

VULNÉRABILITÉ : CONSENTIR POUR BIEN AGIR

mai 2020

Beaucoup imaginent déjà un monde meilleur après cette crise, certains y voient l'opportunité d'y faire aboutir des projets et propositions qu'ils portent depuis longtemps, d'autres, de façon plus évanescente, espèrent des solutions nouvelles, jamais envisagées mais qui émergeraient spontanément. Il apparaît pourtant nécessaire de ne pas retomber trop vite dans un marqueur fort « du monde d'avant » : la vitesse, et même bien souvent la précipitation. Prenons le temps de réaliser ce qui se passe pour mieux imaginer l'autre Demain.

La vulnérabilité, une réalité territoriale

Prendre le temps d'analyser les phénomènes à l'œuvre est une nécessité. Le constat est assez simple : notre modèle de société, nos territoires, notre système social et économique sont vulnérables. Alors que la fragilité de la planète, de la nature était au cœur des discussions, nous mesurons celle de l'humain. La crise actuelle liée à la pandémie du COVID-19 met en avant toutes ces vulnérabilités.

Vulnérabilité du modèle social, où les plus jeunes et les plus vieux sont les plus impactés par ce confinement, où la famille comme l'accompagnement des mourants retrouvent une nouvelle valeur, où les emplois les plus nécessaires sont d'ordinaire les moins valorisés.

Vulnérabilité du modèle sociétal, où l'accès aux biens et services, la typologie des logements, la mobilité ne sont pas adaptés au confinement. Vulnérabilité du modèle territorial où les dépendances et interdépendances sont mises en tension, qu'il s'agisse de la production alimentaire, de l'offre de soin ou de la surdensité.

Vulnérabilité du modèle économique... inter-dépendance des nations et hyper-dépendance à la Chine, besoin de retrouver des productions de proximité... C'est la fragilité d'un système mondialisé, financièrement efficient mais peu adaptable, qui se confirme.

Nombre d'observateurs, de citoyens, semblent découvrir cette vulnérabilité. Cette faible préparation peut surprendre tant les démarches de prévention des risques, les concepts d'évitement et de réduction des impacts, de prise en compte de l'aléa ont alimenté travaux de recherche, colloques et séminaires, démarches prospectives, études et observatoires.

Néanmoins cette réalité semble toujours difficile à faire entendre. Ces notions restent très peu intégrées par les acteurs des politiques publiques ; ou du moins abordées avec distance. On ne peut que regretter la nécessité de la catastrophe pour que la prise de conscience de cette vulnérabilité devienne bien réelle.

Pourtant voilà bien des années que l'alerte est donnée en matière de risques qui pèsent sur les personnes comme sur les biens et les systèmes productifs. Parce qu'elle est mondiale, cette crise permet une lecture partagée. La place des territoires y apparaît évidente et primordiale tant les réponses sont à trouver et à ajuster localement. Rien ne se passe hors des territoires, tous sont concernés.

Cependant, alors que Madame Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, prépare la loi 3D (décentralisation, déconcentration, différenciation), le troisième « D », différenciation, ne semble pas à l'œuvre dans les mesures de confinement : un habitant

d'un hameau de Lozère, département où seuls deux cas ont été recensés, s'est vu appliquer les mêmes règles de confinement qu'un mulhousien au cœur de la pandémie. Le principe d'égalité des territoires a atteint ici ses limites, et cette fameuse différenciation est demandée par tous les acteurs locaux pour la nouvelle phase de déconfinement. Faire confiance au local, telle est pourtant la demande répétée et concordante de l'association des maires de France comme de France Urbaine depuis plusieurs années. Adopter cette approche territoriale, le tournant local, selon l'expression de Pierre Veltz, grand prix de l'urbanisme 2017, apparaît comme une opportunité, et maintenant une nécessité, pour faire face à ces vulnérabilités.

L'heure est donc à la réinterrogation, et s'il faut « Penser le monde d'après », comme titrait Le Monde du 13 avril, il faut admettre que notre référentiel n'a pas permis d'anticiper cette crise et qu'on ne pourra pas préparer cet après sans modifier nos pratiques, nos métiers, nos champs d'intervention. Si ce virus est mondial, si sa gestion est nationale, sa prise en charge est avant tout communale, et les réalités territoriales qu'il révèle sont bien locales.

Prendre le temps et consentir

Cet après est incontestablement à imaginer comme différent (ce qui ne veut pas forcément dire que rien ne sera comme avant) pour autant que l'on aura tiré les justes enseignements de cette crise. Notre modèle est profondément interpellé : modèle social, sociétal et territorial. Le besoin d'adaptation se fait criant et déjà la notion de résilience est présentée comme le sésame qui montrera – à qui ? - qu'un virus ne peut pas nous arrêter.

Alors qu'un conseil national de la résilience semble se dessiner pour adapter nos modèles, ne conviendrait-il pas d'abord de reconnaître ce qui nous arrive ? Nous sommes vulnérables. Notre modèle de développement est vulnérable. Le risque « zéro » n'existe pas. Dans le débat actuel, la vulnérabilité est bien moins évoquée que la résilience. L'une semble porter une connotation négative, l'autre est soutenue comme positive. Dans cette approche, il apparaît utile de différencier résilience des personnes (telle que développée par le neuropsychiatre Boris Cyrulnik) et résilience des territoires. En effet, cette dernière est définie par le City Resilience Index comme « la capacité des villes à fonctionner, afin que les personnes vivant et travaillant avec les villes – en particulier les pauvres et les vulnérables – survivent et prospèrent quels que soient les stress ou les chocs qu'ils rencontrent ».

En Louisiane, après le passage de l'Ouragan Katrina, c'est ce « quels que soient » que certains ont dénoncé à travers le mouvement « Stop calling me resilient » voyant là une façon de ne pas tenir compte du choc

vécu par les habitants et de passer trop vite à autre chose (ou revenir à la même chose...). La résilience des habitants ne fait pas celle du territoire, la résilience d'un système n'est pas celle des composantes du système.

Consentir à la vulnérabilité c'est reconnaître que l'on peut-être – et certains plus que d'autres – fragilisés par une crise. Reconnaître que l'on peut avoir à faire face à une catastrophe, qu'elle soit sanitaire ou environnementale, et que l'enjeu n'est pas de s'y soustraire mais bien de s'y préparer pour en limiter les effets.

Cette crise va-t-elle nous préparer à mieux affronter une nouvelle pandémie ? C'est certain. Mais saura-t-on plus largement réinterroger notre vulnérabilité pour enfin intégrer les risques pourtant connus que sont par exemple les phénomènes violents liés au dérèglement climatique ? Dans le grand bassin toulousain, les inondations sont déjà fréquentes, les sécheresses bien présentes ; se prépare-t-on aux grands incendies ? L'Australie est à l'autre bout du globe certes, mais l'Espagne... Vaison-la-Romaine est encore dans les mémoires, Trèbes est dans notre Région...et Lubrizol ? et AZF ! Et pourtant...

Ces crises, sanitaires, environnementales, énergétiques, économiques, technologiques – quid d'une crise numérique ? – voire politiques, sont une réalité qui rend les territoires vulnérables. Consentir à cette vulnérabilité, se savoir fragile, c'est reconnaître qu'il faut agir en conséquence et s'en donner les moyens.

Comprendre pour agir

Et si la capacité des villes à la résilience, était d'abord leur capacité de se saisir des retours d'expérience de catastrophes antérieures ? De celle-ci dépendra cet après à redessiner.

Car, oui, il faut construire ce temps, cette société d'après, où rien ne serait plus jamais comme avant ? Pas si sûr. Encore faut-il interroger le présent et le passé. C'est là le rôle d'une agence d'urbanisme. Eclairer les dynamiques, aider à la décision, mais d'abord revoir les méthodes, ne pas proposer des orientations sur la base de questionnements anciens, sortir les acteurs publics comme privés de l'assurance qu'ils maîtrisent tout. La crise nous le rappelle, la vulnérabilité nous y oblige.

Un risque ici – encore un – serait la reconquête d'un modèle dépassé, le retour à la normale, la relance à tout prix, mesurés avec les indicateurs de l'ère consumériste, de l'aire mondialisée. Ce pourrait-être aussi la compétition – encore une - des idées anciennes, des militantismes, la compétition des « depuis le temps qu'on vous le dit » (courants

territorialiste, biocaliste ou pluriversel, industrialiste ou hypermétropolitain, etc..) bien souvent terreau des replis et des exclusions. Avant de passer d'hier à demain, définissons les leviers de cet agir.

Un travail doit être engagé sur l'identification des composantes de cette résilience. La complexité des systèmes territoriaux, leur complémentarité comme leur interdépendance, la diversité des modes de vie, mais aussi les facultés d'adaptation, la flexibilité des fonctions, les ressorts de nos territoires doivent être revisités au regard de leur capacité à faire face aux catastrophes.

De cette faculté découlera la possibilité d'imaginer un aménagement du territoire et un urbanisme renouvelé. Pour éclairer les possibles, une véritable culture de la prospective est à engager, systématique, ouverte, responsable.

Alors pourront être **ABORDES LES ENJEUX TERRITORIAUX** mis en évidence par la crise du Coronavirus.

La question de la **densité**, dans sa forme actuelle, parce qu'elle renvoie à des formes urbaines dont les limites ont sauté aux yeux des français confinés, devra être reposée, sans renoncer aux objectifs environnementaux et de biodiversité, mais en tenant compte de la vulnérabilité engendrée, mais aussi des solidarités qu'elle a rendu possibles.

Si l'**autonomie du territoire** national sur un certain nombre de produits pour faire face à une crise doit-être renforcée, demain, nous ne manquerons plus de respirateurs ni de masques. Mais de combien de canotiers ou canots de secours dispose-t-on en France ? Cette pandémie a surtout mis en avant la forte dimension systémique des territoires. Et la plus grande réussite n'est-elle pas celle de la solidarité entre ville et campagne, entre régions, entre communes et départements... ? Oui à une plus grande autonomie nationale, non à l'autarcie locale : ce serait choisir le confinement permanent.

Certaines réalités économiques sont aussi revues de façon nouvelle : non, la France n'est pas désindustrialisée. Pas partout. Pas à Toulouse. Comment faire de cette réalité un atout pour demain alors que la **filière aéronautique** va connaître un bouleversement inédit ? Comment la diversité des qualifications et des expertises locales permettra de rebondir ? L'emploi local pourra-t-il être préservé ? Comment répondre à l'urgence économique en privilégiant les choix de long terme ?

Là encore il sera utile de mesurer les effets possibles de la crise économique qui s'annonce sur l'**attractivité du système toulousain**. Celle-ci est fortement portée par un solde naturel très favorable, et les espaces métropolitains, s'ils concentrent les actifs, restent attractifs pour les demandeurs d'emploi.

Saura-t-on dépasser la seule conscience du risque sanitaire pour l'étendre aux autres vulnérabilités ? Comment élargir les démarches d'évitement et autres prises en compte du risque, notamment **environnemental, climatique ou en matière de biodiversité**, comme un incontournable des projets d'urbanisme ?

Dans ce débat, les **relations villes – campagnes** ne manqueront pas d'être réinterrogées. Là encore, c'est bien la nuance qui doit prévaloir. Si la ville est plus vulnérable par sa forte concentration en biens et personnes, elle est aussi plus résiliente et, si les disparités y sont plus grandes, les solidarités ne s'y sont pas moins exprimées que dans les espaces périurbains ou ruraux. Là encore, la réciprocité à l'échelle des aires métropolitaines a montré son bienfondé entre besoin alimentaire et besoin sanitaire par exemple.

La **mobilité** des personnes, des biens, des données, est apparue comme la pièce maîtresse de la vie d'avant. Le confinement a montré à la fois l'inadéquation de l'espace public aux déplacements piétons, la dépendance des territoires aux flux logistiques, la distorsion entre besoin de proximité et tourisme planétaire, la complexité de gérer la non-mobilité. La place du vélo dans les cœurs urbains doit enfin être reconsidérée durablement, au-delà du déconfinement. Comment, en période d'épidémie, concilier les impératifs de déplacements, de santé et d'environnement en matière de transports en commun ? Enfin, en matière d'accessibilité nationale, la desserte de Toulouse va faire une nouvelle fois l'objet de vive controverse sur l'accès ferroviaire.

Le **numérique** (ou au contraire l'absence de haut-débit) vont profondément façonner les territoires demain. Le télétravail massif sera-t-il la réponse la plus efficace à la congestion, dessinant de nouveaux modes de vie, voire une fuite des cadres vers les territoires plus éloignés mais au risque d'accentuer certaines fractures sociales ? Dès lors quels seront les besoins en immobilier d'entreprise ? Et la télémédecine ? Et l'enseignement à distance ? Autant de pratiques adoptées massivement et dans une temporalité jamais envisagée jusque-là.

En **matière de commerce**, la fin des hypermarchés a-t-elle sonné alors que la proximité, petits commerces et moyennes surfaces, tout autant que le Drive et le e-commerce ont montré leur complémentarité ? Ou au contraire l'hyper, avec sa diversité de produit en un seul lieu, va-t-il se réinventer ?

La nécessité de **nature** s'est faite impérieuse pour les urbains. Heureusement au programme de tous les candidats aux municipales, ces pistes vertes devront toutefois trouver des réponses à la hauteur du déficit actuel et pourront alors – sans être les seules – compter parmi les vecteurs économiques d'une sortie de crise.

Enfin c'est le **besoin de ville** lui-même qui remonte, et par lui le lien social. Nombreux sont celles et ceux qui, vivants seuls ou non, disent ce besoin de relations sociales, de culture, de soins, de services publics, de mobilité, d'activité physique comme économique, d'échange... autant de fonctions inhérentes, consubstantielles à la Ville, grande ou petite. Et même les urbains enchantés par leur confinement à la campagne restent demandeurs de ces fonctions. Une chance pour les petites villes et gros bourg-centres ?

Comprendre ces phénomènes, mesurer leurs impacts, identifier les possibles, co-construire des alternatives, c'est se donner les moyens de faire face aux crises, dans leur diversité. Il s'agit de REPENDRE DE FAÇON NOUVELLE AUX DEFIS DE LA VULNERABILITE en conciliant tout à la fois la justice sociale,

la performance écologique et reprise économique, en sortant des conceptions établies.

L'auaT sera **ICI** aux côtés de ses membres et partenaires pour aider à comprendre quelles sont nos vulnérabilités, mais aussi nos atouts, quels en sont les effets sur les habitants, les activités, les modes de vie, pour élaborer **ENSEMBLE** des scénarios prospectifs sur des bases renouvelées et bâtir pour **DEMAIN** des projets consolidés intégrant la complexité des nouveaux enjeux issus de cette crise.

*Yann CABROL
Directeur général de l'AUAT*