



Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,
collectivités locales

Le changement radical et silencieux de paradigme sur le développement urbain face aux risques naturels

Sofia Guevara Viquez, Sylvain Rode et Mathilde Gralepois



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5486>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Sofia Guevara Viquez, Sylvain Rode et Mathilde Gralepois, « Le changement radical et silencieux de paradigme sur le développement urbain face aux risques naturels », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 27 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5486>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Le changement radical et silencieux de paradigme sur le développement urbain face aux risques naturels

Sofia Guevara Viquez, Sylvain Rode et Mathilde Gralepois

RÉFÉRENCE

Frédéric Bonnet (dir.), *Atout Risques. Des territoires exposés se réinventent*, Editions Parenthèses, 2016, 176 p.

- 1 Le titre provocateur *Atout risques*, paru aux éditions Parenthèses fin 2016, illustre à merveille le changement complet de la fabrique de la ville dans les territoires à risques naturels. Si aux débuts des années 2000, certains services de l'Etat refusent encore catégoriquement d'entendre parler de construction en zone inondable, aujourd'hui les ministères de l'Écologie et du Logement lancent en octobre 2016 le second Grand Prix de l'aménagement adapté aux terrains inondables constructibles. Un changement radical et silencieux de paradigme que l'ouvrage *Atout risques* permet de comprendre pour qui veut bien faire une lecture « à distance » de ce recueil d'expériences valorisant les bénéfices de la conception urbaine en zone inondable. À notre sens, l'ouvrage contribue à marquer un tournant présenté comme irrémédiable dans la nécessité de développer la ville en zone à risques. Nous le résumons en trois points. Face aux enjeux économiques tenaces de développement, la ville du futur se développera en zone à risques grâce à une démarche de projet permettant de dépasser les règles nationales au profit d'un consensus de gouvernance locale.
- 2 Premier point, ce recueil montre que l'acceptation du développement urbain en zone inondable est désormais consensuelle. Le livre, élaboré sous la direction du lauréat du Grand Prix d'Urbanisme 2014, Frédéric Bonnet, s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire constitué lors de l'Atelier National « Territoires en mutation exposés aux risques » porté

également par les deux Ministères de l'Ecologie et du Logement. Les résultats sont issus de cinq sites sélectionnés sur le territoire français métropolitain : la basse vallée de l'Argens dans le Var, la Vallée de l'Oise, de Creil à Compiègne ; la vallée de La Loire moyenne (dans la traversée de Tours et de Saint-Pierre-des-Corps) ; les vallées de la Fensch et de l'Orne en Lorraine ; et enfin, les bords de la Marne, au niveau de Chelles et Neuilly-sur-Marne. Les études de cas sont variées, de taille et d'enjeux très différents. Chaque site fait l'objet d'un diagnostic et de propositions de réaménagement visant à s'adapter au risque tout en dynamisant les activités du territoire. Chaque étude de site offre une mise en discussion à travers le témoignage d'un ou plusieurs acteurs (élu, expert, représentant de service de l'Etat) ayant participé à l'Atelier National. Le travail s'est appuyé aussi sur un dialogue chercheur-gestionnaire, surtout en Île-de-France. Dans tous les cas, un même résultat : bien que l'aléa inondation soit inévitable, il est conciliable avec des dynamiques territoriales. Un virage à 180 degrés par rapport aux années 1990 qui visaient plutôt à empêcher la construction locale en zone inondable par la planification nationale (plans de prévention des risques d'inondation- PPRI).

- 3 Deuxième point, le livre s'érige en manifeste d'un nouvel urbanisme : un urbanisme par les risques, en cela qu'il permet de faire valoir le projet sur la règle. La volonté est de changer la méthodologie de travail : même si le risque existe, il ne faut pas limiter le travail expérimental aux contraintes réglementaires (PPRI). Mais comment faire alors ? Les partis-pris de ce nouvel urbanisme sont présentés dès les premières pages : « *la notion de risque révolutionne la conception urbaine, elle est l'aiguillon pour trouver des solutions plus économes, mieux équilibrées* » (p. 13). Un des postulats majeurs de la démarche développée est de faire de la contrainte qu'est le risque « une ressource » (p. 19) grâce à la démarche de projet. C'est bien à partir du *projet* que se construit le reste des partis-pris de l'*urbanisme par les risques* (la multidisciplinarité, les analyses multi-scalaires, la multifonctionnalité, la gouvernance interterritoriale). En effet, le livre pose le risque naturel comme une composante à part entière de l'aménagement, non comme une thématique réservée aux documents réglementaires que sont les PPRI. Ainsi nous assistons à une apologie de la méthodologie *projet*, apologie très critique des outils réglementaires de la prévention, ce qui rappelle une ligne de la littérature professionnelle en urbanisme (Atelier Castro Denissof Casi&Nexity, 2011 ; Beurier, 2011 ; Lesquel, 2010 ; Dégardin & Gaide, 1999). L'idée est que le format « projet » constitue la méthode idoine pour concilier le risque avec le territoire, face aux réglementations ressenties comme une imposition rigide par les praticiens de l'urbanisme, face à « l'urbanisme des périmètres » (p. 121). Seul le projet, qui met en discussion plusieurs points de vue et plusieurs échelles en même temps (caractères « interactif » et « transversal » du projet, p. 12), est susceptible d'explorer des alternatives de développement. Selon les deux auteurs, il faut commencer par explorer les possibles en dialoguant plus librement avec la technique : « *...la conception urbaine ne doit-elle pas d'abord se libérer pour faire l'effort de répondre d'abord à une situation (économique, sociale, environnementale) puis, dans un second temps, regarder comment cette première réponse, brute, peut s'adapter dans la réglementation actuelle ?* » (p. 76). La libération attendue de la créativité grâce au projet est envisagée par la littérature scientifique comme un levier d'urbanisme résilient, comme « une ouverture du champ des possibles » (Hubert, 2014) potentiellement favorable à une meilleure intégration des risques à la conception urbaine.
- 4 Cette apologie du projet s'inscrit dans un changement de paradigme à l'œuvre en matière de gestion du risque d'inondation, passant des mesures de protection structurelle à la

résilience organisationnelle des territoires (Rode, 2012 ; Bauduceau, 2014). Frédéric Bonnet le dit dès les premières pages : s'il est possible de mesurer l'intensité et la probabilité du risque avec la technique, il ne s'agit pas de reproduire les erreurs de l'urbanisme d'autrefois, celui des « Trente Glorieuses », qui prétendait tout maîtriser avec des grands ouvrages et des solutions onéreuses susceptibles d'être inadaptées à la réalité des territoires : « ...face aux aléas, il faut renoncer à une approche maximaliste qui mettait toute sa confiance dans la puissance des infrastructures, cesser d'opposer la force brute de l'éléphant, et devenir renard, ruser, contourner, adapter sa stratégie » (p. 13). L'approche se veut plus nuancée et fait la promotion d'une forme de multifonctionnalité comme levier de la réinvention des territoires exposés. Pourtant, certaines solutions proposées par l'étude des sites font appel à une intervention très lourde sur les territoires, renouant avec la figure des grands travaux de l'aménagement, comme la constitution de plusieurs tertres géants à Tours et Saint-Pierre-des-Corps. Cela étant, le livre fait un appel à l'exploration de réponses innovantes, par le ré-enchantement de la technique, qui aurait été désenchantée par l'urbanisme réglementaire selon les auteurs. Ce caractère innovant doit être nuancé. Les propositions (surélévation, réalisation de rez-de-chaussée commerciaux...) rappellent des projets développés ailleurs (ZAC Thiers-Boisnet à Angers, entre autres) qui sont aujourd'hui confrontées à des difficultés de fonctionnement urbain au quotidien, telles que l'accessibilité ou l'utilisation des parterres végétalisés.

- 5 En revanche, les auteurs n'ont pas peur d'aborder des sujets qui peuvent déranger tels que la tension entre deux territoires lorsque l'on décide de ne pas construire sur l'un pour densifier dans un autre, ces choix ayant en effet des impacts majeurs sur le développement économique du territoire ainsi « gelé ». L'ouvrage esquisse des pistes de réponses pour ce type de difficulté : la possibilité de mettre en place des compensations financières entre territoires, par exemple. Par ailleurs, l'ouvrage prend également au sérieux les contradictions entre les objectifs de densification (p. 46-47 ; p. 85) qui impliquent la construction en zone inondable dans de nombreuses agglomérations urbaines, et les conséquences d'une urbanisation hors zone inondable, sur les plateaux, qui serait dispendieuse de ressources, à cause du coût des infrastructures nouvelles à créer, de la consommation d'espaces naturels ou agricoles, de l'étalement urbain que cela induirait.
- 6 Troisième point, le développement en zone à risque doit résulter d'une appréhension locale des enjeux territoriaux. L'ouvrage prône l'articulation entre échelles locales (p. 35, 41) : échelle du grand territoire (planification), échelle locale du projet d'aménagement (quartier infra-urbain), et échelle de l'îlot ou du bâtiment (intervention architecturale). Derrière ces approches croisées, l'enjeu est d'aboutir à « de véritables projets de transformations territoriales » (p. 122). L'ouvrage explique que les propositions sur les cinq sites procèdent des « configurations spatiales précises, de(s) situations urbaines et sociales particulières » (p. 11) : elles doivent être adaptées au contexte propre à chaque site. Le tout est abondamment illustré (photos, cartes, croquis). La force de la représentation visuelle appuie l'idée qu'on ne peut développer les mêmes solutions sur tous les sites. Même à l'échelle d'un grand bassin, une solution identique ne pourra pas être mise en place partout : « La prise en compte du risque coïncide, en urbanisme, avec la recherche d'une conception plus transcalaire, où l'on insistera sur les complémentarités des territoires, sans chercher à aménager avec la même intensité et les mêmes moyens toutes ses parties » (p. 13). L'idée d'une gestion territoriale des risques – déjà véhiculée par certaines collectivités locales (Daluzeau, Gralepois et Oger, 2013) – remet en balance le poids des arbitrages de

l'Etat dans les processus de décision de l'aménagement en zone inondable. Posant le risque comme un sujet territorial de caractère transversal, le livre cherche à promouvoir l'émergence d'une nouvelle gouvernance interterritoriale.

- 7 Comme l'annonce les réflexions introductives de Frédéric Bonnet et du géomètre Jean-François Morel au moment de la présentation des postulats majeurs de la démarche développée dans le cadre de ces Ateliers nationaux les auteurs appellent poliment à construire des approches croisées par des rencontres et par un travail en commun entre collectivités et services de l'Etat (p. 121, 144, 152), mais aussi entre différents métiers pour réaliser un « croisement de visions » (p. 77) ou un « apprentissage mutuel » (p. 150). *In fine*, il s'agit d'un appel au rééquilibrage des décisions au profit des collectivités locales. Sur ce point, la posture de l'ouvrage se lit entre les lignes, et peine à s'assumer nettement, car par moments, à l'inverse, l'ouvrage reconnaît le besoin de consensus initiaux, généraux mais fermes, comme sur la définition de l'aléa d'inondation de référence, traditionnellement établi par les services de l'Etat, mais souvent contesté par les institutions locales. Pour avancer le projet, l'ouvrage appelle à « *la nécessaire validation de l'aléa de référence par tous, il n'est pas question de le rediscuter* » (p. 151). On comprend qu'il faut un pilote dans la décision, mais est-ce l'Etat ? Est-ce une collectivité locale ? Et si oui, à la lecture de l'ouvrage, on ne voit que la commune. On attendra des éléments d'analyse sur ce point de débat crucial concernant la gouvernance des politiques publiques de prévention des risques et d'aménagement, mais ils ne viendront pas. Peut-être n'est-ce pas l'objet de cet ouvrage, mais la question mérite l'attention de la recherche en sciences sociales car elle éclaire, par cette petite optique, les questionnements sur les transferts de compétences traditionnellement régaliennes vers des collectivités locales, dont on sent à demi-mot que le périmètre communal n'est pas « suffisant ». Pour qui connaît le débat en cours sur les politiques locales de prévention et de gestion des risques, on sait que l'intercommunalité se prépare à gérer de nouvelles compétences de prévention des inondations, toujours de façon silencieuse, sans discussion ouverte.
- 8 En conclusion, cet ouvrage est le témoignage de changements majeurs, pour l'aménagement des villes dans les espaces à risques, mais plus largement sur l'exposition du développement urbain à de nouveaux dangers, sur la prédominance d'un modèle d'urbanisme par projet et sur la requalification floue des modes de gouvernance locale des anciennes compétences régaliennes. Sûrement, l'ouvrage n'a pas la prétention de répondre à ces questions, mais il les soulève, à son corps défendant. Parmi ces questions, latentes dans l'ouvrage, sans qu'il y ait vraiment de réponses, on retrouve celle des suites opérationnelles à cette expérimentation : question évoquée par M.-F. Beaufile, la maire de Saint-Pierre-des-Corps (p. 98) ainsi que par les auteurs à la fin de l'ouvrage : « *L'expérimentation n'est efficace que si elle s'accompagne très vite de "preuves", d'actions concrètes qui matérialisent sur le terrain [...] l'intelligence collective à l'œuvre en amont* » (p. 158). C'est peut-être ce qui pose le plus question : comment s'assurer que la dynamique insufflée par l'Atelier national ne s'essouffle pas et puisse produire des fruits opérationnels. Que cela ne reste pas une étude parmi d'autres. Si l'on peut envisager que cet Atelier National produise des avancées sur les sites qui l'ont accueilli, il faut espérer que la méthode et la perspective de cet ouvrage clarifieront ce changement d'approche et de pratiques afin de mieux articuler prise en compte des risques et développement de territoires ainsi réinventés. Sinon, c'est aux chercheurs en sciences sociales d'élucider les conséquences de ces questions pour les temps à venir.

BIBLIOGRAPHIE

- Atelier Castro Denissof Casi et Nexity, (2011), *Vivre le fleuve : les chemins de l'urbanité*, Nexity.
- Bauduceau, N. (2014), « Risque d'inondation et stratégies d'aménagement en Europe », in : Terrin, J.-J. (sous la direction de), *Villes inondables. Prévention, adaptation, résilience*, Parenthèses, pp. 204-216
- Beurier, E. (2011), « Etendre la ville aux zones inondables ? » *Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment*, (num. 5613), pp. 34-37.
- Bonnet, F. (2016), *Atout risques, des territoires exposés se réinventent*, Parenthèses, Marseille.
- Daluzeau, J. Gralepois, M. et Oger, C. (2013), « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires », *EchoGéo*, num 24, mis en ligne le 10 juillet 2013, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/13445> ; DOI : 10.4000/echogeo.13445
- Dégardin, F. et Gaide, P.A. (1999), *Valoriser les zones inondables dans l'aménagement urbain*, CERTU.
- Hubert, G. (2014), « Ville et inondation : une cohabitation délicate », in : Terrin, J.-J. (sous la direction de), *Villes inondables. Prévention, adaptation, résilience*, Parenthèses, pp. 218-233
- Lesquel, E. (2010), « Risques technologiques et naturels. Comment enfin les prévenir ? », *Courrier des maires et des élus locaux*, num 241, pp.18-25.
- Rode, S. (2012), « Le chêne ou le roseau : quelles stratégies de gestion du risque d'inondation en France ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* num. 603, mis en ligne le 25 avril 2012, consulté le 18 novembre 2016. URL : <http://cybergeo.revues.org/25299> ; DOI : 10.4000/cybergeo.25299

AUTEURS

SOFIA GUEVARA VIQUEZ

Doctorante contractuelle en Aménagement
Laboratoire LATTs - Université de Paris Est
Coordnatrice du pôle Amérique Centrale de l'IdA à l'Université du Costa Rica
Mail : guevara.sofia@enpc.fr

SYLVAIN RODE

Maître de conférences en aménagement et urbanisme
Responsable du Master Urbanisme, Habitat et Aménagement durable
Université de Perpignan Via Domitia
UMR 5281 ART-Dev
Mail : sylvain.rode@univ-perp.fr

MATHILDE GRALEPOIS

Maître de Conférence en aménagement-urbanisme
Université de Tours - Laboratoire CITERES

Département Aménagement & Environnement - École Polytechnique Universitaire de Tours
Mail : mathilde.gralepois@univ-tours.fr