

La Communauté Urbaine de Strasbourg face aux risques climatiques : programmes de gestion du risque d'inondation

The Urban Community of Strasbourg facing climatic risks: the programs for flood management

Boudeffa A.Mehdi

Structure de Recherche : Laboratoire AMUP – Architecture Morphologie/Morphogenèse urbaine et Projet (JE 2471). Équipe de recherche de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Strasbourg (ENSAS) et de l'Institut National des Sciences Appliquées de Strasbourg (INSAS). Adresse : 6, avenue de l'Europe, 67000 Strasbourg/Email : mehdi_bou2000@yahoo.fr

RÉSUMÉ

A l'avenir, si le réchauffement climatique est une menace, la résilience apparaît comme la meilleure solution pour lui faire face. Le changement de paradigme initié par la communauté urbaine de Strasbourg tend désormais, à favoriser la mise en place de formes urbaines innovantes, écologiques et attractives. Établir la résilience dans la ville, c'est changer le rapport de la population aux inondations afin de développer une culture positive du risque. La détermination d'un tel socle conceptuel permet d'élaborer un diagnostic qui aborde le terrain mais aussi le discours sur ce terrain. La reconquête des zones inondables constitue pour la ville de Strasbourg un enjeu crucial. Optant pour un urbanisme résilient, elle a fait le pari de se reconstruire sur elle-même, au lieu d'abandonner des secteurs stratégiques du fait de leur vulnérabilité. Le regard sur plusieurs projets régionaux récents, relatifs au Rhin et le recueil de récits d'acteurs nous permettent de mieux comprendre le processus de réintégration du risque dans la ville, qui plaide désormais pour une occupation adaptée et raisonnée du territoire. Cette étude nous emmène sur les traces d'une culture urbaine qui oriente les programmes de gestion du risque d'inondation et qui met en évidence l'articulation existante entre le développement durable, la gouvernance territoriale et le respect du cadre réglementaire à l'œuvre.

ABSTRACT

If climatic warming is a threat, resilience appears to be the best solution to face the problem. As an example, the Urban Community of Strasbourg can be considered interesting by the fact that it tries to integrate flooding issues in the development of its territory. This paradigm shift practiced all over the years tends to favor the development of different innovative, ecological and attractive urban forms. Establishing the resilience in the city means changing the population relationship with floods. Considering water as a sustainable and usual event helps us develop a positive risk culture. The determination of such conceptual base allows us to develop a diagnosis which concerns the land but also the speech on that land. Regaining flooded areas is an important issue for the city of Strasbourg. Opting for a resilient urban planning gives the possibility for the town to rebuild itself, instead of neglecting strategic sectors because of their vulnerability. The study of several recent regional projects relating to the Rhine and the collection of stakeholders' stories allow us to better understand the reintegration process of risk in the city, which can now aim for a suitable occupation and rational planning. This analysis takes us on the tracks of an urban culture that guides flood risk management programs and highlights the link between sustainable development, territorial governance and respect of the regulatory acting framework.

MOTS CLES

Communauté Urbaine de Strasbourg, culture du risque, gouvernance territoriale, résilience, zones inondables.

1 INTRODUCTION

Aujourd'hui, l'urbanisation extensive dans les zones inondables a particulièrement accru la vulnérabilité des villes fluviales. La succession d'événements tragiques interroge désormais les limites d'une politique, qui pendant longtemps, a privilégié le développement territorial sans réellement prendre en ligne de compte les possibilités et les défis liés à l'eau (programme Eau et Territoire, 2007)¹. L'émergence du changement climatique, comme facteur aggravant, a permis aux villes de prendre conscience des enjeux en cours. Plusieurs commissions environnementales et agences de l'eau tirent la sonnette d'alarme sur l'augmentation probable des risques d'inondations. Elles incitent, de plus en plus, les communautés urbaines à repenser leurs stratégies de développement, non plus en terme foncier, mais à travers une vision durable et prospective. Un rapide état des lieux révèle qu'un certain nombre de villes n'hésitent plus à jouer la carte de la résilience dans la gestion des inondations. L'apparition de nouveaux dispositifs qui intègrent l'eau à l'aménagement urbain, a permis d'ouvrir un débat sur une nouvelle culture du risque. En ce sens, la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) illustre parfaitement cette problématique. La reconquête des zones inondables constitue pour elle un enjeu crucial. Ces dernières années, l'établissement ambitieux de programmes de rénovation urbaine, lui ont permis de remettre le Rhin au cœur des opérations, préserver la nature en ville et réfléchir à des aménagements adaptés au risque d'inondation. L'articulation entre les zones inondables et la ville de Strasbourg soulève un certain nombre de questions liées à des visions contradictoires et controversées, entre maintien des sites naturels et aménagement du territoire. En effet, le changement climatique a cristallisé deux positions : celle des environnementalistes, orientés vers un développement de la biodiversité et des corridors végétaux à l'intérieur des trames vertes et bleues, et celle des aménageurs de ces territoires qui proposent des interventions bâties. Dans ce contexte, comment la question du risque d'inondation est-elle posée et perçue dans la ville ? Quelles sont les politiques de prévention et de gestion du risque liées aux inondations, ainsi que les représentations et les demandes sociales qui leur sont associées ? Et enfin, comment est-il possible et durable de développer les territoires inondables ?

2 DEMARCHE DE RECHERCHE :

L'urbanisation des zones humides reste une question sensible, mais aussi un axe de réflexion complexe, qui se doit de concilier : protection des biens et des personnes et développement urbain et paysager. L'exemple de la Communauté Urbaine de Strasbourg, apparaît particulièrement symptomatique dans sa volonté actuelle d'intégrer l'inondabilité dans les projets urbains. La valorisation de plusieurs espaces inondables situés aux portes même de la ville semble être devenue une ambition, mais aussi une petite révolution. Longtemps déclarées non urbanisables, ces parcelles humides sont devenues un réservoir foncier important pour la CUS, qui face à des réalités économiques, climatiques et environnementales de plus en plus présentes, n'a d'autre choix que de définir des modes alternatifs de mise en valeur.

L'hypothèse de notre recherche est de considérer la culture du risque² comme un élément identitaire et structurant de l'espace Rhénan. Admettre que le risque zéro n'existe pas, c'est accepter d'instaurer un débat autour de la problématique de la ville résiliente. En Ecologie, la notion de résilience signifie la faculté d'un écosystème à s'adapter à des événements extérieurs, souvent dramatiques, et à se réorganiser, tout en conservant la même structure et les mêmes capacités de réaction. La vision résiliente invite donc à relativiser le phénomène d'inondations en proposant un compromis, mais aussi une culture positive du risque. Il s'agit de préparer la ville aux inondations sans nuire à son fonctionnement au moment de l'apparition du risque. Construire une relation pragmatique aux menaces qui pèsent sur elle en raison des changements climatiques, nécessite une vision à plusieurs échelles et une expertise architecturale, urbaine et paysagère. Le développement d'une telle expertise, qui peut également être citoyenne, entre dans la définition d'une culture du risque, entendue non plus que de manière coercitive, mais comme un atout pour la ville.

¹ Le programme de recherche « Eau et Territoires », cofinancé par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), le Cemagref et le CNRS

² Comprise dans le sens du Ministère de l'écologie et du développement durable, 2003 : « La culture du risque est la façon de penser, de ressentir et d'aborder le risque dans l'organisation concernée. C'est la fondation mentale sur laquelle se bâtit le risk management. Elle est donc essentielle. »

3 METHODE D'ANALYSE:

La « résilience » ou simplement l'idée de vivre avec l'eau et de reconnecter la population avec la réalité des risques ne fait pas encore l'objet de beaucoup de travaux analytiques dans la ville. En effet la plupart du temps elle n'est traitée qu'au titre d'alternative durable dans un ensemble plus vaste, et est considérée comme un habillage neuf pour désigner divers processus connus depuis longtemps³. L'élaboration d'un diagnostic permettant d'aborder la question de la lutte contre les inondations au sein de la Communauté Urbaine de Strasbourg s'avère donc nécessaire. Le recours à des sources multiples et diverses : schémas directeurs, plans et projets métropolitains, sources écrites et entretiens d'acteurs, observations in situ permettra de comprendre les logiques urbaines en action. Cette analyse comprend trois parties :

- La première partie porte sur l'inondation comme menace ; elle a pour objectif de revenir sur les politiques de gestion des inondations dans la ville. Elle propose d'évaluer les différentes phases de canalisation du Rhin face à une urbanisation de plus en plus à risques. Cette étape correspond à une étude historique, qui loin de se limiter à la seule observation de l'espace, intègre des réflexions sur les pratiques et les perceptions du fleuve, à différentes phases des travaux.

- La deuxième partie concerne une remise en cause de la démarche sécuritaire entreprise précédemment dans la ville. Cette partie a pour objectif d'évaluer la notion de vulnérabilité dans la ville. Elle interroge à la fois sa capacité de résistance mais aussi son niveau d'exposition aux risques climatiques. Contrastant avec les dispositifs de préventions structurelles ou réglementaires, l'évaluation de la vulnérabilité met en lumière l'existence d'usages, de modes de gestion et de politiques aux intérêts très divergents.

- La troisième partie concerne le regard sur plusieurs grands projets régionaux, prenant en ligne de compte : résilience et changement climatique. S'inscrivant dans la trame bleue et la trame verte, ils définissent la nouvelle logique de la communauté Urbaine de Strasbourg dans le processus de valorisation des zones inondables et sa gestion du risque. La notion de résilience est perçue dans la ville comme un courant d'idées favorables à l'environnement et au développement durable, et non comme un antidote au fatalisme.

4 RESULTATS ESCOMPTES

L'objet de cette communication est d'enclencher une réflexion sur les actions envisageables afin d'élaborer des politiques de prévention durable et résiliente. S'interroger sur le degré d'implication de la Communauté Urbaine de Strasbourg dans la gestion du risque d'inondations est capital, pour remettre en cause les rhétoriques dominantes d'un côté, et comprendre les enjeux, les modes d'actions et les cultures urbaines à l'œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Roberjot, A., *Le Rhin : L'aménagement du fleuve et sa gestion (crue, pollution, navigation...)*, Voies navigable de France, 2008

Strasbourg : *Rapport de présentation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*- Document provisoire, CUS, 2008, p.47

Scarwell, H-J., « Déconstruire les logiques de gestion du risque d'inondation », *Air Pur*, n°72,2007

Douglas, M., « Risque et culture », *Sociétés*, n°77, 2002

³ Propos de Suzanne Brolly, tenus lors du colloque «Quelles natures en ville ? », organisé par la Communauté Urbaine de Strasbourg en Juin 2012