

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Mancebo

Prénom : François

Institution ou entreprise : Université de Reims Champagne-Ardenne

Axe(s) :

- Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Intitulé de votre contribution : Repenser les pratiques de l'aménagement urbain dans l'après Covid-19

Résumé de votre contribution :

Cette contribution examine dans un premier temps ce que la pandémie actuelle doit aux modes d'urbanisation et à la place de l'urbain dans le monde, pour proposer dans un second temps d'autres pratiques d'aménagement et d'autres principes d'urbanisme —à travers l'aménagement adaptatif— pour après la crise.

Repenser les pratiques de l'aménagement urbain dans l'après CoVid

François Mancebo

Professeur des universités Aménagement, urbanisme, développement durable
Université de Reims Champagne-Ardenne – IATEUR/CRDT
Lead Faculty du GRP Earth System Governance.
Email francois.mancebo@univ-reims.fr
Tél. : 06 12 53 74 46

Résumé

Cette contribution examine dans un premier temps ce que la pandémie actuelle doit aux modes d'urbanisation et à la place de l'urbain dans le monde, pour proposer dans un second temps d'autres pratiques d'aménagement et d'autres principes d'urbanisme —à travers l'aménagement adaptatif— pour après la crise.

Mots-clés

Adaptive planning, aménagement urbain, catastrophes, co-construction, durabilité importée, information régulatrice, pandémies, politiques publiques, *wicked problems*

Ce n'est pas le Covid-19 qui met à genoux l'économie mondiale, c'est la peur. C'est-à-dire l'anticipation d'une catastrophe dont l'impact attendu est amplifié par les médias et les réseaux sociaux. Ce n'est pas le virus qui se propage tout seul, ce sont ses porteurs humains hyper-mobiles par rapport au siècle précédent qui favorisent son expansion — d'où les mesures de confinement. Ce n'est ni le virus, ni sa vitesse de propagation¹, ni la peur, ni la détérioration de l'économie² qui tuent, ce sont des défaillances en chaîne des systèmes d'alerte dans la plupart des pays. Ce sont, à une plus grande échelle de temps, des pratiques d'aménagement aberrantes dont la toute première a été de laisser prospérer des mégapoles hyper-connectées entre lesquelles circulent des flux massifs de biens et de personnes, et qui concentrent près de 70 % de la population mondiale. Wuhan en est un exemple, New York —très touché par le virus— aussi, la Région Parisienne également. Rappelons que les élevages intensifs et les marchés de gros à vocation mondiale, de même que les gigantesques hubs de transport, offrent aux agents infectieux l'opportunité de développer de nouvelles chaînes de transmission homme/animal et homme/homme.

Ces mégapoles ne sont durables à aucun titre, quelle que soit la "couche de vert" (parcs, pistes cyclables, *smart grids* etc.) dont on les habille (Ascher F., 2008). En effet, les villes ne peuvent exister qu'en reportant sur des espaces voisins ou éloignés les contraintes de leur fonctionnement : transfert des activités polluantes ou encombrantes, exil d'une partie de la population "indésirables" parce que trop pauvre par exemple, et captation en retour les ressources de ces espaces (eau, énergie, matériaux de construction, force de travail

¹ Freiner la vitesse de propagation permet de retarder et d'"aplatir" la courbe des contaminations, ce qui est une bonne chose en soi, mais ne devrait affecter en rien le nombre total de personnes contaminées au final, sauf à trouver un remède —vaccin ou médicament— entre temps.

² Pour l'instant, du moins. Il est probable que la situation se prolonge, elle pourrait être à l'origine de bouleversements politiques abrupts et d'émergence de grande pauvreté chez des personnes sans emploi.

des fameux indésirables). Elles sont en situation de "durabilité importée" pour reprendre les termes de David Pearce et Anil Markandya (Pearce et al., 1989). Elles sont le parangon de structures dissipatives éloignées de l'équilibre dans le sens d'Ilya Prigogine (Prigogine I., 1997), et en tant que telles sujettes à des changements irréversibles et brutaux. Ces considérations entraînent plusieurs conséquences, développées dans cette contribution.

1. Les catastrophes n'ont rien de naturel, en général

Microbes, bactéries et virus n'ont pas pour cause l'action humaine, même si leur forme, leur expression et leur mode de propagation peuvent en être affectés. Ces pathogènes sont donc bien naturels (Ingold T., 2013). Cependant la pandémie n'a rien de naturel. Ses effets catastrophiques dépendent de la manière dont les hommes aménagent leur espace de vie ou plus exactement du risque qu'ils acceptent de prendre volontairement ou non, consciemment ou non : choix sociétaux et choix institutionnels d'urbanisation, choix individuels cumulatifs d'y habiter (Demortain D., 2020). D'ailleurs toute catastrophe dite "naturelle" est, au fond, une catastrophe "humaine" en ce qu'elle résulte de choix d'exposition ou non à l'aléa (Gilbert C., 2003). Si les phénomènes naturels affectent les écosystèmes, les catastrophes affectent les environnements.

L'environnement, loin d'une transcendance s'imposant d'elle-même, est construit par les sociétés (Berleant A, 2010). Si les écosystèmes existent *per se*, avec leurs flux de matière, d'énergie et d'information plus ou moins régulés selon des lois biophysiques et biochimiques, l'environnement est la manifestation de la manière dont l'humanité négocie sa survie au sein de ces écosystèmes. L'être humain se fait une représentation des écosystèmes qu'il habite et la nomme "environnement" à partir des usages dont les ressources sont l'objet (prélèvements (utilisation de l'air, des eaux, des minéraux), apports (pollution), modifications de structure (habitat, transports)) (Mancebo F., Sachs I., 20015). Pour cette raison, ce que les sociétés humaines perçoivent de leur environnement résulte d'un travail de négociation sur l'acceptabilité du risque et d'interprétation du réel (Mancebo F., Salles S., 2020). Et dans l'estimation de ce qu'il est convenu de nommer l'"acceptabilité du risque" (Boissonade J. et al., 2016), ceux qui décident ne sont pas nécessairement qui sont ensuite le plus exposé, comme j'ai pu le montrer dans le cas du cyclone Katrina en 2005, ou du tremblement de terre de Mexico en 1986 (Mancebo F., 2006 et 2007). Cela est véritablement perceptible à l'occasion de procédures imposées par l'urgence, qui font voler en éclat les codifications relationnelles.

Une analyse coûts-avantages

Derrière toute pandémie comme toute catastrophe se cache souvent, soit une analyse coûts-avantages qui a mal tournée, soit un choix délibéré bénéficiant certains acteurs ou groupes sociaux au détriment d'autres. Ce n'est pas du cynisme, mais la simple prise de conscience que cette catastrophe est fondamentalement humaine. D'où l'importance de décrypter les critères de choix qui ont conduit à la catastrophe, les bénéfiques attendus et les bénéficiaires, les risques encourus, les victimes éventuelles, l'équité des régimes de responsabilité établis en cas d'occurrence de la catastrophe (Slovic P., 1987).

Qualifier une catastrophe de "naturelle" présente un grand avantage. Cela jette un voile pudique sur les dysfonctionnements et les responsabilités humaines (Jeudy H. P., 1990). Lorsque des mesures de confinement donnent lieu à un exode massif des urbains vers les

espaces ruraux voisins, qu'est-ce que cela nous dit sur les rapports entre centre urbains et périphéries ? Lorsque des urbains partent à l'étranger dans un premier temps pour échapper à la pandémie, pour ensuite se bousculer dans les aéroports en demandant à être rapatriés lorsque le virus a atteint leur lieu d'exil, qu'est-ce que cela nous dit sur le rapport de consommation de l'occident au reste du monde ? N'aurait-il pas été possible d'anticiper ces phénomènes ?

Le rôle oublié de l'information régulatrice

Une clé de compréhension des catastrophes, consiste à examiner la place accordée à l'information fonctionnelle et celle accordée à l'information régulatrice dans les politiques publiques, en amont de la crise (Raffestin C., 2006). L'information fonctionnelle concerne la mise en valeur des ressources territoriales et les fonctionnements systèmes techniques. Elle inclut des systèmes de normes techniques, des connaissances scientifiques opératoires, des référents culturels, etc. L'information régulatrice, quant à elle, concerne la pérennité du système urbain concerné, dans l'objectif de minimiser les perturbations et les déséquilibres. Elle est composée de valeurs, de codes et de réseaux sociaux, de la mémoire des sociétés, mais aussi de la transposition analogique d'événements ayant déjà eu lieu "ailleurs" ou de connaissances acquises (simulations, études prospectives, modélisations) permettant d'envisager l'avenir. Sans information régulatrice, une société est condamnée à se détruire ainsi que le montre l'histoire jonchée de civilisations disparues parce qu'elles n'ont pas consenti le coût de cette connaissance.

En l'occurrence, derrière les défaillances des dispositifs de réduction des risques, de prévention, d'alerte puis *in fine* des secours, on constate que l'information régulatrice est souvent sacrifiée. Elle l'est parfois pour d'excellentes raisons, lorsque par exemple l'information appropriée manque, mais le plus souvent pour des raisons beaucoup moins avouables : d'une part, dans les sociétés humaines, la satisfaction immédiate des besoins l'emporte, car l'information régulatrice coûte dans l'immédiat et ne rapporte que dans le futur et par défaut ; d'autre part, les désastres sont toujours suivis de reconstruction, donc d'investissements massifs rapportant beaucoup de bénéfices.

2. Clés pour l'après

Comment penser l'après Covid-19 à partir des considérations précédentes et dans un souci de durabilité ? Comment imaginer un nouveau type d'urbanisme permettant tout à la fois de prendre en compte l'information régulatrice et de faire participer l'ensemble des parties prenantes à l'analyse coût-avantages, responsabilisant ainsi les habitants ? Une réponse possible, donnée par les sciences de la durabilité (*sustainability science*)³, est l'aménagement adaptatif (*adaptive planning*) (Mancebo F., 2017).

³ L'objet de la *sustainability science* est la compréhension des dynamiques complexes résultant des interactions entre les hommes, les sociétés et les systèmes environnementaux (Kates R.W. et al., 2001). Ce champ de recherche repose sur un cadre méthodologique interprétant ses terrains et objets de recherche comme des systèmes adaptatifs complexes hommes-environnements-sociétés (http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=10480). A l'instar de l'agronomie et des sciences de la santé, la *sustainability science* est un domaine scientifique qui se définit plus par les questions qu'il aborde que par les disciplines qui le constituent (Clark W.C., 2007).

L'*adaptive planning* est une pratique d'aménagement basée sur des processus collaboratifs et associant de la conception à la prise de décision non-seulement praticiens, politiques et techniciens, mais également communautés locales, habitants et d'une manière générale l'ensemble des parties prenantes. Pour mettre en œuvre cette approche avec succès, il est crucial de comprendre comment les personnes et les institutions répondent et résistent au changement. Et cela ne va pas de soi, car les personnes ne sont habituellement pas conscientes des valeurs qui sous-tendent leurs actions (Martin L, 2015 ; Rees W. E., 2012).

La question de la double légitimité et de la confiance

La plus grande difficulté réside la question de la légitimité accordé par chacun des acteurs à ses partenaires (Lang D. J. et al. 2012). Par exemple, dans le Limburg aux Pays-Bas, les résultats d'une étude pour mettre en place une politique d'aménagement durable n'ont jamais été adoptés par les collectivités qui avaient financée l'étude. La raison donnée était que les acteurs de la société civile qui s'étaient impliqués n'avaient pas de mandat politique pour définir ce qu'était le développement durable (Van Zeijl-Rozema A., Martens P., 2015). Ces situations sont assez communes. Mais, la question de la légitimité se pose également à l'autre bout de la chaîne des acteurs (Brenman M., Sanchez T. W., 2012). Pourquoi les habitants transmettraient-ils des informations et feraient-ils des suggestions pour l'aménagement de leur espace de vie ? Bettencourt en montre toute la difficulté au travers des points d'eau publics de la ville indienne de Puna (Bettencourt L. M., 2015). Du point de vue des habitants, les critères principaux d'implantation sont une courte distance à parcourir depuis chez soi et une attente réduite à la pompe. Ce qui plaide pour un très grand nombre de points d'eau. Ce choix présente aussi un intérêt pour la collectivité : chaque point de d'eau étant utilisé par de petits groupes, un contrôle social s'exercera pour empêcher les dégradations renforçant le sens du bien commun. Oui, mais pour que l'aménageur sache combien de points d'eau implanter, il doit avoir l'information des communautés locales elles-mêmes. Les habitants sont les seuls à connaître la limite réelle des communautés de voisinage, les limites d'usage, les espaces vécus, etc. Mais, ils ne donneront cette information que s'ils pensent qu'elle leur permettra de participer à la prise de décision ; donc, s'ils estiment que l'aménageur est "digne de confiance". À leur tour, ils renvoient à une légitimité acquise auprès des autorités pour convertir leurs suggestions en actions.

L'enjeu de la prise en charge des problèmes pernicieux (wicked problems)

Par ailleurs —il s'agit d'une conséquence directe des considérations précédentes sur les valeurs et la légitimité—, lorsque l'on aborde un problème selon l'*adaptive planning*, ce dernier n'a pas de "bonne" solution, unique. Il y en a plusieurs, qui varient selon la manière dont celui qui propose la solution perçoit son environnement. Ils forment ce que Rittel et Webber ont nommé des *wicked problems* (problèmes pernicieux), c'est-à-dire des problèmes impossibles à circonscrire de manière univoque et défiant les règles de prise de décision rationnelle (Rittel H., Webber M., 1973). Ce ne sont ni des problèmes rationnels, ni des situations complètement chaotiques : *Problems which involve dealing simultaneously with a sizeable number of factors which are interrelated into an organic whole* (Jacobs J., 1961). De fait, ces problèmes pernicieux —nombreux en aménagement

et en urbanisme— admettent de multiples solutions, toutes valides mais antagonistes. Jan Gehl a bien montré que l'aménagement du réseau viaire, par exemple, est tout sauf un problème technique à réponse unique concernant largeur des voies ou implantation de feux de signalisation (Gehl J., 2010). Il s'agit de en fait de répondre à la question suivante : qui et quelles activités doivent être prioritaires ? La réponse dépend des personnes et de leur usage de l'espace. Si un groupe gagne, par exemple en créant de nouveaux passages piétons, plusieurs autres perdent : les résidents à proximité soumis à une nuisance sonore plus forte, les commerçants dont le stationnement des clients ou livraisons est limité. La perspective des *wicked problems* est particulièrement adaptée à la compréhension et à l'action lors de catastrophes sanitaires. Ainsi, les controverses durant la pandémie actuelle du CoVid-19 portant sur la limite physiques des clusters, les règles de confinement, l'utilisation des masques, la pertinence des tests, ou les arbitrages sur la manière dont se fait le choix des personnes acceptées en réanimation dans un contexte de manque de lits, sont clairement des *wicked problems*.

En conclusion

Pour prendre des mesures efficaces de long terme dans l'après-crise, il est essentiel de comprendre durant la crise comment la population et les institutions réagissent au changement et y résistent. En effet, dans l'après-crise, il ne suffira pas d'avoir une réponse à un problème. Ce qui sera essentiel, ce sera la façon dont les habitants et les institutions adopteront ou non ces réponses, et comment les communautés locales pourront traduire ces visions en interventions concrètes. Cela suppose de mettre au centre de la réflexion la notion de *wicked problems* —qui restent à définir plus finement dans le cas de la pandémie—et de mettre à l'œuvre pour leur résolution des approches collaboratives relevant de l'*adaptive planning*.

Par ailleurs, une telle approche se marie bien aux objectifs de durabilité urbaine, développé aujourd'hui aux diverses échelles territoriales. Il y a en effet quelque chose de commun et de paradoxal entre les objectifs des politiques de durabilité urbaines et les anticipations de l'"après" lors de catastrophes :

- D'un côté, il y a une volonté de changements radicaux (modifications des politiques, mutation des valeurs animent les actions des personnes et des organisations).
- Mais d'un autre côté, il y a la volonté de préserver la stabilité sociale, économique, et environnementale, afin de maintenir — littéralement — l'habitabilité de la ville, donc de revenir en somme à l'état antérieur.

Bibliographie

- Ascher F. Les Nouveaux Compromis Urbains : Lexique de la Vie Plurielle. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube; 2008.
- Berleant A., 2010, *Sensibility and Sense: The Aesthetic Transformation of the Human World*, Imprint Academic
- Bettencourt L. M., 2015, "Cities as Complex Systems", In Furtado, Sakowski, Tovolli (eds.) *Modeling Complex Systems for Public Policies*. Institute for Applied Economic Research (Brésil)

- Boissonade J., Barbier R., Bauler T., Fortin M.-J., Fournis Y., Lemarchand F., Raufflet E., 2016, "Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1)
- Brenman M., Sanchez T. W., 2012, *Planning as if People Matter: Governing for Social Equity*, Island Press
- Demortain D., 2020, "Une société (de l'analyse) du risque ?", *Nature Sciences et Sociétés*,
- Gehl J., 2010, *Cities for People*, Island Press.
- Gilbert C., 2003, *Risques Collectifs et Situations de Crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, collection Risques Collectifs et Situations de Crise, L'Harmattan
- Ingold T., 2013, *Marcher avec les dragons*, Zones Sensibles.
- Jacobs J., 1961, *The death and life of great American cities*. Random House
- Jeudy H., 1990, *Le désir de catastrophe*, Collection Résonances, Aubier.
- Lang D. J., Wiek A., Bergmann M., Stauffacher M., Martens P., Moll P., Swilling M., Thomas C. J., 2012, "Transdisciplinary Research in Sustainability Science: Practice, Principles, and Challenges", *Sustainability Science*, 7(1):25–43
- Mancebo F., 2017, "Sustainability Science in the Light of Urban Planning", *Challenges In Sustainability*, Earth System Governance Task Force Initiative on Sustainability Science special issue, 5(1):26-34
- Mancebo F., Sachs I., 2015, *Transitions to Sustainability*, Springer.
- Mancebo F., 2009, "French risk and disaster management system within the EU", in *Building Safer Communities. Risk Governance, Spatial Planning and Responses to Natural Hazards*, Fra Paleo U. ed., NATO Science for Peace and Security Series – E : Human and Societal Dynamics, Vol. 58 IOS Press, Netherlands.
- Mancebo F., 2007, "Sisyphé à Mexico : risques et politiques urbaines", *Vertigo - La revue Electronique en Sciences de l'Environnement*, vol. 7, n° 3, UQAM, Montréal.
- Mancebo F., 2006, "Katrina et la Nouvelle-Orléans : entre risque "naturel" et aménagement par l'absurde", *Cybergeo, European Journal of Geography*, n° 353
- Martin L., 2015, "Incorporating Values into Sustainability Decision-Making". *Journal of Cleaner Production*, 105:146-156
- Pearce D., Markandya A., Barbier E., 1989, *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan
- Prigogine I., 1997, *The End of Certainty: Time, Chaos and the New Laws of Nature*, The Free Press
- Raffestin C., 2006, "Réflexions hétérodoxes sur la globalisation", *Revue européenne des sciences sociales*, XLIV-134
- Rees W. E., 2012, "Cities as Dissipative Structures: Global Change and the Vulnerability of Urban Civilization", In Weinstein, Turner (eds), *Sustainability Science - The Emerging Paradigm and the Urban Environment*, 247-273, Springer
- Rittel H., Webber M. , 1973, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 155–169
- Slovic P., 1987, "Perception of Risk", *Science*, vol. 236, Elsevier
- Van Zeijl-Rozema A., Martens P., 2011, "Integrated Monitoring of Sustainable Development. Sustainability», *The Journal of Record*, 4(4):199–202