

# Journée d'échanges sur la résilience des territoires - AIRT

---

Groupe de réflexion  
« Le territoire de résilience »

Bruno LANDREAU Cerema / DTerOuest

# Introduction

- Réunion du groupe de réflexion le 23/09/2013
  - 28 participants
  - Pilotes : Céline Chadenas et Etienne Chauveau, Université de Nantes
  - Assistant : Bruno Landreau, Cerema (CETE de l'Ouest)
- Les débats introduits par la présentation des enseignements des rapports réalisés en phase 1
- Dans le rapport, la production du groupe est présentée sous 4 items :
  - Les éléments qui déterminent le territoire
  - Le territoire par ses composantes
  - Les temps du territoire
  - La gouvernance



# Les éléments qui déterminent le territoire de résilience (1)

- 3 entrées :
  - Par les échelles géographiques
  - Par les instances de décision
  - Par la solidarité
- Les échelles géographiques
  - Le territoire soumis directement à un aléa
  - Le territoire impacté plus large et incluant le précédant
  - Le territoire de « frange » ou de solidarité :
    - Inclut le territoire impacté
    - Espace sur lequel se mobilisent les ressources, les actions de solidarités, les acteurs économiques sollicités, pendant la période de gestion de la crise ou de façon plus durable
    - Contours variables et difficiles à déterminer selon la nature et l'ampleur de l'événement (cela peut aller du local au national, voire plus)
    - Exemple donné de la forêt des Landes

# Les éléments qui déterminent le territoire de résilience (2)

## • Les instances de décisions :

- Le territoire d'action est d'abord le territoire « politique » des acteurs-décideurs
- Les périmètres de décisions sont pluriels (Etat, Collectivités, acteurs de l'eau,...) et imbriqués
- En matière de risques, la commune est le premier échelon de décision, mais rarement cohérent avec les périmètres concernés par les aléas, les impacts ou l'espace de solidarité territoriale
- La conception du risque et de la résilience est abordée avec une diversité de points de vue des acteurs-décideurs, qui restent souvent sectoriels : sécuritaire, environnemental, infrastructure, habitat, ...
- Renvoie à la complexité de la gouvernance pour dépasser les cadres institutionnels, géographiques, socio-économiques



# Les éléments qui déterminent le territoire de résilience (3)

## • Approche par la solidarité :

- L'espace de mobilisation de la solidarité peut concerner le territoire impacté et le territoire « de franges »
- Le groupe a distingué :
  - La solidarité organisée avec des modes de mobilisation « mutualistes » (externes au territoire, dans le sens des indemnisations par les systèmes assurantiels) ou « associatifs » (internes au territoire et structurés)
  - La solidarité spontanée, issue des spécificités socio-culturelles de chaque territoire, dont le processus de mobilisation est méconnu mais dont les retours d'expériences montrent le rôle important (exemple Sandy)
- Du point de vue socio-culturel: la solidarité se prépare-t-elle ou est-elle le résultat d'une « auto-mobilisation » ?
- Hors du champ socio-culturel, intérêt à mieux connaître les équipements mobilisables pour les services interrompus ou dégradés

# Le territoire de résilience par ses composantes (1)

- Comprendre le territoire par ses composantes :
  - Analyse systémique fonctionnelle intégrant l'identification des flux et des dépendances permettant de qualifier son autonomie
  - Le degré de dépendance d'un territoire influe-t-il sur sa capacité de résilience ?
- Peut-on qualifier de façon générale la fragilité/la sensibilité des composantes ?
  - Cela semble spécifique à chaque territoire, et notamment de la nature et de l'intensité des aléas auquel il est exposé, mais aussi du fonctionnement des territoires
  - Par analogie aux problématiques de sûreté, il est possible d'identifier les composantes « d'importance vitale » (analyse systémique), en définissant pour chacune le niveau de fonctionnement dégradé admissible (ce qui peut varier selon les groupes d'acteurs ou les bénéficiaires)
  - Nécessité de vigilance quant à la localisation de fonctions spécifiques et de certains équipements stratégiques (par exemple ceux sollicités en crise ou post-crise)
  - Pour le groupe, la réduction de vulnérabilité des composantes est trop souvent abordée sous l'angle de la protection (exemple des PAPI)

# Le territoire de résilience au travers de ses composantes (2)

- Une composante particulière : l'humain

- Les liens sociaux, les inégalités sociales peuvent être facteurs d'atténuation ou d'aggravation de la vulnérabilité (niveau de dépendances aux aides, niveau d'auto-organisation des territoires/quartiers impactés...)
- La représentation des risques par les habitants est insuffisamment connue ; pourtant son intégration est nécessaire pour la construction globale de la résilience et la concrétisation d'une démarche participative

- Les travaux de Boris Cyrulnick peuvent-ils éclairer la construction de la résilience territoriale ?

- Un parallèle est-il possible entre la blessure individuelle et les dommages causés aux personnes et aux biens, pour mieux comprendre les mécanismes fondateurs du renouvellement urbain post-catastrophe ou pour une meilleure prise de conscience des risques dans l'aménagement du territoire ?

# Les temps du territoire de résilience, le retour à une situation acceptable

- Retour à une situation acceptable, une notion qui est encore mal définie :
  - Dépend de ce que l'on observe (l'individu, l'écosystème, un secteur économique, ...)
  - Quels indicateurs pour objectiver la notion de retour à l'acceptable?
  - La durée d'observation :
    - Le temps long, propice pour développer un projet de territoire résilient, sur la base d'un diagnostic partagé, une stratégie, des actions
    - Le temps court de la crise et l'après-crise qui permet d'observer les capacités du territoire à absorber le choc, le retour à une situation acceptable du point de vue des sinistrés, la pertinence des premières décisions des acteurs publics et institutionnels qui, prises dans l'urgence, ne doivent pas avoir d'effets négatifs irréversibles pour la résilience (exemple de Katrina)
    - Le temps du projet politique, des mandatures : c'est le temps de l'action territoriale, qui peut être un frein à la résilience territoriale

# La gouvernance (1)

- Une affirmation : les gouvernances sectorielles administratives ou politiques ne peuvent à elles-seules permettre l'émergence d'une dynamique de résilience
- L'approche intersectorielle des risques semble une nécessité pour la construction d'une démarche de résilience territoriale
- La gouvernance institutionnelle est elle-même ambiguë : le maire est le premier responsable, mais les limites du « bassin de risques » dépassent souvent le territoire communal

# La gouvernance (2)

- L'élargissement de la gouvernance peut être un moyen de partager avec d'autres acteurs des objectifs de prévention et de protection, avec toutefois des difficultés :
  - Un cadre réglementaire qui fige actuellement les postures des acteurs institutionnels,
  - Des approches du risques par les acteurs souvent sectorielles
  - Une ambivalence des acteurs institutionnels (Etat, collectivités) qui ont parfois à porter des politiques aux objectifs contradictoires
  - Une complexité réglementaire française et une volonté des autorités de vouloir souvent passer par la norme (hors celle-ci ne peut pas tout prévoir)
- La capitalisation des expériences des acteurs, notamment ceux qui ne relèvent pas de la sphère institutionnelle (intérêt à associer des usagers au Rex), peut et doit renforcer la mémoire du territoire pour le rendre plus résilient

# Les points clés du GR à retenir

- Un contour du territoire de résilience propre à chaque événement et difficile à prédéterminer
  - Il est nécessaire de mieux cerner le territoire de solidarité
- Comprendre le territoire par ses composantes permet d'anticiper
  - Comprendre la représentation différenciées des risques selon les groupes d'acteurs
  - Éclairer les mécanismes en jeu pour la résilience territoriale par le concept de résilience humaine
- Les temps du territoire propices la résilience
- Comment évaluer la résilience : quels indicateurs mettre ne place?
- L'enjeu de la gouvernance
  - Comment partager les informations avec les acteurs du territoire (y compris les administrés), peut-on élargir le partage des décisions ?

# Les sujets à approfondir

- Il a été indiqué que le territoire de résilience disposait de ressources internes ou externes ; parmi ces ressources, quelles sont celles qui déterminent le territoire de solidarité ?
- La représentation du risque par les habitants du territoire semble peu mobilisée. Comment la rendre systématique ?  
Comment un événement peut contribuer à faire évoluer le rapport à l'espace soumis à un risque par ses habitants (y rester autrement, y rester comme avant, partir, ...faculté à occulter un événement traumatique) ?
- Comment mieux intégrer la question de la « mobilité de crise » au sein du territoire impacté, facteur d'accroissement de la vulnérabilité pour certains risques (déplacements individuels en cas de crue rapide par exemple) ?