

POUR UNE RÉSILIENCE DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES



Entre 2000 et 2030, la surface urbaine triplera, passant de 400 000 km² à 1,2 million de km² (*Karen C. Seto, Burak Güneralp and Lucy R. Hutyra, Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools, 2012*). Les villes et les territoires font aujourd'hui face à des crises polymorphes de plus en plus nombreuses : catastrophes naturelles, technologiques, crises économiques et sociales, conflits armés, pénuries des ressources naturelles... Les perturbations sont susceptibles d'affecter le fonctionnement des villes et des territoires dans toutes leurs dimensions : population (santé, bien-être, alimentation), infrastructures et réseaux (disparition ou dégradation de services, adaptation des services informels), écosystèmes (raréfaction des ressources, pollutions)... L'exposition aux aléas sera accrue avec les impacts du changement climatique, celui-ci aggravera des risques préexistants (zones côtières, zones inondables ou sujettes aux mouvements de terrain) et en fera apparaître de nouveaux (déplacements de populations liés à la raréfaction de ressources, réfugiés climatiques). D'autres facteurs peuvent amplifier la vulnérabilité des populations notamment les crises politiques, institutionnelles et sécuritaires, les difficultés économiques, l'accroissement des inégalités sociales et spatiales.

Les chocs brutaux comme les mutations lentes mettent en évidence des vulnérabilités et des fragilités. La notion de résilience renvoie à la capacité des populations, des autorités locales et de l'ensemble des acteurs à anticiper et prévenir les risques, à s'adapter ou à se relever lors de chocs en identifiant des opportunités pour adapter les modes de développement, tout en préservant ce qui fait sens localement. Lors de chocs, la résilience d'un territoire se mesure à sa capacité à évoluer vers un nouvel état d'équilibre dynamique construit collectivement, en rétablissant ses fonctionnalités techniques, en préservant et reconstituant son écosystème, en renouvelant les équilibres sociaux.

ORIENTATIONS FRANÇAISES EN FAVEUR D'UNE RÉSILIENCE URBAINE

La résilience peut contribuer à renforcer la cohésion sociale et la solidarité envers les plus vulnérables, et la responsabilité de nos sociétés actuelles à l'égard des générations futures. Dans cet objectif, il est recommandé aux autorités locales de :

Orientation 1 :

Impliquer les populations, assurer la cohésion sociale

Les populations, bénéficiaires des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire, peuvent être actrices d'une résilience collective. De nombreux exemples montrent que les initiatives citoyennes sont basées sur

l'autonomie, l'altruisme et l'échange. Ce constat ne doit néanmoins pas justifier un abandon de la part des autorités nationales comme locales.

Plus particulièrement en période d'incertitude ou de chocs, la population est une priorité pour les services de secours (informations, alertes) mais aussi un vecteur d'entraide. La circulation de l'information, notamment à travers les réseaux sociaux et les plateformes collaboratives, est cruciale afin de connaître la situation sur le terrain et mettre en place des réponses adaptées. Au-delà de la période de crise, les autorités locales doivent pérenniser cette solidarité afin de mobiliser les dynamiques et les dispositifs existants (inter-communalités, réseaux de solidarités, relais d'opinion et leaders non institutionnels), mutualiser les actions et installer des relations de confiance. Un exemple est donné en Haïti où la mise en place de comités d'eau délivrant un service géré de façon communautaire a engendré une lisibilité plus forte du service public, et des communautés plus résilientes qui ont mieux réagi après le tremblement de terre de 2010.

Sur le long terme, les autorités locales doivent baser leurs actions sur la connaissance des territoires, la culture, les interactions sociales ou encore l'apprentissage. L'implication des populations autour des autorités locales participe à la cohésion et à la structuration sociale du territoire dépassant ainsi les dynamiques communautaires ou les solutions exclusivement basées sur l'innovation technologique. En particulier, les dispositifs de concertation doivent prévoir des mesures particulières en direction des populations les plus démunies, en complétant les outils traditionnels par des pratiques innovantes.

Orientation 2 :

(Re)construire une mémoire commune

Entretenir une mémoire et construire une culture du risque et de l'aléa chez tous les acteurs du territoire est indispensable pour améliorer la perception des chocs et de leurs impacts et ainsi enclencher une dynamique de résilience. Par exemple, des mémoriaux ou des infrastructures urbaines incluant des fonctions éducatives ou récréatives peuvent être construits. Outre la création d'une identité commune des habitants d'un territoire, la mobilisation des connaissances des populations permet d'introduire des changements de pratiques voire un

engagement citoyen. La construction de cette mémoire du risque se fait par une implication des communautés tout au long du processus, de l'identification à la mise en œuvre des actions. Par exemple, une construction collective du risque peut se traduire par une cartographie participative des risques ou la mise en place de focus-groupe avec les organisations communautaires de base et les « anciens » sur un territoire délimité.

Orientation 3 :

Développer les capacités des acteurs et réduire les inégalités

Développer les capacités des populations - capacités effectives et potentielles - par des actions de proximité est essentiel pour favoriser l'engagement citoyen et développer des comportements adaptés au contexte.

La coopération entre acteurs locaux, nationaux et internationaux, publics et privés, et le recours à l'expertise scientifique, l'implication des citoyens sont au cœur de toute stratégie de résilience. La résilience urbaine repose sur une approche transversale et requiert des compétences diverses relevant de l'urbanisme, de l'architecture, de l'ingénierie, de l'économie, des sciences sociales, de l'histoire et de la géographie, de l'écologie ainsi que la connaissance du territoire par les communautés. Les échanges et la co-construction du savoir et des décisions sont porteurs d'innovation.

Orientation 4 :

Articuler les différentes échelles

Au-delà du niveau local, la coordination des actions implique de veiller à une articulation des politiques nationales et à une répartition claire des responsabilités entre les différents échelons. Les mesures améliorant la résilience nécessitent des capacités techniques (production de données, dispositifs de gestion de crise, gestion des services urbains) et des moyens financiers pour mettre en œuvre des stratégies de résilience urbaine. Ces dispositions sont d'autant plus importantes dans des contextes où les processus de transfert de compétences aux autorités locales sont limités et où les collectivités sont exposées de façon différenciée aux risques et sont

inégalement dotées de ressources pour y faire face.

Le cadre réglementaire contribue à limiter l'exposition des populations aux risques : normes de construction, occupation des sols, définition de zonages, encadrement du marché foncier, protection et sauvegarde du patrimoine local, mesures incitatives en faveur d'implantations résistantes. Faire respecter les réglementations en matière d'aménagement et d'environnement pour les nouveaux projets est un enjeu pour les autorités locales qui doivent en même temps éviter de trop standardiser les réponses au détriment de l'innovation et de la contextualisation des projets. Il est donc fondamental d'impliquer les communautés, relai local facilitant la mise en œuvre, dès la construction des différents outils.

Repenser le cadre réglementaire pour construire une stratégie de résilience efficace permet d'articuler un socle réglementaire valable pour tous les territoires et des adaptations « sur-mesure » prenant en compte certaines spécificités.

Cette approche intégrée inscrit la ville dans un territoire plus vaste, en créant ou recréant des liens avec les périphéries et les zones rurales. L'articulation des échelles permet une contextualisation des actions en même temps qu'une intégration dans une stratégie plus large, au niveau régional ou national afin de proposer un fonctionnement plus harmonieux et équilibré du territoire.

Orientation 5 :

Planifier pour anticiper les évolutions urbaines

Dans un processus de planification urbaine stratégique, les autorités responsables intègrent les servitudes liées aux risques et aléas en amont et changent ainsi leur approche du risque pour en tenir compte.

L'enjeu réside dans la capacité à intégrer de manière prospective et collective la reconstruction et la réhabilitation ou l'adaptation dans la réflexion avant même la survenue d'un choc ou d'une catastrophe. L'objectif pour les autorités locales est de mettre en place des actions afin d'accompagner la capacité de rebond des acteurs et du territoire : résistance et reconstruction mais aussi adaptation et innovation.

Développer des dispositifs de gestion des données

L'anticipation nécessite de s'appuyer sur des dispositifs de gestion des données centralisées et de systèmes d'alertes précoces ainsi que sur des exercices de simulation dynamique. Disposer de tels outils permet de renforcer la connaissance du territoire et d'aider à la planification et à la décision. Il est nécessaire de prévoir différents scénarios (période normale, période de crise, post-crise). En parallèle, les capacités techniques et scientifiques doivent être renforcées. Enfin, les exercices de prospective sont indispensables pour projeter le territoire dans différentes stratégies.

Les nouvelles technologies, liées notamment aux systèmes d'information géographique, apportent des outils nécessaires à l'expérimentation de l'approche systémique et son opérationnalisation.

La planification intégrée, colonne vertébrale de la ville résiliente

La planification permet de mettre en place des solutions évolutives sur le long terme : intégration de la nature en ville et filières alimentaires locales, préservation de la culture, nouveaux modes d'organisation et de construction de l'urbain, protection des zones à risques et réhabilitation in situ, voire déplacement et relogement des populations lorsque toutes les solutions, y compris celles qui comportent des investissements importants, ont été étudiées. L'enjeu de préserver la nature en ville peut permettre, outre les impacts positifs sur l'environnement (meilleure infiltration de l'eau et diminution du risque d'inondations, maintien de la biodiversité), d'améliorer le bien-être des habitants en matière de santé, de diminution des îlots de chaleur et par la génération de liens sociaux. Une approche intégrée du développement urbain doit permettre également l'articulation entre les actions entreprises en temps d'urgence et les actions structurantes pour le territoire. Dans l'urgence, il est primordial de conserver une planification flexible et évolutive des actions afin de ne pas exacerber des tensions, que celles-ci soient existantes ou bien potentiellement générées par des décisions et dispositions relevant uniquement du temps de l'urgence.

Investir dans des infrastructures résilientes

Le système urbain comprend une dimension physique (infrastructures et équipements) et une dimension spatiale (voirie, réseaux divers, planification). Les chocs peuvent produire des réactions en chaîne, qui par le dommage ou la destruction d'espaces publics (infrastructures, équipements communautaires) impactent le bien-être des populations, le tissu social, les activités économiques. Dépassant une vision sectorielle des crises, l'approche par la résilience urbaine décroïssonne les secteurs. Investir dans des infrastructures réduisant les risques (réseaux d'évacuation ou bassin de rétention pour éviter les inondations par exemple) permet de minimiser les incidences en cas de chocs mais surtout d'assurer la continuité des services urbains quel que soit le contexte.

Intégrer les quartiers précaires dans la planification urbaine

Les habitants des quartiers informels représentent parfois la moitié, voire plus, de la population urbaine de certaines villes du Sud. Situés dans des zones souvent fortement exposées aux aléas climatiques (inondations, tremblements de terre, glissement de terrain, sécheresse, etc.), leur vulnérabilité est accrue par la précarité des constructions, les difficultés d'accès aux services et par l'insécurité foncière. Une approche de la résilience des quartiers précaires doit être pensée de pair avec celle de leur intégration et de la place de leurs habitants dans la ville. Elle implique d'intervenir sur leur accessibilité (voies de circulation, transports par exemple), l'accès aux services (eau et assainissement, éducation, etc.), l'amélioration de la construction, et la préservation et la gestion des ressources naturelles (préservation d'espaces perméables, développement de la végétation). Un aspect important concerne la résilience sociale observée dans ces quartiers : mobilisation des différents réseaux sociaux (voisinage, famille, association), techniques traditionnelles de construction, activités économiques. Toute démarche de réduction de vulnérabilité doit l'identifier afin de la prendre en compte et de la valoriser. La réduction de la vulnérabilité des quartiers précaires doit viser une amélioration sur les plans fonciers, sociaux et économiques, amélioration devant être perceptible à court terme pour favoriser l'engage-

ment des populations concernées et pour s'assurer de répondre à leurs besoins réels. En intégrant ces quartiers dans la planification urbaine et territoriale, les autorités locales renforcent leur résilience sur le long terme.

Des enjeux supplémentaires, en termes de règles adaptées aux différents types d'occupation informelle, d'appui et de sensibilisation des populations, s'ajoutent à ces dispositifs opérationnels.

Orientation 6 :

Accompagner les politiques de résilience urbaine

Pour favoriser les investissements en faveur d'une plus grande résilience urbaine, les partenaires doivent coordonner leurs actions autour des politiques urbaines élaborées par les autorités locales.

Afin de limiter les interventions ex post et les aides humanitaires dans des contextes d'urgence et de reconstruction, les bailleurs de fonds peuvent proposer des lignes de crédit en faveur de l'application de mesures limitant les risques et les vulnérabilités, de l'adaptation des territoires et de l'intégration préventive de la résilience, ou de renforcement d'une gouvernance démocratique locale, le plus en amont possible. Plus particulièrement en matière de changement climatique, une solidarité renforcée au niveau international avec les territoires et les populations les plus vulnérables est nécessaire pour financer, via des subventions, des actions d'adaptation dans les pays les moins avancés (PMA).

Interagir entre pairs, notamment par des échanges entre autorités locales, autour de défis urbains communs est facteur de transfert de compétences. Afin d'améliorer l'impact des projets locaux de résilience, les agences d'assistance technique peuvent appuyer les autorités locales dans leurs missions à travers un renforcement de leurs capacités. De par leur expérience d'accompagnement des processus de résilience sociale, les organisations de la société civile peuvent offrir une assistance technique de qualité. Elles ont souvent une bonne connaissance des contextes locaux, font preuve d'une grande réactivité et peuvent jouer un rôle d'intermédiaire avec les autorités locales ou nationales.