

# Renouvellement urbain et développement urbain de l'Est londonien : vers la mise en place de territoires résilients au risque d'inondation.

Stéphanie Beucher, professeur agrégée, docteur en géographie

Un terrain : le territoire du projet du Thames Gateway, qui connaît des recompositions importantes, avec en particulier les JO de 2012. Projet de renouvellement urbain stratégique pour la métropole. Ambition double pour le projet : construire de nouveaux logements nécessaires à la croissance de la métropole et accueil des infrastructures des JO.

Enjeu supplémentaire : créer une nouvelle centralité sur des quartiers populaires, avec donc une ambition qualitative de requalification. Avec le projet débute une nouvelle page de l'histoire de la métropole londonienne, avec le rattachement à la mégalopole avec l'Eurostar.

Cet espace est menacé par des inondations de deux types : fluviale et maritime. Les inondations sont extrêmement rares car le territoire est bien protégé. Mais la vulnérabilité est forte en cas de crue exceptionnelle car justement, la conscience du risque est faible. Création de 225000 emplois est susceptible de renforcer la vulnérabilité.

La question du risque d'inondation doit donc être intégrée à ces projets de renouvellement. L'intégration s'opère grâce à la résilience, entendue ici au sens très large de l'adaptation aux risques.

Le projet pourrait être une opportunité pour mettre en place cette résilience. L'est-il vraiment ? Et quel sens les acteurs donnent-ils au terme ?

2005 constitue une véritable rupture : c'est la date de l'attribution des JO. On note une rupture très nette dans l'approche des inondations :

- avant 2005, la résilience doit découler « naturellement des projets de renouvellement » urbain qui répondent au principe de DD.
- après 2005, la préparation des JO invite les acteurs à réfléchir à la gestion optimale de tous les types de crise. Londres se doit d'être résiliente pour l'été 2012.

1. Avant 2005, la résilience implicite
2. La résilience organisée
3. Bilan : Londres une métropole résiliente ?

## 1. Avant 2005, la résilience implicite

Faire renaître des quartiers où les indices de précarité étaient les plus forts de l'ensemble du pays. Anciennes friches industrielles. Le TG devient un laboratoire de la mise en œuvre des théories sur la renaissance urbaine. Rapport de 1999 de Richard Rodgers : *Toward an Urban Renaissance* : la rhétorique du renouvellement urbain devient une rhétorique globale. Il faut construire sur des *browns fields* plutôt que sur des

*green fields*, dans une perspective de développement durable. Le problème, c'est que les *browns fields* sont en zone inondable.

Le rapport reçoit en tous cas une réponse pratique : le *Thames Gateway*. L'échelle du renouvellement urbain change : c'est l'échelle de la ville et plus seulement l'échelle du projet ou du quartier. Par ailleurs, on a une perspective globale, transversale : on a des projets intégrés qui mélangent plusieurs fonctions urbaines, plusieurs éléments d'aménagement, les différents piliers du développement durable. Or, les inondations ne sont pas prises en compte.

Il existe certes à l'échelle nationale plusieurs documents de prise en compte des risques. Par exemple le PPS25, qui parle la prise en compte des risques dans les aménagements, en particulier avec l'interdiction de construire en zone inondable mais sans obligation. Dans l'est londonien, les autorités locales ne gèrent pas le risque : elles renvoient cette mission à l'agence de l'environnement, qui n'a pas compétence en matière d'urbanisme. Cette agence souligne de son côté le manque de formation des personnels dans les collectivités locales.

À cette faible prise en compte du risque s'ajoute la faible conscience du risque. Cette partie du territoire est très protégée, par la *Thames barrier* en particulier et par tout un système de barrières secondaires. La protection est pensée par rapport à une crue millénaire voire plus. Toutefois pose le problème de la rupture des barrages : en 1953, alors que l'espace était plus faiblement urbanisé, on avait 300 morts, avec des vagues de près de 3 mètres.

L'est londonien concentre de nombreux enjeux : le centre métropolitain de Canary Wharf, les 100000 nouveaux logements et 240000 emplois prévus par le projet du *Thames Gateway*, le nouveau pôle de Stratford, les infrastructures de transport, etc.

Les impacts sont estimés à 5 milliards de livres au minimum. Les assurances ont notamment fait un calcul et contribué à rappeler le risque.

Toutefois, jusqu'en 2005, rien n'est fait. Le renouvellement urbain s'appuyant sur la rhétorique de la ville durable (ville compacte, intensité urbaine, mixité urbaine), on avance le fait que les mesures environnementales prises permettront de limiter les inondations : en créant des espaces verts, en retravaillant les berges, en recréant du lien avec le fleuve, on créera un rapport plus harmonieux à la nature et donc, on limitera les risques. Le développement durable concerne ici moins les territoires que les communautés : le renouvellement urbain doit permettre de faire tenir ensemble les individus. Il ne s'agit pas de lutter contre la fragmentation urbaine ou l'exclusion : on donne les moyens aux populations locales de réduire elle-même leur pauvreté, donc d'être finalement résilientes. Et du coup, en tant que résilientes, elles trouveront un moyen de faire face à l'inondation, elles sauront trouver le moyen de s'adapter, elles sauront construire un territoire résilient.

## 2. La résilience organisée

Tout change en 2005 : les JO donnent une nouvelle envergure au *Thames Gateway*.

- Juillet : Londres remporte les JO
- Août : Médiatisation de Katrina

Janvier 2007 : publication de la carte des risques sur le parc olympique. Les JO ont forcé les études (faites par un cabinet privé et pas par les autorités locales).

De plus, les attentats du 7 juillet 2005 ont aussi contribué à réfléchir à l'amélioration des plans de gestion de crise. La nécessité de mettre en place des mécanismes de résilience à tout type de crise devient un objectif prioritaire.

Dernier élément de contexte, la leçon des inondations de 2007 : grande vague d'inondation qui touche l'ensemble du pays. Londres est finalement peu touché, sauf localement, par ruissellement urbain, qui n'était absolument pas pris en compte.

En juin 2008, rapport d'expertise : un chapitre pointe les défaillances de la gestion de crise et le rapport souligne la vulnérabilité croissante de l'estuaire de la Tamise alors même que le territoire n'a pas été touché. Le rapport souligne aussi le fait que la *Thames barrier* est de plus en plus souvent levée, alors qu'elle était prévue pour une utilisation exceptionnelle, ce qui coûte de plus en plus cher. S'ajoutent les craintes concernant le changement climatique et la remontée du niveau de la mer à l'horizon de 2030.

Toujours en 2007, un film sort : *Flood*. Le film sort juste après les inondations, ce n'est pas fait exprès. C'est un film de science fiction. L'agence de l'environnement, qui soutenait le film pour sa diffusion pédagogique, est même obligée de faire un démenti et un plan de communication pour éviter la psychose. C'est d'autant plus paradoxal que l'agence de l'environnement essayait depuis des années de sensibiliser aux risques.

Progressivement, le contexte fait que le terme de résilience est de plus en plus mobilisé.

1) il faut construire des constructions « résilientes » (= qui pourront être regagnées moins de trois semaines après l'inondation) par opposition aux constructions résistantes (empêcher l'inondation par des matériaux étanches).

2) utilisation par les gestionnaires de crise : la résilience est la capacité à se remettre des crises majeures. Il faut donc gérer les crises, mais plus précisément encore les anticiper. La gestion de crise doit commencer en amont. La résilience est affichée explicitement. Un système d'acteurs se met en place pour la gestion de l'urgence avec d'emblée une dimension métropolitaine : on a plus d'un million d'habitants dans l'estuaire, on a plus de 300 langues (métropole multiculturelle), avec des mobilités croissantes, etc. On cherche donc à créer des structures métropolitaines.

Depuis 2008, on assiste même à la multiplication des systèmes de gestion de crise et de résilience : par exemple *The London Resilience Partnership* ou bien encore le *London resilience forum*. Au final, une bonne dizaine de structures avec le mot *resilience* dans leur nom, aux fonctions assez mal définies... Ces forums, groupes, structures, se déploient à plusieurs échelles : par exemple, à l'échelle locale, les *Local resilience Forum* cherchent à collecter de l'information.

Projet TE2100 : idée depuis Katrina que les infrastructures lourdes peuvent se rompre, que leur coût d'entretien peut être élevé et que les digues ne peuvent pas être surélevées à l'infini car la vue sur le fleuve est une plus-value. S'ajoutent les conséquences du changement climatique. L'agence de l'environnement essaie ici de proposer des solutions comme les champs d'extension de crue, etc.

L'agence de l'environnement essaie de consulter un maximum d'acteurs pour proposer une gestion intégrée des zones inondables.

On a d'autres propositions : construire des quartiers avec une durée de vie limitée à 20-40 ans, sachant que d'ici là, on ne pourra plus les protéger. Ceci pose bien sûr la question du foncier. Les assurances sont aussi impliquées.

L'agence de l'environnement essaie de montrer qu'il faut aussi créer des ponts entre acteurs de l'aménagement et acteurs de la gestion du risque.

Le document est donc centré sur la résilience : on part d'un territoire dont l'identité est la vulnérabilité, mais on cherche à transformer cela en résilience, en travaillant sur la capacité à vivre avec le fleuve.

### 3. Bilan : Londres une métropole résiliente ?

- manque de lisibilité des structures mises en place
- faible articulation des échelles : l'État se désengage de plus en plus des structures métropolitaines dans un contexte de difficultés budgétaires en considérant les inondations et le *Thames Gateway* comme des enjeux régionaux ; les forums de résilience locaux ne sont pas devenus des cadres de gestion pertinents contrairement à ce qu'on pouvait espérer, ils ne sont même plus reconnus institutionnellement. D'un côté les acteurs institutionnels métropolitains sortent renforcés, mais cet acteur est déconnecté des préoccupations locales et nationales. On peut ici se demander si cette échelle métropolitaine est efficace, et si en plus, ces structures métropolitaines pourront assumer les coûts alors même que les rentrées d'argent liées aux JO ne seront plus là.
- le projet TE2100 : le manque de culture commune entre les acteurs a été un véritable obstacle. Il y a de véritables contradictions entre les projets d'aménagement, en particulier la construction de logements, et la gestion des inondations, qui sont pourtant des injonctions du niveau national. En outre, l'agence de l'environnement a vu ses budgets diminuer fortement avec le changement de majorité et la crise économique. Or, alors que le but du TE2100 était de cesser de construire des infrastructures de protection, on revient sur le système des infrastructures en redemandant un système de défense qui augmentera le niveau de protection face au changement climatique. Dans le document de 2009, on fait comme si les quartiers qui ne sont pas encore construits l'étaient déjà et donc à protéger à tout prix. Il faut ajouter ici le rapport de forces avec les assureurs qui acceptent d'assurer les habitations en zone inondable (ce sont de nouveaux clients) seulement à condition d'investissements lourds dans la protection. On en revient donc toujours à la solution de l'infrastructure de protection : ce n'est pas de la résilience et on est loin des objectifs initiaux.

La résilience reste une résilience a-spatiale : on ne produit pas des territoires résilients, mais des communautés résilientes. Peut-être que finalement, il n'y a pas eu rupture : on a au contraire une continuité avec les discours sur le développement durable d'avant 2005.

La résilience permet en revanche une rhétorique de la responsabilité locale, qui permet à l'État de se désengager : avant 2005, il fallait avoir un développement durable endogène, la résilience aussi doit être endogène, les communautés doivent se débrouiller.

### Questions

- Quel sens donné à résilience ? Quel lien avec vulnérabilité ? On passe d'une résilience réactive à une résilience proactive sans cesse.

La résilience est issue des milieux de la gestion de crise. Comment gérer l'urgence. Arrive l'idée que pour gérer une crise dont on ne connaît pas la nature : comment gérer l'incertain ? Il faut penser en amont, donc on arrive à la prévention et la protection. Or, comme on a quelques connaissances sur le changement climatique, on relie à la résilience face au changement climatique avec les idées de réduire la vulnérabilité au changement climatique. Du coup, les acteurs passent sans cesse d'une définition à l'autre. En pratique, la résilience, c'est comment on revient le plus vite chez soi grâce à

des batardeaux ou des matériaux résistants. Pour le *flood research center*, la résilience n'est pas un concept pertinent : ils travaillent sur la résilience des matériaux. Ils réfléchissent en termes de vulnérabilité et de résilience au changement climatique ?

- La culture de l'ingénieur est dominante : c'est ce qui explique aussi la différence avec la résilience telle qu'elle peut être perçue aux États-Unis.