

L'aménagement des Zones d'Expansion de Crues (ZEC) au défi des inégalités sociales et environnementales : le cas des villes de la Loire moyenne (France)

Planning in floodplains, facing the challenge of social and environmental inequalities: insights from the cities of the Middle Loire (France)

Marie FOURNIER¹, Jérôme CARDINAL², Mathilde GRALEPOIS²,
Sofia GUEVARA²

¹EA Géomatique et Foncier, Conservatoire National des Arts et Métiers

²UMR CITERES, Université de Tours

marie.fournier@lecnam.net

jerome.cardinal@etu.univ-tours.fr

mathilde.gralepois@univ-tours.fr

sofia.guevara@univ-tours.fr

RÉSUMÉ

Depuis le début des années 2000 en France, dans des secteurs de ZEC proches de centres urbains, on observe la multiplication de projets dits « multi-fonctionnels » prenant le plus souvent la forme de parcs péri-urbains ou agri-urbains cherchant à concilier gestion des aléas hydrologiques extrêmes, autres enjeux environnementaux, mais aussi fonctions sociales et éducatives. A partir de deux exemples de projets menés dans des agglomérations ligériennes (secteur de la Bouillie à Blois et Iles Noires sur la commune de la Riche), cette communication souligne les enjeux de justice sociale et environnementale que posent ces projets d'aménagement, en particulier vis-à-vis des usages et usagers, parfois très précaires, de ces espaces. Dans les deux cas, l'argumentaire de la mise en sécurité a amené initialement à la mobilisation de mécanismes juridiques lourds pour la délocalisation des biens et personnes résidentes, mécanismes contestés localement au regard de leurs effets sociaux. Aujourd'hui, ces projets changent d'échelle : des temps de concertation sont organisés par les pouvoirs publics pour les accompagner, avec l'ambition de concilier des vocations multiples, au-delà de l'enjeu du contrôle de l'inondation. Le dépassement de la seule question du risque tend cependant à faire disparaître la question des usages et usagers « historiques » de ces espaces.

ABSTRACT

Since the beginning of the 2000s in France, in flood expansion areas close to city centres, we see an increasing number of so-called "multi-functional" projects, most often in the form of peri-urban or agri-urban parks that seek to reconcile the management of extreme hydrological hazards, other environmental issues, and social and educational functions. Based on examples of projects carried out in the Loire Valley (la Bouillie area in Blois and the "Iles Noires" area in La Riche), this paper focuses on the social and environmental justice issues raised by these projects, regarding more specifically the former precarious uses and users of these areas. In both cases, it appears that the safety issue led to the use of heavy legal mechanisms for the relocation of resident houses and people, mechanisms that were contested because of their social effects. Today, these projects are changing scale: consultation sessions are organized by local public authorities to accompany them, with the ambition to reconcile multiple purposes, beyond the issue of flood control. However, going beyond the sole question of risk does not lead the project leaders to redefine a place for the "historical" uses and users of these areas.

MOTS CLES

Justice environnementale, Loire moyenne, projet urbain, risque inondation, zones d'expansion des crues

1 INTRODUCTION

Depuis le début des années 2000, on observe en France la multiplication de projets dits « multifonctionnels » prenant le plus souvent la forme de parcs péri-urbains ou agri-urbains cherchant à concilier gestion des aléas hydrologiques extrêmes, autres enjeux environnementaux (changement climatique, biodiversité, paysages) mais aussi fonctions sociales et éducatives en amont ou en aval de grandes agglomérations. Ces projets découlent pour beaucoup du gel de l'urbanisation imposé par les services de l'Etat dans le cadre des Plans de Prévention du Risque d'Inondation (PPRi) et de l'accent mis par ces derniers sur l'importance de préserver des Zones d'Expansion des Crues (ZEC) à proximité des grands pôles urbains. Dans ce cadre, les collectivités locales sont amenées à repenser leurs stratégies de valorisation et d'aménagement dans ces secteurs. Elles s'engagent dans des projets d'aménagement d'espaces ouverts, principalement naturels et agricoles, où se mêlent des ambitions de « mitigation » face au risque (Fournier et al., 2016) et la définition d'autres vocations (production agricole, préservation des milieux naturels, loisirs, éducation à l'environnement, etc...). Or, si on a pu parler dans la littérature de réappropriation, de reconquête, voire de « reprise de contrôle » (Rode, 2010 ; Rode, 2017) par les pouvoirs publics locaux de ces espaces inondables aux franges des agglomérations, la question du devenir des usages préexistants et de leur intégration dans les projets est rarement questionnée. Cet enjeu est pourtant prégnant puisque, selon les contextes, ces espaces ont pu voir s'y développer au fil des décennies des quartiers initialement informels, parfois légalisés *a posteriori*, ou plus récemment des formes d'urbanisation précaires, étant le fait de populations socialement modestes (gens du voyage, populations récemment immigrées en France, etc...). Or, ces occupations à l'historicité parfois anciennes se retrouvent remises en question lors de la définition et de la mise en œuvre de ces projets de parcs péri-urbains. C'est dans ce contexte que notre communication mobilise le cadre théorique de la justice environnementale (Schlosberg, 2013) pour explorer et documenter la question de l'injustice et des inégalités sociales et environnementales dans le cadre de projets d'aménagement de deux parcs péri-urbains, ayant également vocation de ZEC, sur le bassin de la Loire : le réaménagement du secteur de la Bouillie à Blois et celui du site des Iles Noires sur la commune de la Riche (agglomération de Tours). Ainsi, une hypothèse initiale était celle d'une capacité de ces projets de parcs agri- ou péri-urbains à dépasser le seul enjeu de mise en sécurité des populations et à intégrer la question des usages et usagers déjà présents pour mieux recomposer les vocations dans ces espaces spécifiques. Dans les faits, le travail de terrain amorcé révèle surtout la volonté des porteurs des projets de redéfinir profondément les usages et vocations de ces espaces pour y privilégier des objectifs de développement touristique et récréatif. Le dépassement de la seule question du risque tend à faire disparaître la question des usages et usagers « historiques » de ces espaces. Il en découle des tensions parfois fortes, et qui demeurent sur un pas de temps long, vis-à-vis des usages et des usagers préexistants dans ces ZEC.

Ces études de cas sont investiguées dans le cadre du projet SOLARIS ("SOLidarité dans les politiques d'adaptation au changement climatique : vers plus de justice socio-spatiale face aux multiples risques"), financé par le programme de recherche JPI Climate SOLSTICE (2021-2024). Porté par un consortium de chercheurs dans 4 pays européens (Belgique, Angleterre, Finlande, France), SOLARIS se concentre sur la mise en exergue des injustices socio-spatiales liées à la mise en œuvre des politiques de gestion des risques hydrologiques extrêmes, dans un contexte d'adaptation au changement climatique. Nous cherchons à comprendre comment les groupes affectés sont engagés dans ces politiques publiques d'environnement.

2 METHODES

Notre propos s'inscrit dans le champ académique de l'aménagement de l'espace-urbanisme ; il s'attache à la dimension spatiale des projets observés et se focalise sur leur phase de mise en œuvre. Nous interrogeons l'action des gestionnaires du risque et la construction de l'action publique dans le domaine de la gestion du risque d'inondation. La phase d'investigation sur ces deux secteurs a été engagée en 2021 et est appelée à se poursuivre en 2022. Elle a débuté avec un travail d'analyse de la documentation institutionnelle, de la presse quotidienne régionale, et est poursuivie par une série d'entretiens semi-directifs. Une des spécificités de cette enquête porte sur la phase des entretiens, réalisée auprès des acteurs institutionnels mais également auprès des habitants ou anciens usagers ayant été directement impactés par ces projets. La mise en place d'une enquête qualitative sur les terrains d'étude nous permet d'éclairer différemment la question de la construction de l'action publique, avec une focale proposée à partir de la perspective des publics cibles des politiques visées.

3 RESULTATS

Les deux projets étudiés sont d'abord et avant tout passés par une phase de maîtrise foncière par acquisition ou régularisation de situations d'occupation illégales, portée par les acteurs institutionnels locaux (collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat) afin de répondre aux enjeux de sécurité face au risque d'inondation sur ces secteurs. A partir de 2003, une Zone d'Aménagement Différée (ZAD) de 52ha a été mise en place afin de mener une opération de désurbanisation et rendre au territoire du déversoir de la Bouillie (à Blois) sa vocation historique de ZEC, conduisant au déplacement de ses habitants, soit 400 personnes et 20 entreprises (Rode, 2017). Aux Iles Noires à la Riche, situées dans le lit endigué de la Loire, les habitants de 11 maisons ayant une existence légale cohabitent depuis plusieurs années avec des habitations qualifiées d'« irrégulières » par les autorités locales, saisonnières ou annuelles, dont les habitants peuvent s'inscrire dans des formes de marginalité « choisie » (Rode, 2017). En 2003, une ZAD a également été mise en place afin d'aboutir à la maîtrise foncière du site. L'argumentaire premier est dans les deux cas celui de la mise en sécurité des populations mais les projets font l'objet d'oppositions fortes et entraînent tous les deux la mise en place de mouvements locaux de contestation. Après cette première phase lourde tant au niveau des mécanismes juridiques mobilisés qu'en termes d'acceptabilité sociale, l'argumentaire de la gestion de l'aléa évolue et se voit ré-agencé dans le cadre des projets d'aménagement de parcs péri-ou agri-urbains envisagés par les acteurs institutionnels locaux. Les échelles se modifient : ces projets, initialement pensés à un niveau très local (le périmètre de la ZAD), finissent par être intégrés dans un « projet urbain », dont les vocations et l'échelle dépassent celle de la seule ZEC pour prendre une dimension métropolitaine, voire au-delà. Le risque d'inondation y est pleinement intégré mais ne constitue qu'une composante au projet. Surtout, si la première phase de mise en œuvre a fait émerger dans les deux cas des oppositions, cette nouvelle phase donne lieu à la mise en place de mécanismes de concertation poussés à destination de l'ensemble de la population des agglomérations. A la Bouillie, une politique participative vise désormais à y définir de nouveaux usages partagés et des fonctions réversibles sur cet espace qualifié de « Parc agricole Naturel urbain ». A la Riche, la Municipalité, aidée de la Métropole de Tours organise l'installation de nouvelles fonctions réversibles sur le territoire afin d'en faire un « Parc métropolitain ». La question des usages et usagers « historiquement » présents sur ces sites est cependant très peu pensée par les porteurs de projets et n'est pas abordée dans leur phase d'élaboration.

4 CONCLUSION

Depuis près de 20 ans, en particulier dans les agglomérations au bord de grands cours d'eau, les PPRi ont posé le principe de l'inconstructibilité dans les zones d'expansion des crues peu ou pas urbanisées et mettent les collectivités locales au défi de leur valorisation. Si ces espaces sont cruciaux pour la gestion des crues, ils sont aussi souvent, historiquement, le lieu où se sont implantés des activités et usages informels, précaires et relégués aux marges de l'espace urbain. Les projets d'aménagement aujourd'hui portés par les collectivités locales dans ces espaces spécifiques font face au défi des inégalités sociales et environnementales qui peuvent en découler. Hier espaces de la relégation, ils ont été marqués par des opérations lourdes et socialement difficiles de maîtrise foncière par les pouvoirs publics ; aujourd'hui espaces concentrant des aménités environnementales reconsidérées et répondant aux besoins des populations urbaines proches, leur devenir fait l'objet de démarches de participation permettant aux habitants de toute l'agglomération de s'exprimer. La question des usagers et usagers « historiques » reste néanmoins largement impensée et ce constat ne peut qu'interroger dans le contexte actuel d'accroissement des inégalités face aux risques naturels et plus globalement face au changement climatique.

BIBLIOGRAPHIE

- Fournier, M., C. Larrue, M. Alexander, D. Hegger, M. Bakker, M. Pettersson, A. Crabbé, H. Mees, and A. Chorynski. 2016. Flood risk mitigation in Europe: how far away are we from the aspired forms of adaptive governance? *Ecology and Society*, 21(4):49. <https://doi.org/10.5751/ES-08991-210449>
- Rode, S., 2017. Chapitre 1. Une Zone d'Aménagement Différé pour rétablir un champ d'expansion des crues, in: Salvador, P.-G., Scarwell, H.-J., Schmitt, G. (Eds.), *Urbanisme et inondation : outils de réconciliation et de valorisation*, Environnement et société. Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, pp. 127–148.
- Schlosberg, D. (2013). *Theorising environmental justice : The expanding sphere of a discourse*. *Environmental Politics*, 22(1), 37-55. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755387>