

Jun 2013

JANVIER 1910

*Approche intégrée
de la résilience
des territoires*

*Séminaire de travail
5 février 2013*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

Ce document a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du CGDD (Jean-Michel Tanguy) avec l'appui de l'AFPCN (Michel Juffé)

Rédaction finale : Clara Villar (Certu)

Co-rédacteurs : Sandrine Arbizzi (Cete Méditerranée), Renaud Balaguer (Cete Méditerranée), Anne Chanal (Cete Méditerranée), David Chupin (Cete de Lyon), Bertrand Depigny (Cete de Lyon), Philippe Graziani (Certu), Bernard Guézo (Certu), Bruno Landreau (Cete de l'Ouest), Patrick Landry (Cete de Lyon), Jean-Michel Tanguy (CGDD)

Equipe-projet : CGDD, AFPCN, Certu, Cete de Lyon, Cete Méditerranée, Cete de l'Ouest

Comité de pilotage : CGDD, DRI, AFPCN, DGPR, DGALN, SDSIE, Cete de Lyon, Cete Méditerranée, Cete de l'Ouest

Ont contribué à ce travail :

Sandrine Arbizzi (Cete Méditerranée), Renaud Balaguer (Cete Méditerranée), Véronique Berche (Cete Nord-Picardie), Marien Billard (EPA Orly-Rungis-Seine-Amont), Géraldine Bur (Cete du Sud-Ouest), Céline Cardin (Cete de l'Ouest), Anne Chanal (Cete Méditerranée), Franck Charrier (Cete Méditerranée), Bernard Chilini (maire de Figanières), Denis Davi (Cete Méditerranée), Kevin Dehecq (Cete de l'Est), Bertrand Depigny (Cete de Lyon), Laurent Eisenlohr (Cete de Lyon), Maxime Ertul (Cete Île-de-France), Geneviève Faure-Vassal (Cete Méditerranée), Jean Gaber (Cete Île-de-France), Général Serge Garrigues (Etat-major de la zone de défense de Paris), Philippe Graziani (Certu), François Grether (architecte), Bernard Guézo (Certu), Loïc Guilbot (Cete de l'Ouest), Michel Juffé (AFPCN), Bruno Landreau (Cete de l'Ouest), Patrick Landry (Cete de Lyon), Brigitte Mazière (AFPCN), Frédéric Murard (Cete de Lyon), Frédéric Pons (Cete Méditerranée), Régis Thépot (Grands Lacs de Seine), Bruno Verlon (CGDD), Clara Villar (Certu), Serge Villette (Cete de l'Ouest).

Publication juin 2013

Montage photo: Certu – Photos de couverture : Certu, MEDDE

Table des matières

Introductions	4
1. Approche intégrée de la résilience des territoires : cadre de travail	5
Présentation de la démarche	5
Cadre de référence de la démarche AIRT	6
2. Analyses de démarches territoriales : premiers enseignements.....	8
Démarches post-catastrophes	8
Atelier Xynthia	11
Inondation majeure en région parisienne.....	14
Territoires à risques avérés.....	18
Échanges avec les participants.....	21
3. Table ronde « La résilience des territoires conduit-elle à travailler sur les différentes politiques publiques » ?	22
Discussion : Résilience et politiques publiques, quelles interactions ?.....	22
Synthèse	25
Échanges avec les participants.....	26
4. Atelier « Gouvernance locale et responsabilités partagées »	29
Discussion : Quelles pistes vers un meilleur partage des savoirs et des responsabilités ?....	29
Synthèse de l'atelier.....	32

Introductions

Bruno Verlon

Adjoint au Commissaire Général au Développement Durable

De nombreuses catastrophes d'origine naturelle ou humaine jalonnent l'histoire récente de notre pays. Il ne se passe pas de semaine sans qu'un nouvel événement dans le monde ne provoque la disparition de personnes et les destructions de biens matériels, entraînant souvent des conséquences économiques tragiques accompagnées de mouvements sociaux. La résilience vient compléter le dispositif déployé par les acteurs de la prévention, de la sécurité civile et les élus locaux. Elle engage les populations situées dans les territoires à risques à réagir et à éviter les dommages. Il a donc semblé essentiel de travailler sur ce nouveau concept avec les acteurs locaux sur leurs territoires à risques pour identifier les leviers d'action collective et individuelle susceptibles de rendre leurs territoires plus robustes.

Dans le cadre des 5 chantiers lancés par le CGDD, celui-ci a ainsi décidé de lancer une réflexion sur le thème de la résilience des territoires : **Approche intégrée de la résilience des territoires (AIRT)**.

5 chantiers, 24 actions

Territoires robustes

Économie verte, robuste, équitable

Régulations publiques

Société résiliente

Réseaux d'acteurs

La finalité de la démarche est de produire un guide méthodologique territorial co-construit 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. Ce guide devra leur apporter une aide méthodologique dans la prise en main de leurs problématiques et les aider à trouver des solutions partagées.

Le CGDD souhaite que ce guide soit :

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

Le présent séminaire de travail constitue une étape vers la co-construction de ce guide. Les travaux présentés sont le fruit d'une première phase de travail transversal réalisé par le Certu et les CETE avec l'appui de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles. Il est temps d'ouvrir largement cette réflexion initiale. Le séminaire, dédié aux échanges, est l'occasion d'examiner les problématiques soulevées par le concept de résilience, de partager un vocabulaire, les premiers enseignements issus du terrain et de faire émerger des thématiques à approfondir. Il va également permettre d'associer tous les acteurs qui le souhaitent, aux réflexions ultérieures au sein de groupes de travail.

Un prochain rendez-vous à l'automne 2013 offrira un nouveau temps d'échange et de partage autour des résultats des groupes de travail et d'un premier projet de guide méthodologique.

Bernard Chilini

Maire de la commune de Figanières, commune rurale de 2600 habitants, et représentant des élus à la Commission Mixte Inondation.

Ma commune a notamment subi les inondations du 15 juin 2010. Mon premier rôle en tant que maire est la sauvegarde de ma population. Afin de la garantir, plusieurs outils institutionnels sont mis en place sur ma commune (PCS¹, DICRIM², PPMS³), accompagnés par un dispositif original permettant de placer l'éducation du citoyen au centre du dispositif de prévention : l'**Information Préventive aux Comportements qui Sauvent (IPCS)**. Cette IPCS me semble de nature à améliorer grandement la résilience de ma population.

En effet, lors des inondations de juin 2010 j'ai pu constater qu'en matière de sécurité de la population, la seule vigilance effective dans ces cas extrêmes est celle exercée par les citoyens. L'IPCS a vocation à réveiller l'« **instinct de responsabilité** » de chacun.

En tant qu' élu, je tiens à souligner l'intérêt de la démarche proposée par le CGDD pour guider les collectivités locales vers une plus grande résilience. L'homme a une grande faculté d'« *érosion de la mémoire* ». Réaliser ce guide méthodologique est une façon de l'aider à se souvenir.

1 PCS : plan communal de sauvegarde

2 DICRIM : document d'information communal sur les risques majeurs

3 PPMS : plan particulier de mise en sûreté

1. Approche intégrée de la résilience des territoires : cadre de travail

Présentation de la démarche

Jean-Michel Tanguy (CGDD)

La résilience a émergé sur la scène internationale dans le domaine des risques et catastrophes en 2005 lors de la conférence de Hyogo. Elle constitue un axe fort de la stratégie internationale de réduction des catastrophes portée par l'ONU qui encourage les villes à devenir résilientes⁴.

Le projet AIRT s'appuie sur l'élaboration commune d'une méthode de travail, sur le partage des concepts et problématiques, et sur l'analyse de démarches territoriales (catastrophes naturelles ou technologiques subies, ateliers nationaux de la DGALN⁵, travaux de la DGPR⁶, 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. La mise en œuvre de la démarche comporte deux grandes étapes.

1ère étape de travail (2012-2013)

Cette étape a permis de retourner sur plusieurs sites touchés par des catastrophes d'origine naturelle (ex. tempête Xynthia) ou technologique (ex. accident d'AZF) ou encore de se rendre sur des sites susceptibles de l'être (risque avéré, ex. effondrement de Séchilienne).

Compréhension des concepts

Le travail préalable de recherche bibliographique a été réalisé avec l'objectif de faire un état des lieux des acceptions du concept de résilience, d'en montrer les apports et les biais, d'étudier les problématiques pouvant être générées par sa mobilisation et de faire des choix méthodologiques pour la suite de l'action AIRT. Cette réflexion évolutive continuera à s'enrichir tout au long de la démarche.

Diagnostic et analyse de retours d'expérience

L'objectif des visites de terrain est de rencontrer les acteurs locaux, services déconcentrés, collectivités territoriales, services de sécurité civile, opérateurs de réseaux, qui ont eu à intervenir comme acteurs ou témoins pour préparer le territoire, gérer la situation de crise ou reconstruire le territoire après la crise. Les enquêtes terrain comporteront une cinquantaine d'interviews d'organismes divers sur 14 sites.

Ouverture vers le guide méthodologique

A l'issue de la 1ère étape, les pratiques intéressantes seront mises en exergue, ainsi que les difficultés rencontrées et les raisons de ces difficultés. Une attention particulière sera portée aux mesures post-crise susceptibles d'améliorer la résilience territoriale : mesures structurelles ou non-structurelles, gouvernance...

2ème étape de travail (2013-2014)

L'étape suivante consistera en un travail de prospective et de généralisation afin de construire une démarche de conception et de publication d'un guide méthodologique. Cette démarche associera largement les acteurs locaux. Il s'agira de mettre en place des groupes de travail dont la feuille de route sera de réfléchir, à partir des synthèses issues de la 1ère séquence, à des préconisations qui constitueront le futur guide méthodologique à destination des acteurs territoriaux.

4 Making resilient cities

5 Direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature, ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie

6 Direction générale de la prévention des risques, ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie

Cadre de référence de la démarche AIRT

Clara Villar
CERTU⁷

La mobilisation du terme « résilience », concept dont les définitions varient suivant les disciplines et les thèmes d'application, a rendu nécessaire, dès le lancement de l'action AIRT, une clarification et un partage des objectifs du travail, des concepts utilisés, ainsi que des problématiques et apports de ce concept. Ce premier travail de mise à plat des connaissances et de construction collective du projet au sein du groupe de travail a conduit à l'élaboration d'une note de problématique destinée à :

- clarifier le sujet et les objectifs de l'action,
- constituer une base partagée de connaissances et de langage,
- faire état des problématiques et questions soulevés par l'utilisation de la résilience.

L'objectif de cette note évolutive est d'être plus largement partagée dans les suites de l'action AIRT, en intégrant notamment les éléments de terrain et des futurs groupes de réflexion.

Les résiliences

Le terme « résilience » est mobilisé dans de nombreuses disciplines : physique des matériaux, écologie, psychologie, économie, entreprises...



Étymologiquement, résilience signifie rebond, saut en arrière. En physique des matériaux, elle est utilisée pour mesurer la résistance d'un solide à un choc. En psychologie, elle correspond à une capacité à surmonter un traumatisme. Boris Cyrulnik la décrit comme la combinaison d'une force intérieure, d'un appui de l'extérieur et d'un apprentissage à partir des expériences acquises. Il s'agit alors de re-sauter un peu à côté, de ne pas rester statique et d'avancer.

Elle est souvent assimilée ou confondue avec d'autres concepts sans que les différences soient explicitées : redondance, résistance, robustesse, capacité d'adaptation, retour à la normale, retour à un état d'équilibre...

De l'analyse bibliographique préalable, il ressort qu'elle présenterait des propriétés particulièrement intéressantes en matière de réduction et prévention des risques et des catastrophes : apprentissage collectif et individuel, souplesse, gouvernance, dynamique, démocratique et flou. Cette dernière qualité permettrait d'éviter l'écueil d'un cadre strict et normatif, pour offrir un contexte de travail souple au sein duquel les divergences peuvent être dépassées. Les analyses de démarches territoriales, conduites dans l'action AIRT et dont les premiers résultats sont présentés lors de ce séminaire, devraient permettre de valider ou non ces qualités et de les illustrer de façon opérationnelle.

Mobilisation de la résilience : problématiques

Vulnérabilité négative versus résilience positive ? Historiquement le concept de résilience a succédé à celui de vulnérabilité. Certains écrits proposent, en guise de raccourci, de considérer la vulnérabilité a priori et négative, et la résilience dite a posteriori et cristallisant le positif. Il semble que cette opposition soit réductrice. Un système vulnérable peut être résilient. Dans le sens contraire, la résilience induisant la survenue d'une rupture, cela suppose l'existence de vulnérabilités.

Par ailleurs, toute résilience n'est pas positive, selon les échelles de temps et spatiales

7. Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

auxquelles on la regarde. En cas de rupture économique par exemple, des mesures prises pour relancer l'économie à court terme peuvent, en cas de survenue d'un nouveau choc économique, s'avérer insuffisantes voire aggraver la situation d'origine. Au niveau spatial, dans le cas des inondations, des mesures individuelles de réduction de vulnérabilité peuvent engendrer, au niveau collectif, d'avantage de difficultés que dans le cas où ces actions auraient été conduites de façon concertée à une échelle géographique plus large.

**La résilience au service
du discours politique**

L'utilisation qui est faite de la résilience renvoie aux projets et conceptions des acteurs qui l'utilisent. Elle peut être présentée comme un référentiel normatif d'actions ou à l'opposé comme un mythe d'avenir désiré et désirable par tous [Rufat, 2011]. On parle également de la résilience comme d'un retour à la normale sans définir ce qu'est la « normale ». Le caractère subjectif de la résilience soulève beaucoup de questions quant à son utilisation. Se projeter dans un état futur dans le cadre d'un projet dit résilient suppose de définir un projet de territoire et des objectifs. Cela pose la question de la définition de cet état. S'appuie-t-elle sur un projet défini démocratiquement ? S'appuie-t-elle sur la volonté générale ou bien la volonté de tous ? [JJ Rousseau, 1762]. Enfin, qui dit la résilience ? Au travers de quels filtres ? Elle peut dans certaines situations servir d'alibi pour mettre en place des mesures qui ne bénéficient pas à l'ensemble de la collectivité. Aussi il convient de la manipuler avec certaines précautions.

**Questionnements
associés à l'utilisation de
la résilience**

La recherche bibliographique croisée aux analyses de démarches territoriales devraient permettre d'apporter des éléments de réponse aux questionnements suivants :

Résilience de qui, de quoi ?

De quel(s) territoire(s) est-il question ?

A quel projet politique répond-elle, dans quel contexte culturel ?

Quelle définition du retour à la normale ?

La résilience, propriété intrinsèque ou processus, ou les deux ?

Peut-on distinguer une résilience de court terme et une résilience de long terme ?

Existe-t-il des facilitateurs de résilience ?

Quelle place pour la gouvernance ? Comment impliquer les citoyens ?

Quels processus et leviers pour améliorer la résilience territoriale face aux risques naturels et technologiques ?

2. Analyses de démarches territoriales : premiers enseignements

Démarches post-catastrophes

Anne Chanal
CETE⁸ Méditerranée

Rappel sur la démarche « Post-Catastrophes »

La démarche « post-catastrophes » a consisté à revenir sur des sites touchés par des catastrophes naturelles ou technologiques, ou concernés par des exercices de grande ampleur. Son objectif est d'analyser l'évolution de ces territoires après événement afin d'en tirer des enseignements à caractère général et réutilisable sur d'autres sites.

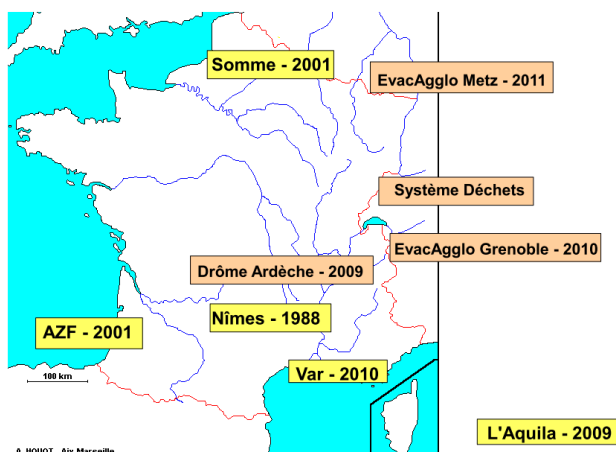
En effet, les catastrophes passées, tout comme les exercices de simulation d'une crise, sont révélatrices du niveau de préparation d'un territoire et de ses acteurs. Les retours d'expériences disponibles sont souvent centrés sur la période de crise et donnent peu d'éléments intéressant la résilience territoriale, par exemple le niveau de préparation avant l'événement, le processus de reconstruction après, l'évolution territoriale à plus long terme.

Principe des analyses territoriales

Des enquêtes ont été réalisées sur 9 sites, grâce à des séries d'entretiens auprès des acteurs du territoire afin de mettre en lumière des enseignements.

On peut distinguer deux catégories de sites :

- sites sujet à catastrophe
 - inondation Nîmes (1988)
 - explosion AZF (2001)
 - inondation Somme (2001)
 - séisme Aquila (2009)
 - intempéries dans le Var (2010)
- sites sur lesquels des exercices ont été conduits :
 - thématique de la vulnérabilité du système « déchets » en Rhône-Alpes
 - 3 démarches sur la contribution des réseaux à la vulnérabilité du territoire : EvacAgglo Metz en 2001 basé sur un scénario de découverte d'obus, exercice de simulation, Drôme Ardèche en 2009 partant de 5 scénarios de crise pour évaluer les besoins des acteurs par rapport au réseau routier, EvacAgglo Grenoble en 2010 basé sur un scénario de rupture du barrage de Monteynard.



Les premiers enseignements

Bien que la synthèse globale ne soit pas achevée à la date du séminaire, il a été possible de tirer et présenter des premiers enseignements de la démarche.

Intérêt d'une approche transversale

Une démarche transversale et inter-services est déterminante notamment pour anticiper l'après-événement.

– Exemple de l'inondation de la Somme : la reconstruction et la remise en état du territoire a été facilitée par la mise en place d'un syndicat intercommunal labellisé EPTB⁹, qui porte et fédère toutes les actions du bassin.

– Exemple des intempéries du Var : le PAPI¹⁰ va porter et structurer les projets à conduire sur ce bassin.

8. Centre d'études techniques de l'Équipement

9. Établissement public territorial de bassin

10. Programme d'actions de prévention contre les inondations

Donner une place au citoyen dans le dispositif Le citoyen peut jouer un rôle fondamental et contribue par ses actions à la résilience globale du territoire en minimisant l'intervention des pouvoirs publics.

Au-delà de la nécessaire information préventive et éducation de tous aux risques majeurs, il s'agit de reconnaître une vraie place au citoyen et à la société civile dans le dispositif de gestion de crise.

– Exemple du séisme de l'Aquila : la catastrophe a mis en évidence une très bonne culture du risque sismique de la population.

– Exemple de la commune de Figanières : la démarche d'IPCS menée en phase préventive permet de rendre la population plus autonome pendant la crise et moins dépendante des interventions publiques, ce qui constitue un atout.

– Exemple accident d'AZF : les retours d'expérience font état d'une forte montée en puissance, dans un premier temps, des travailleurs sociaux et de réseaux de la société civile pour accompagner la population. Dans la durée, il est essentiel de conserver ces interventions de la société civile et de les articuler avec l'action des institutions.

L'existence d'une dynamique économique et sociale sur le territoire favorise la reconstruction

Les représentants du monde économique comme les acteurs sociaux ont un rôle prépondérant à jouer pendant la reconstruction car ils vont permettre et accélérer le retour à une situation acceptable pour la population sinistrée.

– Exemple : mise en place d'un guichet unique pour accompagner les victimes et les entreprises dans les démarches administratives compliquées

Rôle prépondérant des réseaux

Les réseaux, en particulier les réseaux de transport, ont un rôle prépondérant, car ils constituent à la fois des vecteurs de vulnérabilité lorsqu'ils dysfonctionnent, et des facteurs de résilience lorsqu'ils sont redondants ou suffisamment robustes.

– Exemple du séisme de l'Aquila : la redondance des réseaux routiers a facilité l'arrivée des secours.

– Exercices Evacagallo : ces exercices ont permis d'associer les gestionnaires de réseaux aux réflexions de préparation à une crise dans le but de faciliter la gestion de l'événement et le retour à une situation acceptable.

Prise en compte des enjeux particuliers ou sensibles

Lors de l'évaluation des enjeux territoriaux, il est important d'accorder une attention particulière aux enjeux particuliers, comme les populations particulièrement vulnérables (personnes non autonomes, hospitalisées à domicile...) et les lieux stratégiques et/ou sensibles (casernes de pompiers, prisons, archives).

Organisation des diagnostics et interventions d'urgence

La préparation et l'organisation des diagnostics d'urgence et des interventions permet d'améliorer à la fois la gestion de la crise, mais aussi de réduire le temps de retour à une situation acceptable.

– Exemple du séisme de l'Aquila : l'Italie dispose d'une bonne préparation en termes de documents (guides, fiches d'aide au diagnostic d'urgence de bâtiment), de compétences et moyens humains disponibles pour la sécurité civile, pour la reconstruction, etc.

Anticipation de la reconstruction

La reconstruction peut s'anticiper de plusieurs façons :

- préparation des dispositifs d'accompagnement à la population et aux entreprises (guichet unique, mobilisation des outils de la politique de l'habitat pour le relogement),
- anticipation des exploitations négatives de la catastrophe

Exemple du séisme de l'Aquila : le programme de reconstruction de bâtiments parasismiques a été conduit très rapidement et fortement médiatisé, mais a généré des spéculations immobilières au détriment de la population locale dont les difficultés pour accéder à un logement se sont accrues.

**Coordination et
synthèse de la
démarche**

CETE Méditerranée Anne Chanal

Équipe mobilisée

CETE de l'Est Kevin Dehecq

CETE de Lyon Laurent Eisenlohr, Frédéric Murard

CETE Méditerranée Anne Chanal, Denis Davi, Geneviève Faure-Vassal, Frédéric Pons

CETE Nord-Picardie Véronique Berche

CETE du Sud-Ouest Géraldine Bur

Atelier Xynthia

Bruno Landreau
CETE de l'Ouest

Rappel sur l'évènement Xynthia

Cet événement est survenu dans la nuit du 27 au 28 février 2010, il a principalement touché les côtes de l'ouest : Charente maritime, Vendée, Loire Atlantique. Il s'est traduit par la conjonction d'une tempête et d'un coefficient de forte marée avec une haute mer.

Un bilan lourd sur les départements de Charente maritime et de Vendée : 53 décès, dégâts matériels importants.

Un risque submersion marine jusqu'alors assez peu pris en compte dans les outils réglementaires (PPRL¹¹, PCS¹²).

La démarche Atelier

La post-crise immédiate

L'État a réagi avec une volonté de réduire rapidement la vulnérabilité humaine, en procédant à la délimitation des zones de plus grand danger et en rachetant les habitations dans ces zones-là : à l'amiable dans un premier temps puis via une procédure d'expropriation. Une partie de la population et élus a fortement contesté ces décisions, contestation largement relayée par les médias.

Parallèlement à ces actions, de nombreux missions, rapports et expertises techniques ont mis en évidence des insuffisances en matière de :

- gestion des systèmes de protection contre la mer,
- traduction peu précise en terme d'impacts sur le territoire des prévisions météorologiques pouvant amener à une qualification approximative du risque et des recommandations non appropriées lors de l'alerte,
- dispositifs d'alerte perfectible et dont l'efficacité s'est avérée limitée
- gestion de crise (notamment absence de PCS).

Afin de dépasser la gestion de crise et les tensions locales grâce à un projet de territoire, l'administration centrale a proposé d'organiser un « atelier » (en référence aux ateliers nationaux montagne et littoral réalisés ou en cours).

Cet atelier, initialement prévu sur une quinzaine de communes, a finalement été étendu à une trentaine de communes dont 25 ont participé effectivement à la démarche.

Qu'est-ce qu'un atelier ?

C'est une approche mise en place par la DGALN en 2006. Elle concerne une démarche de projet pour des territoires ayant des problématiques de conflit entre protection et développement, ou lorsque la construction d'un projet partagé s'avère complexe au regard des problématiques et des échelles auxquelles elles entrecroisent.

Les principes :

- c'est une approche par projet de territoire, et non par outils,
- elle est conduite par une équipe projet interdisciplinaire extérieure au territoire,
- elle s'appuie sur une représentation graphique comme outil de dialogue au sein des ateliers réunissant l'équipe projet, élus, et services de l'État. Elle fonctionne de façon itérative.
- elle permet une approche comparative entre ateliers afin d'en tirer des enseignements.

11 PPRL : plan de prévention des risques littoraux

12 PCS : plan communal de sauvegarde

Plusieurs ateliers ont été réalisés : 5 sites pour l'atelier Littoral, 3 sites pour l'atelier Montagne, 8 sites pour l'atelier Territoires économiques.

Au niveau régional, 5 ateliers territoriaux vont débiter.

Un appel à candidatures sur les territoires en mutation soumis aux risques a été lancé.

La démarche « atelier » Elle s'articule en plusieurs étapes :

– l'appel à candidature pour la sélection des sites : il s'agit d'une démarche volontaire des territoires,

– la mise en place d'une équipe projet interdisciplinaire après un appel d'offre (les compétences sont adaptées aux problématiques à résoudre)

– la démarche, d'une durée de 12 à 18 mois, comporte 3 points d'étape sous la forme de séminaires de 2 jours :

1- Prise connaissance du territoire, identification des problématiques,

2- Élaboration des éléments de stratégie,

3- Finalisation des travaux.

La démarche, qui s'appuie sur des illustrations graphiques, conduit à l'élaboration d'une feuille de route déclinant les différentes actions à mener pour aboutir sur le projet stratégique.

Les productions sont capitalisées afin de bénéficier aux futurs ateliers.

L'atelier Xynthia Cet atelier a été mis en place dans des conditions particulières. En effet il a été décidé pendant la phase de post-crise, donc dans une relative urgence. Le périmètre d'intervention n'a pas été calé dès le départ : initialement seules les communes touchées directement devaient participer. Il est finalement apparu opportun d'élargir la réflexion aux communes rétro-littorales : à l'arrivée une trentaine de communes situées entre la Vendée et l'estuaire de la Charente ont été associées.

Cet atelier a été mis en place sur proposition de l'administration centrale avec accord du préfet de Charente-Maritime sans s'inscrire dans une démarche d'appel à candidature. L'équipe projet, également constituée par la DGALN dans des délais réduits, n'a pas suivi la procédure de consultation.

La durée de l'atelier a été volontairement réduite à 6 mois pour pouvoir intervenir rapidement et aboutir rapidement en gestion post-crise.

Analyse de l'atelier Xynthia

Objectifs et méthode L'analyse conduite par le Cete de l'Ouest a pour objectif d'identifier les apports de l'atelier sous l'angle de la résilience des territoires.

Les points développés seront les suivants :

– description de l'atelier,

– analyse des suites données,

– mise en évidence de spécificité de l'atelier par rapport aux autres ateliers,

– apports et limites par rapport à l'objectif de résilience des territoires.

La méthode retenue consiste à conduire des entretiens avec les personnes ayant participé à la démarche.

Les acteurs rencontrés à ce jour appartiennent à la sphère « État » : Mme la préfète, M. le préfet en poste lors de Xynthia, la chargée de mission auprès du préfet pour l'atelier, le porteur de l'atelier DGALN, la DDTM, la DREAL, ainsi que M. Grether qui était le mandataire de l'équipe projet.

Les entretiens avec les élus sont programmés en mars.

**Premiers enseignements
sous l'angle de la
résilience**

Bien que les entretiens ne soient pas terminés, il est possible de tirer des premiers enseignements.

Éléments favorables

- la **restauration d'un dialogue** plus serein entre les services de l'État et les collectivités grâce à 3 éléments: lieu pour le dialogue, temps d'échange franc voire vif, et dépassement de l'horizon de la gestion de crise en se projetant sur le territoire,
- un **projet de territoire pensé globalement**, dans le temps et qui intègre le risque est un facteur pouvant favoriser la résilience du territoire. Il reste cependant des interrogations : quid des choses concrètes ? L'atelier a-t-il permis de faire bouger les choses localement ?
- un **apport pédagogique** très apprécié sur les caractéristiques hydrogéomorphologiques du territoire, qui a permis de rappeler le comportement du territoire. Ces fondamentaux avaient été plus ou moins oubliés. Cela renvoie à la question de culture du risque, qui doit s'appuyer sur une bonne connaissance du territoire,

Éléments peu favorables

- des **propositions** formulées par l'Atelier **pouvant être contradictoires** avec la doctrine portée par les services déconcentrés, fragilisant la cohérence globale des discours de l'État en post-crise (notamment désaccords par rapport à la loi littoral et la construction dans les zones à risques),
- l'atelier **n'a pas profité des retours d'expériences** menés parallèlement suite à Xynthia, ni des expertises faites pour les zones de solidarité. Il n'apparaît pas d'enrichissement mutuel.

Incertitudes

- Quel degré de **co-construction** du projet de territoire ?
Les élus ont participé activement et porté un intérêt certain à la démarche. Les services de l'État ont semblé plus en retrait.
- Quelles **suites** ?
Les suites engagées à l'initiative des services déconcentrés (DREAL) se distinguent du projet initial, mais le portage commun avec les collectivités est encore en construction. .
- Pertinence de la **temporalité** de l'Atelier ?
Les avis sont partagés : majoritairement, les préoccupations immédiates des participants sur la post-crise (relogement, travaux d'urgence) n'ont pas permis une bonne disponibilité intellectuelle pour s'inscrire dans une démarche de projet. Pour d'autres, le moment était bien choisi, car la conscience du risque était maximale suite à l'événement.

Ces points seront à reconsidérer suite aux entretiens conduits avec les élus.

Equipe mobilisée

Cete de l'Ouest Céline Cardin, Loïc Guilbot, Bruno Landreau, Serge Villette

Inondation majeure en région parisienne

Sandrine Arbizzi
CETE Méditerranée

La présentation de la démarche « Inondation majeure en région parisienne » permet de faire le lien entre la démarche « Catastrophes » exposée précédemment et la démarche « Territoires à risque avéré » : le territoire francilien a en effet déjà connu des inondations majeures - celle de 1910 notamment - et reste susceptible de vivre à nouveau de tels événements.

Les caractéristiques du cas de l'Ile-de-France ayant motivées son analyse sont : d'une part l'ampleur et la densité de population et d'enjeux socio-économiques de la région considérée, et d'autre part l'originalité de la démarche de prévention et de préparation à la crise menée par la préfecture de police de Paris, en qualité de préfecture de zone de défense de Paris.

Le travail mené dans le cadre de l'action AIRT par le CETE Méditerranée et le CETE Île-de-France vise ainsi à étudier la démarche originale pilotée par la préfecture de police de Paris et son articulation avec les autres actions territoriales de prévention des risques et d'aménagement, afin d'en tirer des enseignements et d'en étudier le caractère transposable à d'autres territoires.

Rappel sur l'inondation de 1910 en Île-de-France

L'événement et ses conséquences

Comme le synthétise le film projeté en séance, la crue de janvier 1910 qualifiée de centennale s'est traduite par une montée exceptionnelle de la Seine et des débordements très importants. Elle a causé de nombreux dommages, humains et matériels, à la fois en raison de l'impact direct de l'inondation, mais aussi par la propagation de l'eau dans les quartiers éloignés de la Seine via les égouts et les grands chantiers. Elle a fait 200 000 sinistrés, les réseaux ont été fortement perturbés et endommagés, les ordures ménagères jetées à la Seine. Le coût de la remise en état, qui a duré plusieurs mois, est maintenant estimé à 1,6 milliards d'euros. Avec les inondations de 1924 et 1955, la région aura ainsi connu trois inondations majeures en moins d'un demi-siècle.

Un contexte qui a évolué depuis 1910

Une telle crue surviendrait aujourd'hui dans un contexte bien différent. L'EPTB Seine Grands Lacs a d'une part construit quatre barrages réservoirs sur la Seine et ses affluents pour le soutien d'étiage et écrêtement des crues, et engagé des travaux d'aménagement pour améliorer les sections d'écoulement qui permettraient un abaissement théorique de la hauteur d'eau d'environ 70cm dans Paris.

D'autre part, la région a continué à accueillir une population plus nombreuse, et le territoire s'est développé en bordure de la Seine, profitant des opportunités économiques offertes par le fleuve et la circulation de marchandises. Le réseau du métropolitain s'est largement développé (on ne comptait qu'une seule ligne de métro en 1910), et les réseaux d'électricité, télécommunications par exemple se sont largement étendus pour satisfaire les besoins liés à l'augmentation de la consommation et au confort apporté par la modernité.

Les conséquences aujourd'hui

S'il est difficile de prévoir les conséquences que pourrait générer un événement du type « crue 1910 » sur ce territoire dense aux multiples fonctions interdépendantes, les ordres de grandeur suivants sont avancés :

- 5 % de la superficie de la région inondée, répartis sur 508 communes,
- Population touchée multipliée par 4 ou 5 (on estime à 850 000 le nombre de personnes directement touchées par l'inondation),
- 2 millions d'habitants privés d'électricité,
- 5 millions d'habitants impactés par divers dysfonctionnements de réseaux,
- 170 000 entreprises inondées, soit 630 000 emplois directement exposés,

– 15 à 20 milliards d'euros de dommages directs (cette estimation n'inclut pas les dégâts sur les réseaux ou les conséquences liées aux pertes d'activités).

Compte tenu de la concentration des biens, des services et des institutions, une crue majeure engendrerait sans nul doute des perturbations dépassant le simple périmètre de la métropole, en impactant le territoire national voire au-delà.

La démarche

L'équipe de travail a mené des entretiens auprès de plusieurs acteurs du territoire parisien :

- Services de l'État : Préfecture de Police de Paris, services déconcentrés de l'État (DRIEE, DRIEA),
- Collectivités : Ville de Paris, Etablissement Public Territorial de Bassin Seine Grands Lacs, Etablissement Public d'Aménagement Orly Rungis Seine Amont,
- Opérateurs : Electricité Réseau Distribution France, Régie Autonome des Transports Parisiens,
- Acteurs économiques : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
- Milieu scientifique : thèse à l'Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris

Les premiers enseignements

Une dynamique engagée sur le long terme

La prise en compte du risque inondation est montée en puissance progressivement dans les années 2000, grâce à une meilleure connaissance de l'aléa (réalisation de scénarios de montée des eaux par palier), et à la réalisation des premiers PPRI¹³ qui ont conduit à une harmonisation de l'aléa de référence.

Les études de l'EPTB Seine Grands Lacs ont permis de prendre conscience de l'ampleur des dommages potentiels et les effets décuplés qu'aurait un tel événement sur le territoire. Au delà de ces estimations, les inondations de 2002 qui ont fortement touché certaines grandes villes d'Europe Centrale ont rappelé la réalité du risque.

Ces partages et mises à jour de connaissances ont ainsi conduit les acteurs publics à se mobiliser fortement autour des questions de gestion du risque, d'une part en terme de prévention et d'autre part en terme de préparation à la gestion de crise. C'est dans ce contexte qu'a notamment été impulsée la démarche pilotée par la Préfecture de Police de Paris. Elle a réuni un grand nombre d'acteurs et s'est focalisée sur les réseaux structurants pour le territoire, en termes de dynamique et de fonctionnement, car ils constituent un socle pour la continuité d'activités.

L'implication des acteurs mobilisés au titre de leur contribution à la planification ORSEC a permis d'analyser les vulnérabilités territoriales, les conséquences potentielles et les problématiques liées à la continuité d'activités.

La question de l'interdépendance a été notamment soulevée lors de l'exercice « En Seine 2010 », soulignant la nécessité de travaux communs pour favoriser le décloisonnement et les coopérations. La démarche de la Préfecture de Police de Paris s'illustre par le maintien d'une dynamique sur le long terme malgré le très grand nombre d'acteurs mobilisés (jusqu'à 250 administrations, opérateurs, entreprises privées).

La mobilisation des opérateurs de réseaux

Les opérateurs rencontrés estiment avoir une bonne culture de la « crise » en raison de l'habitude de gestion d'aléas plus ou moins courants sur leur réseau. Leurs actions de préparation à une inondation sont intégrées dans une réflexion globale de préparation aux situations de crise. Si la réglementation impose à un certain nombre d'opérateurs d'assurer la continuité de leur activité (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile), leur motivation à agir a d'une part été encouragée par la démarche mise en place par la Préfecture de Police de Paris, et d'autre part par la menace des dégâts sur leur propre patrimoine et l'image de l'entreprise.

L'opportunité du renouvellement urbain

Le renouvellement urbain constitue à la fois un enjeu et une opportunité en Île-de-France. En effet, compte tenu de la nature de l'aléa (crues de plaine lentes permettant un temps d'anticipation important), les insconstructibilités liées au risque par débordement sont relativement limitées et la plupart des zones inondables en région parisienne reste donc

13 Plan de Prévention du Risque Inondation

constructible sous conditions, en dehors de certaines zones particulièrement dangereuses.

Ces aménagements nécessitent de s'appuyer sur une réflexion globale allant au-delà d'une seule stratégie de résistance aux inondations et des prescriptions des PPRI. A titre d'exemple, l'EPA ORSA, qui regroupe les quatre niveaux de la puissance publique, a mené une réflexion sur les conditions d'implantation dans le cadre du développement stratégique de l'OIN ORSA¹⁴. Les réflexions, conduites par des groupes d'experts, ont été menées à différentes échelles : parcelles, projets, territoire dans son ensemble y compris zones non inondées. Elles posent notamment la question des « territoires de résilience », qui ne correspondent pas forcément à ceux des projets, des ressources pouvant être trouvées ailleurs.

La démarche a souligné le besoin de lien entre les différentes politiques (densification, aménagement durable du territoire, prévention des risques, sécurité des personnes et gestion de crise...) et de conduite de réflexions dans les différents temps de crise (fonctionnement du territoire en mode normal, en crise, et en post-crise).

La sensibilisation des acteurs économiques La CCI de Paris mène un travail de sensibilisation des ressortissants de la Chambre, notamment par la mise en ligne d'un dossier thématique inondation et l'édition récente d'un rapport intitulé *Les entreprises face au risque inondation, pour un développement robuste et durable du grand Paris*. Maintenir l'attention des acteurs économiques de la région constitue un axe privilégié de travail, bien que la sphère des clients ne doive pas être écartée de ces actions de sensibilisation.

Une culture du risque à améliorer La culture du risque apparaît comme insuffisamment développée, malgré la commémoration du centenaire de la crue 1910. L'absence de crue récente aux impacts significatifs explique en partie l'oubli de ce risque dont les conséquences potentielles semblent largement méconnues. Par ailleurs, il semble difficile de toucher les populations et les élus sur un sujet peu fédérateur, qui reste partagé entre spécialistes. Le retour d'expérience suite à l'ouragan Sandy aux États-Unis en 2012 a montré l'importance des réseaux sociaux. Comment développer de nouveaux modes de sensibilisation ?

Pistes et enjeux

Maintien d'une dynamique de résilience Les actions engagées en Ile-de-France mettent en avant de véritables démarches de résilience, qui ne sont pas seulement axées sur des actions de réduction de la vulnérabilité, mais également sur les notions d'adaptation et de souplesse pour faire face à une inondation majeure. Toutefois, en l'absence d'événement majeur qui permette de confirmer la pertinence des actions engagées, un des enjeux est de parvenir à conserver la mémoire du risque, à maintenir la mobilisation des acteurs et à entretenir une dynamique de résilience.

Appui sur une gouvernance complexe L'organisation administrative particulière en Île-de-France requiert un effort de transversalité entre services et organismes, qui reste cependant souhaitable en différentes parties du territoire national de manière générale. La prévention et la préparation à une crue majeure demandent ainsi d'associer différents acteurs, ceux de l'eau de manière évidente mais également les acteurs du développement du territoire. S'il est clairement déjà engagé, l'emboîtement des différents échelons administratifs rend l'exercice complexe, et les futures étapes de la Directive Inondation pourraient offrir de nouvelles opportunités d'échanges.

Partage des informations L'effort engagé de partage des informations doit être poursuivi, notamment concernant les impacts des dysfonctionnements des réseaux structurants sur le territoire, afin d'affiner les Plans de Continuité d'Activité de chaque opérateur ou d'optimiser les Plans Communaux de Sauvegarde par exemple.

Engagement du citoyen En complément des actions réglementaires d'information du public, un enjeu important est de susciter l'intérêt réel et la participation du citoyen.

Articulation entre Il est essentiel de renforcer l'articulation et la continuité des stratégies depuis l'amont

14 Opération d'Intérêt National Orly Rungis Seine Amont

prévention et préparation à la crise (prévention des risques, aménagement, développement du territoire, usages...) jusqu'à la préparation à la crise, et la gestion de la post-crise. Des démarches fortes ont été mises en oeuvre par différents acteurs (Etat, collectivités territoriales, opérateurs, privés), mais il semble que des liens pourraient encore être utilement tissés entre les disciplines, pour une approche plus intégrée, avec des opportunités à saisir en temps « calme », hors crise.

Projection dans l'après-crise Si des actions de prévention et de préparation à la crise sont bien engagées, une difficulté réside dans le fait d'imaginer de manière prospective la reconstruction, la réhabilitation, voire l'évolution du territoire avant la survenue même de l'événement.

Coordination et synthèse de la démarche

CETE Méditerranée Sandrine Arbizzi

Équipe mobilisée

CETE Méditerranée Sandrine Arbizzi, Franck Charrier

CETE Île-de-France Jean Gaber, Maxime Ertul

Territoires à risques avérés

Patrick Landry et Bertrand Depigny
Cete de Lyon

Cette analyse de démarches territoriales présente la particularité de traiter des actions conduites sur des territoires potentiellement exposés à des risques de mouvements de terrain mais pour lesquels l'événement ne s'est pas produit.

3 sites retenus



La Clapière (Alpes Maritimes) Le massif sujet à glissement représente 50 millions de m³ rocheux, dont le déplacement « rapide » jusqu'en 2001, est régulier et moins important depuis. Les conséquences de l'aléa seraient la formation d'un barrage sur la rivière suite à l'effondrement du massif, puis la propagation d'une onde de crue dans la vallée consécutivement à la rupture du barrage naturel. Le site fait l'objet d'une surveillance grâce à des appareils de mesure, et plusieurs actions préventives ont été mises en œuvre : plans de secours, déviation d'itinéraire routier, galerie de dérivation pour la rivière Tinée, et adaptation de l'occupation du sol pour les nouvelles constructions.

Séchilienne (Isère) La vallée est un itinéraire très fréquenté notamment pour accéder aux stations de ski de l'Oisans et au col du Lautaret. Des chutes de blocs sont observées depuis des dizaines d'années, ce qui a créé une habitude chez la population locale et un déni du risque d'effondrement. La reconnaissance du phénomène en tant que risque par la communauté scientifique a modifié la perception de l'aléa. Des travaux de parade ont été réalisés : déviation de la route, galerie de reconnaissance, expropriation préventive de plus d'une centaine de familles.

Cap Blanc-Nez (Côte d'Opale) Ce site très visité est sujet à instabilité permanente avec la création de fissures en tête de falaises et la survenue d'éboulements. Des mesures ont été prises notamment pour sécuriser le site et son accès, ce qui a conduit à l'acquisition des terrains localisés à l'arrière de la falaise.

Il ressort dans un premier temps une appropriation du risque peu évidente avec un déni de l'événement alimenté en particulier par l'absence de connaissance précise du mécanisme de ce qui va se produire. De plus les processus observés sont longs pour les deux glissements : sur le site de Séchilienne, 25 ans après les premières mesures, des travaux sont toujours en cours.

La démarche

Plusieurs acteurs locaux concernés par la problématique de Séchilienne ont été questionnés en s'appuyant sur une grille repositionnant l'aléa au centre du fonctionnement du territoire.

Le Cete a rencontré le maire de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, directement concerné par l'aléa, le maire de Vizille, située à l'aval, et le maire du -Freney-d'Oisans, située en amont. Il a également rencontré des organismes spécialistes en hydraulique, l'Institut des Risques majeurs (IRMa), le collège d'experts, ainsi que des opérateurs.

Les principaux constats sur le site de Séchilienne

Evolution d'une situation de déni du risque à une prise de conscience, qui s'est accélérée avec la communication sur le site et ses risques

L'action est guidée en premier lieu par la protection des biens et des personnes, puis par l'enjeu économique (desserte du massif de l'Oisans et des stations de ski qui subiraient fortement la coupure de la route).

L'expertise technique est indispensable pour calibrer l'action et conditionner l'acceptabilité des mesures préventives mises en place. Cela suppose d'avoir identifié les spécialistes légitimes pour porter une parole technique auprès des élus.

L'aspect social du risque demeure au second plan et relève souvent de la seule action de l'élu local. Il nécessiterait d'être reconnu, anticipé et intégré à la démarche globale de gestion des risques.

Le risque peut constituer une opportunité pour re-dynamiser le territoire et faire émerger ou évoluer son projet.

Les premiers enseignements

Les acteurs rencontrés soulignent plusieurs points :

- l'intérêt d'une intégration du risque en amont, dès la planification du territoire,
- la nécessité de faire jouer la solidarité intercommunale, en en définissant la place et le(s) rôle(s)
- le besoin de décloisonner les services, ce qui permettra un travail plus transversal et davantage de dialogue,
- la possibilité de changer de regard sur la question du risque, en changeant de point de vue : de facteur exogène, la prise en compte du risque gagnerait à être considéré comme un facteur territorial endogène,
- l'apport d'une approche basée sur le triptyque « organisationnel-fonctionnel-structurel », l'approche française pouvant être trop axée sur les caractéristiques structurelles au détriment des deux autres. Cette approche s'appuierait sur un diagnostic territorial incluant ces trois dimensions.
- enfin, l'approche statistique et probabiliste des risques est remise en question depuis la catastrophe de Fukushima. Cela pose notamment la question des effets dominos à différentes échelles spatiales et temporelles.

Pistes de réflexion

Communication – Mettre la question du risque à l'agenda politique local afin d'améliorer l'articulation entre l'élu local, en première ligne, et la puissance publique, en tant qu'expert technique sur le sujet,

– Établir un plan de communication adapté : il s'agit de trouver un équilibre entre une nécessaire transparence tout en n'entravant pas l'action),

– Prendre en compte et informer des populations qui ne sont pas directement impactées mais qui peuvent se sentir vulnérables.

Études et réflexions – Entreprendre des études plus systémiques afin de dépasser les réponses techniques pour proposer des réponses globales et différenciées,

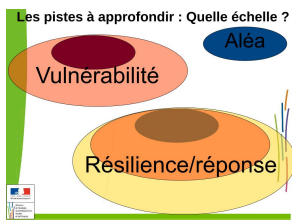
– Identifier et caractériser toutes les étapes composant la gestion de crise et la post-catastrophe afin de n'occulter aucune étape.

Capitalisation – développer et capitaliser les retours d'expérience aux niveaux national et international afin de compléter et améliorer la perception du risque et intégrer d'autres pratiques

– améliorer la diffusion des retours d'expérience.

Pistes d'actions

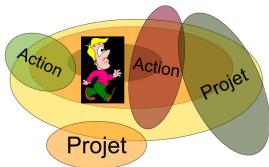
Définir les différents territoires liés aux risques



Travailler sur les échelles de vulnérabilités :

- échelle de l'aléa,
- échelle de la vulnérabilité s'appuyant sur une connaissance fine du territoire,
- territoire de résilience, plus compliqué à définir mais qui permettra une réponse plus adaptée à la vie du territoire.

Prendre en compte le volet humain



- Approfondir la connaissance et la prise en charge du volet humain, occulté au profit d'une approche largement techniciste
- Définir la place de l'humain dans les projets

Échanges avec les participants

Échelles d'actions

Plusieurs échelles pour un même projet

La question des échelles d'analyse territoriale est importante, tant pour la prise en compte des différentes organisations que pour encadrer les réflexions. Dans le cadre des opérations d'aménagement par exemple, à quelle échelle est-il pertinent de communiquer ? A quelle échelle un diagnostic doit-il être conduit ?

Dans le cadre de l'OIN Seine Amont, la maîtrise d'ouvrage a finalement décidé d'élargir la réflexion au-delà du périmètre défini initialement.

Complexité organisationnelle

En région parisienne, la complexité est accrue du fait de la présence des organisations administratives de niveau national qui s'ajoutent aux organisations territoriales.

Vers deux niveaux d'enjeux

Afin de prendre en compte cette complexité d'échelles dans le futur guide méthodologique, il semble nécessaire de porter la réflexion sur deux niveaux : l'échelle des enjeux nationaux (grands réseaux et infrastructures...), et celle des enjeux locaux (par exemple crèches, écoles...).

Prise en compte des territoires

Complémentarité des acteurs et des actions

En complément de ce premier diagnostic non exhaustif, de nombreuses actions menées par les acteurs locaux contribuent à l'amélioration de la résilience territoriale. En effet, les collectivités s'engagent dans un certain nombre de démarches pour l'avenir de leur territoire, de type PAPI par exemple. Il faut également noter la contribution des associations, sensibles aux problèmes de risque et qui contribuent à l'information et à la sensibilisation des populations, domaine pour lequel l'apport de sociologues serait pertinent au cours de l'action AIRT.

Il faut néanmoins souligner que les attentes premières des populations portent sur des actions concrètes de protection, le lancement de chantiers sur le littoral pour faire des digues, par exemple.

Association des territoires

Il ressort des échanges la nécessité de décloisonner les actions entre les acteurs et les services. Dans le cadre de la Directive Inondation par exemple, les démarches stratégiques, pour l'instant conduites de façon rapide en raison des échéances de rendu-compte au niveau européen et de façon descendante, ne doivent pas écarter les territoires. Ces démarches devraient, au contraire, être une occasion de les associer.

Le Maire, acteur incontournable

Intégration de la phase de post-catastrophe

La première responsabilité du Maire est d'assurer la sécurité de ses citoyens. Le maire doit donc intervenir également dans la phase post-catastrophe, par exemple pour assurer le ravitaillement de sa population.

Pourquoi ne pas imaginer compléter le plan communal de sauvegarde (PCS) par un plan communal post-catastrophe ?

Mémoire du risque

L'importance de garder la mémoire du risque est soulignée. Même lorsque la collectivité a vécu des événements dommageables par le passé, il arrive que la vigilance baisse avec le temps. Le maire doit garder « un esprit permanent de responsabilité ».

Continuité d'activité

En phase de crise et de post-crise, la continuité d'activité des services d'importance vitale et stratégique constitue un enjeu crucial. D'une façon plus générale, tout service ou organisme s'étant préparé à la continuité de son activité lors d'un événement augmente sa capacité de résilience en réduisant les répercussions de la crise à court, moyen et long terme, en raccourcissant sa phase d'inactivité et en facilitant son retour à une activité dite normale.

Un guide méthodologique sur l'élaboration des Plans de continuité d'activité (PCA) sera prochainement édité par le Secrétariat général de la défense et de sécurité nationale (SGDSN).

3. Table ronde « La résilience des territoires conduit-elle à travailler sur les différentes politiques publiques » ?

Invités M.Chilini, maire de Figanières
Général Serge Garrigues, chef d'Etat major de la zone de la défense de Paris
Marien Billard, Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine Amont
Francois Grether , Architecte urbaniste Grand Prix d'Urbanisme 2012

Animation Renaud Balaguer, CETE Méditerranée

Synthèse Bernard Guézo, Certu

Discussion : Résilience et politiques publiques, quelles interactions ?

Renaud Balaguer
CETE Méditerranée

Question à M.Chilini, maire de Figanières

Une approche transversale et globale

*Quelles actions ont été conduites sur votre commune depuis la catastrophe ?
Quelle importance attachez-vous à votre PCS ?*

Depuis la catastrophe, des travaux d'enrochements ont été réalisés, cela concerne la partie « robuste » de la réponse. Mais j'ai aussi fait équiper la mairie, les écoles, le collège, et tous les ERP de groupes électrogènes et de moyens de communications autonomes. Nous avons poursuivi l'organisation des exercices annuels pour donner à tous l' « instinct de responsabilité ». Nous poursuivons le développement de l'IPCS (information préventive aux comportements qui sauvent), que je définis comme un équilibre entre le citoyen, la société et le pouvoir. Il est essentiel que le citoyen soit formé, sans pour autant dé-responsabiliser les acteurs. Nous avons également traduit le DICRIM en anglais afin de toucher les visiteurs étrangers. Les PPMS ont été testés, des exercices incendie et mise à l'abri sont réalisés au collège par exemple dans des conditions réelles, en associant notamment les parents d'élèves. La diffusion des alertes climatiques de la Préfecture à tous les acteurs responsables et l'appui à la prévision Prédicit (financé par la préfecture) sont aussi des améliorations. Je pense que le PCS est un outil indispensable, à tester et à faire fonctionner régulièrement pour qu'il soit opérationnel.

Questions au Général S. Garrigues État-major de la zone de défense de Paris

Spécificités de la zone de défense de Paris

*Quelles sont les spécificités de la zone de défense de Paris ?
Quels sont les risques et menaces pris en compte ? Comment se caractérise une crue majeure pour l'Île-de-France ?
Comment vous organisez-vous et quels sont vos axes de progression ?*

La zone de défense Île-de-France se caractérise par une forte densité urbaine (12M d'habitants), un carrefour routier, ferroviaire et aérien qui lui confère un caractère national, aux impacts internationaux. La zone concentre aussi les enjeux politiques et médiatiques nationaux: ambassades, gouvernement, médias... Concernant les risques et menaces principaux, nous travaillons avant tout sur les conséquences d'une crue de type 1910 et sur le risque terrorisme, considérant que si nous sommes prêts pour ce type d'événement, nous sommes prêts pour tout le reste.

Quelle préparation pour une crue majeure ?

S'agissant de crues lentes à Paris, nous disposons d'environ 8 à 10 jours pour nous préparer. En revanche, le retour à la normale nécessiterait plusieurs mois. Tous les grands opérateurs sont associés à la préparation. Le plan de continuité du gouvernement est appliqué : il est demandé à chaque opérateur

d'être autonome, sans compter sur l'assistance de l'État.

Nous organisons notre démarche autour de l'outil « crise ORSEC », outil de partage utilisé quotidiennement.

Enfin, nous ne travaillons pas sur des scénarios mais sur les effets, pour être prêt et s'adapter quel que soit l'événement.

En résumé, 250 partenaires participent à la démarche, qui s'appuie de plus en plus sur des partenariats public – privé.

Axes de progression

Nous avons identifié plusieurs axes de progression :

- l'utilisation des réseaux sociaux (nous avons un compte sur Facebook et Twitter)
- l'association des universitaires, pour se rapprocher du milieu scientifique, le rapprochement avec les entreprises, pour les inciter à plus d'autonomie, et également toucher la population par cet intermédiaire en cas de crise.

Questions à M. Billard

EPA ORSA

Quel est le rôle de l'EPA ?

Comment définissez-vous la résilience dans votre action ?

Comment pouvez-vous agir pour un aménagement urbain plus résilient ?

Rôle de l'aménagement pour la gestion de crise

Le rôle d'aménageur de l'EPA consiste à transformer du foncier, réorganiser l'espace public urbain et le viabiliser.

Prendre en compte les risques revient à chercher à :

- maintenir au sein de la zone inondable les équipements vitaux en cas de crise,
- à garantir la mobilité (accessibilité pour la sécurité, pour le fonctionnement du territoire) afin de pouvoir maintenir un minimum d'autonomie de la population en zone inondable...
- réfléchir à comment trouver des alternatives.

Par exemple sur le site des Ardoines à Vitry-sur-Seine, les hauteurs d'eau prévisibles à l'origine d'inondations sont limitées, à quelques exceptions près, ce qui permet d'organiser la place de l'eau et de permettre le maintien de l'accessibilité. En allant au-delà du PPRI qui impose des mesures constructives (en rez-de-chaussée par exemple), on peut aussi apporter un peu de souplesse sur les cheminements hors d'eau (maintien de la mobilité) et donner la valeur à ce site. En revanche, il reste des incertitudes sur le comportement de la population dans ces zones : penseront-ils pouvoir rester sur place en cas d'inondation ou non ? Quelle sera leur perception de la mobilité ?

Questions à M. Grether

Architecte urbaniste

Quel regard portez-vous sur ces questions ?

Pouvez-vous l'illustrer à partir de votre expérience ?

Le projet, espace de dialogue et préparation de l'avenir

Les questions de risques font partie des différentes problématiques abordées en urbanisme, qui rassemblent les acteurs du territoire. Cela nécessite un dialogue pour parler de l'avenir du territoire, en écoutant chaque acteur et imaginant les moyens de satisfaire les uns et les autres.

Le risque, la crise et le rebond après la crise sont des questions importantes, mais il est primordial de les marier aux autres enjeux.

L'atelier national post-Xynthia a par exemple été conçu pour ouvrir une perspective de projet, dans une situation tendue. Il s'agissait ainsi de construire un espace de projet dépassant le problème de l'urgence sur 30 communes (littoral et arrière littoral) et voir comment :

- orienter le développement bâti, en dépassant la production de lotissements bas de gammes,
- initier une relation entre les communes petites et grandes (La Rochelle qui « transforme » en banlieue les communes alentours),
- plaider pour une réflexion en réseau et un système de villes,
- protéger certains secteurs d'agriculture, des paysages...

tout en conjuguant cela avec une orientation de développement du territoire en dehors des zones inondables, sans oublier la réalité du contexte naturel (littoral, marais, échanges eau douce-eau salée, système de canaux).

Ainsi comment d'une pierre (une orientation), parvenir à faire deux ou trois coups, avec une mise en valeur touristique, économique, un développement urbain durable...Car l'utilité majeure d'un projet, c'est bien de préparer l'avenir : « ce n'est pas rêver, c'est préparer ».

Quant au **projet des berges de Maine** (Angers), il s'agit d'une réflexion conduite dans un temps moins contraint. Un travail d'ouverture conséquent a été effectué, avec de nombreuses réunions, une grande transparence sur les travaux des trois équipes projet en concurrence et un travail ouvert à destination des populations, créant ainsi un mouvement d'opinion sur place.

Le territoire se caractérise par la confluence de plusieurs rivières, sur des distances assez resserrées, des berges bétonnées. Il s'agissait d'arriver à « se passer » de l'autoroute, en tout cas sous sa forme en berge, et mettre en avant le développement du centre de l'agglomération qui participe à l'expression de la ville, à son avenir. Ce centre a déjà beaucoup d'atouts et des possibilités de développement. L'étude hydraulique en cours montre qu'il est effectivement possible de gagner de l'espace. Les rives peuvent accueillir toutes sortes d'activités tout en laissant passer des crues annuelles, que l'on peut prendre comme une composante avec des rives inondables et ainsi proposer une solution douce, qui n'expose pas à des crues dramatiques et violentes.

Concernant le **projet Batignolles** en région parisienne, le risque avec lequel il s'agit de composer est celui de la menace terroriste, car le projet urbain intègre notamment le futur Palais de justice de Paris et la police judiciaire. Sans rentrer dans tous les détails, la prise en compte de ce risque a notamment des effets sur le projet urbain (type de voirie, possibilité de coupure d'accès, déviation de la circulation...)

Laisser la place à l'imprévu

Ce qu'il faut sans doute retenir selon moi, c'est que les risques, qu'ils soient liés à une inondation, un mouvement de terrain, un risque technologique...interagissent avec la ville, et qu'il est important dans les transformations de la ville de laisser la place à des évolutions imprévues, à l'inconnu. Il s'agit de ne pas fermer l'aménagement d'un territoire, d'organiser des possibilités de saisir de bonnes opportunités, ou de rebondir après des événements majeurs, mais dans tous les cas de ne pas fermer le jeu.

Et cela ne concerne pas uniquement les risques, car des situations désespérées peuvent émerger d'autres causes, telles que les situations de déprises économiques, de territoires contraints et mal accessibles, de zones de lotissements insalubres...Il n'est pas toujours évident d'imaginer comment rebondir, sortir de situations où le devenir est difficile. La résilience s'applique aussi à ces types de situations, qui peuvent paraître moins brutales, mais tout aussi dramatiques sur les questions économiques ou sociales d'un territoire.

Synthèse

Bernard Guézo
CERTU

Plusieurs échelles territoriales pour prendre en compte les risques

Les interventions du maire de Figanières et du Général de la zone de Défense de Paris montrent que la prise en compte des risques, bien que mise en œuvre à des échelles différentes, présente des similitudes quant aux principes mis en action.

Échelle communale

A l'échelle communale, M. le maire de Figanières intervient comme animateur d'une gestion des risques qui s'effectue au plus proche de la population. Il agit en « risk manager » de sa commune, mais aussi en facilitateur de résilience. Cette fonction présente plusieurs facettes. En premier lieu, les citoyens sont rendus acteurs de la gestion des risques. Pour développer des capacités de réaction en cas d'événement, ils sont impliqués dans la préparation d'une crise, ils sont responsabilisés, incités à prendre des initiatives et à faire preuve de solidarité. En second lieu, le maire mobilise les différents moyens d'action à sa disposition, que ce soit le plan communal de sauvegarde, la valise-satellitaire dont la commune s'est dotée, les travaux d'aménagement. La gestion des risques fait l'objet d'une gestion en temps réel que ce soit par le biais d'exercices, du suivi des alertes météo. Elle n'est par conséquent pas déconnectée de la gestion quotidienne du territoire communal. Enfin, une ouverture est faite à l'innovation par la mise en œuvre d'un outil développé localement, l'IPCS : « Information Préventive aux Comportements qui Sauvent ».

Échelle de la zone de défense

La zone de Défense de Paris est une échelle d'action bien différente : les enjeux sont décuplés. La région parisienne est emblématique d'un système urbain à risques humains et économiques très élevés. En outre, en cas d'événement dommageable, les effets peuvent être amplifiés par leur traitement médiatique. Ils deviennent alors éminemment politiques du fait même du statut de capitale attaché à Paris. Comme à l'échelle communale, on trouve à l'échelle zonale le souci de responsabiliser les acteurs. Ce sont ici des organisations qui sont incitées à aller vers plus d'autonomie et de capacité d'action, pour faire face à la situation qui serait créée en cas de grande crise. Ceci conduit à développer par anticipation des partenariats, à pré-définir des cadres d'intervention vis-à-vis de différents aléas possibles. Ces cadres-types sont des outils utiles pour faire acte de résilience en traitant de situations réelles qui s'en détachent nécessairement par leurs spécificités. La gestion de crise apparaît comme une pratique régulière, qui ne se limite pas à la seule intervention de la puissance publique pour des événements exceptionnels. La préparation est ciblée sur les points névralgiques du système urbain pour éviter le blocage de son fonctionnement. A l'échelle zonale, on accorde aussi de l'importance à l'innovation. Celle-ci prend ici la forme d'une réflexion menée sur les potentialités offertes par les réseaux sociaux multi-usages.

Des convergences entre les deux échelles : intégration de la gestion de crise au « quotidien » et innovation

Il ressort tout d'abord de ces différentes interventions deux échelles d'actions très différentes : communale d'une part, (M.Chilini) qui paraît la plus proche du citoyen et zonale d'autre part (Général Garrigues) mettant en évidence les spécificités médiatiques et politiques, avec plusieurs similitudes néanmoins entre les deux.

A l'échelle communale, M. le maire se place en animateur, facilitateur de résilience, en « risk manager » de sa commune. Les citoyens sont rendus acteurs de la gestion des risques, pour développer les capacités de réaction et d'initiative avec une importance accordée à l'innovation (IPCS) et la volonté de faire vivre cette vigilance (alertes, exercices. ..) en mobilisant différents outils disponibles (satellites, PCS, aménagement. ..). A l'échelle zonale, on retrouve le souci de responsabiliser les organisations, pour aller vers plus d'autonomie. Il s'agit de développer les partenariats, de préfigurer des démarches d'intervention vis-à-vis de différents aléas, de s'en inspirer en cas d'événement et les coupler. La gestion de crise apparaît comme une pratique régulière, et ne se résume pas à la seule intervention pour des événements exceptionnels. L'action est ciblée sur les points névralgiques du territoire. Dans cette approche également on note l'importance accordée à l'innovation avec une ouverture vers les réseaux sociaux et leurs potentialités.

Importance des dynamiques économiques et territoriales

Mobilisation de la dynamique économique : la démarche de l'EPA ORSA

Les interventions de l'Établissement Public d'Aménagement ORSA, agissant comme opérateur urbain, sont toutes autres. La démarche d'aménagement mobilise la dynamique économique. La valeur foncière de certains espaces ouvre des possibilités pour un renouvellement de la ville sur elle-même qui réduise sa vulnérabilité. Développer un projet urbain sur un secteur inondable implique alors d'identifier les fonctions vitales pour assurer leur maintien, en cas d'aléa. La robustesse des services urbains est à renforcer en utilisant pour ce faire les différentes techniques disponibles. Par ailleurs, la tranche inondable au-dessus du terrain naturel fait l'objet dans son traitement d'une attention particulière. C'est là que se joue pour partie l'acceptabilité du projet. La question de la relation de la population à l'inondation reste cependant en suspens : jusqu'à quel point les habitants participeront-ils d'une démarche de résilience ?

Dynamiques de territoire : vers une démarche de résilience

En tant qu'urbaniste, François Grether a souhaité souligner l'attention à porter aux dynamiques de territoire, comme moyen de s'acheminer vers une démarche de résilience. En réactivant les dynamiques, le projet peut favoriser la mise en réseau des acteurs, remettre le territoire en mouvement, retrouver ses modes de fonctionnement oubliés, ouvrir des perspectives de développement en se rapprochant des habitants. La catastrophe révèle des problèmes qu'une démarche de projet identifie et rapproche : fragilité de petites communes, exposition de centres urbains, vulnérabilité de lotissements périphériques, altération des paysages, déprise agricole, morcellement de l'espace... Le projet peut être facteur de résilience à condition d'être ouvert, de permettre des évolutions, de laisser une place à l'imprévu. Après la catastrophe, la question est cependant posée de la façon de dépasser les blessures produites pour s'engager dans une telle démarche.

Échanges avec les participants

Rôle central des élus

M.Chilini, maire de Figanières

La mairie représente un pôle de proximité de référence pour tous les sujets et pour tous les citoyens. Beaucoup de sujets à traiter y compris les risques, Pour y parvenir, encore faut-il que le maire s'en préoccupe et qu'il en ait les moyens. Certains élus sont dans le déni, mais aux moments des élections ou suite à une catastrophe, il s'agit bien de rendre des comptes. Les élus doivent prendre leurs responsabilités.

Dès l'amont, il est possible de faire passer les messages via des réunions publiques, des plaquettes de communication... Le premier pas est à faire sans hésiter, en se faisant accompagner si besoin et en mobilisant toutes les ressources disponibles. En milieu rural par exemple, les membres de la réserve communale sont connus, reconnus...et son intérêt est confirmé lorsqu'il n'y a pas de pompiers sur la commune.

Conseil Général du Val de Marne

Au niveau du Val de Marne, la démarche se construit, mais après un temps de latence important en ce qui concerne la prise de conscience.

Paris se protège par des ouvrages, mais en amont, le Val de Marne constitue une des premières zones d'expansion de crue (dès une crue type 1982, le Val de Marne est inondé). Au centre de toute la problématique, l'acteur est l' élu local. En région capitale, très centralisatrice et où l'on observe le déni de certains élus (pour ne pas affoler la population, pour des logiques de mandat électoral...), il s'agit d'un vrai sujet.

Ils peuvent notamment se saisir des problématiques liés aux enjeux fonciers afin de dégager des solutions intégrant la question des risques. Leur implication est indispensable.

**Haut comité français
pour la défense civile
(HCFDC)**

En lien avec la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), le HCFDC travaille sur un indice de résilience. Le Pavillon orange, créé depuis 3 ans et regroupant 37 communes, sera complété en 2013 avec un volet prévention. Ces outils sont importants afin d'aider les maires et de faciliter la compréhension du rôle de chacun.

**Implication de la
population**

Mairie de Figanières

La connaissance des comportements humains montre qu'il faut amener la population à une meilleure compréhension du risque par la population, et éduquer le citoyen au risque. A Figanières par exemple, les PPMS ont été mis en place, ce qui contribue à une montée en puissance de la prise en compte des risques par la population.

**Institut sur les risques
majeurs
(IRMA)**

Sur l'implication des populations, il est important de :

- constituer et faire vivre des réserves communales de sécurité. Ce sont des bons relais dans les petites et moyennes communes, car elles ont notamment un rôle de répercussion de l'alerte, d'aide aux secours.
- faire participer les habitants aux exercices, en particulier les PPMS scolaires, car les consignes sont peu appliquées par les parents. Les faire assister aux exercices PPMS pour une meilleure compréhension et confiance dans le dispositif.

**Quelle gestion de la
crise en Île-de-France ?**

Général Serge Garrigues

**L'implication des acteurs
en anticipation**

Un des sujets délicats de la préparation à la crise réside dans l'implication des acteurs. Par exemple, l'ensemble des financeurs ne sont pas actuellement associés à cette gestion de crise. Élus, conseil généraux, citoyens... contribuent au financement mais ne sont pas assez associés au processus décisionnel. La transversalité des approches doit être encouragée. Par exemple en région francilienne, le STIF¹⁵, autorité régulatrice, n'intègre pas la question de gestion de crise alors qu'il joue un rôle crucial en matière de déplacement.

**L'organisation des
conditions matérielles de
survie**

Les réserves en milieu urbain sont difficiles à mettre en œuvre, en raison du peu de volontariat et de solidarité, contrairement à ce qui peut exister dans des villes plus petites. C'est donc le secteur privé qui est amené à prendre la main sur ces questions.

En cas de crue majeure, il ne sera pas possible d'évacuer l'Île-de-France. Le temps d'anticipation sur un tel événement laisse environ 10 jours pour que la population parte d'elle-même (estimation de 80% de la population évacuée par ses propres moyens).

La préfecture restera concentrée sur la population la plus vulnérable. Le message à l'ensemble de la population est de partir là où elle le peut, sachant que dans le cas contraire, la situation sera très dégradée : coupure d'électricité, pénurie de denrées alimentaires...

Un travail très conséquent a été fait - et se poursuit - du côté des opérateurs de réseaux pour réduire la vulnérabilité et assurer la continuité d'activité. La préfecture impose à certains opérateurs (domaine de l'eau par exemple) de maintenir en fonctionnement leur réseau. Des commandes sont passées aux grands opérateurs et enseignes pour qu'ils prennent des dispositions : denrées

15. Syndicat de transport Île-de-France

alimentaires, déchets, accès aux réserves...

L'information à la population

Plusieurs vecteurs d'information sont mobilisés par la préfecture de police :

– portail ORSEC : la préfecture choisit à qui l'outil est ouvert, en fonction de l'intérêt et la contribution de chacun. Il est ainsi ouvert aux opérateurs et partenaires (par exemple opérateurs d'autoroute, opérateurs de réseaux structurants...),

– réseaux sociaux : on peut considérer que la masse de population qui se déplace chaque jour (4 millions de personnes) constitue le 251^{ème} partenaire pour la préparation à la crise. L'objectif est donc d'informer massivement. Le travail consiste à préparer des messages twitter sur le mode « préparez-vous », « attention, circulation voies sur berge », en portant une attention particulière au contenu du message, au moment où celui-ci est délivré, afin de limiter les effets de rumeur.

L'État doit impérativement éditer des messages validés, et en ayant toujours un temps d'avance afin d'habituer la population à se connecter au site de la préfecture pour chercher de l'information.

4. Atelier « Gouvernance locale et responsabilités partagées »

Comment construire le chemin permettant de passer d'une perception du risque comme censeur du projet de territoire à un risque comme moteur ? Comment partager cette perception au-delà de la sphère des spécialistes ?

Grand témoin Régis Thépot, directeur général des services des Grands Lacs de Seine

Animation David Chupin, Cete de Lyon

Synthèse Philippe Graziani, Certu

Discussion : Quelles pistes vers un meilleur partage des savoirs et des responsabilités ?

David Chupin
CETE de Lyon

Gouvernance et responsabilités partagées

Plusieurs prérequis semblent nécessaires sur les questions de gouvernance et responsabilités partagées. Plusieurs pistes sont soumises au débat.

Les acteurs Identifier :

- les acteurs, les caractériser : éclairer leur rôle, leurs responsabilités officielles et pratiquées ;
- leurs leviers d'action et en particulier ceux pouvant participer d'une meilleure résilience,
- les désaccords, les méfiances et incompatibilités qui constituent un frein à la résilience.

Culture partagée Établir une culture générale partagée construite sur un vocabulaire commun, sur une connaissance des outils mobilisables

Travailler sur les représentations (par exemple risque vécu/perçu/reçu/construit)

Expliciter et partager le projet de territoire

Développement d'un projet

Assurer l'exemplarité de l'État et la cohérence des actions.

Développer un plan d'actions, intégrant les approches innovantes.

S'appuyer sur les structures de gouvernance préexistantes (intercommunalités, EPTB...)

Développer les actions de communication et de sensibilisation :

- informations qualitatives et quantitatives sur des retours d'expérience,
- usage de différents modes de communication, dont les réseaux sociaux.

Partager les responsabilités de façon innovantes : quelle souplesse d'organisation entre l'État, les élus, les opérateurs, la société civile ?

La gouvernance, clé de la résilience ? Régis Thépot

Il n'y a pas de résilience des territoires en l'absence de gouvernance réussie. La stratégie de Hyogo, co-signée par la France, fonde des grands principes de gestion des catastrophes. Elle définit des grands commandements, dont la gouvernance.

Rôle de l'État

Il n'est pas possible d'imaginer réduire les catastrophes si les pouvoirs nationaux et locaux ne sont pas en phase. Pour une gouvernance intelligente, il semble qu'on puisse répondre affirmativement à la question : l'État peut-il être stratège, et moderne. Certains élus souhaiteraient que la ligne de conduite dessinée par l'État soit davantage affirmée et discutée avec les collectivités. Il est ainsi nécessaire d'avoir

- une direction stabilisée sur le long terme, affranchie des échéances électorales,

– une gouvernance adaptée au risque : chaque risque nécessite peut-être une gouvernance différente.

On peut s'interroger sur les conséquences de la réforme territoriale en cours. On note que de nombreuses communes ne sont pas dotées de PCS, et qu'il est nécessaire de les coordonner. Une gouvernance intelligente peut se mettre en place pour répondre à cette situation.

Implication des citoyens

La stratégie de Hyogo affirme la place de la population dans la gestion des catastrophes. Il ne semble pas pertinent de considérer la population comme un seul partenaire (en référence au 251ème partenaire évoqué par le Général Garrigues). En effet, il y a différentes catégories d'habitants, d'usagers, plus ou moins vulnérables... La collectivité a la connaissance lui permettant d'identifier ces catégories, en complémentarité des actions menées par l'État.

Croisement des approches

On ne peut pas parler de bonne résilience s'il n'y a pas de stratégie équilibrée entre la « vision par le haut » et la « vision par le bas » : la concertation, le croisement des approches descendantes de l'État et remontantes du terrain sont incontournables. Se mettre d'accord sur ce que l'on peut faire et veut faire pour la résilience du territoire est un véritable enjeu, mais cela ne peut pas se focaliser uniquement sur de la communication autour de la résilience. Les réflexions font écho à la présentation de Clara Villar sur les notions de résilience : résilience par rapport à quoi, revenir à quel état (différent et mieux que l'état initial)...?

Il peut être intéressant de s'inspirer de démarches internationales comme celle du Québec, où une loi spéciale a été votée pour reconstruire différemment. Cela pose la question de la post-crise : reconstruction à l'identique, ou opportunité pour un autre projet de territoire.

L'assurance, acteur majeur de la résilience

Il est important d'associer le monde de l'assurance, qui est un acteur majeur de la reconstruction. Il faut reconnaître que le système français est déresponsabilisant, qui donne une « fausse » sécurité collective, avec un système voué à « exploser » en cas de crue majeure sur la Loire ou sur la Seine. La littérature donne un ratio de 1 à 7 entre les dépenses en prévention et celles post-catastrophes. Il est souhaitable d'investir dans les stratégies et la gouvernance en prévention plutôt que dans les réparations suite à un événement.

Lien entre prévention et gestion de crise

Le lien entre prévention et gestion de crise est primordial. Par exemple, la préfecture de zone et l'EPTB Seine Grands Lacs, dans le cadre du PAPI, ont tous deux identifiés un axe de travail autour des réseaux sociaux ? Ces démarches se rejoignent et gagneraient à bénéficier d'un travail conjoint : il est absolument nécessaire de rapprocher les deux projets afin d'optimiser la qualité des informations délivrées à la population. Il est temps que les acteurs de la prévention et de la gestion de crise travaillent ensemble et en confiance.

Co-construction de la responsabilité

Il est indispensable de construire de la confiance sur le territoire, c'est-à-dire arriver à travailler ensemble sur les questions de risques et de résilience, avec des démarches « descendantes » aussi bien que « montantes » impliquant les populations, les associations, les parents... Les rôles sont complémentaires.

Quelle articulation entre État et acteurs privés ?

Général Serge Garrigues, SGDZS

Le positionnement de l'État a changé : il n'est pas là pour diriger les acteurs privés, mais pour leur faciliter la tâche. En temps de crise par exemple, les mieux placés pour assurer la distribution de nourriture, d'essence... sont ceux qui font le travail au quotidien (des gérants de supermarché, des distributeurs d'hydrocarbures, ..).

Sophie Lafenêtre, DRIEA

L'État doit être un facilitateur : cette notion est tout à fait intégrée au niveau des Unités Territoriales où de nouvelles formes de collaboration sont développées. Le niveau d'ambition pour la résilience est lié à la qualité de la gouvernance mise en place. Celle-ci sera à adapter en fonction du niveau responsabilité et de la compétence de chacun des acteurs et du type de risque considéré (inondation, émeutes, virus).

Jean-Michel Tanguy,
CGDD

L'action AIRT ambitionne de prendre tous les risques et les traiter ensemble pour le guide, malgré le fait qu'il y ait actuellement des approches sectorielles, des conflits et des contradictions possibles. La démarche devra se focaliser sur une approche intégrée des risques pour la résilience des territoires.

Il est nécessaire d'avoir des relais dans la société, et donc de s'appuyer aussi sur les acteurs privés. Mais il faut trouver des systèmes gagnants-gagnants car leur intérêt premier concerne leur activité propre.

Colonel Levivère, SGDZS

Chaque grande enseigne a une image de marque à tenir, y compris pendant la crise. Cet enjeu commercial peut contribuer à l'investissement du secteur privé même à perte lors d'une crise afin de conserver des parts de marché. En cas de crise, deux schémas sont possibles pour les services commerciaux aux populations :

- avoir moins de confort, ce qui implique de se déplacer plus loin pour trouver des marchandises,
- accéder à des ventes dégradées, c'est-à-dire s'approvisionner sur des points de vente « mobiles » assurés par camion.

Dans tous les cas, il est indispensable d'évacuer les personnes très vulnérables qui ne pourraient s'approvisionner de cette façon « dégradée » et de maintenir des moyens de paiement.

Quelle utilisation des réseaux sociaux ?

Jean-Michel Tanguy,
CGDD

Il y aura désormais un « avant » et un « après » Sandy¹⁶¹⁷. Le gouvernement américain a procédé à un audit de trois organisations sur le buzz des réseaux sociaux pendant la crise « Sandy »¹⁸. Un profond changement de comportement a été observé pendant les crises : les gens utilisent les réseaux sociaux pour s'informer et communiquer, via le téléphone portable, plutôt que les radios et médias nationaux. Pendant l'ouragan Sandy, on a comptabilisé 2 millions de messages twitter et 500 000 photos, informations à partir desquelles les personnes se sont mises en sécurité. Les services de sécurité eux-mêmes ont regardé les messages twitter et ont utilisé ces informations.

Général Serge Garrigues,
SGDZS

En France, l'utilisation des réseaux sociaux dans le cadre de la gestion de crise est moins développée. Leur usage nécessite à la fois la validation des informations qui circulent, mais également une veille sur les messages échangés afin de saisir les informations importantes véhiculées par ces réseaux. L'ouragan Sandy va effectivement contribuer à modifier les pratiques.

DDT 17

Dans le cadre de la tempête Xynthia, il ne faut pas sous estimer la solidarité entre les personnes pour l'hébergement par exemple. Ce phénomène est amplifié par les réseaux sociaux, et devrait être pris en compte désormais dans les travaux sur la résilience.

Lydie Laigle
CSTB

Les sociologues travaillent sur des pistes d'amélioration et de formalisation de la solidarité, comme recenser un réseau de familles d'accueil en cas de crise. Actuellement rien n'est formalisé, mais c'est une piste de progrès vers la résilience.

16. Ouragan ayant touché en particulier la côte Est des États-Unis en octobre 2012

17. Ouragan Sandy : un révélateur des réseaux sociaux (sur [wikhydro](#))

18. Rôle primordial des réseaux sociaux en situation de crise (sur [wikhydro](#))

Synthèse de l'atelier

Philippe Graziani
CERTU

Quelles finalités, quelles méthodes de gouvernance pour plus de résilience ?

En arrière plan, il faut considérer les acquis du séminaire: il s'agit de développer les capacités d'adaptation et d'organisation d'un système (le territoire, les organismes, les citoyens) pour affronter au mieux les perturbations, en intégrant la dimension temporelle : avant, pendant et après la crise.

Quelles finalités rechercher ?

- Construction et partage* Les échanges de la journée ont mis en avant beaucoup de « CO »: il faut CO-laborer, CO-construire... c'est-à-dire construire et partager la connaissance très en amont (connaissance des experts, des citoyens, s'appuyer sur la mémoire du risque), diffuser la connaissance pour provoquer une prise de conscience du citoyen, identifier et caractériser les processus de la gestion de crise et les politiques publiques concernées, mettre les acteurs autour de la table.
- Partager une vision du territoire* Il faut fédérer les acteurs et partager une vision du territoire, c'est-à-dire avoir une culture du risque et une représentation commune des territoires, dépasser les demandes sociales pour aller vers un projet et pas seulement vers des protections, mettre en phase les pouvoirs centraux et locaux (l'État garde une place importante pour le cadre, se sont les collectivités qui mettent en œuvre). Ceci requestionne le rôle de chacun, et nécessite d'instaurer des relations de confiance.
- Développer et s'appuyer sur les réseaux* Il faut faire émerger des solutions nouvelles, innover, en particulier en matière de solidarités intercommunales, associatives, de réseaux sociaux..., même si c'est parfois difficile, car des logiques économiques et de solidarité peuvent s'affronter.
- Innover dans les modes de faire* La gouvernance doit rendre possible la mise en œuvre des décisions, doit donner les moyens aux organismes et acteurs d'exercer leurs responsabilités : aller vers des modes opératoires nouveaux (par exemple le financement de la prévention qui est source d'économie, 1 pour la prévention devient 7 pour la réparation). Il faut faciliter les démarches administratives, travailler avec les systèmes d'assurance.
- Développer la transparence* Il y a une demande de transparence : c'est une exigence démocratique.

Quelles méthodes pour plus de résilience ?

- Mobiliser les acteurs et maintenir les dynamiques* Il faut intégrer tous les acteurs (prévention, secours, gestion de crises), s'appuyer sur les dynamiques existantes (économiques, sociales, gouvernance, réseaux sociaux et de solidarités), penser et maintenir les dynamiques dans le temps : avant, pendant, après, notamment vers les populations les plus démunies, garantir la transparence sur la durée.
- Construire différemment* Construire différemment en favorisant la co-responsabilité, la co-gestion, à la fois par des processus remontants et descendants.

**Recommandations
pour le guide**

Il faudra faire apparaître les enjeux de la gouvernance qui est bien souvent la “clé” de la réussite, intégrer l'expression des collectivités locales dans les attentes et les préconisations, assurer les interfaces avec le contexte des politiques publiques en évolution (réformes des collectivités locales, projet de loi de décentralisation, désengagement financier de l'État), faire un échange d'expérience international, innover dans les propositions...

