

Octobre 2013

AIRT

Groupe de réflexion
Résilience, facteur d'intégration
des politiques publiques ?

Synthèse n°1

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Affaire suivie par

Michel Juffé – AFPCN

Patrick Landry – CETE de Lyon

Tél : 04 74 27 53 92 / Fax : 04 74 27 68 82

courriel : Patrick.Landry@developpement-durable.gouv.fr

Clara Villar – CERTU./ESI/VUER

Tél. : 04 72 74 59 04 / Fax : 04 72 74 59 00

courriel : clara.villar@developpement-durable.gouv.fr

Rédaction : Michel Juffé (AFPCN), Patrick Landry (CETE d e Lyon), Clara Villar (Certu)

Membres du groupe de réflexion :

Marie-Françoise Barbe-Barrailh (DRIEA), Stéphanie Bidault (CEPRI), Léo Bourcart (Pacte Sciences Po Grenoble), Gaspard Dubert (MRN), Maxime Durand (étudiant ENA), Geneviève Faure-Vassal (Cete Méditerranée), Gérald Garry (DGALN), Michel Juffé (AFPCN), Sophie Lafenêtre (DRIEA), Patrick Landry (Cete de Lyon), Jacky Laugraud (Maire de Port-des-Barques), Patrice Laya (Sécurité commune info), Gilles Legrand (Overmind), Pascale Mercier (ONF), Béatrice Quenault (Université Rennes 2), Geneviève Rul (Cete de Lyon), Jean-Michel Tanguy (CGDD), Mélinda Tellier (CG Val de Marne), Gwenaëlle Thebault (Mairie de Fos-sur-Mer), Arnaud Valadier (DREAL Poitou-Charentes), Clara Villar (Certu).

SOMMAIRE

Introduction.....	5
Contexte de l'action AIRT.....	5
Objectifs de la synthèse.....	5
1. L'exemple de l'atelier « Xynthia ».....	5
1.1 Acteurs.....	5
1.2 Mobilisation et actions.....	5
1.3 La démarche-projet.....	6
2. Vocabulaire et concepts.....	6
2.1 Précisions sémantiques.....	6
2.2 La place de la résilience	7
3. Élaboration et évolution des politiques publiques.....	9
3.1 Les limites de l'action publique.....	9
3.2 Cohérence et transversalité de l'action publique.....	9
3.3 Les outils.....	10
3.4 Évaluation.....	12
4. La gouvernance.....	13
4.1 Rôle et place du décideur.....	13
4.2 Place des financeurs et des assureurs.....	13
4.3 La résilience des territoires comme levier politique ?.....	13
4.4 Des gouvernances.....	14
5. Territoires : vers du sur-mesure ?.....	15
5.1 Diagnostic territorial et hiérarchisation des problématiques.....	15
5.2 Prise en compte des spécificités : entre universel et particulier.....	15
5.3 Organisation territoriale et mise en œuvre.....	15
5.4 Culture du risque.....	17
6. Légitimité.....	18

6.1 Expertises.....18

6.2 Légitimité.....18

Introduction

Contexte de l'action AIRT

Dans le cadre des cinq chantiers lancés par le Commissariat Général au développement durable (CGDD), le projet « Approche intégrée de la résilience des territoires » (AIRT) s'inscrit dans l'action « Territoires robustes ». Son objectif est d'élaborer, sur la base de retours d'expérience de catastrophes ou de situations à forts risques, des outils de diagnostic intégré et dynamique des sources de vulnérabilité et de résilience pour les territoires.

Objectifs de la synthèse

Cette synthèse a pour objectifs de reprendre les échanges du groupe de réflexion « Résilience, facteur d'intégration des politiques publiques » afin de mettre en évidence de quelle façon la résilience peut, ou non, favoriser la territorialisation des politiques publiques, et en retour en quoi peut-elle contribuer à les faire évoluer. Ce document présente les constats, questionnements, partages d'expérience et propositions de réponse du groupe sur les thèmes suivants :

- vocabulaire et concepts,
- élaboration et évolution des politiques publiques,
- gouvernance et légitimité,
- territorialisation.

1. L'exemple de l'atelier « Xynthia »

Un constat et de premiers enseignements ont été tirés de l'analyse documentaire et des entretiens réalisés lors de la phase de diagnostic (phase 1 de l'action AIRT).

1.1 Acteurs

L'état est légitime sur la partie catastrophe, reconnaissance de l'expertise, méthode, doctrine. Mais il y a une nécessité d'une cohésion et d'une cohérence de la parole de l'État : décalage niveau central/local.

Importance des acteurs économiques : vitesse de récupération essentielle. Rôle important des chambres consulaires (aide aux entreprises pour retrouver leur stabilité)

En phase de reconstruction, de nouveaux acteurs apparaissent. Il faut pouvoir les identifier pour anticiper, que les risques soient prévisibles ou non.

1.2 Mobilisation et actions

En cas d'événement, la catastrophe génère une mobilisation d'urgence et une solidarité. Comment mieux anticiper d'une part, et pérenniser les liens d'autre part ?

Le projet de reconversion, en raison des risques, peut être une opportunité.

L'atelier a permis de travailler sur les documents de planification. Objectif : bien prendre en compte le risque, l'organisation, la planification.

Démarches transversales : elles ne sont pas naturelles, souvent seul le site à risque s'organise.

Nécessité de sérier les enjeux stratégiques (gestion de crise), les enjeux vulnérables (hôpitaux, écoles...).

1.3 La démarche-projet

Le diagnostic de l'atelier a permis de mettre en évidence l'intérêt de la démarche-projet pour dépasser une situation de crise et aborder le territoire par le projet collectif.

La démarche-projet permet de dépasser la situation de crise et d'aborder le territoire par le projet collectif. Elle s'appuie sur la création d'une équipe-projet, une commande formalisée, une structure de pilotage pérenne (inscription dans la durée), l'association des acteurs institutionnels et économiques.

Elle peut permettre d'aboutir à :

- la connaissance de l'aléa et sa reconnaissance, malgré une barrière psychologique : l'objectif peut être de dresser un diagnostic territorial partagé ;
- la construction d'un référentiel pour les différents types de risques ;
- dépassement du déni du risque : prise de conscience. Dans la prévention : information de la population. Besoin de compéter par l'information sur l'après : que se passe-t-il ?
- la capitalisation et la diffusion pour progresser.

2. Vocabulaire et concepts

2.1 Précisions sémantiques

Dans le contexte « risques », plusieurs termes n'existent pas dans d'autres domaines. Attention à l'emploi des mots de façon imprécise ou trop générale.

Vocabulaire « Risques »

Aléa Il est préférable de parler de **source de danger**.

Enjeu Il est préférable de parler d'**exposition** et de **degré d'exposition**.

Catastrophe naturelle Attention à la précision. L'événement (source de danger) est naturel. La catastrophe est due à ce qu'on a fait, ce qu'on a mis dans la zone concernée.

Vulnérabilité Ce n'est pas l'inverse de la résilience. On ne peut être résilient à quelque chose que parce qu'on y est vulnérable (sinon la question ne se pose même pas).

La notion de vulnérabilité est applicable à plusieurs champs : institutionnelle (ce n'est pas forcément l'institution qui est directement touchée, ce peut être sa réaction inappropriée...), biologique, économique, physique, sociale, patrimoniale (culture, histoire, symbole...), technique (réseaux, infrastructures...), juridique, etc.

Préciser la vulnérabilité de quoi, par rapport à quoi et pour qui ?

Deux types de vulnérabilités sont proposées :

- statiques : par exemple un habitat en zone à risques...
- dynamiques : juridiques et financières. Elles sont consécutives à la survenue d'un événement.

Comment se génèrent-elles ? Comment les contrôler ?

La compréhension de ces vulnérabilités à géométrie variable (multiformes et interactives entre elles) est indispensable. Elles diffèrent suivant les territoires : comment les détecter puis les hiérarchiser ?

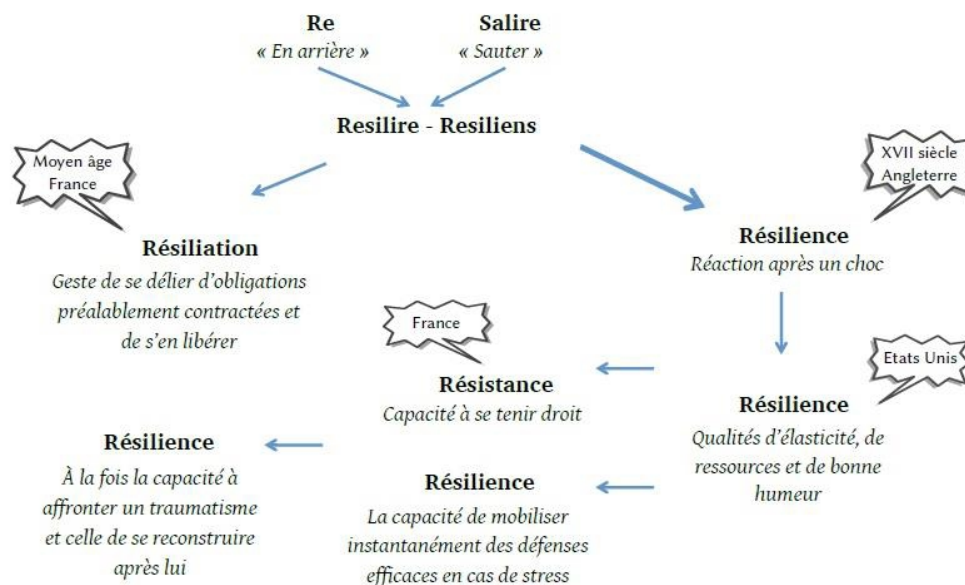
Il serait préférable de parler de **fragilité**.

2.2 La place de la résilience

Résilience

Rappel de la définition initiale Son utilisation initiale provient de la physique des matériaux, pour laquelle est « la capacité d'un corps à résister à un choc – à ne pas être détruit par ce choc ».

Le mot *résilience* vient de *resilire*, qui signifie sauter en arrière/rebondir, rejaillir. En physique des matériaux, elle renvoie effectivement à la notion de retour à l'état initial puisqu'elle s'apparente à la capacité du matériau à résister à des chocs ou à des pressions. Cette notion est reprise dans plusieurs disciplines, comme l'étude des écosystèmes et la psychologie, et renvoie désormais à une capacité d'adaptation et d'organisation d'un système pour affronter au mieux des perturbations.



Étymologie du terme résilience (Santens D., 2013 d'après Rigaud, 2011)

Bref retour sur la mobilisation du concept Début années 90 : aux États-Unis, on couplait résilience et anticipation. L'idée était de passer d'une organisation basée sur l'anticipation (réglementation) à la résilience. Promotion d'une idée de laisser-faire (avec les risques de dérive associés). Exemple pour le domaine du nucléaire : donner plus d'autonomie en interne plutôt que d'imposer une réglementation extérieure. Cette posture est incompatible avec le principe de précaution, car l'idée est laisser-faire la technologie et les acteurs.

Essais de définition La résilience est présentée à tort comme seule résistance aux chocs. Elle comprend également les notions d'adaptation, de souplesse, d'anticipation, d'apprentissage et de dynamique. Elle peut aussi être mobilisée en terme de progrès (vision positive), malgré le fait qu'il est très difficile de penser qu'une perte peut engendrer de la nouveauté (recherche d'un état stable).

- Appliqué aux sociétés humaines, un système est résilient s'il sait et peut trouver les capacités nécessaires pour son adaptation face à des aléas qui le menacent. L'enjeu est de maintenir un niveau de fonctionnement grâce aux capacités et à la souplesse du système permettant sa persistance.

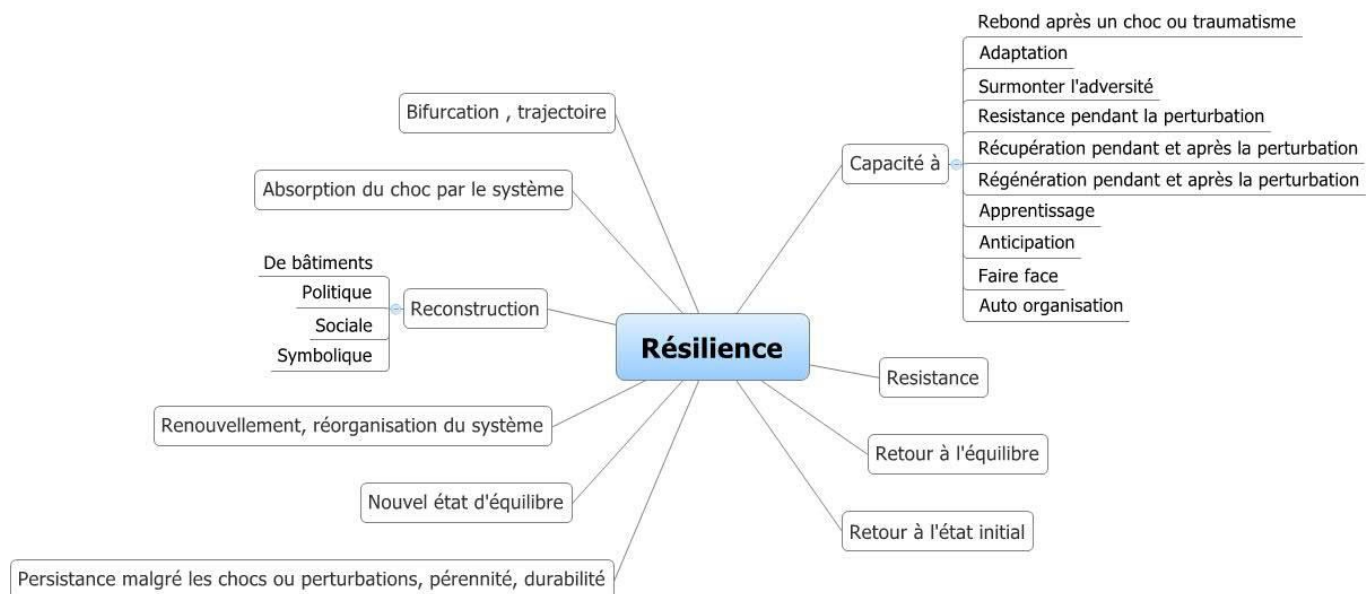
Essais de définition ...suite

- Au plan institutionnel, la notion de résilience a été inscrite en 2008 dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale¹. La résilience y est définie comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière.

Un système résilient serait un système en équilibre dynamique, capable d'anticiper, d'absorber des effets d'un événement, de surmonter un événement en assurant son intégrité et de trouver un nouvel équilibre dynamique grâce à l'adaptation et à l'apprentissage.

« Le concept de résilience ne caractériserait donc non un système stable, ni un système gestionnaire de bifurcation, mais un système ayant une très grande capacité à s'auto-adapter dans un monde instable, donc à la fois à intégrer les paramètres nouveaux de l'environnement et à devenir partie prenante en permanence des nouveaux systèmes. En d'autres termes, à créer finalement une sorte d'écosystème local souple, qui soit une composante du système mondialisé plus général » [Fache, J., 2012, p.41 et svtes]. Un territoire résilient serait donc capable de combiner des capacités de résistance et d'adaptation face aux chocs pour retrouver ses bases et ses particularités, à des facultés telle que la souplesse dynamique et l'inventivité.

Plusieurs concepts sont voisins : adaptabilité, robustesse, redondance, adaptation...



Les notions qui gravitent autour de la résilience [Santens, D., 2013]

Résilience et choc Un territoire n'est pas « simplement résilient ». S'il n'y a pas choc, il n'y a pas lieu d'y avoir résilience : il y a résilience à quelque chose. Poser la question : résilient à quoi, résilient pour quoi ?

¹ Commission nationale. Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc. La Documentation Française. 2008.

Résilience et évolution de la prise en compte des risques

L'apparition de l'idée de résilience pourrait correspondre à un changement d'attitude. Les approches classiques anciennes ont été adoptées par les techniciens. On observe maintenant une socialisation des sources de danger, considérées jusqu'alors comme étant des éléments extérieurs : *qu'accepte-t-on de perdre, jusqu'à quel degré ? À quoi tient-on ?* Dans une approche dynamique, on ne peut pas se contenter d'un schéma linéaire (prévention, crise, etc.). *Que protéger, par rapport à quoi, à quelle échéance ?*

L'aspect dynamique enrichit et complexifie.

Ce questionnement conduit à analyser l'ensemble des aspects de la vie d'un territoire : il encourage une approche systémique sur tous les champs de la vie de ce territoire.

Dans le domaine des catastrophes, dont les politiques sont très cloisonnées, cette approche globale est fondamentale et relativement récente en France.

Cela pose question sur le rôle que pourrait jouer la résilience dans l'évolution des politiques publiques afin qu'elles soient plus cohérentes et transversales.

Quel périmètre à la résilience ?

En termes de résilience dans le domaine des risques, jusqu'où va-t-on ? Cela pose la question de l'acceptabilité du risque :

- par exemple celui du risque nucléaire qui a été écarté du Grenelle. Il n'y a pas eu de Commission particulière du débat public (CPDP) sur ce risque. Cela pose la question de la crédibilité des messages de prévention de l'État ;
- sous l'angle du pic pétrolier : très peu de territoires sont résilients (maintien de leur intégrité dans un monde sans pétrole).

3. Élaboration et évolution des politiques publiques

3.1 Les limites de l'action publique

Dans un contexte économique extrêmement tendu et contraint, les communes sont globalement démunies techniquement, juridiquement et financièrement, et ont besoin de soutien et d'expertise. Leurs leviers d'actions devraient pouvoir s'appuyer sur la mise en valeur des spécificités (historique, géographique, culturelle et créative) et un discours ancré dans la réalité.

L'État, de son côté, souffre d'un déficit de vision à long terme, d'un cloisonnement entre administrations et thématiques, ainsi que d'une perte de légitimité et de confiance de la part de la population. L'articulation complexe des problématiques sociétales est parfois abandonnée au bénéfice de l'action immédiate et « hors sol ». L'écart entre les politiques de l'urgence et les politiques de fond se creuse. Le discours est général et non ancré géographiquement.

Pour agir sur des territoires complexes dans le champ de la prévention des catastrophes, il semble nécessaire d'agir simultanément et de façon cohérente sur de nombreux leviers. Alors comment articuler réglementation nationale à caractère général et spécificités territoriales ?

3.2 Cohérence et transversalité de l'action publique

Il est aujourd'hui fait le constat du manque de mise en cohérence et d'articulation des différentes politiques publiques, conduites de façon sectorielles.

Par ailleurs, les documents réglementaires n'ont pas tous le même poids (incitatif, réglementaire...). Face à tous les documents réglementaires, comment une commune peut-elle les intégrer dans son projet de territoire ?

Quelle place pour la résilience ?

La résilience pourrait contribuer à assurer la rétroaction manquante entre l'application des politiques publiques sur les territoires, de façon descendante, et l'évolution et adaptation de ces mêmes politiques grâce aux acteurs locaux, de façon remontante.

Quels sont les freins à la territorialisation des politiques publiques et à leur évolution « remontante » via la notion de résilience ?

L'organisation administrative de la France est très (trop) complexe. Or il semble que la résilience ne soit pas en très bons termes avec un arsenal réglementaire fort. En effet, elle implique que chaque acteur puisse avoir une certaine liberté pour agir et de la souplesse. Attention cependant à ne pas tomber dans l'excès inverse consistant à promouvoir une idéologie du laisser-faire libéral (dans laquelle le « rôle central » du citoyen sert de paravent à une démission des politiques).

En matière de « résilience », et dans le cadre d'une stratégie nationale, qui décide sur quoi doit porter la résilience ? Pour quoi faire ? Ces questions mettent en lumière un besoin de clarification des objectifs politiques.

Un besoin de transversalité

La prise en compte de la résilience pour construire des projets de territoire reste encore souvent limitée aux problématiques environnementales. La résilience reste une partie à part dans les projets, alors qu'elle devrait être partout. Elle devrait être un concept d'aménagement et un outil de projet.

3.3 Les outils

On observe un changement dans l'élaboration et l'utilisation d'outils comme le Plan de prévention des risques (PPR). Historiquement, la prise en compte des risques a conduit à naturaliser les sources de danger, grâce au zonage notamment (sanctification), avec le sous-entendu qu'on pouvait lutter contre les sources de danger.

On change aujourd'hui de paradigme avec des outils qui prennent en compte la socialisation et plus seulement la naturalisation, via la notion de résilience notamment. Cela pourrait s'illustrer au travers du type d'engagement que prend une société et ce qu'elle accepte de perdre, ainsi que par une intégration et une diffusion des actions « risques » dans tous les champs d'action territoriaux.

Le plan de prévention des risques (PPR)

Il n'y a pas si longtemps, les Plans de Prévention des Risques étaient élaborés indépendamment des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des Schémas de cohérence territoriale (SCOT). Une fois le PPR établi et annexé aux SCOT, « on était tranquille ». Cette défaillance de la conception des PPR, bâtis indépendamment des PLU, Scot, etc. a constitué un frein à la diffusion de la prise en compte des risques dans l'ensemble des thématiques territoriales. En retour, en réduisant la prise en compte des risques au seul PPR, elle a également constitué un obstacle à la mobilisation de leviers multiples et variés (aménagement, social, économie...) pour réduire les fragilités.

Problème lié à son élaboration

Le Préfet détermine le périmètre du futur PPR, alors que les PLU sont déterminés par les élus. Cette incohérence entre les deux outils contribue à déresponsabiliser.

Proposition : confier au responsable élu d'un territoire la pleine responsabilité de la gestion des risques.

Problème lié à la mise en œuvre : responsabilités et financement Le fonctionnement administratif oppose le maire et le Préfet. Les responsabilités juridiques sont claires. Mais elles ont été complexifiées par les opérateurs multiples.

Dans le cas de construction/confortement de digues, la convention de gestion comporte beaucoup d'incertitudes. Comment bien gérer l'après travaux de façon pérenne ?

Le maire accepte un PPR qui prescrit la construction d'étages dans les maisons exposées à un risque inondation par exemple. Cela implique que la population va devoir payer des travaux. Pourtant les aides sont insuffisantes pour les populations pauvres. Que faire ?

PPR et résilience L'élaboration du PPR sous-entendait qu'il n'y aurait pas d'événement. L'État, via la réalisation du plan, était garant du non-événement. Il y avait une prise de conscience, limitée lors de sa prescription et de son élaboration, mais une fois que le plan était fait, c'était réglé. Avec la résilience, on admet qu'il peut y avoir quelque chose malgré les plans. Du coup on ne peut plus aujourd'hui construire les plans de prévention de la même façon.

Planification : SCOT et PLU Plusieurs outils de planification, pensé pour être transversaux, pourraient intégrer et s'appuyer sur le concept de résilience pour renforcer le lien et l'articulation entre les champs territoriaux. En effet, les actions nécessitent d'être conduites de façon cohérentes, coordonnées dans une vision d'ensemble que plusieurs outils peuvent offrir.

Au-delà de ces outils, peut-on envisager une articulation / fusion entre les différents codes (habitat, urbanisme, construction, environnement) ? Les différentes politiques publiques sont traitées indépendamment avec des logiques sectorielles (« étanchéité fonctionnelle »), cela ne favorise pas une approche systémique

Schéma de Cohérence Territoriale Le ScoT est un outil puissant, pouvant constituer un document intégrateur des politiques publiques sur les territoires, mais il n'est pas utilisé à sa juste valeur concernant le domaine des risques.

(ScoT) Une étude menée par le CEPRI montre la faible intégration du risque inondation dans les ScoT étudiés. Il semble y avoir plusieurs explications :

- l'incapacité des équipes techniques des porteurs de ScoT à expliquer les conséquences des inondations sur leur territoire. Le message aux élus ne serait pas assez pas clair ;
- le PPR peut être un frein, car il est annexé au ScoT. Cela évite de traiter sérieusement la question des risques au sein même du ScoT.

Propositions :

- ScoT littoral : rendre le volet littoral obligatoire (proposition repoussée pour l'instant) ;
- Intégrer l'objectif d'amélioration de la résilience pour les différentes thématiques abordées (comme un fil rouge) dans les ScoT. Cela ouvrirait de nouvelles perspectives pour mobiliser certains leviers afin d'en faire bouger d'autres (par exemple la ville de Bilbao a mobilisé le champ culturel, qui lui-même a eu un effet sur le champ économique).

Plan Local d'Urbanisme Le PLU est un outil intéressant, car il est prescriptif.

Il permet d'assurer une cohérence spatiale, facteur de transversalité.

L'annexion du PPR ne doit pas se substituer à l'intégration de la problématique Risques dans le PLU.

Exemples

Agenda 21 La ville de Feyzin, située dans la vallée de la chimie (industries, autoroute, voie ferrée), a changé d'image depuis quelques années et est devenue attractive (hausse des demandes de permis de construire). Une étude conduite par le Certu indique que ce changement coïncide avec une organisation et une action politique basée en partie sur l'Agenda 21. Cet outil structure les actions en assurant une transversalité et des articulations entre les thématiques urbaines. Par ailleurs, le maire gère sa commune comme une entreprise et a développé un fonctionnement projets : les services sont organisés en pôles en fonction des priorités d'action et des projets. De plus, tous les agents communaux sont systématiquement formés lors de leur arrivée dans les services afin d'assurer une culture commune.

Limite : quelle pérennité de l'organisation si le maire change ?

Enseignements :

- le fonctionnement en projet semble permettre de dépasser des logiques sectorielles et d'introduire de la souplesse dans l'organisation des services. Cela permet d'assurer une cohérence et une adaptation des actions ;
- l'instauration d'un socle de connaissance pour les agents permet le partage d'une culture commune (donc transversale) au sein des services.

Projet de territoire : Le Groupement d'Intérêt Public Aquitaine travaille sur la stratégie littorale au niveau régional. Il définit des axes, les met à disposition des maîtres d'ouvrage (avec des possibilités de financements).

Exemple du GIP Aquitaine

Limites :

- le plan est élaboré pour une durée limitée (5 ans) sans garantie de reconduction ;
- l'État est très en retrait.

Enseignement :

- le GIP assure une vision globale et cohérente.

3.4 Évaluation

En terme d'évaluation des politiques publiques, celle-ci consiste souvent à un bilan comptable.

La résilience peut permettre :

- d'assurer une boucle retour entre la politique telle qu'elle a été définie, sa déclinaison territoriale et sa mise en œuvre ;
- de mettre en évidence les interactions existantes entre thématiques, acteurs, etc.

Elle peut également permettre de dépasser les analyses coûts-bénéfices, pour évaluer ce qui n'a pas de retour économique direct, « l'impalpable ».

L'analyse multi-critères sans se limiter à l'aspect économique pourrait proposer autre chose, en prenant en compte les impacts sociaux, environnementaux...

Difficulté : il est difficile de quantifier la résilience ou les bénéfices qui lui sont attribués grâce à des indicateurs.

4. La gouvernance

4.1 Rôle et place du décideur

C'est le décideur politique qui au centre du dispositif : il prend des décisions publiques en tenant compte des vulnérabilités qu'elles sont susceptibles de réduire, de maintenir voire d'engendrer. Cela suppose une anticipation et une vision globale du fonctionnement et des dynamismes en jeu sur son territoire. Cette « intelligence des territoires » résulte d'un exercice collectif qui prend réellement en compte les aspirations des diverses catégories d'habitants et de citoyens.

La question juridique se pose après un événement catastrophique (flou sur l'assurance et la responsabilité juridique). De façon plus générale, le transfert de responsabilité à tous les niveaux (y compris celui du citoyen) mérite d'être clarifié (par exemple lorsqu'on parle d'autonomie de la société civile). En effet, la mise en avant de la recherche de résilience pourrait correspondre à une volonté de désengagement de l'État, transférant un malaise politique concernant l'ensemble des acteurs de la sphère publique, vers une responsabilité principale des individus, ce qui ne peut qu'accroître leur malaise social.

Travailler sur la résilience des territoires peut permettre d'améliorer la prise en compte « intégrée » des risques dans les politiques territoriales, à condition que cela alerte, en particulier les pouvoirs publics, sur l'insuffisance de cohésion et de solidarité des politiques publiques sur un territoire donné.

4.2 Place des financeurs et des assureurs

Il semble que les banquiers et les assureurs soient absents des discussions post-catastrophes. Un moyen d'améliorer la résilience d'un territoire pourrait consister à identifier les assureurs et financeurs, à les associer fortement afin d'anticiper et de préparer les territoires.

4.3 La résilience des territoires comme levier politique ?

Peut-on atteindre la sphère politique forte, au-delà des discussions techniques ?

Comment utiliser la résilience au niveau national pour faire du lien entre les démarches, elles-mêmes cloisonnées ? Ex : objectif de résilience nationale du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), actions sur la résilience pilotées par le CGG, appels à projets sur la résilience...

Peut-on envisager une stratégie nationale de résilience des territoires intégrant des principes de base communs ?

Comment (re) créer le lien entre niveau national et niveau local ?

Faut-il et si oui comment faire de la résilience un sujet politique ?

Résilience pour améliorer les politiques publiques ? **Question :** en quoi la recherche de résilience peut-elle influencer/améliorer les politiques publiques ?

La résilience faciliterait la pensée en termes de dynamique, de territoires et de solidarités.

Elle introduit une notion de temporalité, il n'y a pas d'immédiateté. Elle permet de se projeter. Cf l'exemple de l'économie positive, qui attire l'attention sur le long terme (mais tout en restant dans des logiques de « croissance » et de « rentabilité » qui ne sont pas remis en question).

Elle encourage l'innovation, pas seulement technique. Il apparaît que les innovations économiques qui marchent se situent à l'interface de l'innovation technique et de l'innovation sociétale. Certains parlent d'ingénierie de l'intermédiation (capacité à faire communiquer et foisonner toutes les formes possibles d'innovation [Haëntjens, J., 2012]).

Résilience pour améliorer les politiques publiques ? La résilience pourrait être le « prétexte » pour faire des allers-retours entre :

- petites et grandes échelles,
- passé et avenir,
- particularisme et universel,
- fond et forme.

Difficulté :

- absence de définition consensuelle de la résilience. Ce terme pourrait d'ailleurs être remplacé dans de nombreux cas par d'autres mots : planification, aménagement, management, etc.
- en conséquence difficulté à porter les réflexions au niveau politique.

4.4 Des gouvernances

Attention au terme « gouvernance » : ce n'est pas toujours l'association la plus large possible des acteurs concernés. Tout le monde a en principe droit à la parole, mais certains plus que d'autres. Il y a plusieurs types d'ONG (pas seulement caritatives). Des ONG s'arrogent le droit d'être la parole des citoyens, d'autres n'ont pas le droit de s'exprimer. On ne prend pas la peine de définir la société civile parce que cela a une connotation positive. La gouvernance peut servir de prétexte pour rester entre soi.

Il existe différents modes de gouvernance pour différentes politiques publiques. Par ailleurs, on observe une dilution des responsabilités lors d'événements. Alors quel mode de gouvernance définir ? Quelle gouvernance partagée, opérationnelle et cohérente ?

La gouvernance est l'affaire des acteurs des territoires (élus, population, état, associations, entreprises...). Ils se réunissent pendant les crises. Un enjeu consiste à les faire se réunir hors crise.

La **démarche-projet** peut être une sortie par le haut (les réflexions ne sont pas réduites à l'utilisation d'outils). Elle permet de rentrer par les territoires et leur fonctionnement au lieu de rentrer par les procédures. Cela peut éviter de réduire les actions territoriales à un slalom entre une accumulation de couches de contraintes réglementaires sans liens entre elles.

Dans l'intercommunalité, le plan intercommunal de sauvegarde (PICS) et la gestion intercommunale des ouvrages en facilitent l'entretien.

5. Territoires : vers du sur-mesure ?

5.1 Diagnostic territorial et hiérarchisation des problématiques

Pour élaborer une politique publique, les décideurs font des choix, s'appuyant sur la connaissance de leur territoire et de ses enjeux. Cela suppose d'avoir réalisé un **diagnostic du territoire**, déterminé les fragilités et analysé leurs interactions. Le choix ne devrait survenir qu'après.

Par exemple en partant des problématiques liées l'entretien de la forêt, une analyse systémique des interactions permet de retrouver une partie des problématiques d'aménagement du territoire (espaces sans emprises, circulations, irrigation, espèces, etc.).

À partir du diagnostic se pose la question de la **hiérarchisation** des problèmes. Celle-ci dépend du projet de territoire : que veut-on faire ? Pour quoi ? Pour qui ? Qu'est-ce qui compte ?

En cela elle rejoint les questionnements liés à la résilience.

Cette « **intelligence des territoires** », qui peut se baser sur l'analyse des fragilités d'un territoire à partir d'un objectif de résilience, se situe au croisement entre l'intégration des politiques publiques au niveau local, et la prise en compte des spécificités pour adapter des réglementations de niveau national. Encore faut-il dépasser la frilosité des administrations centrales concernant le particulier, le spécifique.

5.2 Prise en compte des spécificités : entre universel et particulier

L'évaluation de la **vulnérabilité dynamique d'un territoire** nécessite de tenir compte du fonctionnement du territoire (capacité à réagir dans le temps par exemple). En France dans le domaine des risques, les politiques publiques n'ont longtemps pas été pensées pour appréhender cet aspect dynamique et local.

La Directive Inondation : changement de paradigme

La Directive inondation (2007) propose d'appréhender un risque par ses conséquences sur un territoire, demande d'appréhender la gouvernance différemment. C'est une rupture avec l'approche traditionnelle des risques.

Sur les territoires, les histoires sont différentes. Les acteurs prennent des décisions en fonction de **sensibilités, de traditions, de rapports de force**. Si ceux-ci ont été repérés, il devient possible de créer des actions vertueuses. En revanche, en état de sensibilité exacerbée, il y a un risque et il peut y avoir d'accroissement ou de création de vulnérabilités.

Du prêt-à-porter au sur-mesure : l'approche territoriale

Les politiques publiques sont destinées à faire du prêt-à-porter, censé s'appliquer indifféremment par tout, pour tous, en rendant les territoires indistincts.

L'approche territoriale s'appuie sur du **sur-mesure** afin d'intégrer et de s'adapter à leurs spécificités, leurs différentes textures (identité). Elle est plus coûteuse en temps mais moins chère à terme que le prêt-à-porter.

L'enjeu est de faire du sur-mesure en l'articulant avec un socle réglementaire commun. Cela suppose de mettre en place un mode d'action et de prise de décision spécifique dans chaque territoire qui le nécessite (plusieurs personnes réunies plusieurs fois par an sur plusieurs années). Cela pose la question de la pérennité des structures de prise de décision, au-delà de la durée des mandats.

5.3 Organisation territoriale et mise en œuvre

Aujourd'hui l'État n'est plus capable d'accompagner les décideurs sur le diagnostic de leur territoire, conséquence de la décentralisation et de choix politiques et économiques. Aussi il convient d'être vigilant au discours sur la résilience, qui peut servir un désengagement de l'État en termes de moyens et de financement.

Concernant les DREAL/DDT, l'État s'est retiré de l'ingénierie publique. Mais en compensation, des groupes de travail sur l'intelligence des territoires devaient être institués. Cela n'a pas été le cas partout, faute de moyens et de recrutement de spécialistes : juristes, économistes, urbanistes, géographes, sociologues, etc..

De nombreuses communes sont démunies sur les plans juridique et technique. Les petites communes n'ont pas de moyens d'expertise, les élus ont besoin de soutien. Cela pose la question du positionnement des DDT/DREAL et de la **qualification des agents** des services.

Les relations entre institutions et entre niveaux de responsabilité (DDT / préfet, DREAL / préfet de région) peuvent générer des freins aux réflexions transversales et être source de conflits. Cela soulève une nouvelle fois la question de l'organisation des pouvoirs publics, au niveau central, au niveau local (département et région) et entre ces niveaux.

La réflexion sur la résilience des territoires pourrait ainsi être promue/développée pour :

- créer de la transversalité dans les politiques locales et de la cohérence entre les démarches, modes d'action et outils;
- contribuer à faire évoluer les cadres réglementaires nationaux.

La question des échelles

Exemple du projet d'aménagement

L'Atelier national, destiné à donner une vision commune du territoire basée sur des approches géo-morphologiques, historiques..., a bien fonctionné, car cela a été une opportunité de réunir les acteurs. Cependant une fois le rapport rendu, quelles suites opérationnelles donner ? Sur les zones de solidarité, cela fonctionne (échelle d'une ou deux communes, jeu d'acteurs assez simple). On construit un **projet d'aménagement commun à petite échelle**. Dès qu'on passe à l'échelle du département, il y a des freins à la mise en place de groupes de travail (au-delà du travail entre techniciens). **Comment travailler ensemble en dehors d'un contexte de choc** (travail sur le temps long) ?

La question des échelles

Il est nécessaire d'avoir une approche solidaire des territoires au moment du choc. C'est d'ailleurs déjà le cas dans beaucoup d'endroits, solidarité spontanée et parfois organisée.

Cela pose plusieurs questions :

- La structuration administrative compliquée favorise-t-elle la création de liens de solidarité ?
- Est-ce compatible avec l'objectif de compétition entre territoires ?

L'analyse des interdépendances est essentielle : selon la fragilité que l'on veut traiter, ce n'est pas toujours la même échelle (risque technologique traité à l'échelle de la commune, risque inondation appréhendé sur un territoire plus large, bassin versant par exemple). Les actions à une échelle ne doivent pas porter préjudice à la recherche de résilience à une plus grande échelle.

De même l'articulation entre les facteurs de résiliences individuelles et collectives est à rechercher. Cela rejoint les préoccupations du rôle du citoyen, articulant l'échelle individuelle et collective (cf groupe de réflexion sur le rôle du citoyen).

Des politiques publiques à double sens

La résilience ne doit pas seulement permettre d'appliquer les politiques publiques telles quelles, mais doit aussi les faire évoluer en retour.

Besoin de préciser le « pour quoi », avant de s'interroger sur le type de résilience à développer (poser les problématiques avant de chercher des solutions). Cela interroge les objectifs des politiques.

5.4 Culture du risque

L'établissement d'une culture du risque collective reste aujourd'hui encore insuffisant en France.

Après les solutions « tout-technique », les actions de prise en compte des risques commencent à intégrer les dimensions psycho-sociologique, culturelle, historique.

Par exemple : à Séchilienne, beaucoup de moyens ont été mis en œuvre en anticipation d'un mouvement de terrain. Pourtant les actions conduites sont remises en question, car le glissement n'a pas encore eu lieu. La seule réponse technique n'est plus suffisante : dans les obstacles à une plus grande résilience, il faut prendre en compte le problème du déni du risque (accru lorsque l'événement a une faible occurrence).

Culture du risque : à quel niveau ?

Une complémentarité serait à trouver entre une culture du risque contextualisée sur de petits territoires, s'appuyant sur les savoirs vernaculaires, parfois en voie de disparition, et une communication nationale permettant de constituer un bagage commun à tous (utile compte-tenu de la grande mobilité des habitants).

Au niveau national, l'éducation aux risques est inscrite dans les programmes scolaires mais il n'y a pas de financement dédié (on retrouve les mêmes difficultés pour la formation aux premiers secours).

Comment informer / former / engager ?

Depuis 2004, le citoyen est désigné comme responsable de sa propre sécurité. Cependant, rien n'a été fait pour l'accompagner. L'information est déversée de façon désordonnée : « info-obésité ». Or communiquer n'est pas informer, et n'est pas non plus encourager l'engagement.

Les nouvelles technologies de l'information engendrent des possibilités de formation d'une opinion publique informée et critique. Elles engendrent également un morcellement de l'information et des flux de communication, une explosion du nombre d'informations disponibles, ce qui constitue un frein à une communication efficace.

Pistes :

- l'information / formation des agents territoriaux permettent d'assurer la continuité de l'information. Elles doivent s'inscrire dans la durée ;
- l'intégration de la formation aux risques dans les formations initiales (bac Pro par exemple), les formations continues et professionnelles ;
- les outils comme les Plans de prévention des risques (PPR) et les Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ont vocation à cultiver la population. Il existe un groupe de travail sur la communication dans les PAPI, avec pour objectif la vulgarisation de la connaissance « niveau 3^e » (exposition itinérante...) ;
- des communes proposent des actions de communication. Par exemple Notre-Dame organise depuis sept ans la semaine de la sécurité, sur les risques majeurs, les risques routiers, domestiques, ceux liés à l'utilisation des nouveaux moyens de communication ;
- les mises en situation « pour de vrai » des populations lors d'exercice de simulation de crise, montrent que l'implication permet de mémoriser l'expérience et de prendre au sérieux les risques courus (cf P. Lagadec).

6. Légitimité

6.1 Expertises

L'expertise n'est plus aujourd'hui seulement l'affaire de spécialistes. On observe une revendication des citoyens d'être reconnus comme expert (ex Séchilienne). L'expertise est aussi territoriale, citoyenne : **ouverture de l'expertise.**

Questionnement :

Comment faire passer les messages « experts » au niveau des acteurs politiques ?

Comment mobiliser l'expertise pour dépasser le déni, les habitudes pour prendre conscience des fragilités et des risques ?

Par exemple à Séchilienne, le risque a été reconnu grâce à l'expertise d'Haroun Tazieff, alors qu'il ne l'était pas avant. Pourtant aujourd'hui, les actions sont remises en cause, car rien ne s'est passé, malgré le collège d'experts mis en place spécifiquement.

Que peut faire autorité ? Qui peut la constituer ?

Qu'est-ce qui est crédible ? Comment agir en conséquence ?

Cela renvoie sur la question de la transmission des connaissances et la culture du risque. Les travaux Serge

Tisseron ont mis en évidence l'importance du transfert d'informations au sein de la cellule familiale (transmission d'événements de génération en génération, pour garder la mémoire). A l'échelle communale, cela remet en question les documents d'information réglementaires descendants, qui ne s'adaptent pas à leur cible, souvent avec une vision technicienne).

Ex : Dunkerque a fait son DICRIM mais la perception par le public est jugée insuffisante.

6.2 Légitimité

La crise économique persistante et les différentes crises (sociales, environnementales...) ont conduit à une perte de confiance et de légitimité des pouvoirs publics. Cela pose la question de l'autorité et de la légitimité aujourd'hui.

Plusieurs facteurs semblent contribuer à contribuer à la légitimité d'un organisme² :

- le leadership : pilotage et commandement. Nécessite savoir-faire, savoir-agir, savoir -mobiliser. Exige capacité d'action, de proposition, de décision et d'audace ;
- la confiance : s'appuie sur la tenue des engagements, l'exécution des décisions, la reconnaissance et la correction des erreurs, la lucidité, la franchise et le courage ;
- la résilience : fait référence à l'organisation apprenante (qui consiste à résoudre les problèmes en groupe / expérimentation / tirer les leçons des expériences / apprendre avec les autres / transférer les connaissances).

Afin d'établir une confiance et d'asseoir une autorité politique (donc une légitimité), il serait utile de travailler sur la création de sens, sur la clarification des objectifs politiques et des structures administratives.

2 Cf A.Sedjari, « Risques et crises. Comment adapter la gouvernance ? »

