



GÉRER LE RISQUE DANS UNE MÉTROPOLE : LE SYSTÈME FRANÇAIS FACE À L'INONDATION DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

Stéphanie BEUCHER
Magali REGHEZZA-ZITT

❶ RÉSUMÉ

Le propos de cet article est de montrer qu'une des principales difficultés de gestion des inondations en ville réside dans la faible prise en compte des interactions entre le risque et la spécificité de l'espace urbain. La situation est encore plus complexe dans le cas de l'agglomération parisienne, où les dynamiques métropolitaines viennent s'ajouter aux dynamiques urbaines classiques. Il s'agit donc d'étudier les outils de gestion existants ainsi que les systèmes d'acteurs auxquels ils renvoient, afin de souligner les limites du dispositif français et de proposer des pistes de réflexion pour l'élaboration d'une gouvernance des inondations qui intègre le risque dans les dynamiques territoriales de la métropole.

MOTS-CLÉS ■ Espace urbain, métropole, risque d'inondation, vulnérabilité fonctionnelle, gouvernance



❷ ABSTRACT

The focus of this paper is to discuss the difficulties with flood hazard management in urban areas. The main problem is that interactions between flood risk and spatial characteristics of cities are barely taken into consideration. The case of the Parisian metropolitan area is even more complicated as metropolitan and local urban dynamics combine. We examine the management tools currently being used and the system of actors involved to show the limits of the French operations. We then explore ways to develop a governance framework that takes flood hazard into account when considering metropolitan land development.

KEYWORDS ■ Urban area, metropolitan area, flood hazard, functional vulnerability, governance

INTRODUCTION

Les espaces urbains français sont menacés par des aléas naturels récurrents, qui ont provoqué au cours des siècles des dommages importants. Souvent situées à proximité des fleuves, les villes ont payé un lourd tribut aux inondations. Face à la persistance de ce risque, la France a mis en place un dispositif de gestion. Celui-ci n'est pas spécifique aux espaces urbains, il s'applique de manière homogène à tout le territoire. Cependant, cette politique rencontre en ville de multiples écueils, que nous allons tenter de présenter.

Le cas de l'agglomération parisienne se révèle ici particulièrement éclairant. Il s'agit d'un espace densément urbanisé, menacé par une crue majeure de la Seine et de ses affluents, et qui connaît par conséquent les difficultés rencontrées dans certains espaces urbains. L'exemple francilien permet donc d'illustrer les limites de la politique française de gestion des inondations en ville. Mais, de surcroît, cet espace urbain n'est pas tout à fait comme les autres. Siège de la capitale politique du pays, hypercentre économique du territoire, la région parisienne est profondément bouleversée par le processus de métropolisation qui transforme les fonctions et les structures urbaines et modifie les organisations socio-spatiales. De fait, alors même que l'agglomération parisienne a déjà connu des catastrophes liées aux inondations (la crue de 1910 sert ainsi de référence aux pouvoirs publics en matière d'aléa), les conséquences d'une nouvelle crue seraient absolument sans commune mesure avec ce qui a été vécu par le passé. Au-delà des dommages matériels considérables (plus de 12 milliards d'euros selon les pouvoirs publics), c'est l'ensemble des fonctions politiques, économiques, logistiques et culturelles qui seraient affectées, conduisant à une probable paralysie de la capitale, avec des répercussions importantes pour l'ensemble du pays.

L'objet de cet article est donc de dégager et d'analyser les difficultés à gérer le risque au sein d'un espace urbain, et *a fortiori*, métropolitain. Aussi, après avoir présenté brièvement les principaux fondements et les outils de la gestion des inondations en Île-de-France et avoir exposé en quoi ils reflètent les politiques nationales, nous montrerons que ces outils se révèlent assez largement inadaptés à la problématique francilienne. Il apparaîtra que les difficultés rencontrées tiennent à la spécificité de l'espace-support (November, 1994) et que la gestion achoppe, non pas sur des problèmes techniques, mais sur des obstacles politiques, qui renvoient à la

question plus large de la gouvernance d'une métropole.

I. LA GESTION DES INONDATIONS EN ÎLE-DE-FRANCE, REFLET DES POLITIQUES NATIONALES

Avant d'étudier les difficultés posées par la gestion du risque d'inondation dans la métropole francilienne, nous proposons d'analyser préalablement les principes qui fondent cette gestion. Le système français obéit, en effet, à des logiques qui le singularisent par rapport à d'autres systèmes, notamment les systèmes anglo-saxons (Veyret, Beucher, Bonnard, 2005).

I.1 Une gestion étatique, fortement centralisée

La gestion du risque en France est, depuis la fin de l'Ancien régime au moins, une compétence régaliennne (Meschinot de Richemond, 2004). Il s'agit d'une politique étatique centralisée, héritée d'une longue histoire, qui s'applique à l'ensemble du territoire et qui repose aujourd'hui sur trois principes fondamentaux : protection des biens et des personnes, égalité de traitement, solidarité nationale.

Omniprésent, l'acteur étatique intervient soit directement par le biais de ses agents, soit grâce à des services déconcentrés (Direction départementale de l'équipement (DDE), Direction régionale de l'environnement (DIREN), Direction régionale de l'équipement (DRE), etc.). Il contrôle tous les échelons du dispositif, qu'il s'agisse d'information ou d'actions préventives, de protection civile, de construction d'ouvrages de défense, d'indemnisation, etc. Il joue de plus un rôle d'arbitre, qui garantit le primat de l'intérêt général sur l'intérêt particulier.

L'État occupe donc un rôle central dans un dispositif qui laisse finalement peu de place aux acteurs privés. L'Île-de-France ne déroge pas à la règle, bien au contraire. La présence de la capitale nationale fait de la région un espace stratégique qui concentre l'attention des pouvoirs publics. L'État y demeure extrêmement puissant grâce à certains acteurs administratifs, préfets et services déconcentrés (Estebe et Le Galès, 2003). Il intervient aussi indirectement par des établissements publics d'aménagement ou des entreprises nationales. L'incitation étatique reste d'ailleurs le moteur des politiques de gestion : tant que la préfecture de Police ne s'est pas intéressée aux inondations, quasiment aucun acteur privé ne s'est investi dans la prévention.

1.2 L'adhésion à un paradigme techniciste et ses conséquences pratiques en Île-de-France

Le caractère étatique de la gestion française du risque s'est longtemps accompagné d'une pratique très techniciste (Veyret et Reghezza, 2006), qui a privilégié la protection. Ainsi, en Île-de-France, dès le Directoire, des travaux ponctuels de type digues, talus ou murettes ont été érigés et structurés en vue d'une défense longitudinale. Après 1910, s'inspirant des travaux de la commission Picard, les pouvoirs publics ont ordonné de nombreux aménagements du lit de la Seine et de ses affluents. À partir des années 1930, des barrages-réservoirs sont construits (Villon, 1997).

Le caractère dominant de ce que l'on qualifie en France de « culture de l'ingénieur », a des conséquences pratiques importantes en Île-de-France. Il accrédite en effet, chez certains acteurs, l'idée qu'il est possible d'atteindre un contrôle quasi absolu des processus physiques. Les populations aspirent ainsi à une protection totale des biens. Elles réclament de ce fait à l'État de nouvelles infrastructures (les fameux barrages). L'administration rejette, au nom de l'argument coût-avantage, la construction de ces ouvrages. Les populations voient dans ce refus une injustice insupportable et une atteinte à la solidarité nationale. De même, le responsable des services techniques des Hauts-de-Seine soulignait au cours d'un entretien que « les services techniques essaient de faire comprendre aux élus que la mitigation, c'est utiliser les crédits pour faire autre chose que de la protection ».

La prégnance du « tout protection » révèle également, en filigrane, une caractéristique de la gestion française du risque : la plupart des dispositifs mis en place reposent sur une conception restrictive de la vulnérabilité, qui tend à l'assimiler à l'endommagement matériel. Accorder un poids déterminant à la solution technique réduit en effet « à des éléments passifs subissant des forces extérieures, tout ce qui se trouve confronté aux aléas et accidents » (Gilbert, 2003). De fait, la réduction de vulnérabilité ne tient pas compte de la capacité *active* des populations à faire face au risque et à la crise.

Cet état d'esprit se lit clairement dans les Plans de prévention des risques (PPR), pierre angulaire de la politique actuelle de gestion des inondations. Conscients des limites de la focalisation sur l'aléa et désireux d'agir sur la vulnérabilité, les pouvoirs publics ont instauré, par la loi Barnier de 1995, ce nouvel outil. L'objectif d'un PPR est de diminuer l'exposition

au risque grâce à un zonage réglementaire. Celui-ci s'appuie sur l'exposition directe à l'aléa, tandis que les prescriptions qui l'accompagnent ne concernent que le choix des matériaux de construction, le renforcement de la structure des bâtiments, ainsi que des aménagements ponctuels pour faciliter l'évacuation des personnes ou pour empêcher la pénétration de l'eau dans les maisons. La vulnérabilité est donc réduite à sa dimension biophysique — au sens où Brooks (2003), par exemple, utilise ce terme —, la dimension sociale étant largement ignorée.

1.3 Une mutation récente et profonde chez certains acteurs

Le cas de l'Île-de-France (voir figure 1) permet toutefois d'illustrer la mutation récente des conceptions qui guident la gestion du risque (Faytre, 2005).

Si la catastrophe de 1910 marque un temps fort de la politique de gestion, l'absence d'événement majeur après la crue de 1955 fait passer la question des inondations au second plan. Dans les années 1960 et 1970, d'ailleurs, le développement de l'agglomération s'opère largement dans les vallées, sans que l'on tienne compte du caractère inondable de ces espaces. La crue de 1982 rappelle la menace aux pouvoirs publics. À cette occasion, le préfet de région lance une première alerte, mais il faut attendre près de dix ans pour que commencent les études. À ce moment-là, il s'agit uniquement d'évaluer l'intérêt économique de la construction de nouveaux barrages et d'établir le bilan de l'efficacité des protections existantes.

Les études, confiées à l'Institut interdépartemental des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS), débouchent sur trois résultats essentiels (IIBRBS, 1998). Elles permettent d'abord de mieux connaître l'aléa et de pointer les effets aggravants de l'urbanisation sur le processus physique, en notant cependant que ces effets sont quasi nuls sur une crue exceptionnelle (Vogler, 1997). Elles montrent ensuite une augmentation colossale des dommages matériels : à aléa égal, ils seraient au minimum multipliés par dix par rapport à 1910. Elles concluent enfin à l'efficacité relative des barrages : leur effet *écrêteur* est indéniable, mais insuffisant.

Certains acteurs des services de l'État sont convaincus que la réduction de la vulnérabilité de l'agglomération ne peut passer uniquement par des actions de protection. Face à une crise que l'on sait désormais inéluctable, l'objectif est d'en réduire au

maximum les conséquences en assurant la sécurité des personnes et en limitant au mieux les perturbations fonctionnelles.

La cellule Inondation de la préfecture de Police est alors appelée à établir, puis à mettre en œuvre un plan de secours spécialisé inondation zonal (PSSIZ). Il apparaît très vite que les services de sécurité civile, même appuyés par l'armée, ne pourront, faute de personnel et de moyens logistiques suffisants, que se concentrer sur l'urgence, à savoir l'évacuation des populations, la sécurisation des lieux stratégiques et l'approvisionnement de l'agglomération. Les acteurs concernés devront donc nécessairement développer leur autonomie et appliquer leurs propres mesures préventives. Il s'agit là d'une rupture importante avec

les politiques traditionnelles de gestion de crise, puisque des acteurs, publics et privés, assument un rôle jusque là dévolu à l'État.

1.4 Vers un effacement de l'acteur étatique?

Parallèlement, la gestion du risque connaît une inflexion supplémentaire, qui se produit cette fois-ci au niveau national. La centralisation jacobine étant de plus en plus contestée, le maître-mot devient la « territorialisation » des politiques publiques. Il s'agit, dans les principes, d'opérer une décentralisation des compétences visant à doter les pouvoirs locaux de davantage de responsabilités, tout en impliquant le citoyen par la consultation systématique. Dans les faits, la situation est complexe. D'un côté, l'administration

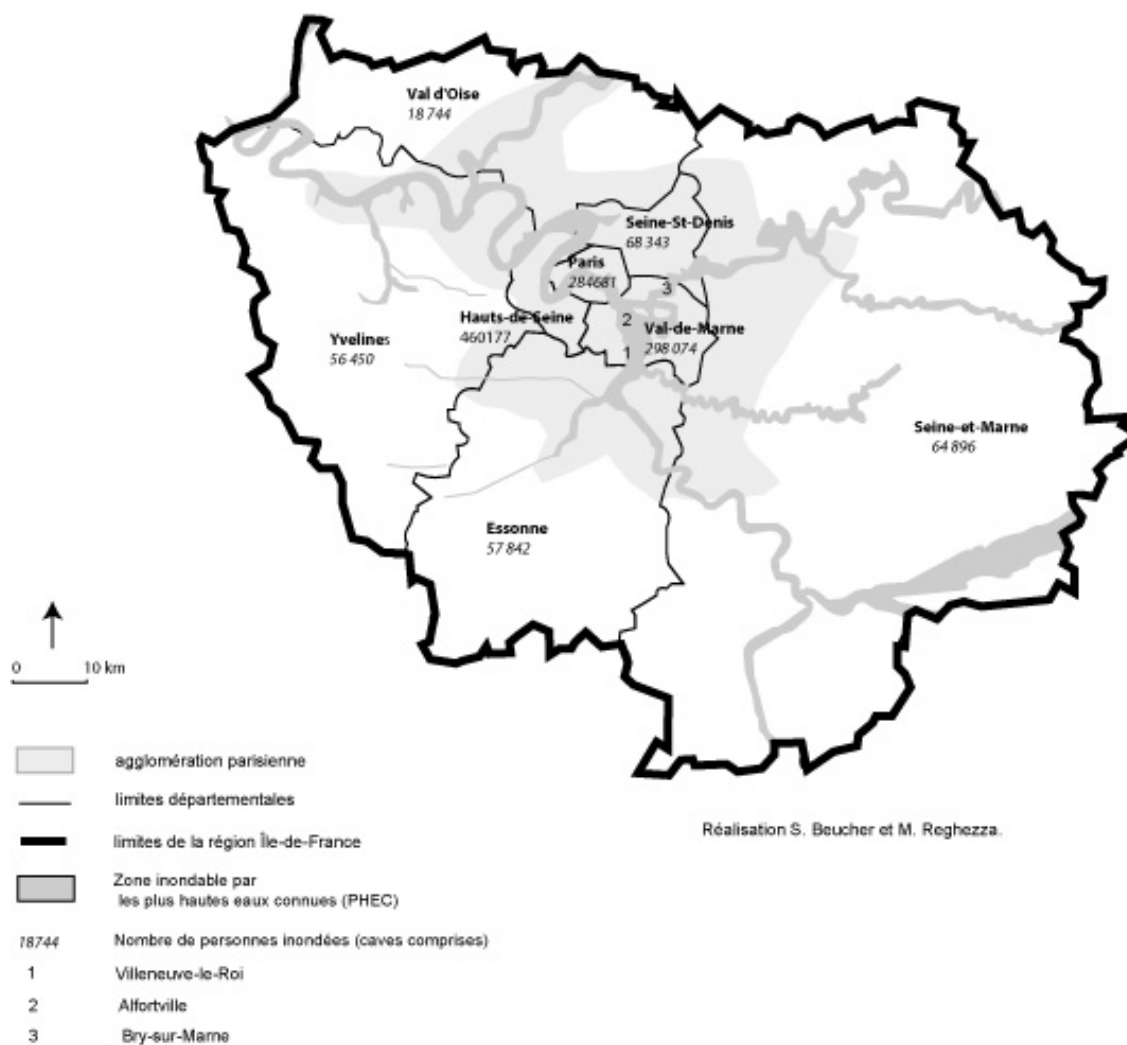


Fig. 1 — Les inondations en Île-de-France

étatique reste méfiante à l'égard des nouvelles formes d'expression locale, telles que les associations, et de la décentralisation des compétences en général. De l'autre, des 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 les moyens financiers), ils doivent de toute façon composer avec les calendriers électoraux et la pression de leurs administrés.

Le cas de l'agglomération parisienne illustre parfaitement une situation qui va vite devenir paradoxale. Dans cette agglomération, la décentralisation s'assimilerait plutôt à une déconcentration des pouvoirs où les services de l'État conservent des compétences importantes, tandis que 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). De fait, de multiples conflits apparaissent entre les divers échelons territoriaux et les différents acteurs.

2. BILAN DES POLITIQUES DE GESTION EN ÎLE-DE-FRANCE : DES OUTILS INADAPTÉS À L'ÉCHELLE ET À LA DYNAMIQUE DU RISQUE

On peut désormais tirer un premier bilan des politiques appliquées en Île-de-France. En particulier, l'instauration des PPR a révélé les limites et les contradictions du dispositif de gestion.

2.1 Les limites de l'outil PPR

Les tensions les plus visibles sont en effet apparues avec la mise en œuvre des PPR. L'Île-de-France étant le lieu d'exercice du pouvoir central, l'élaboration de ces textes réglementaires a représenté un enjeu politique important. La région capitale ne devait pas être en retard et devait même plutôt montrer l'exemple.

Dès 1998, tous les préfets de département prescrivent des PPR. La prescription et l'approbation rapide d'un très grand nombre de PPR s'est accompagnée de nombreux conflits avec les acteurs locaux, en particulier les riverains directement concernés. On rappellera ici qu'un PPR repose sur une cartographie réglementaire, qui définit des périmètres auxquels vont s'appliquer un certain nombre de mesures, en fonction de l'aléa. En particulier, le classement en zone rouge interdit la reconstruction en

cas de sinistre (quelle que soit la nature de ce dernier) et toute nouvelle construction. Les mesures peuvent de fait se révéler très contraignantes pour les particuliers et les communes.

Les contestations multiples que suscitent les PPR finissent à terme par les vider de leur cohérence et de leur efficacité. Par exemple, dans le Val-de-Marne, le classement de certaines îles de la Marne en zone rouge inconstructible a soulevé une violente opposition de la part des élus et des populations (Beucher, 2007). Pour ne pas empêcher l'approbation du document, le préfet et la direction départementale de l'équipement (DDE) ont proposé une modification temporaire du zonage, inventant des zones rouge hachurée orange et orange hachuré rouge. De l'aveu même des concepteurs du PPR, il s'agit d'un zonage « farfelu », trouvé en dernier recours pour faire « passer en force le texte ».

Parallèlement, les PPR étant prescrits à l'échelle départementale, les services de l'État peinent à harmoniser les textes. Malgré les efforts de la DIREN et la DRE, qui élaborent dès 1997 une doctrine régionale pour garantir une certaine homogénéité (à un aléa et un enjeu identique correspond une même réglementation), l'allure des PPR est différente d'un département à l'autre. En particulier, la réglementation en grande couronne semble plus restrictive qu'à Paris et en petite couronne. Autre incohérence : deux communes voisines, situées sur le même cours d'eau, peuvent recevoir des traitements différents, parce qu'elles n'appartiennent pas au même département. Bry-sur-Marne est ainsi soumise au PPR du Val-de-Marne alors que sa voisine, Noisy-le-Grand, ne possède pas de PPR. On peut donc construire sans contrainte à Noisy alors qu'à quelques mètres, le terrain est inconstructible parce que situé à Bry (Beucher, *op.cit.*). De telles incohérences, dues aux discontinuités importantes que constituent les limites administratives, sont d'autant plus dommageables qu'elles exposent le PPR à être attaqué en tribunal pour vice de forme et défaut d'égalité de traitement.

2.2 L'outil PPR est-il adapté à l'exception francilienne?

Par-delà les conflits locaux que suscite le PPR, et que l'on peut retrouver sur la plupart des espaces français soumis à ce type de réglementation, le cas francilien révèle l'impossibilité, pour les acteurs du risque, à gérer la métropole parisienne comme n'importe quelle autre portion du territoire.

Le PPR réglemente avant tout l'urbanisation future. Or la densité du bâti déjà existant dans l'agglomération parisienne limite les possibilités d'action. L'exemple du PPR de Paris est ici très éclairant : on peut se demander à quoi peut servir un texte qui vise à maîtriser l'urbanisation quand tout est bâti ou presque. Si l'on s'en tient à la réduction de la vulnérabilité de l'existant, il apparaît qu'en dehors de mesures très classiques relativement peu onéreuses (pose de batardeaux, déplacement de certains objets), les prescriptions sont souvent inapplicables car elles entraînent des frais importants pour les particuliers. Plus généralement, il est difficilement envisageable d'interdire la reconstruction des terrains inondables de douze arrondissements de la capitale. Conscients de ce dernier point, les rédacteurs du PPR de Paris précisent d'emblée qu'« un tel plan ne peut avoir pour but de figer l'urbanisme de la capitale ni d'aboutir à vider les bords de Seine de tout habitant et de toute activité » (PPR du département de Paris, *Rapport de présentation*, p. 3). Treize secteurs stratégiques ont alors été définis, qui sont dans les faits autant de dérogations (Reghezza, 2006).

L'exemple parisien renvoie à une problématique commune à Paris et sa banlieue : comment concilier le développement communal et la prise en compte du risque dans un contexte où les enjeux socio-économiques et la pression foncière sont exacerbés? On peut d'abord évoquer la situation particulière des communes situées à 100% en zone inondable, où le gel de l'urbanisation est inenvisageable, car le coût social d'une telle mesure serait bien supérieur au bénéfice obtenu. Mais même en dehors de ces cas exceptionnels, les PPR se heurtent à d'autres enjeux d'aménagement. Ainsi, selon les pouvoirs publics, des espaces inondables sont amenés à « jouer un rôle structurant dans le cadre de la polarisation du développement francilien ». La ZAC rive gauche, par exemple, qui concerne 125 ha inondables, est considérée comme essentielle pour le rééquilibrage est-ouest de Paris. Dès 1997, le préfet de région rappelait que l'exercice des PPR « se révélait difficile » dans une zone dense comme l'Île-de-France, où la revitalisation de certains secteurs situés en zone inondable, comme ceux de la Seine Amont ou du Val-de-Seine, et l'expansion urbaine et économique de la petite couronne étaient « indispensables ». Les PPR constituent dès lors « un sujet extrêmement sensible » car « c'est l'avenir même de pans entiers de l'agglomération qui est en cause ».

Le cas francilien pose une autre difficulté : celle de l'échelle de gestion. En Île-de-France, on note immédiatement un décalage entre les discours et les

actes, puisque l'objectif des pouvoirs publics est de gérer le risque qui menace la région alors qu'en pratique, les différences de densité urbaine induisent différents niveaux de vulnérabilité. Ces différents niveaux font qu'au final, le risque (et donc l'attention des gestionnaires) est concentré sur l'agglomération - qui n'occupe qu'un cinquième de l'espace régional - et plus précisément encore, sur la ville-centre et la première couronne.

De même, l'objectif d'une gestion globale à l'échelle régionale entre en contradiction avec le fait que le principal outil de gestion, le PPR, est prescrit à l'échelle du département. Malgré la demande insistante de certaines associations environnementales et en dépit des incohérences observées, les services de l'État considèrent qu'il est inenvisageable d'établir un PPR global, tant les enjeux sont très différents d'un département à l'autre. Pourtant, on n'a pas hésité à produire un PPR du Val-de-Marne portant sur la vallée de la Marne et la vallée de la Seine alors que les problématiques liées à ces deux tronçons étaient complètement étrangères l'une à l'autre (vallée résidentielle dans le premier cas, vallée industrielle en reconversion dans le second).

2.3 Une prise en compte imparfaite de la dimension métropolitaine du risque

En réalité, deux systèmes de valeurs continuent de s'opposer en Île-de-France (voir tableau 1). Le PPR renvoie à une politique étatique, fortement centralisée, où la cartographie réglementaire se fonde presque uniquement sur l'aléa, où la réduction de la vulnérabilité reste limitée à des actions ponctuelles sur des enjeux considérés comme des éléments passifs. Le PSSIZ relève en revanche d'une toute autre logique : centrée sur la mitigation et la réduction de la vulnérabilité sociale, impulsée et régulée par l'État, la politique de gestion est laissée aux mains des acteurs concernés, qui sont priés de développer leur capacité d'adaptation en renforçant leur autonomie. Si ces deux types d'outils sont complémentaires, force est d'admettre que les résultats du second sont bien plus probants : peu ou pas de conflits, mise en place relativement rapide de plans de prévention, concertation établie entre des acteurs venants de sphères très différentes.

Si le PSSIZ semble connaître une meilleure fortune que les PPR, c'est qu'il est sans doute plus adapté à la problématique métropolitaine. En effet, en voulant gérer le risque en Île-de-France, les pouvoirs publics se trouvent confrontés à un triple défi : il

Tableau I
Risque urbain et risque métropolitain :
différentes logiques de gestion

	Risque urbain classique	Risque métropolitain
Enjeu de la gestion	Protection civile	Continuité d'activités
Vulnérabilité	Matérielle	Fonctionnelle
Échelle	Locale	Multiscale et globale
Territoire du risque	Espace exposé directement à l'aléa	Territoire fonctionnellement cohérent
Réponse	Protection	Capacité à faire face
Outil	Infrastructures techniques, PPR, PSSIZ	Plan de continuité d'activité, PSSIZ

doivent tout à la fois concilier une gestion locale de l'inondation, une gestion à l'échelle de l'agglomération et un troisième type de problématique, irréductible aux deux précédents, à savoir la gestion d'un risque que nous qualifierons de risque métropolitain.

Le risque métropolitain se distingue *qualitativement* des risques naturels urbains classiques, dans la mesure où, lorsqu'un aléa affecte une métropole, l'endommagement produit est à la fois matériel (risque urbain classique) et fonctionnel, et qu'il dépasse la zone inondée. Au-delà de leur extraordinaire potentiel d'endommagement matériel, les métropoles ont en effet pour caractéristique de présenter une vulnérabilité fonctionnelle majeure. L'occurrence d'un aléa occasionne ainsi des perturbations économiques et politiques, en affectant les diverses fonctions de tertiaire supérieur (finance, logistique, sciences et culture, etc.), qui finissent par paralyser très vite l'agglomération. 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 (en particulier le quartier de la Défense) connaîtront des perturbations majeures du fait de l'interruption de la fourniture d'électricité, des télécommunications, des transports, etc., et cela bien qu'ils ne soient pas inondés et matériellement endommagés. Ces perturbations pourraient avoir des conséquences sur l'ensemble du territoire national, avec en particulier des impacts en termes de croissance économique.

La gestion du risque en Île-de-France demande par conséquent de mener de front deux politiques différentes. Un premier objectif est la réduction d'un risque naturel urbain classique. Cette politique

privilégie l'échelle locale et agit principalement sur l'aléa, l'exposition et le renforcement des capacités des systèmes physiques, autrement dit sur des facteurs biophysiques de vulnérabilité. Les espaces urbains franciliens sont d'ailleurs régulièrement confrontés à ce type d'inondation, pour lesquelles le PPR se révèle relativement efficace. En revanche, dans le cas du risque métropolitain, l'enjeu réside dans la sûreté territoriale et la continuité d'activité. Les limites des territoires vulnérables s'appuient sur leur cohérence fonctionnelle, qui découle elle-même des relations d'interdépendance et de complémentarité entre les différents enjeux. C'est donc moins la localisation de l'enjeu que son degré d'intégration dans la dynamique métropolitaine qui importe : du fait de l'hétérogénéité urbaine, un même bâtiment pourra abriter un siège social international et un commerce de proximité. Dans le cas de ce dernier (activité de service banal non métropolitaine), l'objectif de la gestion est de protéger le matériel menacé, alors que dans le premier cas (activité métropolitaine de tertiaire supérieur), il s'agit d'abord de garantir la continuité de l'activité et d'empêcher la diffusion de la perturbation. Le contenu du PSSIZ résume d'ailleurs l'ambiguïté de la problématique gestionnaire : il traite à la fois de l'évacuation des populations à l'échelle locale, et des questions de risques économiques, en particulier la continuité des activités financières et bancaires. En réalité, le PSSIZ gère sous une dénomination commune (le risque de crue centennale) *plusieurs* risques : le risque d'inondation, qui relève de la sécurité civile (protection des personnes et des biens) et le risque métropolitain, qui renvoie à la continuité des fonctions politiques, économiques, logistiques et culturelles.

3. PRENDRE EN COMPTE LA SPÉCIFICITÉ MÉTROPOLITAINE DANS LA GESTION DU RISQUE

Ne faut-il pas analyser les difficultés observées comme les révélateurs des dysfonctionnements plus généraux qui affectent la métropole francilienne? La question des risques n'est finalement que l'un des multiples volets de la gestion d'une métropole. Penser le risque métropolitain demande donc de réfléchir aux modalités de gestion de ces espaces denses, complexes, matériellement hétérogènes.

3.1 Le PSSIZ : une gestion empirique et non formalisée du risque dans la métropole

Le contenu du PSSIZ prouve qu'il existe bien une gestion du risque métropolitain, dans le sens où la spécificité des problèmes entraînés par la métropolisation de l'agglomération est évoquée et prise en compte.

Lorsque l'on interroge les responsables, il apparaît clairement que la singularité du risque métropolitain a été découverte empiriquement, au fur et à mesure de l'élaboration du PSSIZ. Ainsi, les pouvoirs publics ont été immédiatement confrontés à deux types de difficultés.

Ils ont d'abord peiné à identifier les formes de vulnérabilité et à comprendre le risque. On peut en effet résumer ainsi la situation : « trop d'acteurs, trop d'enjeux, trop d'échelles emboîtées ». Cette difficulté n'est pas propre au risque : elle apparaît dès que l'on souhaite traiter une question à l'échelle de la métropole.

Par ailleurs, la cellule inondation s'est rapidement rendu compte que le nombre de ses interlocuteurs était tel qu'il était impossible d'entretenir un lien direct avec eux, et finalement de contrôler de part en part l'ensemble des procédures. En 2006, la zone de défense devait ainsi coordonner près de 220 cellules de crise, desquelles dépendaient d'autres acteurs : très concrètement, la salle de réunion prévue est devenue trop petite et les services de l'État ont dû, pragmatiquement, apprendre à déléguer leurs compétences.

Cette situation trouve son origine dans la fragmentation gestionnaire de l'espace métropolitain. Dans le cas francilien, au-delà de l'émiettement politico-institutionnel (1300 communes, huit départements, une région, des structures intercommunales mais qui ne couvrent pas l'ensemble

du territoire régional), la libéralisation des grands services urbains qui touche l'eau, la téléphonie, les stationnements, a demandé à la puissance publique de composer avec de nouveaux acteurs, dont les logiques ne sont pas forcément compatibles avec la sienne.

Les entretiens indiquent qu'au départ, la coopération entre acteurs publics et acteurs privés s'est révélée très difficile. Pour des raisons de confidentialité liée à la concurrence, les acteurs privés ont par exemple refusé de communiquer des données aux pouvoirs publics, alors que jusque-là, celles-ci étaient facilement accessibles. Certaines remarques montrent qu'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.

Cette situation inédite complique la tâche des services de l'État mais, dans le même temps, elle les a contraints à repenser leur rôle et à définir de nouveaux cadres de concertation. Puisque l'État ne peut imposer sa volonté, en dehors de quelques domaines précis réglementés par la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, il doit nécessairement infléchir son discours pour trouver des arguments susceptibles de convaincre les acteurs économiques privés d'agir dans son sens. Dans ces conditions, l'État devient régulateur et incitateur.

Pour autant, à aucun moment, ni dans les textes, ni dans les entretiens avec les acteurs, n'apparaît de façon *explicite* l'idée que la singularité de la crise à venir renvoie à la dimension métropolitaine de l'espace concerné. D'ailleurs le PSSIZ ne traite l'échelle métropolitaine qu'à cause de la coïncidence entre le périmètre administratif de la zone de compétence de la zone de Défense et les limites de la région : il n'existe pas de gestion *institutionnalisée* du risque métropolitain.

3.2 Une gestion institutionnalisée du risque métropolitain impossible

Dans le cas francilien, le risque métropolitain ne peut pas être géré en tant que tel, car la métropole n'existe pas et ne peut exister comme échelle administrative et qu'il n'y a pas d'acteur compétent à cette échelle. La métropole parisienne, comme le notent P. Estebe et P. Le Galès, est encore « à la recherche du pilote » (Estebe, Le Galès, 2003). Il s'agit

donc avant tout d'un problème politique, indépendant de la façon de concevoir le risque ou des compétences techniques, juridiques ou financières des gestionnaires.

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. Il faut rappeler ici que l'Île-de-France n'a jamais été un espace politique tout à fait comme les autres. Plus qu'ailleurs, l'État conserve des compétences exceptionnelles, 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, notamment les maires de banlieue. Malgré les discours et malgré certaines initiatives de rapprochement, la constitution d'un gouvernement métropolitain 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 (Behar, Estèbe, 1999).

Cette situation politique pèse lourdement sur la gestion du risque. Il est ainsi très difficile d'instaurer des coopérations entre Paris et sa banlieue. Par exemple, les départements de petite couronne craignent que les PPR s'inscrivent dans la série des instruments qui, dans le passé, ont fait de la banlieue le « territoire servant » de la capitale. La commune de Valenton affirme n'avoir été contactée pour le PSSIZ que pour savoir si elle pouvait réserver des places de stationnement pour les voitures des Parisiens alors que la commune ne sait pas elle-même comment, en cas de crise, elle pourra reloger les 4000 personnes vivant en zone inondable! Face à la concurrence de plus en plus accrue entre les territoires, les communes de banlieue souhaitent affirmer leurs propres stratégies de développement. Elles considèrent donc que les contraintes qui leur sont imposées par les PPR ou le PSSIZ sont un moyen détourné de pérenniser leur situation de périphérie dominée par la capitale.

3.3 La gestion du risque en Île-de-France, laboratoire d'une gouvernance métropolitaine

Pourtant l'Île-de-France peut constituer un laboratoire pertinent pour la gestion du risque et plus largement d'une métropole. En effet, les difficultés associées au risque d'inondation sont similaires aux autres problèmes qui affectent la métropole, qu'il s'agisse de déchets, de transport, d'emploi, de réduction des discontinuités socio-spatiales, etc. La question de la crue centennale montre finalement que

la gestion d'une métropole demande de résoudre une série de cas locaux tout en envisageant des problèmes qui dépassent la somme de ces difficultés locales. Il faut donc trouver une « métrique » intermédiaire entre les actions menées à l'échelle locale et les démarches engagées à l'échelon régional. Toutefois, dans le cas parisien, il ne semble pas pertinent d'institutionnaliser une nouvelle échelle administrative qui ne ferait que s'ajouter au grand nombre des découpages territoriaux français déjà existants.

On voit alors se dessiner deux approches possibles. On peut aborder les problèmes métropolitains à partir de la proximité. Si l'on reste sur le sujet de l'inondation, la difficulté majeure de cette échelle réside dans la territorialisation des politiques publiques. La pratique actuelle est celle d'une déclinaison locale des politiques nationales pour les adapter aux spécificités du lieu, et non une appropriation des outils étatiques par les acteurs locaux. Le PPR est d'ailleurs conçu par l'État comme un moyen de contrôler l'urbanisation des communes, c'est-à-dire, au fond, un outil d'ingérence. Pour dépasser le caractère local des enjeux, la puissance publique a tenté de donner une assise spatiale plus large à des problématiques locales, en proposant par exemple l'échelle du bassin versant. Cette stratégie est illustrée par le plan Seine, mis en œuvre début 2007 et à l'initiative du ministère de l'Écologie. Pourtant, si le bassin versant est présenté comme un territoire porteur de stratégies et de potentialités (Ghiotti, 2006), les acteurs locaux censés agir en partenariat en son sein ne disposent pas toujours des moyens adéquats pour mener une action cohérente et le Plan Seine se réduit pour l'instant à des actions ponctuelles. Plus largement, ce plan postule que la cohérence globale est obtenue par la prise en compte du fonctionnement hydrologique du fleuve et non par la cohérence fonctionnelle des territoires. On reste donc dans les cadres paradigmatiques classiques, qui privilégient une approche à partir de l'aléa et de l'exposition directe des enjeux.

Parallèlement, l'État a cherché à mettre en place des outils qui privilégient d'emblée une entrée par l'échelle régionale, la gestion de *problèmes* globaux devenant synonyme d'une gestion à l'échelle globale. Cette posture se lit dans l'élaboration du PSSIZ, mais également dans le schéma d'aménagement régional, le SDRIF. Elle est davantage fondée sur la cohérence fonctionnelle des territoires, puisqu'elle tente d'influencer l'organisation spatiale, et par conséquent la dynamique métropolitaine. Toutefois, si, en comparaison du SDRIF de 1994, la version soumise à l'enquête publique à l'automne 2007 traite mieux la

question des inondations, elle reprend avant tout les documents existants (PPR, Schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux, etc...) et n'établit pas une réflexion sur l'intégration du fleuve avec ses ressources et ses contraintes dans les dynamiques métropolitaines. En ce sens, le PSSIZ, piloté par l'État et non par la région, semble plus efficace, dans la mesure où implicitement, il dessine une échelle intermédiaire entre les problématiques locales et les problématiques régionales. L'élaboration du PSSIZ montre en réalité la construction pragmatique d'une gouvernance métropolitaine, où les services étatiques et l'administration travaillent à une meilleure « coordination d'acteurs [...] visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés » (Dubresson, Jaglin, 2005).

CONCLUSION

En définitive, la gestion des inondations dans la métropole parisienne ne passe pas tant par la définition de nouveaux outils que par la mise en place d'un véritable système de gouvernance adapté à la spécificité politique de la région capitale et au poids de l'héritage jacobin. On voit coexister sur un même espace deux enjeux de la gestion, qui reposent sur deux échelles spatiales et deux logiques différentes : d'un côté, une problématique locale, qui s'appuie toujours largement sur une gestion réglementaire et pyramidale, où la politique est impulsée et imposée depuis l'échelon sommital, à savoir l'État; de l'autre, une gestion à une échelle plus globale, régionale, qui s'appuie davantage sur la régulation et la gouvernance. Paradoxalement, alors que dans le cadre de la décentralisation, les collectivités locales ont des pouvoirs accrus en matière d'urbanisme et d'aménagement, seul l'État est en mesure, à l'heure actuelle, d'articuler les deux logiques. Cette situation conforte donc son rôle, tout en lui demandant de le repenser.

BIBLIOGRAPHIE

BEHAR, D. et ESTEBE, P. (1999). « L'Île-de-France, exception ou laboratoire? », *Pouvoirs Locaux. Les Cahiers de la Décentralisation*, n°40, p. 1-7.

BEUCHER, S. (2007). « Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne: une territorialisation impossible? », *Annales de géographie*, n° 657, p. 470-492.

BROOKS, N. (2003). « Vulnerability, Risk and Adaptation : A Conceptual Framework », <http://www.cru.uea.ac.uk/~el18/publications/Brooks-tynVVP.pdf>, visité en novembre 2003.

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

ESTEBE, P. et P. LE GALÈS (2003). « La métropole parisienne à la recherche du pilote? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°107.

FAYTRE, L. (coord.) (2005). « Les risques majeurs en Île-de-France : aménager pour prévenir », *Cahiers de l'IAURIF*, n°142, 220 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>

GILBERT, C. (2003). « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs locaux*, n°36, p. 48-52.

INSTITUTION INTERDÉPARTEMENTALE DES BARRAGES-RÉSEROIRS DU BASSIN DE LA SEINE (IIBRBS). Agence de l'environnement, Région Île-de-France (IIBRBS) (1998), *Évaluation des dommages liés aux crues en région Île-de-France*.

MESCHINET DE RICHEMOND, N., (2004). « Les risques et leur gestion passée », in Veyret, Y., *Gestion des risques naturels en France*, Hatier, Paris.

NOVEMBER, V. (1994). « Risques naturels et croissance urbaine : réflexion théorique sur la nature et le rôle du risque dans l'espace urbain », *Revue de géographie alpine*, n°4, p. 113-123.

REGHEZZA, M. (2006). *Réflexions sur la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Paris X-Nanterre, 382 p., <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00123255/en/>

VEYRET, Y., S. BEUCHER et J.-Y. BONNARD (2005). « Risques naturels et territoire », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2005-1, p. 63-74.

VEYRET, Y. et M. REGHEZZA (2006). « Vulnérabilité et risques. L'approche récente de la vulnérabilité », *Annales des mines*, n°43, p. 9-13

VILLON, G. (1997). « Rôle des lacs-réservoirs amont : les grands lacs de la Seine », *La Houille Blanche*, n°345, p. 51-56

VOGLER, J.-P. (1997). « Évolution de l'occupation des sols sur le bassin versant de la Seine à l'amont de Paris. Conséquences sur la genèse des crues », *La Houille Blanche*, n° 345, p. 45-48.