

La résilience étant le plus souvent dite a posteriori, il conviendra d'être attentif aux difficultés pouvant se poser pour en faire un outil prospectif.

Mise en oeuvre de la démarche

Pour mener à bien cette démarche, le CGDD s'est entouré des compétences de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), du CERTU et des CETE. La mise en oeuvre de la démarche comporte deux grandes étapes :

- une étape de diagnostic et d'analyse fondée sur des retours d'expérience, qui permettra de retourner sur plusieurs sites touchés par des catastrophes d'origines naturelles (ex. Xynthia) ou technologiques (ex. AZF) ou encore de se rendre sur des sites susceptibles de l'être (risque avéré, ex. Séchilienne). L'objectif de ces visites est de rencontrer les acteurs locaux, services déconcentrés, collectivités territoriales, services de sécurité civile, opérateurs de réseaux, qui ont eu à intervenir à titre d'acteurs ou de témoins pour préparer le territoire, gérer la situation de crise ou reconstruire le territoire après la crise. À l'issue de cette phase de retour d'expérience, seront mises en exergue les bonnes pratiques, mais également les difficultés rencontrées et les raisons de ces difficultés. Il s'agira de porter une attention particulière aux mesures post-crise qui concernent la résilience territoriale : mesures structurelles ou non-structurelles, gouvernance... Les enquêtes terrain comporteront au total une cinquantaine d'interviews d'organismes divers sur 14 sites différents ;
- une étape de prospective et de généralisation qui va consister à bâtir une démarche de conception et de publication d'un guide méthodologique. Cette démarche associera donc largement les acteurs locaux. Il s'agira de mettre en place un certain nombre de groupes de travail, dont l'objectif est de réfléchir, à partir des enquêtes de terrain, à des préconisations qui constitueront le futur guide méthodologique à destination des acteurs locaux du territoire.

Quelques éléments de planning

Les entretiens terrain par les CETE ont démarré et devront s'achever en fin d'année 2012. La compilation des interviews terrain va permettre de mettre en évidence des facteurs de succès dans certaines situations et des difficultés dans d'autres. Ces éléments vont permettre d'ouvrir en association entre acteurs locaux et nationaux des chantiers de réflexion, afin d'identifier et d'approfondir des pratiques résilientes et de bâtir le guide méthodologique sur la base de ces travaux. Le guide sur la résilience territoriale devrait être disponible en fin d'année 2013.

Pour en savoir plus

- Jean-Michel Tanguy
jean-michel.tanguy@developpement-durable.gouv.fr

Novembre 2012

La résilience des territoires soumis aux risques naturels et technologiques

Qu'est-ce que la résilience?

La résilience territoriale est une notion récente, dont le concept reste à expliciter. S'il existe une bibliographie foisonnante dans de nombreuses disciplines sur les sujets de la résilience, d'une part, et de territoire(s), d'autre part, leur utilisation peut sembler très conceptuelle, assez éloignée des préoccupations de terrain et difficilement mobilisables de façon opérationnelle.

Cependant, ce concept qui fait appel à la notion de prise en main, par elles-mêmes, des populations soumises à des risques de natures diverses constitue un outil de première importance pour diminuer l'impact des catastrophes.

Le mot résilience vient du mot latin *resilire*, qui signifie sauter en arrière, rebondir, rejallir. En physique des matériaux, la résilience 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.

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.

Au niveau institutionnel, la notion de résilience a été inscrite au niveau national dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*¹ en 2008. Dans le *Livre blanc*, la résilience se définit 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 fonctionnement normal, 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.

¹ Commission nationale défense et sécurité nationale. *Le Livre blanc*. La Documentation française. 2008

Il existe principalement deux définitions, deux écoles chez les chercheurs² :

- capacité à retrouver un nouvel état d'équilibre après une perturbation, parfois le même état qu'avant la rupture (état stationnaire étant plus approprié qu'état d'équilibre, c'est-à-dire un état à la fois assez stable pour persister et assez souple et adaptatif pour encaisser les agressions extérieures sans arrêt de fonctionnalité) ;
- capacité d'un système à se renouveler, à se réorganiser, à trouver de nouvelles trajectoires pour mieux prévenir une éventuelle catastrophe.

Ces deux définitions ne sont pas opposées, et peuvent se compléter, puisque dans les deux cas il est question d'introduire de la nouveauté.

Il y aurait pour certains une résilience de temps court (capacité de réaction face à une perturbation) et une résilience de temps long (capacité de maintien des fonctions principales dans une trajectoire idéale de durabilité, en précisant par rapport à quel indicateur cette durabilité est définie). Ce qui pose la question de définir si la résilience est acquise ou bien s'il s'agit d'une phase, un temps de résilience à diminuer.

C'est une notion trop peu souvent définie avec précision : résilience de qui, de quoi, pour quoi faire, retour à la normale (sans définir ce qu'est un état normal, et qui le définit), réduction de la vulnérabilité (elle devient alors de façon réductrice l'opposé de la vulnérabilité), capacité d'adaptation, robustesse, adaptation...

Elle est la plupart du temps réduite soit à un mythe d'avenir désiré et désirable par tous, soit à un référentiel normatif d'actions permettant de devenir résilient, en omettant son aspect éminemment politique. Elle renvoie ainsi à différentes conceptions suivant la culture et le dessein politique des acteurs qui s'en emparent. En effet, se projeter vers un état normal, idéal ou durable suppose de définir ces états et de s'appuyer sur un projet politique de société.

Sa nature est également sujette à débat : est-elle une propriété intrinsèque d'un système, acquise une fois pour toutes et a priori (état de résilience), ou bien un processus a posteriori, après une rupture et qui se met en œuvre pour un temps donné (on parlerait alors de temps de résilience).

Vulnérabilité et résilience

Historiquement, ces concepts se sont succédé dans les politiques internationales. Après la notion d'aléa, la vulnérabilité est mise en avant par l'ONU en 1994 dans le cadre de la conférence de Yokohama. La résilience prend sa place lors de la conférence de Hyogo en 2005.

L'approche par la vulnérabilité se situe a priori. Elle vise à réduire le plus possible les dommages et à rendre les communautés et individus vulnérables plus robustes, plus résistants. Il est souvent considéré que la résilience représente le positif et le souhaitable alors que la vulnérabilité représenterait le négatif. Ou bien que la résilience est l'opposé de la vulnérabilité. Ce n'est pas aussi simple, un système vulnérable peut être résilient. Par ailleurs, une capacité de résilience individuelle peut être défavorable à une capacité

de résilience plus collective (par exemple une maison en zone inondable, avec des dispositions techniques mettant ses occupants à l'abri, peut aggraver les problématiques de gestion de crise et de retour à la normale à une échelle collective).

La poursuite systématique de la résilience n'est pas toujours la plus pertinente car elle est relative à celui qui la décrète et nécessite de préciser de quoi il est vraiment question : résilience de qui, par rapport à quoi, avec quelle vision sociale et quel projet politique.

Pourquoi un projet sur la résilience territoriale ?

De nombreuses catastrophes d'origines naturelles ou humaines jalonnent l'histoire récente de notre pays et il ne se passe pas de semaine sans qu'un nouvel événement dans le monde ne provoque la disparition de personnes et la destruction de biens matériels, entraînant souvent des conséquences économiques tragiques accompagnées de mouvements sociaux (déplacements de populations...). Les acteurs de la prévention, de la sécurité civile et les élus locaux s'emploient à diminuer l'aléa, par des mesures structurelles ou non, ou encore à diminuer les vulnérabilités des zones urbaines, rurales ainsi que les écosystèmes.

La résilience vient compléter ce dispositif en engageant les populations situées dans les territoires à risques, à réagir et à éviter ainsi les dommages, ceci en prenant des mesures de prévention, en profitant éventuellement d'informations de prévision (pour certains risques uniquement), ou en modifiant leur comportement individuel ou collectif. Il a donc semblé essentiel de travailler sur ce nouveau concept avec les acteurs locaux sur leurs territoires à risque pour identifier les leviers d'action collective et individuelle susceptibles de rendre leurs territoires plus robustes. Le CGDD a donc décidé de lancer en collaboration avec les autres directions générales du ministère, un projet d'analyse intégrée de la résilience territoriale (AIRT).

Avec quelles finalités ?

La finalité de la démarche projet est de produire un guide méthodologique territorial coconstruit et à destination des acteurs du territoire (services déconcentrés de l'État, collectivités, entreprises publiques et privées, ONG et autres associations, etc.) en vue d'analyser les sources de vulnérabilités et les mécanismes de résilience, afin de leur apporter une aide méthodologique dans la prise en main de leurs problématiques et de trouver des solutions partagées.

Il est souhaité que ce guide soit :

- co-produit avec les partenaires territoriaux ;
- évolutif : à côté des concepts et de la méthodologie de base, des exemples, avec méthodologie détaillée, seront présentés.

Ce travail s'appuie sur l'élaboration commune d'une méthode de travail et sur l'analyse de démarches territoriales (catastrophes naturelles ou technologiques subies, ateliers nationaux de la DGALN, travaux de la DGPR, inondation de la région parisienne et sites à risques avérés tels que le risque de rupture de barrage ou de pans de montagne). Le projet fait le choix, dans un premier temps, de ne prendre en compte que les ruptures brutales liées à la survenue d'événements naturels ou technologiques. Son objet est d'anticiper la rupture, d'établir un diagnostic préventif partagé des vulnérabilités et de proposer des pistes d'actions afin d'améliorer les capacités de résistance des territoires.

² D.Provitolo. *Entretiens du Certu*. Janvier 2012