurs, pêcheurs, élus) forment un groupe hétérogène d'acteurs diversement opposés au projet mais dont les points de vue se rejoignent sur la possibilité de négocier des compensations aux impacts sur leurs activités économiques.

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

La perte de valeur d'usage est exprimée à la fois par des habitants et des résidents de fins de semaine qui s'inquiètent de l'accès au site et de la sécurité en période de sur-stockage des eaux, de l'impact de la sur-inondation sur la qualité piscicole des étangs et de la remise en état du site après la crue. L'emprise au sol des digues, qui entourent les casiers, leur hauteur (jusque 4,70 m) et le linéaire qu'elles représentent (58 km) sont mis en avant pour dénoncer l'altération de la valeur paysagère du territoire.

L'ensemble de leurs remarques est relayé par les élus locaux. En filigrane, c'est la question de la solidarité amont-aval qui est reposée comme le montre l'intervention d'Yves JEGO, maire de Montereau-Fault-Yonne, illustre cela : « *Je voudrais vous faire partager ce que je crois être l'opinion des habitants de ce secteur qui en ont assez d'être toujours ceux qui jouent la solidarité et qui n'ont jamais en échange aucune infrastructure ou équipement, aucun emploi (...) Vous êtes ici sur un territoire que j'appelle la variable d'ajustement du développement de la région parisienne. Historiquement, on est venu chercher l'eau dans nos sous-sols pour abreuver les parisiens. Aujourd'hui, on vient joyeusement stocker chez nous les produits de la déconstruction de l'agglomération parisienne... Je suis le maire d'une commune qui est traumatisée par le Plan de Prévention des Risques que l'Etat nous a imposé et qui rend une partie de la ville inconstructible ; cela au nom de la protection de Paris* »³.

Face aux revendications locales qui soulèvent la problématique « territoire servant/territoire servi », le maître d'ouvrage est resté très vague sur la nature de possibles mesures compensatoires. De la même façon, les modalités d'indemnisation d'une servitude de sur-inondation n'ont pas été explicitées lors du débat public.

Une politique des petits pas

Le débat public s'est focalisé sur des questions techniques (la neutralité hydraulique, les inondations écologiques) et a débouché sur une demande « d'expertise de l'expertise de l'aménageur ». La question de l'opportunité du projet, si elle a été soulevée, aura finalement été peu débattue. A l'issue de la procédure, le président de la CPDP a reconnu être passé à côté de la question de la gestion du risque à l'échelle du bassin amont de la Seine et de son absence de réelle gouvernance.

Dans la continuité du débat public, le maître d'ouvrage a décidé de poursuivre le projet à travers l'étude d'un casier pilote (pour un volume de stockage de 10 millions de m³ et un montant de travaux estimé à 100 millions d'euros HT), dont la réalisation est inscrite dans le PAPI de la Seine et de la Marne francilienne porté par Seine Grands Lacs et labellisé par l'Etat en décembre 2013. Son contenu montre qu'une gestion coordonnée d'actions de natures différentes est en train de se mettre en place. Elle ne concerne que le territoire francilien et pas l'ensemble du bassin amont de la Seine.

³ Extraits des réunions publiques du 17 janvier 2012 à Montereau et du 9 février 2012 à Provins.

2. La cartographie réglementaire admet-elle une territorialisation du risque ?

Villeneuve-Saint-Georges, commune de 30 000 habitants, est localisée dans le sud du Val-de-Marne. Son territoire de 875 ha est étiré le long de la Seine et traversé à son extrémité sud par l'Yerres. Il comporte une zone de plateau (altitude 90 m.) et une zone de plaine qui occupe le lit majeur de la Seine (altitude 30 m.). Du fait de sa géographie, le centre-ville est soumis à la fois aux crues par débordement (Seine et/ou Yerres) et au ruissellement pluvial.

En 2009, une opération de requalification du centre-ville est engagée pour lutter contre un habitat insalubre et trouver des réponses à la paupérisation de la population. Il s'inscrit dans le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). L'opération est pilotée conjointement par la commune et l'Établissement Public d'Aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPA-ORSA)⁴. Elle se traduit par la démolition de bâtiments insalubres, la réhabilitation de logements anciens (330), la construction de logements neufs (470), la restructuration des espaces publics, la création de nouveaux équipements...

Ce projet mobilise d'importants moyens en termes d'organisation et d'expertise. Les conditions sont *a priori* réunies pour intégrer au mieux le risque d'inondation dans la programmation urbaine. La place qu'il prend résulte d'un processus de décision, organisé par et autour de quelques acteurs qui procèdent à une sélection des connaissances sur les phénomènes en jeu.

Une inscription sélective du risque dans le projet

L'élaboration du projet est l'occasion de réactualiser les connaissances sur l'exposition du centre-ville au risque d'inondation. Les études réalisées mettent en évidence l'importance du phénomène de ruissellement pluvial et l'intérêt de prendre en considération ses interactions avec le risque de débordement de Seine. Cependant, elles ne permettent pas de déboucher sur une combinaison d'actions en adéquation avec un diagnostic pourtant partagé.

Le centre-ville est isolé du fleuve par des infrastructures de transport (routes et voies ferrées) construites en remblai et jouant en quelque sorte un rôle de digue. Mais lorsque la Seine est en crue, l'eau peut remonter dans les réseaux (6 exutoires mais 1 seule station anti-crue) et envahir la ville ou s'y déverser via les points bas au niveau des berges. Pour lutter contre ces inondations, il est proposé de contrôler les entrées d'eau en fermant les exutoires, à partir d'une certaine cote de la Seine. Cette solution est écartée pour des raisons mécaniques (contrainte exercée sur les remblais, mise sous pression des exutoires) et réglementaires (contraire aux préconisations du PPR en vigueur).

En lien avec le projet, il est proposé de travailler sur les formes urbaines et architecturales en créant des parkings inondables, en positionnant les accès aux bâtiments hors d'eau, en construisant les premiers niveaux de plancher au-dessus de la cote de la crue de référence et en produisant des

⁴L'EPA-ORSA, créé en 2007, conduit une Opération d'Intérêt National sur un espace de 71 km², situé au sud de Paris de part et d'autre de la Seine. Il associe l'Etat, la Région Ile-de-France, le Conseil général du Val-de-Marne et les 12 communes inscrites dans le périmètre. Il intervient en priorité sur des périmètres stratégiques mais aussi sur d'autres secteurs à la demande des communes. Tel est le cas pour Villeneuve Saint Georges où l'EPA assure l'ingénierie stratégique et opérationnelle de ce grand projet.

logements en duplex. Il est également suggéré d'imposer ou de recommander fortement aux futurs occupants la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité, incluant un plan de gestion de crise. Cette dernière proposition est abandonnée lors passage à la phase opérationnelle. En revanche, l'essentiel des mesures d'adaptation du bâti est retenu, car conforme au PPRi.

Pour réduire les impacts du ruissellement pluvial, il est préconisé de créer des cheminements pour les eaux de pluie (depuis le plateau jusqu'à la Seine) et des lieux de rétention (en profitant de la requalification des espaces publics et privés). L'idée de mettre à profit ces mesures pour créer une trame bleue n'est pas retenue.

Au fil du processus de conception du projet, on assiste à un resserrement du champ des possibles autour des exigences du Plan de Prévention des Risques qui ne porte que sur l'inondation par débordement de cours d'eau⁵.

Des acteurs du projet urbain distincts de ceux de la gestion du risque

La place accordée au risque d'inondation dans ce projet résulte d'un processus de décision organisé par l'EPA en partenariat avec la commune, sans que soient véritablement associés certains acteurs du territoire capables d'apporter un savoir-faire en matière de gestion du risque et les habitants.

L'EPAORSA, acteur dominant

Le territoire ORSA, articulé autour de la Seine, est en partie soumis aux inondations. En 2008, une réflexion spécifique sur l'urbanisation en zone inondable est organisée à l'échelle du périmètre d'intervention de l'EPA. Elle est mise à profit lors de certaines démarches d'aménagement, comme par exemple pour les Ardoines à Vitry sur Seine, où elle conduit l'aménageur et ses partenaires à dépasser les exigences du PPR pour réfléchir aux questions d'accessibilité, d'évacuation et de continuité de services (Creton-Cazenave *et al.*, 2014). Etrangement, ses conclusions ne bénéficient pas au territoire de Villeneuve-Saint-Georges.

Pour ce projet, la commune dépend pourtant en grande partie de l'ingénierie et de l'expertise de l'EPA. L'établissement accompagne l'opération pour organiser la concertation avec la population autour des questions de relogement mais pas sur le risque d'inondation. Le phénomène est pourtant connu et reconnu⁶.

Les acteurs du risque absents ou en marge

Sur la commune, le Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE) gère le réseau d'assainissement (eaux usées et pluviales) et la station anti-crue (installée au niveau d'un collecteur en Seine). Il a mis en œuvre des techniques alternatives d'assainissement en centre-ville (bassin de rétention et chaussée réservoir).

⁵ Prescrit en avril 2003 et approuvé par arrêté préfectoral du Val de Marne en novembre 2007, le PPR de la Marne et de la Seine dans le département du Val de Marne établit un zonage en référence à la crue de la Seine de 1910. Sur Villeneuve-Saint-Georges, il concerne la Seine et le dernier bief de l'Yerres.

⁶ Depuis 1982, la commune a fait l'objet de 9 arrêtés de catastrophes naturelles concernant des phénomènes d'inondation et de coulée de boues. Au printemps 2014, la municipalité décide d'engager l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS).

Ses actions en matière de gestion du risque d'inondation s'inscrivent dans une politique globale de gestion du bassin versant de l'Yerres (un SAGE approuvé en 2011, un PAPI labellisé en 2012), où se combinent des mesures structurelles et non structurelles. Citons la mise en place d'un service de surveillance et d'alerte pour les riverains (1000 abonnés), la construction d'un exercice de gestion de crise (en cours), la rédaction d'un règlement d'assainissement introduisant des dispositifs de maîtrise du ruissellement à la parcelle. Son savoir-faire n'est cependant pas mobilisé dans le cadre du projet « centre-ville ».

Membre du conseil d'administration de l'EPA, le Conseil Général est quant à lui associé au suivi de l'opération de requalification du centre-ville. Il reste cependant en retrait dans les discussions. La prise en compte de l'inondation dans l'aménagement urbain est pourtant au cœur de ses préoccupations. En outre, il organise depuis une dizaine d'années, des exercices « anti-crue » qui associent des communes et des opérateurs publics ou privés (SAMU 94, ERDF...).

La naissance d'une nouvelle forme de territoire servant

Si l'opération « centre-ville » permet de lutter efficacement contre l'habitat insalubre, elle n'est pas l'occasion d'ouvrir le débat sur les risques d'inondation avec une population mal informée et vulnérable. L'ampleur du risque pluvial est sous-estimée et la probabilité de conjonction avec une crue de la Seine est écartée.

Le recours au PPRi en vigueur à Villeneuve-Saint-Georges, décliné au niveau du périmètre de projet, privilégie un type d'action vis-à-vis du risque et entretient le morcellement des territoires de gestion. Il introduit un raisonnement à l'échelle de la parcelle mais hypothèque un projet de territoire. Traduit en formes urbaines et architecturales, il permet au maître d'ouvrage de réaliser son programme. Il évite aux pouvoirs publics de poser la question du renforcement des mesures locales de protection vis-à-vis des crues de la Seine, qui par ricochet modifieraient l'hydraulique de la crue sur Paris. D'une certaine manière, il fait perdurer la relation territoire servant/territoire servi déjà observée à une autre échelle.

3. Jusqu'à quel point la concertation entre les acteurs du risque produit-elle de l'intégration ?

La Bièvre prend sa source sur un plateau rural et finit sa course en milieu urbain dense. Longue de 36 km (20 à ciel ouvert et 16 en souterrain), elle traverse cinq départements, cinquante communes et onze intercommunalités. L'amont est concerné par des crues peu fréquentes mais dommageables, comme en 1982 où la cote de submersion atteinte à Jouy-en-Josas a été considérée comme centennale (arrêté n°07-084 du 2 novembre 1992). A l'aval, les inondations sont très fréquentes et davantage liées aux débordements de réseaux⁷.

Depuis plusieurs décennies, cette rivière urbaine fait l'objet de projets de mise en valeur (sur l'amont) et de réouverture (sur l'aval). Cette ambition trouve aujourd'hui une traduction avec un projet de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), où les inondations fluviales et pluviales sont au cœur des discussions. Cette question est également débattue à une autre échelle, dans le cadre d'un projet urbain pour lequel un atelier participatif a été organisé.

⁷ 218 arrêtés de catastrophes naturelles pour inondation par ruissellement depuis 1982.

Le SAGE, comme procédure de coordination des pratiques de gestion du risque

Le SAGE Bièvre, en cours d'élaboration depuis 2007, est organisé autour de grandes orientations qui allient amélioration de la qualité des eaux, restauration des milieux aquatiques et valorisation du patrimoine. Mais l'une des problématiques centrales est la maîtrise du risque d'inondation⁸.

En raison de l'interconnexion entre les réseaux hydrographique et d'assainissement, une dizaine de communes situées hors du bassin versant naturel ont été intégrées dans le périmètre du SAGE. Ce périmètre élargi témoigne de la volonté des protagonistes de penser conjointement les risques d'inondations pluviale et fluviale à la « bonne échelle »⁹.

La question des inondations est prise en charge par divers maîtres d'ouvrages (syndicats de rivières ou d'assainissement) qui interviennent chacun sur des portions de territoires en s'appuyant sur des aléas de référence différents (ACTeOn *et al.*, 2013). L'un des enjeux du SAGE est de tendre vers une harmonisation des pratiques à l'échelle du bassin.

Au sein de la Commission Locale de l'Eau, un groupe de travail « Maîtrise des ruissellements » a été mis en place (animé par le président d'une association de riverains de Fresnes touchés par les inondations). Au fil de l'élaboration du SAGE, il est devenu un lieu de socialisation pour les acteurs du risque qui discutent des actions possibles. Sans en arriver encore à une stratégie commune, les acteurs présents dans ce groupe s'accordent aujourd'hui des principes fondamentaux:

- Les aménagements futurs ne doivent pas aggraver les ruissellements ;
- Toutes les mesures, structurelles ou non, collectives ou individuelles, doivent être considérées.

Les réflexions ainsi engagées mettent en lumière les expériences qui pourront ensuite s'inscrire dans une stratégie globale. On peut citer :

- Le système d'alerte développé par le Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne pour anticiper les débordements de réseaux ;
- Le plan de gestion de crise mis en place par les habitants d'un quartier de Fresnes comportant une alerte des sinistrés, un système d'entraide entre riverains et le déploiement de mesures de protection individuelle (Rioust, 2012) ;
- Un projet de PPR ruissellement interdépartemental proposant un zonage et des prescriptions spécifiques à ce type de risque.

A l'échelle de la vallée, le processus d'action collective engagé permet aux acteurs du risque de se mettre d'accord sur des principes d'action. Leur déclinaison dans le cadre d'un projet

⁸ Le projet de SAGE Bièvre existait déjà dans les années 1990. L'élément qui le relança est certainement l'inondation survenue dans la nuit du 6 au 7 juillet 2001. La dynamique générée par cet événement catastrophique fut sans conteste entretenue, d'une part, par les missions d'inspection des services de l'Etat et les services de la Préfecture et, d'autre part, par l'action contentieuse menée par le Président de l'association des sinistrés de Fresnes (SECDEF) qui a intenté et gagné un procès devant le tribunal administratif afin de faire reconnaître la responsabilité des services d'assainissement du Val-de-Marne (TA de Melun, arrêt du 22 janvier 2010).

⁹ Alors que son bassin versant est de 200 km², le périmètre du SAGE est de 246 km².

d'aménagement urbain ne va cependant pas de soi. La territorialisation de l'action à un niveau très local fait-elle apparaître des préférences et des logiques d'action différentes ?

Les limites de la concertation dans le cadre d'une opération d'aménagement en zone inondation

Les acteurs du risque présents dans la CLE ont accepté de se prêter à un atelier de concertation sur l'aménagement des zones inondables de la vallée¹⁰. La finalité de l'atelier était de mettre en relation une option d'aménagement et une stratégie de gestion de risque, permettant de coordonner, à différentes échelles (parcelle, quartier, ville), des mesures « structurelles » et « non structurelles ». Les réflexions conduites au cours de cet atelier se sont appuyées sur le cas de l'aménagement du centre-ville de Jouy-en-Josas.

Dans tous les cas de figure, les participants se refusent à autoriser quelque forme d'urbanisation que ce soit dans les zones d'aléa fort à très fort (en particulier dans les thalwegs soumis à un risque de ruissellement important). Parmi les formes d'urbanisation imaginées, les contraintes réglementaires sont toujours respectées (construction au-dessus de la limite des Plus Hautes Eaux Connues).

Sans surprise, on constate une « appétence » des élus locaux pour les mesures structurelles collectives (optimiser les capacités de stockage existantes et construire des capacités supplémentaires le long de la Bièvre). Celles-ci sont perçues comme un « juste surdimensionnement » de la sécurité des habitants placés sous le risque, protégés par ailleurs par les prescriptions réglementaires concernant l'urbanisme.

L'ensemble des participants présente une prédilection pour la réglementation de l'urbanisation dans les zones à risque et génératrices de risque. Dans les espaces inondables, ils sont d'accord avec la règle de la transparence hydraulique. Ils exigent même une compensation complète par les aménageurs, non seulement des volumes, mais aussi des surfaces aménagées. Pour éviter d'aggraver le risque de ruissellement, ils s'accordent pour imposer de débits de fuite à la parcelle.

Les mesures de protection individuelles (à la parcelle ou au bâtiment), les procédures d'alerte et de gestion de crise suscitent en revanche une certaine défiance de la part des participants. Elles rendent visible le risque auprès des habitants et, élus et les techniciens locaux les perçoivent comme susceptibles d'engager leur responsabilité en cas de dysfonctionnement. Ils craignent, en incitant au développement de ce type de mesures ou de procédures, de devenir « propriétaire et gestionnaire du risque », au même titre que l'Etat et ses services déconcentrés et ne se sentent pas prêts à assumer cette mission.

Les possibilités de généraliser les mesures de protection individuelles, ont été largement discutées par les collectivités qui craignent un mésusage par les habitants. A propos de mesures temporaires, ils s'interrogent sur leur efficacité car elles doivent être accompagnées d'un système d'alerte qui, pour des événements éclairs, est adossé à des prévisions ne dépassant pas 2 à 3 heures.

Dans tous les cas, ces mesures ne sont jamais pensées en interaction avec les mesures de protection collectives et les dispositions réglementaires.

¹⁰ Cet atelier a été organisé par l'équipe du projet de recherche (TERIME). Ses participants (élus et techniciens des collectivités, agents de l'Etat, représentants d'associations de riverains, aménageurs) ont été réunis à 4 reprises au printemps 2012.

La question de l'urbanisme existant en zone inondable a fait l'objet de discussions assez étonnantes sur la part de responsabilité restant à la charge des habitants. Les participants opèrent un distinguo entre les habitants se trouvant sous le risque « à leur corps défendant » et ceux qui « décident » d'habiter une zone exposée « en toute connaissance de cause ». Les premiers sont ceux qui subissent un risque de ruissellement et de débordement des réseaux, résultant d'une urbanisation excessive et mal contrôlée dont ils ne peuvent être tenus pour responsables. Les seconds sont les nouveaux habitants, exposés au débordement des cours d'eau et qui, aujourd'hui, ne peuvent méconnaître le risque auquel ils s'exposent. C'est la première catégorie, et seulement elle, qui doit être aidée financièrement.

Au final, l'action collective ébauchée à l'échelle du bassin versant ne se traduit pas par une transformation des logiques d'action à l'échelle du projet d'aménagement.

Le sort de la Bièvre lié à celui de la Métropole

Le SAGE fait émerger une stratégie de gestion globale, où la gestion des risques d'inondation se construit sur un argumentaire faisant le lien entre processus d'urbanisation et aggravation des phénomènes. Cependant, comme le montre la concertation autour de l'aménagement des zones inondables dans la vallée, les transformations du cadre réglementaire générées par la mise en œuvre de ce SAGE ne devraient avoir que peu d'incidences sur les stratégies locales et la place faite à une gestion globale des risques, pluvial et fluvial, dans les choix d'aménagement. Ce déficit d'intégration du risque dans les pratiques d'aménagement est d'autant plus inquiétant que, dans le même temps, la vallée de la Bièvre est promue au rang de site stratégique pour le Grand Paris.

4. Cohérence hydrologique et fonctionnelle des territoires et métropolisation du risque

Nos études de cas, toutes inscrites dans le bassin amont de la Seine mais à différentes échelles de gestion du risque, montrent que les inondations donnent lieu à des territorialisations très diverses du risque dans l'espace métropolitain. Elles mettent en évidence les difficultés rencontrées pour articuler les actions (prévention, protection, gestion de crise), les types de risques (inondations par débordement de cours d'eau et pas ruissellement pluvial urbain) et les territoires construits autour du risque (en lien avec le projet d'aménagement et le bassin versant).

Elles soulignent le rôle des instances pluri-acteurs et leur capacité à mobiliser de l'expertise pour penser les risques et les stratégies d'action dans leur globalité. Les expertises produites à une échelle et dans un cadre donnés ne sont pas cependant pas remobilisées pour les projets d'aménagement urbain (cas de Villeneuve-Saint-Georges et de la vallée de la Bièvre). La prise en compte de l'inondation dans l'aménagement urbain donne lieu à des coalitions d'acteurs qui construisent des parades aux risques sur des périmètres davantage déterminés par les procédures mobilisables (PPRi, zonage d'assainissement pluvial) que par les risques eux-mêmes. Nos études de cas confirment ainsi les analyses de Stéphanie Beucher et Magali Réghezza sur les difficultés pour les acteurs du risque et de l'aménagement de prendre en compte la cohérence, non seulement hydrologique mais plus largement fonctionnelle, des territoires inondables (Beucher, Reghezza-Zitt, 2008).

Dans tous les cas, les actions mises en œuvre contribuent à la protection et à la réduction de la vulnérabilité de la future métropole. Pour autant, la gestion des risques d'inondation n'est pas suffisamment construite en enjeu dans la construction de la métropole. Le bassin amont de la Seine ne constitue pas encore un périmètre d'action partagé. Cette unité géographique, cohérente sur le plan hydrologique, forme une mosaïque d'espaces de gestion disjoints. Les territoires fonctionnels qui émergent permettent une certaine réflexivité des acteurs mais au final aboutissent à une intégration très partielle du risque dans les décisions d'aménagement.

Cette situation renvoie à un manque de gouvernance métropolitaine. Elle est parfaitement illustrée par les ouvrages de protection de Paris et de la petite couronne qui répondent à une logique métropolitaine mais souffrent d'un déficit de légitimité à l'échelle du bassin amont de la Seine (voir le cas de La Bassée).

Il y a urgence à désigner un acteur qui puisse coordonner l'ensemble des espaces fonctionnels où le risque est pris en charge. Seine Grands Lacs est aujourd'hui celui qui semble le mieux à même de jouer ce rôle. Si son statut a évolué (reconnu EPTB en février 2011), il continue d'intervenir sur un territoire singulier formé en amont de périmètres fonctionnels (emprise de ouvrages dont il assure la gestion) et à l'aval d'un périmètre organisationnel (lié à la composition de son Conseil d'Administration)¹¹. Il opère actuellement une mutation avec le PAPI dont il a la charge en partenariat avec l'Etat. Sa mise en œuvre préfigure ce que pourrait être le Programme de Gestion du Risque d'Inondation à l'échelle du Territoire de Risque d'Inondation de l'axe Seine et Marne en Ile-de-France (en application de la Directive Inondation). On voit progressivement apparaître un emboîtement d'échelles qui reste cependant partiel, compte tenu des périmètres de ces outils et de l'absence de prise en compte du risque pluvial. En outre, le PAPI apparaît d'avantage, dans la continuité du Plan Seine, comme une collection d'actions que comme une stratégie d'intégration du risque dans les logiques d'aménagement. Il manque aujourd'hui un cadre politique permettant de coordonner les acteurs de l'aménagement en vue « de projets urbains collectivement négociés » (Dubresson, Jaglin, 2005).

Il faut donc imaginer d'aller plus loin en élargissant encore le champ et le territoire d'intervention des acteurs locaux. A cet égard, l'application conjointe de la Directive Cadre sur l'Eau et de la Directive Inondation génère un couplage intéressant entre politique de l'eau et des risques. Mais c'est surtout la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014) qui offre de nouvelles perspectives. Outre la création de la Métropole de Paris (janvier 2016), elle instaure une nouvelle compétence : la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations. Attribuée aux communes, aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre et aux Métropoles, cette compétence peut être transférée ou déléguée aux EPTB et aux EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux). C'est dans ce contexte que va devoir s'organiser dans les prochaines années la gestion du bassin amont de la Seine et qu'il est nécessaire pour les services de l'Etat de repenser sa doctrine de gestion des risques d'inondations

¹¹ L'étude prospective, commandité en vue de l'élargissement de son champ de compétences, confirme qu'il fait l'objet de défiance dans le Département de la Seine et Marne et qu'il est méconnu dans les départements ruraux de l'amont (ACTeOn et al., 2014).

pluviale et fluviale. Cette doctrine devra permettre tout à la fois de renforcer la protection des espaces urbains en jouant sur les facteurs bio-physiques mais aussi, de penser la continuité des services et des fonctions urbaines en situation de crise et, d'inscrire les équipements métropolitains de protection dans des logiques de développement local.

Bibliographie

ACTeon, ARTELIA (2013). Détermination d'une stratégie globale du SAGE Bièvre. Phase 3 : choix de la stratégie et objectifs. Rapport pour le SMBVB, 37 p.

ACTeon, Ledoux Consultants, Contre Champ, Paillet-Conti-Bory (2014). Etude de la gouvernance du grand cycle de l'eau sur le territoire de l'EPTB Seine Grands Lacs, 72 p.

Beucher S., Reghezza-Zitt, « Gérer le risque dans une métropole: le système français face à l'inondation dans l'agglomération parisienne », *Environnement Urbain, Urban Environment*, numéro 2, 2008, pp. 1-10.

Creton Cazenave L., Deroubaix J.F., Hubert G., Dubois Maury J. et Novembre V. (2014). *Discussions sur la possibilité et les conditions d'émergence d'un « urbanisme résilient » en zone inondable. L'exemple des Ardoines en Région Parisienne*. Communication acceptée au 83^{ème} Congrès de l'Association Francophone pour le Savoir (ACFAS), 25 au 29 mai 2015, Université du Québec, Rimouski.

Dubresson A., Jaglin S., (2005). « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés », in Antheaume, B., Giraut, F. (2005), *Le territoire est mort, Vive les territoires*, Editions de l'IRD, p. 337-352.

Faure A. (2004). « Territoires/territorialisation », in : Boussaques L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 518 p.

GREBAR (1992). *Quel avenir pour la Bassée ? Un enjeu pour l'Île de France. Une zone d'expansion des crues et un patrimoine naturel à préserver*. Rapport pour le PIREN Seine, 25 p. et annexes.

Jenkins-Smith Hank C. and Sabatier Paul A. (1994). "Evaluating the Advocacy Coalition Framework", *Journal of Public Policy*, 14, pp 175-203.

Novembre V., Penelas M., Viot P. (dir.), (2011). *Habiter les territoires à risque*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, collection « Espaces et Société », 252 p.

Seine Grands Lacs (2011). *Débat public sur le projet d'aménagement de la Bassée*. Dossier du maître d'ouvrage, 85 p.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (2007). *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Éditions La Découverte, coll. « Recherches », 416 p.

Rioust E. (2012). *Gouverner l'incertain : adaptation, résilience et évolutions dans la gestion du risque d'inondation urbaine*. Thèse de doctorat de l'Université Paris Est, 427 p.

Voies Navigables de France (2011). *Débat public sur le projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine*. Dossier du maître d'ouvrage, 118 p.