



HAL
open science

Des villes sous influence

François Mancebo, Lauren Andres

► **To cite this version:**

François Mancebo, Lauren Andres. Des villes sous influence : Gestion des risques et des catastrophes : des représentations à l'action. *Vues sur la Ville*, 2006, 16, 8 p. halshs-00122605

HAL Id: halshs-00122605

<https://shs.hal.science/halshs-00122605>

Submitted on 10 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des villes sous influence. Gestion des risques et des catastrophes : des représentations à l'action

**François MANCEBO
Lauren ANDRES**

Depuis que l'être humain regroupe son habitat et ses activités, le risque l'accompagne. Progressivement la nature des risques urbains et leurs conséquences se sont diversifiées, tout comme les réactions des hommes. L'exposition des villes aux risques est maximale. De nos jours, tout particulièrement dans les sociétés industrialisées, le risque urbain est complexe, à la fois naturel, technologique, sanitaire, biologique ou encore terroriste. Mais il est toujours anthropique, en ceci que les sociétés —ne serait-ce que par leur décision de s'installer ici plutôt qu'ailleurs— en sont *in fine* la cause. Ce n'est pas le cyclone Katrina qui a dévasté la Nouvelle-Orléans, ce sont les inondations qui ont suivi l'effondrement des levées. Or ces inondations ne se sont produites que par suite de la combinaison de toute une série de facteurs : la non-prise en compte d'une information régulatrice existante ; les défaillances dans le système d'alerte et dans les procédures d'évacuation au moment de la catastrophe ; enfin et surtout les conséquences d'un urbanisme aberrant construisant une ville entière sous le niveau de la mer (Mancebo F., 2006 – 1).

Tout espace urbain peut s'interpréter comme un système dynamique, formé par une multitude d'écosystèmes avec leurs flux d'énergie, de matière, d'information, et habité par des sociétés qui interprètent, transforment, s'approprient ces multiples systèmes (Mancebo F., 2003). Les espaces urbains, caractérisés par une accumulation d'hommes et d'activités, sont fragilisés par rapport à des risques d'autant plus variés et aux conséquences d'autant plus dramatiques que la population est plus dense. Plus il y a de personnes susceptibles d'être touchées, plus une catastrophe fera de dommages et de victimes (Dubois-Maury J., Chaline C., 2002).

En cela, le risque interroge les politiques d'aménagement et, par delà, la durabilité ; il paraît en effet difficile de penser durablement un territoire sans tenir compte des catastrophes possibles : l'insoutenabilité d'une ville n'est-elle pas un risque en soi (Mancebo F., Andres L., 2006) ? Se pose alors la question du positionnement des acteurs et de leur marge de manœuvre selon la façon dont ils estiment l'exposition le risque, sa probabilité d'occurrence et surtout son acceptabilité.

L'acceptabilité du risque urbain : catastrophes et vulnérabilités.

D'une manière générale, le risque est "acceptable" si sa probabilité d'apparition ou ses dommages sont très faibles par rapport aux bénéfices sociaux et économiques escomptés [Veyret Y., 2003]. On ne peut l'évaluer qu'en anticipant sur l'ampleur de la probable catastrophe.

Si le risque est une probabilité, la catastrophe en est sa traduction caractérisée par la destruction de biens matériels (dimension économique et sociale), les pertes humaines et la dégradation irréversible d'écosystèmes. Ces trois impacts sont souvent simultanés. Toute catastrophe interrompt le fonctionnement d'une société qui ne peut la surmonter avec ses moyens. Elle constitue donc une "crise".

Toute catastrophe est ambivalente :

-C'est souvent elle qui permet de prendre conscience du risque et d'en entretenir la mémoire. Ce qui pose le problème du décalage temporel entre le risque et la catastrophe : ainsi le séisme de Bâle en 1356 dont la période de retour serait entre 1500 à 2000 ans sera-t-il encore en mémoire dans 1000 ans ?

-Elle a de nombreux effets bénéfiques (cendres basiques fertilisant les sols dans le cas de certaines éruptions, activités et investissements de reconstruction). De plus, ces effets sont éminemment subjectifs : le tremblement de terre de Kobe au Japon a-t-il été une catastrophe pour les ports à conteneurs concurrents ?

Mais, la catastrophe en elle-même ne suffit pas à estimer l'acceptabilité d'un risque : tout dépend de la vulnérabilité ou plutôt des vulnérabilités. En effet, pour une même catastrophe, les conséquences seront différentes selon la qualité du bâti et sa configuration (vulnérabilité physique). Pour une même vulnérabilité physique, elles varieront selon l'état de santé de la population, sa capacité financière à éponger les pertes ou à quitter le lieu du sinistre, sa capacité intellectuelle à anticiper la catastrophe ou à mettre en œuvre une stratégie de sortie de crise (vulnérabilité sociale). Dans le même ordre d'idées se distingue une vulnérabilité économique, lorsque des entreprises sensibles ou employant une importante main d'œuvre salariée sont détruites.

Risques et inégalités territoriales et sociétales

La vulnérabilité est donc le degré auquel une communauté est exposée lorsque la catastrophe se réalise. C'est là qu'on peut *in fine* déterminer l'acceptabilité d'un risque urbain. Elle varie spatialement et selon les catégories de population. Cela induit une question : les risques urbains renforcent-ils ou non les inégalités territoriales ?

En général, face à la catastrophe, tous les territoires ne sont pas égaux : les impacts varient selon des critères sociodémographiques, économiques, culturels, éducatifs (état de santé, capacités financières, mise en œuvre d'une stratégie de sortie de crise,...). Par exemple, plus les bâtiments sont de mauvaise qualité, plus les populations sont pauvres et peu instruites, plus la catastrophe fait des dégâts.

Ces inégalités sont renforcées par le fait qu'après une catastrophe, le choix résidentiel conserve la mémoire de celle-ci. Les personnes les plus pauvres étant reléguées dans les espaces les plus exposés. Cela vaut d'ailleurs pour toutes contraintes environnementales. Le cas de Saint-Denis (nord de Paris) qui concentre historiquement installations industrielles dangereuses, grandes infrastructures et surabondance de logements sociaux est typique.

Mais il convient de se méfier des clichés. Ainsi lors du séisme de Mexico en 1985 la grande majorité des décès a eu lieu dans les immeubles cossus du centre ville à structure béton-acier, dans les hôtels à vocation touristique, dans les hôpitaux et dans les quartiers historiques en voie de gentrification au cœur du bassin alluvial. Par contre, les millions de personnes vivant dans des conditions d'extrême pauvreté au sein de "colonias irregulares" n'ont pas beaucoup souffert. Éloignées du centre de l'agglomération, ces dernières sont assises sur des sols plus durs, moins sensibles aux vibrations. Elles sont aussi composées de maisons basses, légères, construites de brique et de broc avec des pierres et de la maçonnerie de récupération, qui ont mieux résisté aux secousses et ont causé moins de victimes en cas d'effondrement (Mancebo F., 2006 – 2).

Quelle politique de gestion des risques urbains ?

Une gestion rationnelle et efficace du risque urbain dépend de dispositifs d'information, de paramètres déterminant l'acceptabilité, de l'anticipation des réactions des populations et de la connaissance des moyens disponibles (financiers et techniques) (Renda-Tanali I., Rubin C., 2006). De là, découlent des actions techniques mais aussi politiques, qui visent (1) à prévenir de manière active et passive l'aléa (le diminuer, l'empêcher), (2) à réduire l'exposition et les impacts du risque, (3) à gérer la catastrophe en identifiant les signes avant-coureurs et en mettant en place un système d'alerte caractérisant les "conditions critiques".

Concrètement, trois démarches sont impératives : (1) établir des mesures organisationnelles, des plans opératoires post-catastrophe, des garanties concernant les ressources disponibles (financières, d'approvisionnement,...) ; (2) développer des procédures d'alerte incluant des plans d'évacuation et de minimisation des dommages matériels (système de prévisions signalant les conditions critiques) ; (3) informer sur l'existence des risques et les prendre en compte dans les documents d'urbanisme et de planification.

La mise en œuvre d'une telle politique est souvent rendue difficile par l'inadéquation entre le temps du mandat électif et celui du risque (plus long et incertain) et est liée à des lobbyismes électoraux et économiques. S'y ajoute un second écueil : la subjectivité des acteurs en charge de la décision et les dérives inhérentes aux représentations du risque parmi la population. Ce dernier point, qui touche aux représentations, est essentiel car il existe chez les personnes exposées ou non, un décalage important entre la perception du danger réel et du danger perçu. Lors du cyclone Katrina, les populations bloquées se sont réfugiées dans des quartiers de bureaux, en apparence plus "sûrs" alors que ces zones récemment construites étaient les plus exposées donc les plus inondées. Rumeurs, peurs infondées, déformations de la réalité, peuvent instrumentaliser ce décalage (Mancebo F., 2006 – 3).

La prise en compte des figures de la peur, à la fois émotion primitive, physiologique, et construction théorique complexe [Rey H., 1996], est essentielle dans la gestion du risque urbain. Mises en scène socialement, les peurs collectives plus ou moins récurrentes délivrent des informations sur les représentations et les valeurs de nos contemporains. Facteur de troubles, mais aussi de régulation, la peur constitue une ressource. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle est si souvent instrumentalisée par les acteurs locaux, nationaux et les groupes de pression [[http://www.pacte.cnrs.fr/ Recherche /Alerte /index.htm](http://www.pacte.cnrs.fr/Recherche/Alerte/index.htm)].

Pour conclure : penser le risque dans une ville durable

La gestion des risques urbains va de pair avec une planification durable de la ville. Si les territoires urbains sont propices à l'effet "domino" (une catastrophe en déclenche une autre), la concentration d'équipements et de moyens favorisent leur gestion. Dès lors, l'étalement urbain, consommateur d'étendue et d'espaces naturels et agricoles, contribue à fragiliser les systèmes urbains vis à vis des risques. Avec l'accroissement de l'étendue spatiale urbain s'est accrue la vulnérabilité de ces territoires.

Aujourd'hui, de nombreuses communes se voient contraintes dans leur développement. La meilleure connaissance des aléas ayant rendu un certain nombre de terrains inconstructibles, du fait de leur exposition au risque. De nombreux terrains de communes du Sud-Grenoblois telles Vizille et Bourg d'Oisans (Isère-France) sont ainsi gelés depuis 4 ans dans l'hypothèse d'une crue centennale de la Romanche. Pour gérer financièrement ces actions préventives, il s'agit pour ces communes de reconquérir le contrôle du foncier existant afin de se reconstruire sur elle-même, quelles que soient par ailleurs les réponses techniques qui pourront être apportées (rehaussement des digues par exemple). Le risque favorise cette maximisation du foncier disponible et mutable. Cet impératif va dans le sens d'un développement durable, par la formation d'une ville plus compacte et intégrant ses multiples vulnérabilités dans ses politiques urbaines.

Bibliographie indicative :

<http://www.pacte.cnrs.fr/Recherche/Alerte/index.htm>

Dubois-Maury J., Chaline C. (2002), *Les risques urbains*, collection U, Armand Colin, Paris

Mancebo F. (2003), *Questions d'environnement pour l'aménagement et l'urbanisme*, Editions du Temps, Nantes

Mancebo F. (2006 - 1), "Vous avez dit risques "naturels" ? Catastrophes en milieu urbain : le cas de la Nouvelle-Orléans", Colloque international de l'UMR 6554 LETG, *Interactions nature-société, analyses et modèles*, Université de Nantes, La Baule.

Mancebo F. (2006 - 2), "Représentation des risques et politiques d'aménagement dans l'agglomération de Mexico", *La montagne insoutenable ? Alertes et risques en milieu urbain*, *Revue de Géographie Alpine* (en cours).

Mancebo F. (2006 - 3), *Le développement durable*, collection U, Armand Colin, Paris

Mancebo F., Andres L. (2006), *La montagne insoutenable ? Alertes et risques en milieu urbain*, *Revue de Géographie Alpine* (en cours)

Renda-Tanali I., Rubin C. (2006), *Catastrophic Event Prevention Planning*, Corinthian

Rey H. (1996), *La peur des banlieues*, Presses de Sciences Politiques, Paris

Veyret Y. (2003), *Les risques*, SEDES, Paris.