

La résilience territoriale : un premier diagnostic

Par Jean-Michel TANGUY * et Anne CHARREYRON-PERCHET **

Alors que les territoires sont de plus en plus vulnérables face à des risques d'ordres naturel, technologique ou sanitaire, et que l'on se trouve dans un contexte de mutations économiques et sociales, la résilience territoriale s'impose comme le moyen de dépasser les situations de crise et d'engager les territoires dans une vision à plus long terme qui intègre le risque et s'appuie sur les forces et les potentialités locales. En réactivant les dynamiques territoriales, en impliquant tous les acteurs concernés (élus, acteurs économiques, citoyens) et en faisant preuve d'anticipation, les stratégies de résilience peuvent remettre le territoire en mouvement et lui ouvrir des perspectives de développement. Elles nécessitent au-delà des approches sectorielles de prendre en compte le territoire dans toutes ses dimensions – économiques, sociales et environnementales – à travers une démarche intégrée.

Le monde change : les territoires sont aujourd'hui soumis à des contraintes variées (sociales, économiques, climatiques, notamment) et souvent difficiles à prévoir, qui conduisent les décideurs à anticiper, mais aussi souvent à agir et à réagir dans l'urgence. Parmi la palette des approches mises en œuvre par les acteurs du territoire pour aborder et structurer leur réflexion stratégique, la recherche de la résilience constitue une démarche récente à la fois innovante, intégratrice et fédératrice.

Une organisation, en l'occurrence un territoire, est dite résiliente si elle est en mesure d'atteindre un état de fonctionnement acceptable lorsqu'elle est soumise à un ensemble de sollicitations qui l'obligent à se transformer. La recherche de la résilience correspond à une démarche intégrée qui couvre l'anticipation de la crise, sa gestion en cas de survenue, ainsi que celle de la post-crise.

Ce n'est pas nécessairement une réponse de résistance ou de remise en état face à un événement ponctuel : la démarche peut en effet s'inscrire dans le cadre d'une transformation progressive due aux forces internes ou externes au système, comme l'effet structurant des réseaux intelligents sur un territoire ou la désindustrialisation d'un site. La résilience peut également résulter d'une stratégie d'adaptation suite à des sollicitations qui peuvent s'exercer sur le court terme (comme la survenue d'une crue exceptionnelle), sur le moyen terme (déprise urbaine, perte de biodiversité) ou sur le long terme (raréfaction de certaines ressources, changement climatique). La

résilience combine donc la robustesse (faite de constance et de résistance face aux évolutions) à l'adaptation (capacité d'accepter et d'intégrer le changement).

Des villes européennes de toutes tailles sont aujourd'hui confrontées à des mutations dont les conséquences se situent tant au plan économique et social (chômage, précarité,...) qu'environnemental (pollution des sols, friches industrielles,...) ou démographique (vieillesse de la population). Face à ces évolutions, les territoires doivent et devront, de plus en plus, à l'avenir, faire preuve de capacités d'anticipation, d'adaptation et de rebond.

Nous présentons ci-après quelques préconisations qui résultent de travaux engagés au Commissariat général au Développement durable allant dans deux directions complémentaires :

- ✓ l'analyse intégrée de stratégies de résilience territoriale : ces travaux visent à mettre en place une approche à la fois transversale et pluridisciplinaire pour élaborer des outils de diagnostic intégrés et dynamiques des sources de vulnérabilité et de résilience d'un territoire donné liées à des risques de natures diverses (naturels, technologiques, sanitaires) et parfois cumulatifs.
- ✓ la résilience urbaine. Il s'agit de proposer des approches, des outils destinés à aider les collectivités à mettre en œuvre des stratégies permettant de faire face à des situations de vulnérabilité économique, sociale ou environnementale.

Ces travaux, pour lesquels nous avons bénéficié de l'apport du CERTU (1) et des CETE (2), s'appuient sur l'analyse d'études de cas (3) présentant des caractéristiques très diverses, sur l'organisation d'ateliers territoriaux (4) et la conduite de nombreux entretiens. L'exploitation de ces matériaux (5) permet de dégager quelques fondamentaux de la résilience territoriale, que nous présentons ci-après.

Le territoire de résilience

S'agissant des risques naturels, une des premières remarques qui ressort des entretiens est que le territoire de résilience est en général beaucoup plus vaste que le territoire impacté directement par une catastrophe. Cela est bien perceptible pour une crue du type de celle de 1910 qui, bien que se produisant dans la région parisienne, impacterait l'ensemble du territoire national. Le coût des dommages directs, estimé à 20 milliards d'euros, devrait être doublé pour tenir compte de la dégradation des réseaux et des pertes d'exploitation des entreprises sinistrées. De la même manière, si 850 000 personnes seraient en zone inondable, 2 millions subiraient des coupures d'électricité, 2,7 millions rencontreraient des problèmes d'alimentation en eau potable et 5 millions pâtiraient des dysfonctionnements de réseaux.

La résilience doit également être prise en compte à différentes échelles de territoire, et l'emboîtement entre ces différentes échelles est un enjeu essentiel en termes de cohérence territoriale. L'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais est particulièrement intéressant : cette région conjugue en effet des initiatives locales prises par certaines collectivités confrontées à des situations de déclin économique, social et démographique, à une démarche portée au niveau régional, puisque la région identifie dans son schéma régional de développement durable du territoire (SRADDT) la résilience territoriale comme l'un des éléments de la vision régionale à l'horizon 2040.

Les ressources à mobiliser

Pour les villes ou les territoires qui amorcent une sortie de crise, les opérations de relance doivent reposer sur les *capabilités* (6) du territoire, celles-ci relevant de ses capacités de réactivité, de rebondissement, de dynamisme, mais aussi de ses potentialités.

Les travaux menés par le réseau européen URBACT (7), qui regroupe plusieurs villes en déprise, insistent fortement sur la nécessité non seulement de s'appuyer sur les forces locales (en mobilisant les réseaux de solidarité existants et en soutenant les initiatives portées par les acteurs du territoire), mais aussi d'exploiter les potentialités



© AULAB

« L'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais est particulièrement intéressant : cette région conjugue en effet des initiatives locales prises par certaines collectivités confrontées à des situations de déclin économique, social et démographique, à une démarche portée au niveau régional ». Vue de la base de loisirs (stade de glisse) aménagée sur le teruil de Nœux-les-Mines.

locales en termes de ressources naturelles, de patrimoine (culturel, industriel, paysager) et de réhabilitation de la mémoire collective des habitants.

En réactivant les dynamiques territoriales, les projets de résilience territoriale peuvent favoriser la mise en réseau des acteurs, remettre les territoires en mouvement, retrouver des modes de fonctionnement oubliés et ouvrir des perspectives de développement en se rapprochant de leurs habitants.

Autre élément important, la souplesse de l'adaptation. Il semble important de ne pas figer les transformations urbaines sous prétexte de la réalisation d'un projet : il faut laisser leur place à des évolutions imprévues, à l'inconnu, à la possibilité de saisir de bonnes opportunités pour rebondir, y compris dans des situations qui semblent désespérées. Il faut également aller vers une plus grande « mutabilité » des villes, celle-ci passant par une planification stratégique souple, par des bâtiments davantage modulables et par des infrastructures présentant un caractère réversible.

Au cœur de la résilience, le citoyen

Quels que soient les cas étudiés, la nécessité de placer le citoyen au centre du dispositif de résilience ressort de manière récurrente. Les politiques publiques ciblent le citoyen souvent au travers des collectivités territoriales, elles ne s'adressent directement à celui-ci que rarement. Ainsi, dans le domaine de la prévention des risques, de l'organisation de la gestion de crise ou de celle de la post-crise, les organismes publics sont en première ligne et le citoyen est dans la plupart des cas considéré comme passif, il est celui que l'on met à l'abri, que l'on indemnise... En conséquence, il n'est pas rare que ce même citoyen se démobilise, s'en remettant totalement aux pouvoirs publics.

Pour rendre le citoyen acteur de sa sécurité, il faut lui donner les moyens de comprendre et d'agir, en le formant, en l'informant et en lui communiquant les informations nécessaires pour qu'il puisse comprendre la situation et agir en conséquence. En France, l'approche « vigilance » (en matière météorologique et de crues) va dans ce sens, et d'autres initiatives sont à souligner. À titre d'exemple, le maire de Figanières, une commune du Var qui a subi de graves inondations en 2010, place l'éducation de ses jeunes citoyens au centre de son dispositif local de prévention. Cette démarche originale d'Information Préventive aux Comportements qui Sauvent (IPCS) vise à sensibiliser la communauté scolaire à une culture partagée du risque reposant sur la responsabilité individuelle.

Le retour d'expérience de la préfecture de Paris suite à l'ouragan Sandy a démontré par ailleurs l'importance des réseaux sociaux (8), qui témoigne d'une évolution culturelle : durant cet épisode cyclonique, 20 millions de tweets et 500 000 photos ont été échangés. Ainsi que le font remarquer les responsables de la préfecture de Paris, « il y avait une gestion de crise, avant Sandy, il y en aura une autre, après Sandy ». Des applications sur téléphones por-

tables sont en cours de développement afin d'informer individuellement les citoyens situés dans des zones à risques, et, réciproquement, d'exploiter les informations publiées par les internautes pendant une crise.

Au-delà de la gestion de crise, l'implication des citoyens dans une stratégie de résilience territoriale est fondamentale. Pour des villes ou des régions en situation de déprise, une des conditions de la réussite des stratégies de résilience tient dans la capacité des habitants à changer de regard, à sortir d'une spirale de déclin pour avoir au contraire une vision positive du futur. C'est également la condition *sine qua non* pour mobiliser les capacités locales et transformer les vulnérabilités en opportunités.

Une gouvernance partagée

Les interviews réalisées sur le territoire impacté par l'ouragan Xynthia ont montré que l'instauration d'une gouvernance sereine entre tous les acteurs est indispensable pour l'élaboration d'un projet de territoire qui soit pensé dans sa globalité.

Les catastrophes environnementales se produisent de manière aléatoire et ponctuelle. Même si des traces mémorielles sont conservées dans les sites touchés, les capacités d'oubli renvoient le retour de ce type d'événement à un passé révolu. Sur les sites de risque de catastrophe avéré qui n'ont pas encore subi de catastrophe, les enquêteurs ont mis en évidence un fort sentiment de déni ; leurs recommandations s'orientent donc vers une intégration du risque très en amont, dès la phase de planification du territoire concerné.

Une culture du risque partagée doit être construite en recourant à un vocabulaire commun intégrant la connaissance des outils mobilisables.

Le rôle de chacun des acteurs mérite également d'être précisé pour renforcer la résilience du territoire : le maire, qui est proche de ses concitoyens, doit se placer en animateur, en facilitateur, en gestionnaire du risque dans sa commune afin d'encourager le développement des capacités de réactivité et d'initiative de ses administrés. Des exercices réguliers doivent être organisés pour maintenir une bonne implication des citoyens.

Les acteurs économiques comme les acteurs sociaux ont également un rôle majeur à jouer. Pendant la phase de reconstruction consécutive à une catastrophe, c'est eux qui vont favoriser un retour à une situation acceptable. Il convient ainsi de travailler avec les opérateurs des infrastructures (routes, eau, électricité, gaz, téléphone...) de manière à ce qu'ils puissent continuer leurs activités, évitant ainsi la dégradation de leur patrimoine et leur permettant ainsi de poursuivre leurs missions de service auprès de la population.

De manière générale, la gouvernance partagée apparaît clairement comme une des conditions de la réussite d'une stratégie de résilience territoriale. Dans des sites particulièrement touchés par le déclin démographique et/ou par des difficultés économiques et sociales, l'implication de tous les acteurs concernés dans la vie locale est



© Bruno Landreau

« Les interviews réalisées sur le territoire impacté par l'ouragan Xynthia ont montré que l'instauration d'une gouvernance sereine entre tous les acteurs est indispensable pour l'élaboration d'un projet de territoire qui soit pensé dans sa globalité ». Inondations subies par le village de Port des Barques suite à la tempête Xynthia, Charente-Maritime.

parfois le seul moyen d'assurer la permanence de certains services (commerces, poste, éducation,...). Leur mobilisation autour d'un projet de redynamisation locale et leur contribution à sa mise en œuvre sont déterminants, comme le montrent bien les travaux d'URBACT portant sur des villes européennes en déprise, que nous avons cités précédemment.

La nécessité de mettre en place des stratégies intégrées

Il ressort très nettement des études de cas que nous avons menées que la gestion des risques (prévention, gestion des crises et celle des post-crisis) doit s'inscrire dans un projet de dynamique territoriale qui dépasse le risque. Cette constatation s'applique également à tous les sites confrontés à des situations de vulnérabilité économique, sociale ou environnementale.

Il s'agit, en premier lieu, de changer de regard, c'est-à-dire de considérer le risque ou la déprise non plus comme une fatalité, mais comme une opportunité, un atout de développement, en misant sur les potentialités de rebond de la population. C'est ce qui a été fait à Altena, en

Allemagne, où la rivière Lenne (affluent de la Ruhr et sous-affluent du Rhin), perçue comme une menace suite à de nombreuses inondations, a été réaménagée pour en faire une aménité urbaine contribuant à l'attractivité de cette ville (9). C'est la même démarche qui est engagée aujourd'hui à Bruay-La-Buissière, dans le Nord-Pas-de-Calais, avec la restructuration de cette cité minière récemment classée au Patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco, en la dotant d'équipements touristico-culturels.

Face à la complexité des systèmes territoriaux, et en particulier en zone urbaine, ces projets nécessitent de mettre en place des approches intégrées, c'est-à-dire de dépasser les approches sectorielles traditionnelles pour favoriser les interactions et les synergies entre les différentes politiques. Ainsi, des projets de territoire peuvent être mis en œuvre qui combinent des actions en matière d'occupation des sols, de gestion des ressources, de prévention des risques, de construction, de développement économique local et d'accessibilité sociale.

Ainsi, le dispositif PAPI (10), qui permet la mise en œuvre d'une politique globale de prévention des inondations pensée à l'échelle du bassin, est-il articulé avec les

documents de planification stratégique à l'échelle locale (PLU, PPR, PLH, PDU...). Comme cela a été mentionné précédemment, ces projets nécessitent d'avoir une vision du futur et d'associer toutes les parties prenantes.

Dans ce cadre, la résilience s'impose aujourd'hui comme un axe fort des politiques menées au niveau territorial. Elle permet certes de faire face aux chocs et aux imprévus, mais aussi d'anticiper sur des transformations qui affecteront les territoires du fait de dérèglements climatiques, de la mondialisation de l'économie et du vieillissement démographique.

La recherche de la résilience oblige les territoires à se doter d'une gouvernance qui associe toutes leurs forces vives afin de mettre en œuvre des stratégies intégrées autour de projets fédérateurs. Elle leur permet de s'engager dans des approches tournées vers l'avenir et constitue de ce fait un levier important de la future stratégie de transition écologique.

Notes

* Conseiller du directeur de la Recherche et de l'Innovation au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

** Chargée de mission stratégique Ville durable – Commissariat général au Développement durable – Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE/CGDD).

(1) Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

(2) Centre d'études techniques de l'Équipement.

(3) S'agissant de l'action « Analyse intégrée de résilience territoriale (AIRT) », les cas étudiés répondaient aux quatre thématiques ci-après :

- ✓ celle des sites ayant subi des catastrophes naturelles et/ou technologiques,
- ✓ celle des sites sous surveillance en raison d'un risque avéré,
- ✓ la région parisienne avec la probable survenue d'une crue du type de celle de 1910,
- ✓ celle du territoire impacté par la tempête Xynthia en Charente-Maritime.

L'action portant sur la résilience urbaine s'est centrée sur des cas de villes moyennes en déclin, où les vulnérabilités se conjuguent, par exemple, suite à des mutations économiques (Roanne, Saint-Étienne) ou à la fermeture de casernes (Laval).

(4) Ateliers organisés par la DGALN (Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature – Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie).

<http://www.territoires.gouv.fr>

(5) Disponibles sur WIKHYDRO pour la partie AIRT
<http://wikydro.developpement-durable.gouv.fr> « AIRT ».

(6) Le terme de « capabilité », adapté de l'anglais *capability*, est issu des travaux de l'économiste indien Amartya Sen (qui a reçu le prix Nobel d'Économie en 1998).

(7) Voir SCHLAPPA (Hans) & NEILL (William JV), "From crisis to choice: re-imagining the future in shrinking cities", *document URBACT*, mai 2013.

(8) Voir WIKHYDRO : <http://wikydro.developpement-durable.gouv.fr> "Sandy".

(9) SCHLAPPA (Hans), "Shrinking cities: challenges for Policy and practice", *The URBACT Tribune*, novembre 2012.

(10) Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations.