

La nécessité de l'anticipation en matière de risques urbains : la société du risque, la responsabilité des pouvoirs publics sur le long terme et dans le domaine de la prévention

*Mahieddine BENAOU**

Introduction

Les situations de catastrophe d'origine naturelle ou résultats de l'homme sont de plus en plus nombreuses et leurs impacts sur les populations et leurs environnements s'aggravent de manière accrue. Ainsi Le tsunami, les attentats de New-York, Madrid et Londres, le tremblement de terre dans le Cachemire pakistanais, ces événements traumatisants de notre début de siècle ont démontré la nécessité d'imaginer le futur pour mieux l'anticiper, et ont renouvelé dans l'opinion ne grande curiosité de l'avenir.

Par ailleurs, développement durable, intégration des populations locales, approche coordonnée entre projet technique (construction de bâtiment, transports) et processus de décision : toutes les recherches en la matière se proposent une approche globale axée sur les potentialités et les contraintes du territoire.

Ainsi, le sous-sol des villes possède de nombreuses ressources (eaux souterraines, énergie géothermique, espace). Si elles sont gérées de façon adéquate, ces ressources contribuent au développement durable, a contrario, en absence de coordination, leur exploitation peut avoir des conséquences néfastes sur l'environnement, le développement économique et le bien être dans les villes. L'exemple de Mexico-city est fort éloquent. La principale ressource en eau potable de cette ville de 15,6 millions d'habitants est l'eau souterraine. Le pompage dans l'aquifère à un débit plus élevé que le renouvellement naturel de la nappe a provoqué un abaissement graduel de cette dernière et des problèmes d'affaissements du terrain atteignant les 10 m au centre de la ville. Ces tassements endommagent les structures en souterrain, en particulier les réseaux d'assainissement entraînant localement d'importants phénomènes de pollutions. Ces problèmes sont bien sur liés à la très forte pression démographique et à la situation géographique et

* Maître Assistant, Charché de Cours, Vice-Doyen Chargé de la Pédagogie, Université de Mascara

environnementale désavantageuse de Mexico-city mais ils ont été fortement exacerbés par le manque de planification de l'exploitation de la nappe souterraine et par l'absence de communication entre les différents corps professionnels.

L'optimisation de l'usage des ressources et le développement d'outils de planification sont nécessaires au développement durable urbain. Des recherches sont actuellement menées visant à développer une méthodologie afin d'aider les planificateurs urbains à considérer et intégrer le potentiel ainsi que la vulnérabilité des ressources naturelles. Le développement de cette méthodologie s'appuie sur une approche transdisciplinaire, tenant compte tant de facteurs géologiques et environnementaux qu'administratifs, légaux et socio-économiques.

Il est par conséquent urgent de mettre au point des nouvelles approches et de réexaminer les politiques actuelles en matière de secours et d'aide à la reconstruction. Il s'agit de combler l'écart entre les efforts en matière de secours d'urgence et la reconstruction dans une perspective de développement durable.

I. Catastrophes et développement durable

Les catastrophes peuvent donner l'occasion d'œuvrer en faveur du développement durable, mais la fourniture de secours et la reconstruction à long terme supposent que les efforts de réhabilitation soient intégrés aux stratégies de développement à long terme. Les directives en vue de la fourniture de secours et d'une reconstruction à long terme sont établies de façon à définir un cadre dans lequel la façon d'entreprendre les activités de secours et de reconstruction durable est orientée vers le développement durable¹. C'est bien dans le cadre de ces directives que peuvent se situer les propositions de l'urbanitaire, à savoir l'urbanisme appliqué aux situations humanitaires.

Les catastrophes présentent une occasion de reconstruire dans la perspective du développement durable. Les points essentiels à aborder et à tenter de résoudre concernent :

- la sécurité des populations,
- la mise à disposition de logements,
- la clarification du droit de propriété,
- le sort des populations déplacées,

¹ ONU-Habitat, *Rapport du Conseil d'administration du programme des Nations Unies pour les établissements humains*, 20e session, 4-8 avril 2005, Nairobi, Kenya (A/60/8), (<http://www.unhabitat.org/>)

- la viabilité des organisations et établissements humains,
- le développement économique,

1. La sécurité des populations

La première condition à remplir, au préalable, pour parvenir à un redressement durable et réinstaller les populations déplacées, consiste à résoudre la question de la sécurité et de la protection et à mettre un terme aux circonstances et événements à l'origine des catastrophes voire des conflits.

2. Le logement

Loger les personnes et ensuite intégrer l'auto-entretien des logements: l'un des besoins les plus évidents et les plus pressants à résoudre en période d'après crise consiste à loger les personnes touchées. Les efforts en matière de secours et de reconstruction sont souvent axés sur la fourniture de logements le plus rapidement possible sans tenir compte des incidences des stratégies de logement à court terme. En l'occurrence, les stratégies à long terme visent, non seulement à assurer l'élaboration et la mise en œuvre de plans de reconstruction réalistes et durables destinés aux communautés touchées, mais aussi à redonner confiance aux communautés et à reconstruire les structures d'appui permettant aux individus d'assumer leurs responsabilités civiques et de gérer le milieu urbain grâce à la planification des activités de reconstruction garantissant la participation des intéressés. Les questions soulevées par le logement sont étroitement liées à celles de l'atténuation des conséquences des catastrophes en particulier. Concevoir des logements pouvant résister aux catastrophes est un élément essentiel de toute stratégie visant à réduire l'exposition à ces phénomènes. Cependant, lorsqu'il s'agit d'atténuer les conséquences des catastrophes, il faut porter ses regards au-delà de la structure des logements. Le droit de propriété et la sécurité d'occupation jouent un rôle considérable dans l'entretien, la gestion et l'aménagement des logements, notamment dans les zones urbaines.

3. Propriété

La question de la propriété du sol est déterminante : l'accès aux ressources telles que la terre et l'eau est souvent un facteur sous-jacent des conflits. Une bonne compréhension des antécédents doit permettre de remédier aux déséquilibres et aux situations délicates au moyen de systèmes officiels et traditionnels permettant de garantir un accès aux ressources de toutes les communautés et leur utilisation en toute équité. De même, il conviendra de rationaliser les moyens d'attribution des

terres et d'enregistrement des titres de propriété. La sécurité d'occupation, l'accès à la terre et le règlement des différends auxquels cette ressource et sa possession donnent lieu, sont des questions fondamentales à prendre en considération lors des interventions en cas de catastrophes, notamment en ce qui concerne les populations déplacées.

4. Populations déplacées, de l'assisté au partenaire

Vingt-cinq millions de personnes au moins, dans plus de 52 pays, sont déplacées par les violences, les persécutions et/ou les catastrophes mais ne franchissent pas les frontières de leur propre pays². Les personnes déplacées dans leur propre pays constituent la population la plus vulnérable au monde. Elle est souvent sujette à des violences physiques et les femmes et les enfants sont particulièrement exposés car ce sont eux qui ont le plus de chances de tout perdre. Plus important encore, contrairement aux réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays n'ont pas de statut juridique, ce qui exclut toute protection de leur vie et de leurs droits. Les populations qui fuient en masse les zones exposées aux conflits ou aux catastrophes sont souvent des populations déplacées durablement. Ces déplacements entraînent une forme d'insécurité chronique et l'impossibilité de réhabiliter les zones frappées par les catastrophes ou encore l'impossibilité d'un retour en raison d'autres obstacles. L'exemple du conflit au Darfur est significatif. Lorsque l'on cherche à répondre aux besoins immédiats des personnes déplacées, il convient de se pencher sur leurs besoins à long terme, soit à l'endroit où elles se trouvent, soit sur leur lieu d'origine. Au cours de la phase d'intervention après une catastrophe ou un conflit, les populations déplacées sont souvent traitées comme des assistés plutôt que comme des partenaires intervenant dans le processus de redressement. Les populations déplacées seront en fait les ressources humaines appelées à agir après les conflits et les crises.

5. Viabilité

En prenant en compte des principes définissant la viabilité, dès les premiers stades du relèvement des établissements humains, les investissements stratégiques durant les interventions d'urgence peuvent contribuer sensiblement à la mise en place des fondements du développement. Comment favoriser la construction de la paix,

² Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), Groupe des déplacements internes, www.reliefweb.int/idp

l'atténuation de la pauvreté, l'atténuation des conséquences des catastrophes et le développement viable des établissements humains ?

Comment une communauté peut-elle devenir viable ? La notion de viabilité s'articule autour de trois éléments-clés :

- la croissance économique,
- la protection de l'environnement,
- le développement social.

Cela signifie qu'une communauté est un lieu satisfaisant, sûr et salubre pour ses membres auxquels elle donne de véritables moyens pour qu'ils mènent une vie prospère sur un pied d'égalité. Pour accroître la viabilité d'une communauté, comment tenter d'appliquer les six principes établis par les spécialistes à savoir³ :

- Préserver et, dans la mesure du possible, améliorer la qualité de la vie ;
- Rendre l'économie locale plus dynamique ;
- Garantir l'équité sociale ainsi qu'entre les générations ;
- Préserver, et dans la mesure du possible, améliorer la qualité du milieu ;
- Prendre en compte la capacité d'adaptation aux catastrophes et les moyens d'atténuer leurs effets ;
- Prendre des décisions en veillant à parvenir à un consensus et à assurer la participation des intéressés.

6. Développement économique

Favoriser le développement économique, une condition sine qua non au redressement, le partenariat public/privé aussi d'actualité dans les situations de reconstruction : les catastrophes naturelles ou dues à l'homme détruisent les investissements, les infrastructures et les existences. La pauvreté et le manque de ressources accroissent la vulnérabilité, affaiblissent les stratégies d'intervention et retardent le redressement. Une économie locale dynamique est un élément essentiel du redressement et du développement durable, même si le redressement économique est considéré comme l'un des résultats les plus difficiles à obtenir au cours du redressement. En dépit des catastrophes, nombre de communautés disposent de ressources pouvant être exploitées, telles que la disponibilité de matériaux de construction, la présence d'une main-

³ Mileti, Dennis S., *Disasters by Design, A Reassessment of Natural Hazards in the United States*, cité par Nicole SURCHAT VIAL

d'œuvre et, plus important, la volonté des communautés locales et du secteur privé de prendre part au processus de redressement. Relancer la production à petite échelle dans les zones touchées, créer des possibilités d'emploi pour les entrepreneurs locaux et la communauté elle-même – qu'il s'agisse de personnes touchées, déplacées ou des communautés hôtes – et renforcer le secteur local du bâtiment sont autant d'activités contribuant à un redressement durable. Dans l'ensemble, les stratégies de reconstruction des logements, des infrastructures, des installations et des services publics, jouent un rôle fondamental en ce qui concerne le succès des économies locales.

II. Gouvernance et participation

Dans les grands thèmes débattus et relatés cette thématique, on retiendra l'importance centrale de la participation et des nouvelles formes de gouvernance. La question s'est posée de savoir si l'on est en présence d'une dénonciation du modèle de politique traditionnelle « Le rôle surplombant de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurielle et interactive du pouvoir »⁴ ou d'un déplacement des frontières entre secteurs privé et public ? La participation, comme nouvelle forme de gouvernance est apparue une notion à l'intersection de l'économie, de la science politique et de la sociologie.

La notion de gouvernance met l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes. « *Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités* »⁵.

Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Une large place doit être faite à l'espace public, « *celui dans lequel les différentes composantes de la société affirment leur existence, entrent en communication les unes avec les autres, débattent*

⁴ Gaudin, Jean-Pierre, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 51

⁵ MERRIEN François-Xavier, « De la gouvernance et des Etats-providence contemporains », in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 62

*en exerçant leur pouvoir d'expression et de critique*⁶ ». Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels et éventuellement de parvenir à un consensus.

C'est en effet, la capacité des acteurs locaux à construire des alliances conditionne le développement du territoire. Cette capacité peut être positive (gestion de conflits / solidarité / synergies) ou problématique (marginalisation / exclusion), mais explique souvent les différences de résultats entre territoires soumis aux mêmes politiques. Il est particulièrement intéressant de souligner ce phénomène de résilience⁷ des groupes sociaux.

Est-il possible d'inscrire les contradictions, les enjeux, le positionnement des multiples acteurs dans une triple approche?⁸ : la dimension systémique (complexité des problèmes et multiplicité des acteurs confrontés à la nécessité d'agir dans un cadre « simple »), la dimension temporelle (court et long terme), la dimension spatiale (local et global) ? Face à la reconstruction, cette triple dimension revêt un caractère d'autant plus important que la tendance naturelle serait d'agir « vite » et sans référence, non seulement aux groupes concernés, mais également aux objectifs du long terme touchés par la reconstruction. Il est apparu clairement que l'installation d'un système de gouvernance permet de répondre à un besoin et son application, comme il permet de pallier à des dysfonctionnements lorsque les règles gouvernementales ne réussissent plus à gérer une situation donnée.

III. La thématique de la prévention

Si la reconstruction doit être placée dans la perspective du lien avec le développement à long terme en intégrant les principes du développement durable, cela signifie précisément que celui-ci doit intégrer le principe de précaution : lorsqu'il y a présomption raisonnable d'un risque déraisonnable, l'absence de certitude scientifique quant à la réalisation de ce risque ne doit pas être prétexte à retarder l'adoption de mesures visant à limiter ou à éliminer ce risque⁹. Il s'agit donc de ne pas s'abstenir d'agir, simplement parce que le risque n'est pas scientifiquement certain. Cela permettra d'éviter –version faible– des

⁶ Smouts, Marie-Claude, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 90

⁷ Cyrulnik, Boris, *La résilience ou comment renaître de sa souffrance*, Fabert, 2003, p. 45.

⁸ Brodhag, Christian, *Du concept à la mise en œuvre du développement durable*, Vertigo, volume 5, No 2, septembre 2004.

⁹ Hunyadi, Mark, "Le raisonnement et la logique de la précaution, Pourquoi avons-nous besoin du raisonnement de précaution", in *Esprit* 8-9, 2003, pp. 139-162.

conséquences simplement non désirées, ou –version forte– des dommages déraisonnables. Le finalité de la reconstruction, devrait en fait se placer dans l’objectif de Kant « *Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d’une vie authentiquement humaine sur terre* ». Le principe de précaution selon Hunyadi¹⁰ se distingue cependant de la simple prévention. La doctrine commune veut que l’on distingue la prévention de la précaution selon le critère de la nature du risque et de l’incertitude. La prévention a affaire à des risques avérés, clairement identifiés, ceux dont on connaît la probabilité, et la précaution à des risques potentiels, auxquels on ne peut pas ou ne sait pas affecter de probabilité, mais dont on sait qu’ils pourraient être la conséquence de telle action particulière si un événement survenait. Et finalement, il y aurait aussi, les risques dont on ne connaît pas la probabilité de réalisation parce qu’on ne connaît pas le risque lui-même. « Il se pourrait en effet que petit à petit, le principe de précaution nous hypnotise au point de faire de l’évaluation des risques le seul critère de décision politique, comme si les risques étaient le seul aspect sous lequel il faille évaluer une situation d’incertitude »¹¹.

Ce débat relatif à la responsabilisation des acteurs publics face à l’immensité de la tâche qui concerne les catastrophes et les reconstructions a permis de replacer la réflexion dans le contexte général de la politique de la ville et de l’échelle pertinente à laquelle il s’agit de l’aborder. Il serait naïf de croire à l’action fondée d’une somme d’interventions de quartier qui poserait la reconstruction partielle comme pièce du puzzle d’une politique urbaine. La question de la ville doit s’aborder à des échelles larges, au sein des gouvernements concernés. La reconstruction post catastrophe, peut agir comme catalyseur et déclencheur d’une nouvelle responsabilisation des acteurs politiques, mais également de la population, des acteurs concernés dans le sens où l’entend Michel Callon¹²

Conclusion

Les pays ayant une expérience récente des effets des catastrophes naturelles ou causées par l’homme sont plus ouverts au changement, ce qui leur permet d’œuvrer en faveur de l’amélioration des pratiques en matière de gestion des risques de catastrophes. Les tendances actuelles exigent une approche plus globale de la gestion des catastrophes, axée

¹⁰ Hunyadi, Mark, Ibid

¹¹ Hunyadi, Mark, Ibid

¹² Callon, Michel, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001, pp.57-123.

sur l'évaluation des risques et de la vulnérabilité. Les stratégies de gestion des inondations et des situations de sécheresse sont constamment repensées, notamment face à la nécessité de privilégier une mise en valeur durable des ressources et de favoriser une exploitation intégrée et plus judicieuse des ressources disponibles. Une telle évolution est fondée sur l'anticipation ; il s'agit de laisser les collectivités locales faire leurs choix, de promouvoir leur résilience face aux catastrophes, d'améliorer leur capacité d'adaptation socio-économique et de garantir l'égalité entre les hommes.

Exemple éloquent, en mars 2003, le Ministère japonais des terres, de l'infrastructure et des transports a dressé une carte des risques d'inondation dont l'*Asian Disaster Reduction Center (ADRC)** s'est servi pour mettre au point un exercice sur la cartographie des risques à l'échelon des collectivités. L'outil a été élaboré pour sensibiliser le public, inciter les collectivités à participer activement au processus et assurer une évacuation en douceur lorsqu'une inondation ou une catastrophe est imminente. Pour faire prendre conscience aux collectivités des risques qu'elles doivent assumer, l'ADRC a lancé des exercices où les populations locales, avec l'aide d'experts et de représentants des autorités locales, produisent des cartes des risques courus par les communautés dans lesquelles elles vivent et discutent d'éventuelles contre-mesures¹³

Le jour où un désastre raze certaines villes de la carte, faut-il obligatoirement la reconstruire ? Et si oui, où faut-il reconstruire ? Les villes naissent de la nécessité de rassembler pour faire des choses ensemble dans un endroit particulier à un moment particulier. Quelques siècles plus tard, si ces conditions disparaissent, elles peuvent continuer à vivre un temps, sans raison véritable d'être. Mais alors si un jour un désastre les raze de la carte, peut-être faut-il se poser la question de la pertinence de son existence dans la forme, la localisation ? L'urbanitaire se propose de se poser ces questions dans un agencement participatif qui ne laisserait pas la réponse aux seuls spécialistes, ni eux seuls politiciens, gageant que la question est trop importante pour faire l'économie d'associer les vrais concernés : les habitants. Même dans l'urgence, il est important de prendre son temps, les décisions à prendre auront des impacts sur le long terme.

¹³ Pour de plus amples informations, s'adresser à M. Satoru Nishikawa, directeur exécutif de l'Asian Disaster Réduction Center. E-mail : nishikawa@adrc.or.jp Site Web : <http://adrc.or.jp> <http://www.unisdr.org/eng/media-room/point-view/2005/Risk-management-water-related-hazards-french.pdf>. Consulté le 14 septembre 2009

Notes Bibliographiques

Brodhag, Christian, *Du concept à la mise en oeuvre du développement durable*, Vertigo, volume 5, No 2, septembre 2004

Gaudin, Jean-Pierre, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998

Merrien, François-Xavier, « *De la gouvernance et des Etats-providence contemporains* », in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998

Mileti, Dennis S., *Disasters by Design, A Reassessment of Natural Hazards in the United States*, Washington, D.C., Joseph Henry Press, 1999

Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), *Groupe des déplacements internes*, www.reliefweb.int/idp.

Hunyadi, Mark, "Le raisonnement et la logique de la précaution, Pourquoi avons-nous besoin du raisonnement de précaution", in *Esprit* 8-9, 2003

ONU-Habitat, Rapport du Conseil d'administration du programme des Nations Unies pour les établissements humains, 20e session, 4-8 avril 2005, Nairobi, Kenya (A/60/8), (<http://www.unhabitat.org/>)

Smouts, Marie-Claude, *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales*, in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998

Cyrulnik, Boris, *La résilience ou comment renaître de sa souffrance*, Fabert 2003

Thèses

Surchat Vial, Nicole, « ville, développement durable et urbanitaire », thèse de doctorat de l'Institut d'Architecture de l'Université de Genève, soutenue le 11 janvier 2006

Sites Web

<http://www.unisdr.org/eng/media-room/point-view/2005/Risk-management-water-related-hazards-french.pdf>

http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,40,3,20060519144148-FZ/1_these-SurchatVialN.pdf