

RAPPORT

Département
Villes et territoires

Groupe
Aménagement
Planification

Date octobre 201

Document de travail

Commissariat Général au Développement Durable
**Analyse Intégrée de Résilience
Territoriale**

**Groupe de réflexion n°2 « Le territoire de
résilience »**



Centre d'Études Techniques de l'Équipement
de l'Ouest

www.cete-ouest.developpement-durable.gouv.fr

Maître d'ouvrage :

CGDD/DRI (Jean Michel Tanguy)

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
v1	15/10/13	
V2	28/10/13	observations de C Chadenas et E Chauveau

Affaire suivie par

Bruno Landreau - CETE de l'Ouest /
<i>Tél. : Xx xx xx xx xx / Fax : Xx xx xx xx xx</i>
<i>Courriel : bruno.landreau@developpement-durable.gouv.fr</i>

Rédacteurs

Bruno LANDREAU - CETE de l'Ouest /
et Sandrine ARBIZZI, CETE Méditerranée

Relecteurs

Loïc Guilbot CETE Ouest ; Céline Chadenas, Université de Nantes ; Etienne Chauveau, Université de Nantes ; Sandrine Arbizzi, CETE Méditerranée ; Jean Michel Tanguy, CGDD ; CERTU

Au 1^{er} janvier 2014, les 8 CETE, le Certu, le Cetmef et le Sétra fusionnent pour donner naissance au Cerema : **centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement**

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement

Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Cetmef : Centre d'études techniques maritimes et fluviales

Sétra : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements

SOMMAIRE

1 - REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	6
2 - RAPPELS DES ENSEIGNEMENTS DE LA PHASE 1.....	8
2.1 - Le territoire au sens géographique, de quels territoires parle-t-on ?.....	8
2.2 - Le territoire vu au travers de ses composantes.....	8
2.3 - Les temps du territoire.....	9
2.3.1 -Le territoire et ses rythmes d'évolution.....	9
2.3.2 -Le territoire dans le temps particulier de l'après-crise ...avec un retour à une situation acceptable.....	9
2.4 - Le territoire et ses acteurs : partager la problématique des risques sur le territoire.....	10
3 - SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION.....	10
3.1 - Les éléments qui déterminent le territoire de résilience.....	11
3.1.1 -Sous l'angle géographique.....	11
3.1.2 -Sous l'angle des instances de décision.....	11
3.1.3 -Sous l'angle de la solidarité.....	12
3.2 - Le territoire par ses composantes.....	12
3.3 - Les temps du territoire de résilience, le retour à une situation acceptable.....	14
3.4 - La gouvernance.....	15

Analyse Intégrée de Résilience Territoriale

Groupe de réflexion n°2 « Le territoire de résilience

date : octobre 2013

auteur : Bruno Landreau, CETE de l'Ouest

relecteurs et contributeurs : Céline Chadenas, Etienne Chauveau, Université de Nantes, Sandrine Arbizzi, CETE Méditerranée, Jean Michel Tanguy, CGDD, ??? CERTU

résumé :

(10 lignes maximum)

SOMMAIRE

1 - REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	6
2 - RAPPELS DES ENSEIGNEMENTS DE LA PHASE 1.....	7
2.1 - Le territoire au sens des échelles géographiques, de quels territoires parle-t-on ?.....	8
2.2 - Le territoire vu au travers de ses composantes.....	8
2.3 - Les temps du territoire.....	9
2.3.1 -Le territoire et ses rythmes d'évolution.....	9
2.3.2 -Le territoire dans le temps particulier de l'après-crise, le retour à une situation acceptable.....	9
2.4 - Le territoire et ses acteurs : partager la problématique des risques sur le territoire.....	10
3 - SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION.....	10
3.1 - Les éléments qui déterminent le territoire de résilience.....	11
3.1.1 -Sous l'angle des échelles géographiques.....	11
3.1.2 -Sous l'angle des instances de décision.....	11
3.1.3 -Sous l'angle de la solidarité.....	12
3.2 - Le territoire par ses composantes.....	13
3.3 - Les temps du territoire de résilience, le retour à une situation acceptable.....	15
3.4 - La gouvernance.....	17

1 - Remarques préliminaires

Introduction Jean Michel Tanguy

La phase 2 démarre avec le lancement des trois Groupes de réflexion. Une seconde réunion est envisagée d'ici la fin de l'année 2013, ces travaux se placent aussi dans le contexte des Assises Nationales des Risques Naturels, au cours desquelles se tiendra un atelier « résilience ».

L'objectif de la fin de l'année est de préparer la table des matières d'un futur guide. Puis des groupes de travail rédigeront le guide.

Il est rappelé aux participants qu'ils peuvent s'ils le souhaitent au cours de travaux envoyer une contribution écrite.

Tour de Table des participants

Nom	Organisme	Champs d'intervention / Compétences
Jean Paul ARNAUD	EGIS	Directeur Adjoint Régions Centre-est et Méditerranée ; projet de recherche Résilis
Béatrice QUENAULT	Maître de conférences en économie, Université Rennes 2, laboratoire "Espaces et Sociétés"	Economiste de formation, recherches sur l'aménagement durable des territoires et, en particulier, sur la vulnérabilité, résilience, adaptation des villes au changement climatique.
Bruno BARROCA	Université Paris-est Marne-la-Vallée	Enseignant-chercheur ; contributeur à des publications sur la résilience des systèmes urbains
Robert UNTERNER	Service de défense, de sécurité et d'intelligence économique du MEDDE Chef de la mission de la protection contre les risques civils	- la notion d'activités d'importance vitale - la prise en compte des interdépendances - la gouvernance
Youssef DIAB	EIVP	Directeur Scientifique Echelles spatiales de la résilience et méthodes d'évaluation et d'aide à la décision.
Stanislas DEGROOTE	DRIEA Unité territoriale des Hauts-de-Seine Chef adjoint service d'aménagement	
Arnaud VALADIER	DREAL Poitou-Charentes Aménagement littoral, risques climatiques, Sciences de la Terre	Pilote la démarche Atelier littoral avec la DDTM17, les établissements publics et les collectivités (Aménagement potentiel des ZDS, suivi du trait de cote etc ...)
Ludovic FAYTRE	Chargé d'études - Chef de projet IAU IDF	Note rapide Outils/méthodes, n° 569 : Visiau-Risques : pour une connaissance partagée des risques majeurs en Île-de-France Outils de consultation et d'aide à la décision : Visiau-risques http://www.iau-idf.fr/cartes/cartes-et-fiches-interactives/visiau-risques.html
Leo MULLER	HCFDC	<i>Chargé de mission Résilience Territoriale</i>
Michel LAMALLE	DRIEA/DIRECTION GENERALE	gestion de crise et retour d'expérience en tant qu'adjoint sécurité-défense
Nicolas BAUDULEAU	CEPRI	Ingénieur agronome -économiste
Sandra DECELLE-LAMOTHE	Urbaniste, formatrice.	L'agence EDEL est une agence conseil spécialisée dans la prise en compte des risques majeurs dans l'aménagement du territoire et l'information préventive des populations depuis une quinzaine d'années. des thématiques à enjeux : risques majeurs.
Roland NUSSBAUM	Directeur MRN	Praticiens de la gestion, du transfert et du partage des risques des acteurs

		socio-économiques (particuliers et professionnels y inclus collectivités)
David BOURGIGNON	MNR	Géographe et chargé d'études MNR
Didier TREINSOUTROT	CETE Ouest – Toulouse Responsable de l'antenne toulousaine du CETE Ouest	Retour d'expérience AZF dans le cadre de la 1ère phase AIRT
Angélique GODART	CETE Lyon Département Environnement Territoires Climat - unité Evaluation Environnementale	Chargée plus spécialement de l'analyse environnementale systémique des territoires. Spécialités : hydrologie - risques
Jean-Luc SALAGNAC	CSTB	Prise en compte technique et organisationnelle des aléas naturels dans la construction avec un focus sur inondation et canicule (perspective changement climatique)
Lydie LAIGLE	CSTB	Résilience territoriale et sociale
Didier RACINE	EISTI	Mastère gestion des risques sur les territoires
Philippe BELCHI	ONF Chargé de mission politiques territoriales	
Christoph VON-FISCHER	SCE	Urbaniste projet de territoire post Xynthia en Vendée
Jean-Michel HELMER	DGPR/BRM	
Marc VUILLET	EIVP	Échelles spatiales de la résilience, méthode d'évaluation et d'aide à la décision
Jean Michel TANGUY	CGDD/DRI	Pilote de l'action AIRT au CGDD
Céline CHADENAS	Université Nantes laboratoire Geolittomer	Pilote du groupe de réflexion
Etienne CHAUVEAU	Université Nantes laboratoire Geolittomer	Pilote du groupe de réflexion
Bruno LANDREAU	CETE Ouest	Assistant du groupe de réflexion
Bernard GUEZO	CERTU	Référent guide

Etaient excusés :

- M Thomas, concepteur IPCS pour la commune de Figanières
- Valérie Morel, 'Université d'Artois, Laboratoire DYRT (Dynamique des réseaux et des Territoires) , mais a adressé une contribution écrite
- Sandrine Arbizzi du CETE Méditerranée, co-assistante du groupe de réflexion

2 - Rappels des enseignements de la phase 1

Les enseignements de la phase 1 ont servi de base à la réflexion.

Dans une phase préparatoire au lancement du groupe de réflexion, les rapports de la phase 1 ont fait l'objet d'une relecture sous l'angle spécifique du territoire de résilience

Ils ont été présentés au groupe de réflexion avec une structuration autour de 4 sous thèmes :

- Le territoire au sens des échelles géographiques ;
- Le territoire vu au travers de ses composantes ;

Les temps du territoire: ses rythmes d'évolution, le temps de l'après crise et du retour à une situation acceptable ;

- Le territoire et ses acteurs.

Ces éléments ont été partagés avec le groupe de réflexion dans l'objectif de les valider ou infirmer et de les compléter par de nouvelles idées.

Les enseignements de la phase 1 partagés avec le groupe sont repris dans les paragraphes ci-après.

2.1 - Le territoire au sens des échelles géographiques, de quels territoires parle-t-on ?

- Le territoire soumis à l'aléa est différent du territoire impacté. Le territoire d'enjeux peut se retrouver au cœur d'une imbrication de diverses échelles territoriales ;
- Les solutions pour une meilleure résilience sont parfois à chercher au-delà du territoire impacté ;
- Les approches à diverses échelles territoriales renvoient à une complexité de la gouvernance qui peut amener à dépasser les cadres géographiques, institutionnels ou socio-économiques traditionnels ;
- L'événement peut donner une nouvelle « identité » à un territoire, non identifié comme tel auparavant.

2.2 - Le territoire vu au travers de ses composantes

- Un territoire aux différentes composantes, dont certaines paraissent particulièrement essentielles pour son fonctionnement ;
- Leur identification préalable peut permettre :
 - d'identifier les différents acteurs à mobiliser ;
 - d'anticiper les perturbations et les réduire ;
 - ...ce qui nécessite d'être prospectif en cas de risques avérés sans événement de référence ;
- Un point d'analyse important : l'exposition et le positionnement de certains établissements stratégiques ou sensibles (services d'urgence, écoles, prisons...), et fonctions spécifiques (économie) ;
- Un référentiel serait-il utile pour guider les acteurs face à une grande diversité des aléas et des situations ?

2.3 - Les temps du territoire

2.3.1 - Le territoire et ses rythmes d'évolution

- Temps « normal » (avec des risques qui peuvent être avérés), période perturbée de la crise, l'après-crise : des périodes opportunes pour la résilience ?
- Avec un paradoxe :
 - avant : une conscience du risque qui s'estompe avec le temps, une mobilisation plus difficile des acteurs en l'absence d'événement récent ou en cas de risque « simplement » avéré ;
 - des actions de résilience qui peuvent « pénaliser » le territoire (difficulté d'acceptabilité des mesures, pouvant nécessiter certaines compensations) ;
 - après : une période post-crise qui ne paraît pas favorable à la projection des acteurs sur un projet de territoire à long terme intégrant les risques ;
 - et pourtant, une plus-value indéniable à se préparer à la crise et à réfléchir à l'après-crise ;
- Des rythmes d'évolution du territoire (projets d'aménagement, mandats électifs...) qui peuvent ne pas être synchrones avec une mobilisation sur les risques.

2.3.2 - Le territoire dans le temps particulier de l'après-crise, le retour à une situation acceptable

- Pour les sinistrés :
 - la rapidité des diagnostics de dommages ;
 - des guichets uniques, si possible à proximité des zones sinistrées, afin de réduire le temps et la complexité des démarches ;
 - l'intérêt de mieux capitaliser les expériences passées (relogement par exemple) ;
- En termes économiques :
 - l'importance d'une moindre vulnérabilité des acteurs économiques, dont certains interviennent dans la réparation de la catastrophe ;
 - des appuis méthodologiques, logistiques efficaces que peuvent apporter les chambres consulaires ;
- Pour le territoire dans son ensemble :
 - concilier la volonté de reconstruire rapidement, sans compromettre les possibilités d'aménagement ou de ré-aménagement plus globaux à l'échelle de l'agglomération.

2.4 - Le territoire et ses acteurs : partager la problématique des risques sur le territoire

- La résilience peut être abordée sous divers angles : celle du territoire lui-même, celle des communautés (d'organismes ou professionnelles), celle des individus ;
- Le partage de la problématique des risques sur un territoire : un facteur favorable (indispensable?) pour développer la résilience ;
- Des facteurs favorables au lancement d'une dynamique : une catastrophe, un événement scientifique, politique ou médiatique ;
- Des opportunités pour partager la problématique et faciliter la mise en place d'une gouvernance :
 - nécessité technique ou réglementaire d'informer ;
 - élaboration d'un projet de territoire (SCOT) ;
 - préparation gestion de crise (plans de secours...) ;
- Des conditions qui paraissent nécessaires à une gouvernance efficace :
 - associer d'autres acteurs tels que les opérateurs d'infrastructures et réseaux : pour une meilleure compréhension respective des stratégies d'intervention de chacun ;
 - installer une gouvernance régulière et pérenne, avec des modalités adéquates : permettant d'associer les usagers du territoire et les acteurs institutionnels, et éventuellement modulable selon l'évolution du projet territorial ou des acteurs ;
- Disposer d'un niveau d'expertise (sur la base d'études à un niveau de précision suffisant) permettant d'éclairer objectivement les décisions des responsables et acteurs locaux ;
- Importance d'une communication interne, inter-services et publique soignée, intégrant le paradigme qu'aussi faible soit sa probabilité, l'aléa se produira et son intensité maximale estimée n'est pas intangible.

3 - Synthèse des contributions du Groupe de Réflexion

Les éléments qui suivent constituent une synthèse des éléments ressortant des débats du groupe de réflexion, des contributions particulières transmises par certains participants et des enseignements ressortant des rapports réalisés dans la phase 1 de la démarche AIRT.

Le contenu du document ne constitue donc pas le point de vue des rédacteurs ou des organismes auxquels ils appartiennent.

Les concepts ou idées évoqués ont été regroupés autour des thématiques identiques à celles des enseignements.

3.1 - Les éléments qui déterminent le territoire de résilience

3.1.1 - Sous l'angle des échelles géographiques

Les débats ont fait ressortir trois dimensions spatiales du territoire :

- en premier lieu l'espace directement soumis à l'aléa ; cette approche est discutée selon que l'aléa résulte d'éléments objectifs ou estimés (modélisation). Il ressort également des rapports que parfois, un événement peut permettre d'asseoir une nouvelle « identité » à un territoire, non identifié comme tel auparavant (exemple des inondations de la Somme) ;
- le territoire impacté, dont le contour sera fonction de la nature et l'ampleur de la catastrophe. Les rapports de la première phase en donnent plusieurs illustrations comme pour l'île de France où les impacts en termes de desserte par les infrastructures, les réseaux d'eau, d'électricité ou de télécommunication dépassent largement la population directement soumise à l'inondation, ou encore à Séchillienne où l'aléa localisé peut en entraîner un autre ayant une incidence sur toute une vallée ;
- le territoire environnant ou « **de frange** », c'est à dire qui sera mobilisé en termes de ressources, de solidarités, d'acteurs économiques non sinistrés, pendant la période de gestion de la crise ou de façon plus durable si une réorganisation du territoire est décidée. Cette notion que le groupe s'est appropriée sous la dénomination de « territoire de frange » apparaît au départ moins évidente que les deux premières puisque ses contours peuvent être très variables et difficile à tracer, selon la nature et l'ampleur de l'événement auquel le territoire est exposé. L'exemple de la forêt des Landes a été cité au travers de la mobilisation différente des professionnels espagnols lors des deux événements de 1999 et 2009. Dans l'un des cas, les professionnels espagnols ont pu intervenir pour prendre en charge une partie des importants stocks de bois issus de la tempête ; dans l'autre cas, le territoire espagnol ayant été lui-même sinistré, les acteurs espagnols ont limité leurs interventions à leur propre territoire. Cette notion de territoire de frange fait écho aux enseignements des rapports qui mettaient en exergue que les solutions en termes d'amélioration de la résilience sont parfois à chercher au-delà du territoire impacté.

Il est important de prendre en compte l'imbrication de ces différentes échelles spatiales dont les contours ne sont pas toujours définissables précisément.

3.1.2 - Sous l'angle des instances de décision

Le territoire d'action est d'abord le territoire « politique » au sens où il dépend de décideurs. Ces périmètres de décisions sont pluriels, fonction des nombreux acteurs, et peuvent s'emboîter, se recouper.

Toutefois, à l'instar de l'échelle de la commune qui est la première unité de compétence en matière de risques, le périmètre de décision est rarement cohérent avec ceux concernés par les aléas, les impacts et la solidarité territoriale.

Comme cela ressortait des enseignements des rapports, les approches à diverses échelles

territoriales renvoient à une complexité de la gouvernance à mettre en place qui peut amener à dépasser les cadres institutionnels géographiques ou socio-économiques traditionnels

Une difficulté : sans anticiper sur la thématique « gouvernance » qui sera abordée plus loin, on peut avancer que le territoire de la résilience territoriale est peut-être avant tout un problème de gestion territoriale. La conception du risque et de la résilience territoriale s'aborde avec une diversité de points de vue des acteurs-décideurs et ne font pas l'objet de définitions et d'approches sectorielles partagées : approches sécuritaires, environnementales, structurelles au regard des infrastructures ou de l'habitat, etc..

3.1.3 - Sous l'angle de la solidarité

L'espace de solidarité peut concerner au premier chef l'espace impacté, les relations qui s'établissent en son sein et celles qui s'établissent avec l'espace de frange.

Le système assurantiel est une forme particulière de solidarité par mutualisation des risques (régime CatNat notamment). L'importance de la mobilisation des assurances peut être en soi un indicateur du degré de résilience si l'on considère que le territoire peut négliger le risque en s'en remettant exagérément au système assurantiel ?

Il convient de distinguer les territoires associatifs et mutualistes, car les mobilisations seront différentes : internes dans le premier cas (capacité d'auto-organisation) ou externes dans le second.

Malgré tout, il y a, une difficulté à connaître les apports de la solidarité « spontanée », qui dépendent largement des caractéristiques socio-culturelles des territoires et du rapport à l'espace de ses habitants.

La solidarité se prépare-t-elle ? Résulte-t-elle essentiellement d'une auto-mobilisation ? Le rôle des « réseaux sociaux » pendant les événements récents (Sandy) est-il reproductible voire modélisable ?

En tout état de cause, une meilleure connaissance de ces caractéristiques doit pouvoir permettre de mieux appréhender le potentiel de résilience du territoire.

Hors du champ socio-culturel, les potentialités du territoire de solidarité passent par l'identification des équipements mobilisables pour restaurer un service interrompu ou dégradé par l'événement

Thèmes à intégrer dans le guide	items
• les 3 échelles spatiales auxquelles on peut envisager la résilience territoriale avec des types de réponses distinctes : le territoire directement soumis à l'aléa, le territoire impacté, le territoire de frange (ou de solidarité) • Identification des acteurs politiques ou	

institutionnels du territoire qui peuvent être amenés à prendre les décisions et mener des actions susceptibles d'améliorer la résilience sur les différentes échelles spatiales ; • décrypter le jeu des acteurs en vue de rapprocher et concilier les points de vue • Identification des potentialités du territoire de solidarité / de frange sis à vis du territoire impacté : • quels sont les équipements sensibles que le territoire de frange peut mettre à la disposition du territoire impacté ? • -quelle est la capacité à la mobilisation spontanée ou organisée du territoire de frange ? Quelles sont les caractéristiques socio-culturelles susceptibles de favoriser la résilience ?	
---	--

3.2 - Le territoire par ses composantes

Pour comprendre le territoire par ses composantes il faut passer par une analyse systémique fonctionnelle qui inclut l'identification des flux et des dépendances permettant ainsi de qualifier son autonomie.

Une interrogation majeure : en fonction de l'aléa, le degré de dépendance d'un territoire a-t-il une influence directe sur le niveau de résilience ?

Une approche du territoire résilient est proposée (par Sandra Decelle) en tirant les enseignements des études menées en psychologie sur la résilience de l'individu (travaux de Boris Cyrulnik) transposée aux territoires. Ainsi, un territoire résilient pourrait s'appuyer sur :

- la somme des individus qui auraient intégrés le concept de résilience (comme on leur demande d'intégrer celui du développement durable) ;
- des démarches d'aménagement du territoire visant à réduire la vulnérabilité et à faire des contraintes des ressorts pour évoluer et se transformer ;
- la coordination des systèmes entre eux (institutions, entreprises, équipements, ..) qui eux aussi auraient intégrés le concept de résilience.

Le groupe de réflexion n'a pas fait l'inventaire des composantes du territoire :

Ont été citées, mais sans caractère d'exhaustivité :

- infrastructures (transports, réseaux, protection, ...) ;
- services publics ;
- diverses fonctions assurées par le territoire (habitat, approvisionnement, loisirs, cultures).

La composante humaine est également à considérer, en intégrant les liens sociaux, les

inégalités, qui peuvent être des facteurs d'atténuation ou d'aggravation de la vulnérabilité. D'autre part, concernant la composante humaine, il faut distinguer la population qui réside sur le territoire et celle qui l'utilise dont la perception, le rapport à l'espace, peuvent différer.

La **représentation** des risques, insuffisamment connue, voir méconnue, est un élément à part entière de la composante des territoires. Or son intégration est nécessaire pour la construction globale de la résilience et pour la concrétisation d'une démarche participative.

Comment qualifier la fragilité/sensibilité des composantes ?

Il paraît difficile de qualifier de façon générale la fragilité/sensibilité des composantes. Cette qualification semble, pour chacune des composantes, spécifique à chaque territoire, en fonction de sa typologie, et de la nature de(s) l'aléa(s) auquel il est exposé.

La fragilité peut être examinée au travers des « points d'importance vitale » par analogie au problème de sûreté et peut être abordée en définissant, pour chacune des composantes, le niveau de fonctionnement dégradé admissible, qui peut varier en fonction des groupes d'acteurs et des individus.

Il ressort en effet des enseignements des rapports, que cette qualification des composantes intègre leur caractère essentiel pour le fonctionnement du territoire (en particulier les réseaux, les infrastructures, l'économie), en quelque sorte la dépendance du territoire par rapport à ces composantes.

Leur identification préalable peut permettre d'identifier les différents acteurs à mobiliser.

A titre d'exemple en Ile de France, l'approche par les réseaux dont le territoire est très dépendant a pu être une base de la dynamique des acteurs. Anticiper les perturbations et les réduire nécessite d'être prospectif en cas de risques avérés sans événement de référence.

Un autre point abordé dans les retours d'expériences post-catastrophes est la localisation et le positionnement et les fonctions spécifiques de certains équipements stratégiques (notamment ceux qui sont sollicités pendant la crise) ou l'exposition du secteur économique pour lesquels le degré de vulnérabilité sera directement lié à la rapidité d'un retour à la normale.

De nombreux participants au groupe de réflexion estiment que la réduction de la vulnérabilité des composantes est abordée encore trop souvent localement sous l'angle de la protection .

Thèmes à intégrer dans le guide	items
• Éclairages / apports méthodologiques d'analyse systémique fonctionnelle (simplifiée), intégrant les flux permettant d'identifier les composantes essentielles du territoire, les relations de dépendances et les inégalités socio-économiques • Les composantes étant spécifiques à chaque territoire, l'identification des composantes pourrait être exposée par des exemples	

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • les représentations différenciées des risques selon les groupes d'acteurs et les individus. | |
|---|--|

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

La façon d'apprécier le temps de retour à une situation acceptable n'est actuellement pas définie ; cela dépend en premier lieu de ce que l'on observe : les individus, un écosystème, le secteur économique par exemple.

Des indicateurs existants peuvent être utilisés pour qualifier ce retour à l'acceptable. Ont été cités notamment :

- la fourniture d'énergie pour laquelle il y a des délais contractuels fixés par l'Etat ;
- les indicateurs socio-économiques généraux du territoire ;
- comme pour l'Asie et le Pacifique, des indicateurs de résilience basés d'une part sur la capacité interne de l'économie à s'adapter à un contexte nouveau afin de pouvoir continuer de fonctionner en période de crise; et d'autre part, sur une société équitable qui donne aux personnes les moyens d'être plus à même d'amortir les chocs et de s'y adapter

(http://www.unescap.org/sites/default/files/E69_23F.pdf).

Le temps à prendre en compte fait également débat : le temps long en situation normale du territoire et le temps court de la crise.

Le temps long est plus propice à développer un projet de territoire résilient, qui permet de partager un diagnostic, une stratégie, des actions.

Le temps court doit être pris en compte sous trois aspects :

- d'une part dans la capacité d'amortissement du choc pendant la crise ;
- d'autre part, parce qu'il concerne des actions qui, du point de vue des sinistrés, représentent un moyen d'appréciation du retour à une situation acceptable ;
- et enfin, pour les acteurs publics ou institutionnels le temps des premières décisions prises en urgence qui ne devront pas avoir d'effets négatifs irréversibles en termes de résilience.

La situation post-Katrina illustre ce dernier aspect où des solutions mises en œuvre pour une organisation plus résiliente (implantation d'un nouveau quartier à 30km de la ville) peuvent elles-mêmes entraîner des risques à plus long terme (isolement social).

Un autre temps doit être nécessairement pris en compte, c'est celui du temps du projet politique, dans le cadre des mandatures. Ce temps-là, qui est celui de l'action territoriale, n'est-il pas un frein à la résilience du territoire ?

Ces interrogations apparaissent dans les différents rapports :

- interrogations sur des périodes plus ou moins opportunes pour la résilience, avec un paradoxe ;

- la conscience du risque s'estompe avec le temps et la mobilisation des acteurs est plus difficile lorsqu'il n'y a pas eu d'événement récent ou si le risque est « simplement » avéré ;
- difficulté de la mobilisation et de l'acceptabilité de certaines mesures de prévention ;
- l'après-catastrophe qui n'est pas favorable, pour les acteurs locaux, pour se projeter sereinement sur le territoire en intégrant les risques ;
- rythmes d'évolution du territoire (projets d'aménagement, mandats électifs...) qui peuvent ne pas être synchrones avec une mobilisation sur les risques ;
- actions conduites dans le temps court de la gestion de crise qui sont importantes pour la perception du retour à une situation acceptable :
 - pour les zones sinistrées, la rapidité des diagnostics de dommage est essentielle ;
 - les guichets uniques, si possible à proximité des zones sinistrées, peuvent constituer un moyen de réduire le temps et la complexité des démarches ; de plus, pour certaines opérations comme le relogement, la capitalisation des expériences n'est pas assez exploitée ;
- la volonté de reconstruire rapidement peut contrarier un projet plus global à l'échelle de l'agglomération, sachant que la période de gestion de crise ou post-crise n'est pas favorable pour se projeter sereinement sur le territoire.

Au delà d'un retour à une situation acceptable qui n'est pas toujours une notion suffisante pour définir la résilience, on peut s'interroger aussi sur la manière dont le territoire s'est transformé ou adapté pour prendre un autre mode de fonctionnement. Quels sont les vecteurs de cette transformation ?

La mémoire du territoire semble être un des points importants de sa résilience et les retours d'expérience ou plus généralement la capitalisation des expériences des acteurs du territoire semble rarement mis à profit au sein d'un même territoire ou partagé avec d'autres.

La référence aux travaux de Boris Cyrulnik peut-elle éclairer le débat sur la résilience territoriale en ce qu'il pose des éléments clés du processus de résilience.

Transposés à la problématique des risques majeurs, est-il possible de faire un parallèle entre « la blessure » individuelle et « les dommages » causés aux biens et aux personnes pour mieux comprendre les mécanismes fondateurs du renouvellement urbain post-catastrophe ou la prise en conscience des risques dans l'aménagement du territoire pour mieux les prévenir ?

Les modalités de réalisation des retours d'expérience semblent trop souvent orientées sur la gestion de la crise. Ils font rarement l'objet d'une association large des acteurs du territoire, notamment ceux qui ne relèvent pas de la sphère institutionnelle. Ils ne permettent pas toujours d'avoir des éléments d'appréciation du retour à une situation acceptable ou sur les « bonnes pratiques » repérées à l'issue de la catastrophe de nature à favoriser des aménagements plus résilients..

Comme cela a été montré dans les cas de risques avérés, mener des actions de réduction de la vulnérabilité pour anticiper la survenue de l'aléa (donc améliorer la résilience) peut

dans un premier temps être pénalisant pour le territoire et rendre nécessaire une compensation. Sur le plus long terme, l'objectif est de favoriser le développement du territoire assis sur la mémoire des catastrophes passées, quel que soit le type de risque, considérant que se préparer à être plus résilient peut « coûter au territoire et ses habitants » sans que l'on puisse en mesurer immédiatement les bénéfices.

Thèmes à intégrer dans le guide	items
• Comment, le concept de résilience humaine (en référence aux travaux de Boris Cyrulnick) peut éclairer les mécanismes en jeu pour la résilience territoriale ? • Comment constituer des indicateurs de résilience ? Comment adapter /reproduire le système d'indicateurs au territoire particulier ? • les actions qui peuvent relever du temps court, du temps long et du temps moyen, avec les contextes favorables ou nécessaires pour engager ces actions. A contrario, si ces contextes ne sont pas favorables, ils peuvent compromettre ou différer la construction de la résilience du territoire.	

3.4 - La gouvernance

La notion de gouvernance est considérée ici de façon élargie ; les gouvernances sectorielles administratives ou politiques ne peuvent à elles-seules permettre l'émergence d'une dynamique de résilience.

L'échelle de la gouvernance institutionnelle en matière de risque est elle-même ambiguë. Le maire est le premier « responsable » sur le terrain qui peut être suppléé par le préfet. Toutefois, cette échelle communale de gouvernance est rarement cohérente avec le périmètre du bassin de risques ou avec les périmètres d'intervention des différents collectivités ou opérateurs qui ont des compétences sur des infrastructures ou équipements.

Tous les rapports réalisés dans la phase 1 mettent en avant que partager la problématique des risques sur un territoire au sein d'une instance de gouvernance est un facteur d'amélioration de la résilience.

Parfois, les catastrophes passées sont à l'origine de démarches concertées (et volontaires) entre les acteurs, renforçant la gouvernance locale. La mise en place de la gouvernance en anticipant sur les événements peut favoriser la résilience par plus de rapidité et plus de pertinence dans les réponses apportées .

L'élargissement de la gouvernance peut être un moyen de faire que les autres acteurs du

territoire s'approprient, sur la base d'un diagnostic partagé, la connaissance du risque, déterminent conjointement (et partagent) des objectifs de prévention, de protection. C'est aussi une condition nécessaire à la construction d'un projet de territoire résilient.

Toutefois, des difficultés apparaissent :

- le cadre réglementaire actuel qui peut figer les postures des protagonistes et est peu propice à une gouvernance renouvelée ;
- un cloisonnement des acteurs de la gestion du risque et une approche souvent sectorielle ;
- une gouvernance institutionnelle (Etat et collectivités) parfois ambivalente dans la mesure où ces acteurs doivent porter des politiques publiques aux objectifs contradictoires ;
- une complexité réglementaire française avec des objectifs de prévention/protection qui rend le passage à l'action difficile ;
- la volonté pour les autorités de vouloir passer par la norme, car la norme a ses limites en ce sens qu'elle ne peut tout prévoir. Or, la norme qui ne prend pas en compte des projets urbains à l'oeuvre peut être un frein à la recherche de solutions nouvelles pour le territoire.

Face à ce constat, l'approche intersectorielle des risques semble une nécessité voire une évidence pour la construction d'une démarche de résilience territoriale. Mais la seule volonté de construire une action publique sous le prisme d'une mise en « réseau » ne suffit pas à la faire naître.

Cette forme de gouvernance souhaitée peut rencontrer des difficultés autour de la répartition des rôles et compétences des acteurs, des formes de coopération intersectorielle qui ne fonctionnent pour le moment pas en réseau opérationnel et efficace.

Comme cela a été montré pour les risques littoraux, cela pourrait conduire à une coordination dépassant les limites administratives et les frontières.

Cette mise en réseau pourrait aussi intégrer certains acteurs comme les associations qui peuvent, dans un mode implicatif (peu développé en France), relayer l'information en menant des actions par une approche participative. Cela rendrait le territoire plus résilient.

Les rapports de la phase 1 ont montré que des facteurs sont favorables pour lancer une dynamique de résilience : un événement (naturel, scientifique, politique, médiatique), une structure ou personnalité qui prend en charge le portage, un sujet fédérateur, des acteurs impliqués.

De même, des opportunités existent pour partager la problématique et faciliter la mise en place d'une gouvernance, via la nécessité technique, réglementaire d'informer ou via l'élaboration d'un projet de territoire ou encore dans une perspective de la préparation à la gestion de crise.

Enfin, **la Communication** n'a pas été abordée par le groupe de réflexion, mais elle apparaît dans les rapports comme un élément incontournable d'une gouvernance partagée.

La communication interne, inter-services et grand public doit être soignée.

L'échéance inconnue d'une prochaine manifestation du risque qui agit comme un frein à la

mobilisation, alors même que ce temps devrait être mis à profit pour favoriser la construction de la résilience.

Mais, la communication, sans être alarmiste, doit rester explicite : quelle que soit sa probabilité, l'aléa se produira et son ampleur estimée n'est pas intangible.

Thèmes à intégrer dans le guide	items
• Que peut-on partager dans la gouvernance des risques ? Répartition réglementaire des compétences et intérêts/limites d'une démarche volontaire d'élargissement (argumentaire). • Élargissement, à qui? Dans quel période de temps ? • Partager l'information • partager/répartir la responsabilité de la mise en œuvre des actions • ce qui peut être un frein à une gouvernance partagée • La communication :	Recueil de bonnes pratiques, expérimentations de gouvernances différentes