

La rhétorique de la résilience dans la gestion des risques de catastrophe : un changement de paradigme face aux risques climatiques ?

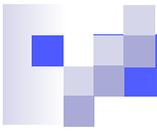
Béatrice Quenault

ESO Rennes

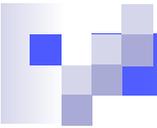
beatrice.quenault@univ-rennes2.fr

Séminaire résilience urbaine

ENS, 20 février 2014

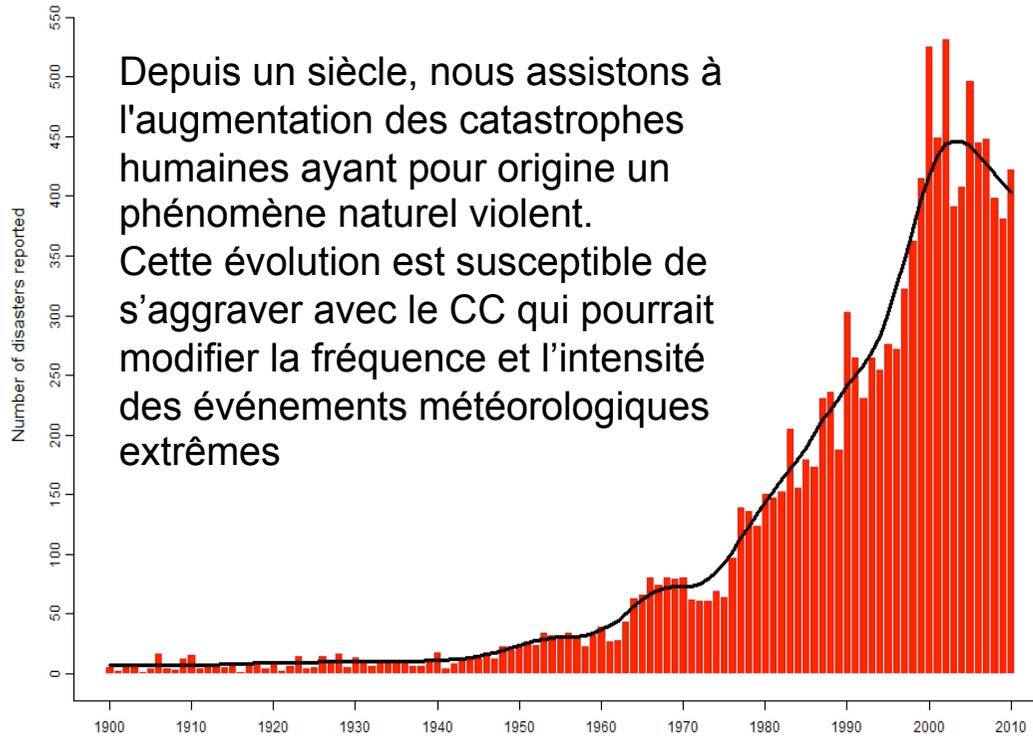


Des catastrophes naturelles à la résilience

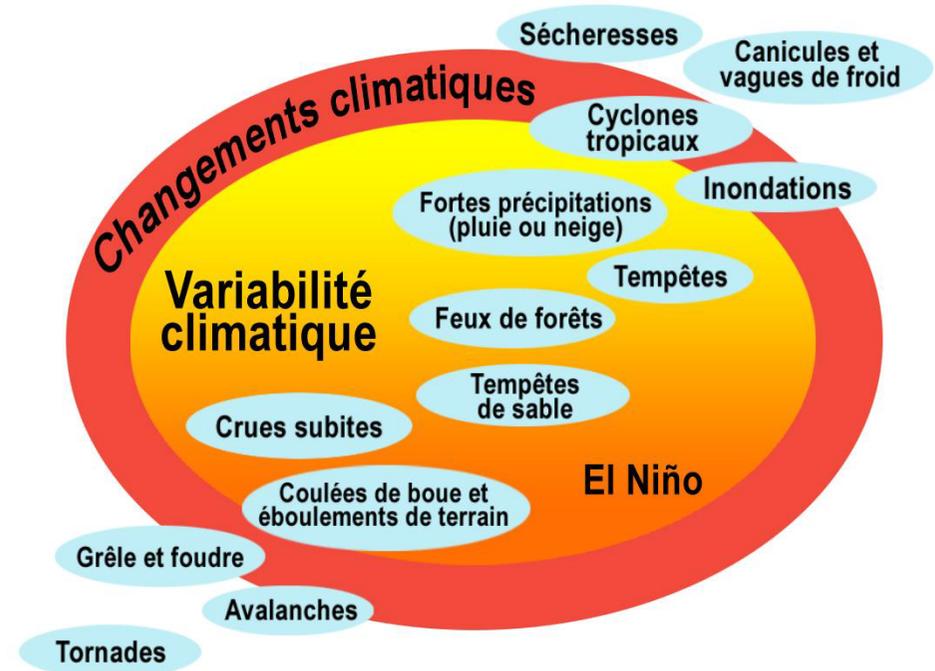


Résilience et aléas

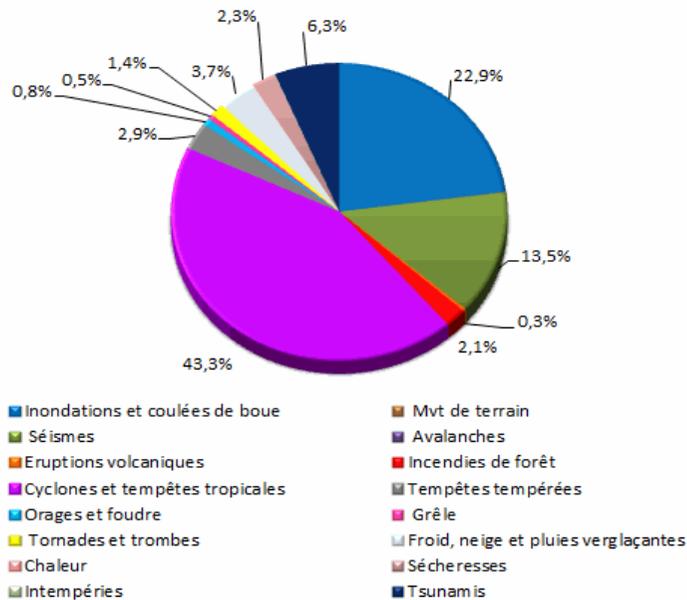
- Il est à noter qu'en France les travaux sur la résilience se veulent **multi-aléas** (terrorisme de masse, pandémies, séismes, inondations, etc.).
- La résilience est supposée répondre à des risques caractérisés par **l'incertitude**, la **large-échelle**, les **interdépendances (effets dominos)** et **l'endommagement fonctionnel** (notamment des systèmes complexes), pas à des aléas en particulier.
- Toutefois, dans les **cindyniques**, la résilience renvoie généralement à la **capacité à surmonter des « chocs majeurs brutaux »**, autrement dit à la **gestion des risques naturels majeurs « classiques »** tels que par exemple les événements météorologiques extrêmes liés à la variation climatique « naturelle ».



Depuis un siècle, nous assistons à l'augmentation des catastrophes humaines ayant pour origine un phénomène naturel violent. Cette évolution est susceptible de s'aggraver avec le CC qui pourrait modifier la fréquence et l'intensité des événements météorologiques extrêmes

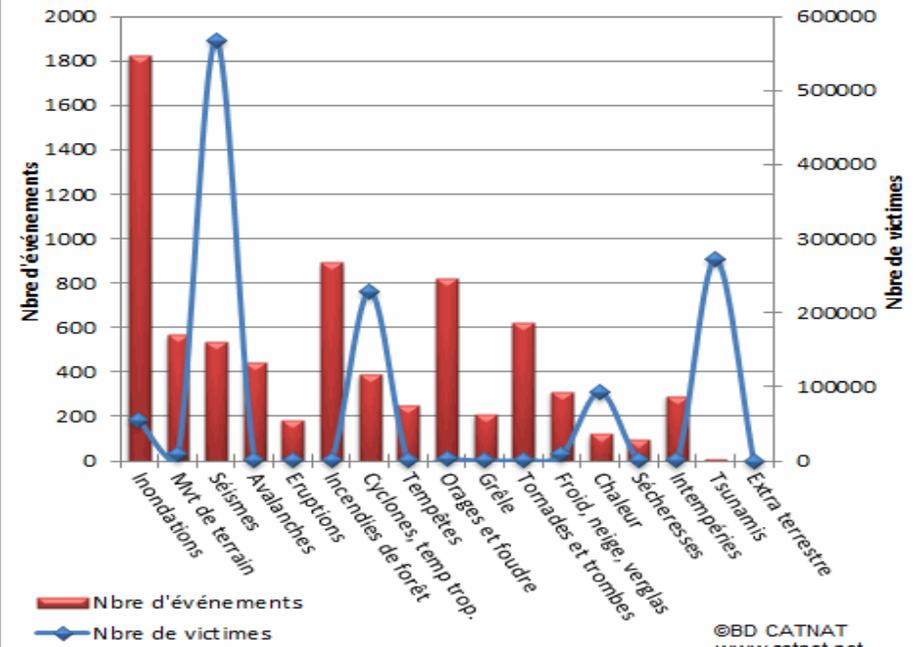


Répartition des coûts des catastrophes naturelles par type d'aléa entre 2001 et 2010



Catolique de Louvain, Brussels - Belgium

Nombre d'événements et de victimes par type d'aléas pour le monde (France comprise) entre 2001 et 2010

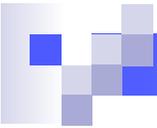


Catastrophes naturelles ?



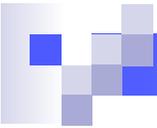
« [U]ne catastrophe naturelle n'est une catastrophe que si elle se produit dans un milieu habité. [...] [C]'est à proprement parler un **évènement social et politique** tout autant que naturel. » (Brauman, 2010).

L'expression de catastrophe naturelle désigne la **déstabilisation d'une société humaine** par un **choc extérieur** qui a pour origine un **aléa naturel** à **fort pouvoir de destruction** matérielle et humaine (**vulnérabilité des enjeux**).



Adaptation aux risques ou au CC ?

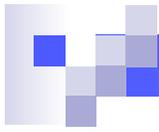
- L'**adaptation** désigne la **capacité à s'ajuster** à des « **conditions environnementales changeantes** » (perturbation lente et progressive), et, **au regard du CC** à **anticiper les impacts** de ce phénomène d'origine anthropique.
- Les stratégies fondées sur **l'adaptation au risque** (qualifiée en France d'**amélioration de la résilience**) et celles d'**adaptation au CC** se rejoignent => atténuer les impacts néfastes liés à une perturbation (ici d'ordre climatique) et tirer parti des opportunités ;
- Les manifestations du CC étant déjà à l'œuvre et pour peu que l'on élargisse l'horizon temporel d'appréhension des catastrophes, la **distinction entre résilience (aux risques climatiques) et adaptation (au CC)** n'apparaît donc **plus aussi tranchée**.



Risques et CC

- L'adoption d'une démarche de **résilience systémique de long terme** suppose en effet d'**articuler** et de **penser de manière intégrée la réponse** à trois types de risques :
 - 1) le **CC**, qui en tant que **menace globale**, peut-être pensé comme un risque et se voir appliquer le vocabulaire et les principes de la cindynique ;
 - 2) les **conséquences de ce changement** en termes de risques, ou plus précisément d'aléas climatiques et hydrologiques (événements météorologiques extrêmes tels que tempêtes, inondations, vagues de chaleur ou de froids, etc.) ;
 - 3) les **risques existants**, qui peuvent être ou non en lien avec le CC, mais qui excèdent de toute façon les aléas hydro-climatiques.

Dans les trois cas, on parle d'adaptation et de résilience, mais ces trois « niveaux » ne sont pas sur le même plan, et le passage de l'un à l'autre interroge l'axiologie.



**La résilience : Effet de mode ou
tendance de fond ?**

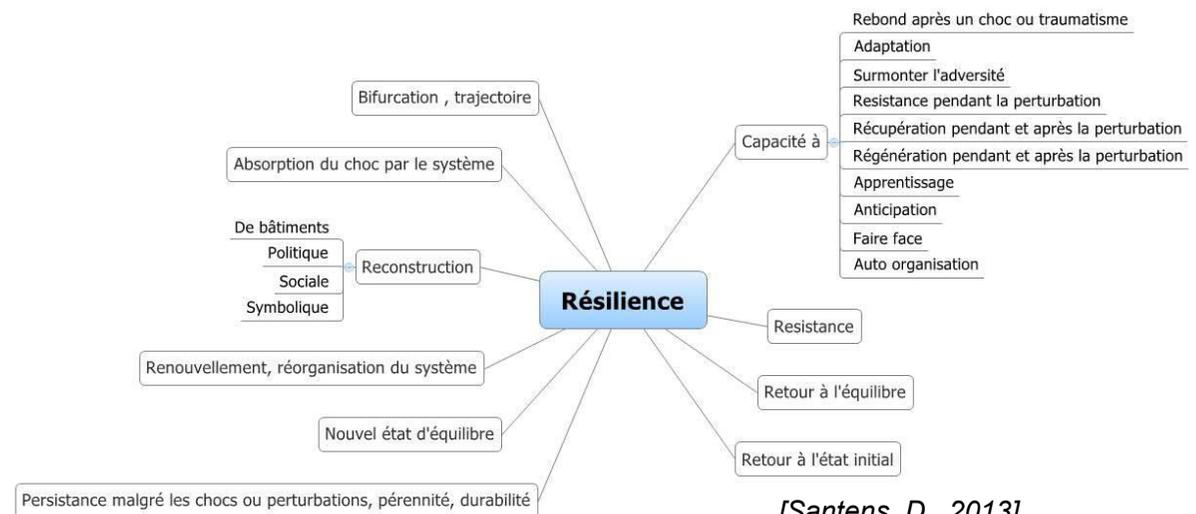
Un concept « fourre-tout » ou « valise » (Lhomme, 2012)

- **Foisonnement de références, de manifestations scientifiques ou institutionnelles, et même création de revues dédiées à la résilience.**
- **Au plan académique : Concept nomade et non stabilisé**
 - Utilisé par de **multiples champs disciplinaires, des sciences dures aux SHS** : Physique des matériaux, Écologie, Psychologie, Économie/finance, Géographie des risques, Urbanisme, aménagement, etc.
 - Un **foisonnement de définitions** entre et au sein de chaque discipline qui le mobilise
 - Des **usages multiples** qui en modifient le sens et la portée **au risque de le vider de sa substance**
- **Au plan opérationnel : Concept à la mode**, mais difficile à opérationnaliser, utilisé par divers acteurs aux finalités multiples, voire contradictoires, qui portent des valeurs et des projets de sociétés très différents
 - Organismes internationaux et bailleurs de fonds : ONU (cadre d'action de Hyogo, 2005), Banque mondiale ou FMI
 - États ou leurs représentants en charge des questions de défense, de sécurité civile ou de gestion des risques
 - ONG, réseaux citoyens ou de villes œuvrant pour un DUD : ICLEI ou le mouvement des villes en transition
 - Collectivités locales (stratégies/plans de DD, de gestion des risques, d'adaptation au CC...)
 - Acteurs privés (management stratégique ou opérationnel de leurs activités)
- **Au plan stratégique: Concept « marketing », vendeur, résolument optimiste, qui devient La solution à tous les chocs/crise de l'existence**
 - Qu'essaie-t-on de nous vendre avec la résilience ?
 - ⇒ On cherche à nous endormir ... mais d'un sommeil réparateur
 - Ce qui nous invite à garder un œil ouvert, critique sur la résilience :
 - De quoi ?
 - Par rapport à quoi ?
 - Pourquoi ? Au bénéfice de qui ?



Un concept multidimensionnel et polysémique

- **Étymologie** : du latin *re* (*en arrière*) *salire* (sauter) = rebondir = 1^{ère} ambiguïté : sur place, en arrière ou en avant ?
- **Propriété ou caractéristique inhérente d'un système**
 - Capacité à absorber ou à faire face à un choc, à récupérer et/ou à se reconstruire
 - Caractérise différents objets/sujets/systèmes : matériaux, infrastructures, écosystèmes, des systèmes socio-écologiques complexes, villes, territoires, organisation, communautés résilient(e)s...
- **Processus ou stratégie qui permet de dépasser/surmonter une crise**
 - Vision statique ou Réactive/CT: capacité à revenir à son état initial : idée de retour rapide à l'équilibre initial (engineering resilience)
 - Vision dynamique ou Proactive/LT : capacité d'un système à s'adapter, à se transformer ou à bifurquer pour atteindre un nouvel état d'équilibre (ecological resilience)
- **Multiples dimensions de la résilience**
 - Redondance, robustesse, flexibilité, variété, auto-organisation, apprentissage, adaptation, transformation, etc.
 - Individuelle/collective,
 - Locale/globale/glocale,
 - CT/MT/LT
 - Avant, pendant ou après crise
 - Prévention/réparation



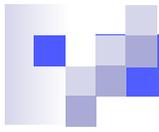
Un changement de paradigme en matière de gestion des risques?

- Qu'est-ce qu'un paradigme et est-t-on fondé à parler de paradigme en matière de gestion des risques ?
 - Paradigme (Kuhn, 1962) = ensemble des **principes et méthodes partagés** par une communauté scientifique **pour traiter de problèmes à résoudre**.
 - Le **risque et a fortiori sa gestion** ne prennent leur sens qu'en regard des éléments qui les composent, à l'intérieur d'une **théorie explicative du réel, d'une grille de compréhension de la réalité**; ils forment donc un **paradigme**, une **porte d'entrée** pour l'interprétation des **rapports Homme/Nature**.
- Qu'implique un changement de paradigme ?
 - **Une aporie fondatrice (Thom, 1989)**: la recherche d'une théorie générale des systèmes capable d'intégrer la nature et la société en un seul système (SSE complexes) et de penser leur coévolution pour éviter leur effondrement (Diamond, 2006).
 - **Une rupture dans l'univers des problèmes comme des solutions**: face à la complexité croissante du monde et la multiplication de crises systémiques, le paradigme de la résilience permet d'opérer simultanément un décentrement du regard porté sur la catastrophe et l'insécurité (**l'univers des problèmes**) et sur la manière de résoudre les difficultés qu'elles soulèvent (**l'univers des solutions**).



Changement de paradigme ou simple prolongement des paradigmes préexistant ?

- Difficulté majeure due à une asymétrie entre sciences dures et SHS:
 - Dans les sciences « dures », les paradigmes se suivent car ils sont inconciliables : l'on passe de l'un à l'autre par une révolution scientifique à l'occasion de crises du système de pensée en vigueur.
 - En SHS, les choses sont plus confuses:
 - Plusieurs paradigmes peuvent coexister simultanément,
 - Ils se nourrissent les uns des autres et se recoupent partiellement; s'ils mobilisent les mêmes notions, c'est suivant des acceptions différentes;
 - Autrement dit, les paradigmes se complètent plus qu'ils ne se remplacent.



La résilience ou le paradigme de la catastrophe

Paradigme positiviste du risque

Aléa
Catastrophe = rupture de normalité

Paradigme postmoderne du danger

Vulnérabilité
Catastrophe = normalité de rupture

Paradigme systémique de la catastrophe

Résilience
Catastrophe = Inéluçabilité hors norme

Maîtrise du risque = Résister

- Atténuer l'aléa ou l'exposition des enjeux

Diminution du danger = S'adapter

- Atténuer facteurs de vulnérabilité ou sensibilité des enjeux

Acceptation catastrophe = Bifurquer

- Atténuer dommages en cas de crise majeure

Prévision

(Calculs de probabilités
Analyses coûts/avantages)

Protection

(Ouvrages de défense
Conquête du milieu)

Politiques « descendantes »

Centralisées/Spécialisées

Réactives

Court terme

Global (Macro)

Capacité d'adaptation

(Capabilités, développement)

Politiques « ascendantes »

Décentralisées/décloisonnées

Proactives

Long terme

Local (Micro)

Retour d'expérience (apprentissage)

Préparation à la crise

(culture du risque, système d'alerte)

Préparation au retour à la normale

(réparation/reconstruction)

Politiques horizontales multi-acteurs

Intégrées/transversales

Transformatives

Moyen terme

Glocal (Méso)

Vision prométhéenne

Maître et possesseur de la nature

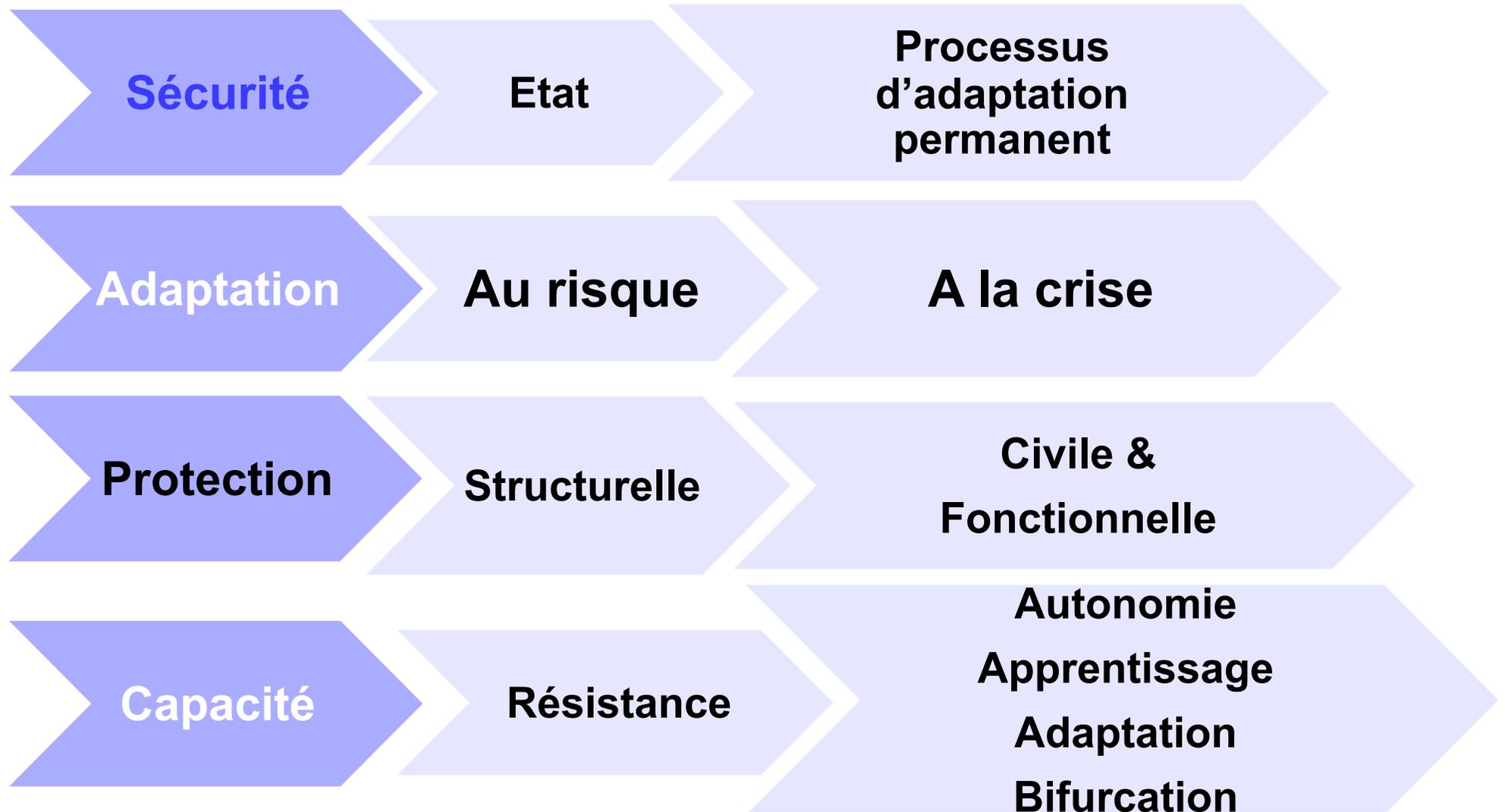
Vision environnementaliste

« Crise de l'environnement »

Vision coévolutionniste

« Anthropocène »

Paradigme de la catastrophe



Paradigme de la catastrophe face aux submersions

- Loi de modernisation de la sécurité civile (2004)
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008)
- Directive européenne Inondation (2007) transposée par Loi Grenelle II (Loi n° 2010-788)
- Sécurité des activités d'importance vitale (2006)
- Plan national Submersion Rapide (PSR, 2011)

Apprentissage

- **Retours d'expérience**
REX (post-Xynthia, Var, Rhône)
(Parlement, Cour des comptes, CGDD)
- **Partages de « bonnes pratiques »**

Préparation à la crise = protection civile

- **Systèmes d'alerte**
Plan canicule (2004)
PCS/DICRIM (2004)
- **Information préventive**
IAL sur risques majeurs (2005)
- **Conscience du risque**
Repères de crues, événements festifs/éducatifs, etc.

Préparation au retour à la normale = Protection fonctionnelle

- **Adaptation du bâti (indiv.)**
(zones refuges, surélévation, sortie de secours, batardeaux étanchéification, etc.)
- **Adaptation des infrastructures (OIV)**
(fonctionnement en mode dégradé, redondance, etc.)
- **Adaptation des aménagements (coll. loc)**
(zones d'expansion/de rétention des eaux)

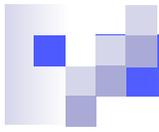
Paradigme de la catastrophe face aux risques de submersion

Gouvernance Politique

- PAPI (2002) => contractualisation Etat/coll. Locales & gestion intégrée des risques d'inondation (bassin de risques), des milieux et du territoire
- Ateliers nationaux du littoral (2006, 2009 et 2010 Post-Xynthia) : approche projet et partenariale sur territoires complexes (2006, DGALN/MEDTL)
- GIZC (2004) GIML (Grenelle de la mer, 2009)

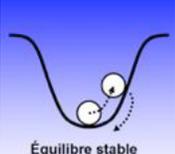
Rapport Homme/nature

- **Déconstruction** ou **repli stratégique** => rendre espaces urbanisés à la nature avec un double rôle de services écosystémiques (prairies, zones de rétention des eaux) et d'aménités (jardins familiaux...)
- **Dépoldérisation** : réversibilité de la conquête du milieu, rendre la « mer à la mer »



Résilience réactive *versus* dynamique

Résilience ingénieriale

Vision de la résilience	Statique	
Vision de la catastrophe	Exceptionnaliste comme « rupture de normalité »	
Appréhension des risques	Maîtriser le risque Approche scientifique/technologiste aléa-centrée	
Type de vulnérabilité	Biophysique : dimension aléa-dépendante liée aux impacts (sensibilité x exposition des enjeux)	
Type de résilience	Réactive, « capacité à faire face » au choc	
Objectif poursuivi	Résister et réduire le temps de retour à la « normale »	
Horizon temporel	Court, moyen terme	
Composantes	Capacité d'absorption ou de résistance	Capacité d'auto-organisation
Logique de gestion des risques	Protection Volonté de maîtriser l'aléa	Préparation à l'urgence Éviter aide extérieure
Outils	Ouvrages de protection Zonage des risques	Systèmes d'alertes précoces, etc.
Dynamique du système	 <p style="text-align: center;">Équilibre stable</p>	

[1] Source : Provitolo, 2009,
[http://asso-former.univ-rennes1.fr/
 ec/resilience/](http://asso-former.univ-rennes1.fr/ec/resilience/).

Les implications de la résilience ingénieriale pour la gestion des risques.

Cette **résilience réactive de CT** est à double composante :

- **capacité de résistance** (logique de **protection physique ou structurelle**) du système
- **capacité d'auto-organisation** (logique de **gestion de l'urgence** i.e de **protection civile** et de **continuité d'activité**).

Source : B. Quenault

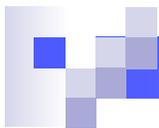
Résilience systémique

Vision de la résilience	Dynamique	
Vision de la catastrophe	« Inéluctabilité hors norme »	
Appréhension des risques	Acceptation de la catastrophe Approche systémique pluridisciplinaire	
Type de vulnérabilité	Biophysique et sociétale	
Type de résilience	Proactive/transformatrice	
Objectif	Adapter le système aux conditions changeantes et imprévisibles de son environnement pour en atténuer les impacts négatifs et tirer parti des opportunités	
Horizon temporel	Moyen, long terme	
Composantes	Capacité d'adaptation ou de transformation	Capacité d'apprentissage
Logique de gestion des risques	Adaptation au risque Atténuer les impacts	Acculturation/sensibilisation au risque
Outils	Multiple : planification, amélioration/diversification des moyens d'existence, adaptation du bâti et des infrastructures aux impacts	Retours d'expérience Marqueurs historiques Apprentissage en double boucle
Dynamique du système	Bifurcation ou changement d'état du système^[1]	

Les implications de la résilience système pour la gestion des risques

Source : B. Quenault

^[1] La résilience est observée quand le comportement du système change (3) et franchit la limite qui sépare deux bassins d'attraction, passant d'un bassin (1) à un autre plus profond (4) sous l'effet des modifications des variables environnementales (2). De même que des événements aléatoires tels que les tempêtes ou les vents peuvent induire des bifurcations, la perte de résilience prépare habituellement le chemin à la bifurcation vers un état alternatif (Scheffer et al., 2001). Source : d'après Folke et al., 2004.



Le primat de la résilience réactive dans le dispositif français

Quelle définition/conception de la résilience au sein des pouvoirs publics français ?

- Les modalités de la gestion des risques portées par les pouvoirs centraux en France restent très focalisées sur la « **résilience ingénieriale** » (axée sur le temps de retour du système à l'équilibre ou à la normale après une perturbation) de **nature statique, résilience réactive de CT**, pourtant contestée de longue date en écologie, sa discipline d'origine.
 - La définition de la **résilience urbaine** avancée par le projet Resilis^[1] (Arnaud et Serre, 2011) est caractéristique de ce type d'approche : « ***l'aptitude**, après un accident majeur, à **recouvrer plus rapidement** les forces économiques et de vie. Il s'agit de préparer la ville afin d'accroître sa **capacité d'absorption du choc**, que le pic de la crise soit moins élevé et que la ville « **redémarre** » **plus vite**. La résilience comprend la **capacité de la ville à fonctionner en mode dégradé**, a minima, et celle **à se reconstruire et à retrouver un équilibre** (Ibid., 105) ».*
- [1] résilience de la métropole francilienne, dans le cadre de la campagne mondiale des villes résilientes 2010-2011, impulsée par l'UNISDR. <http://www.resilis.fr/>.

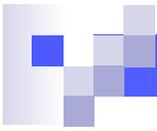
- Cette conception réactive de la résilience se retrouve en filigrane de la plupart des documents administratifs et institutionnels français.
- **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) et (2013)**
 - Le LB 2008 définit la résilience comme « *comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à **résister aux conséquences** d'une **agression** ou d'une **catastrophe majeure**, puis à **rétablir rapidement** leur capacité de **fonctionnement normal**, ou à tout le moins dans un **mode socialement acceptable** (Ibid.)* ».
 - La résilience y comporte « ***deux phases : encaisser** (à choc équivalent, un impact moindre), **et rétablir** (à impact équivalent, un moindre effort pour retourner à la normale) » (Marchand, 2010).*
 - La nouvelle version 2013 du Livre blanc, suite à l'élection de François Hollande à la Présidence de la République reprend la même définition de la résilience.
- **Plan Submersions Rapides (PSR, 2011-2016)**
 - La « démarche de résilience » avancée dans le cadre du PSR (submersions marines, crues soudaines, ruptures d'ouvrages), élaboré par l'État suite à la tempête Xynthia et aux inondations du Var *représente l'« action qui vise d'une part à **réduire la gravité d'un risque**, d'autre part à **renforcer la réactivité de la société exposée** (MEDDTL, 2011, 77) ».*
 - La résilience est elle-même définie comme « ***capacité d'une société à anticiper et réagir** face à un phénomène naturel, technologique ou sociétal qui menace son développement durable (PSR, 2011, 77) ».*

Des réponses au coup-par-coup en réaction aux crises

- Dès lors, le moteur de l'évolution des dispositions législatives ou réglementaires prises pour faire face aux catastrophes majeures réside dans **l'occurrence des crises elles-mêmes** et **non dans une meilleure prise de conscience des vulnérabilités latentes** qui y sont associées.

Dispositif législatif et réglementaire français post-catastrophes météorologiques

<p>14 juillet 1987 : de violents orages entraînent Débordement du Borne dans les Alpes, suite à de causant la mort de 23 personnes au Grand-Bornand.</p>	<p>Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 organisant la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, créant le droit à l'information.</p>
<p>22 septembre 1992 : l'Ouvèze déborde et inonde la ville de Vaison-la-Romaine (Vaucluse), 41 personnes décèdent.</p>	<p>Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ».</p>
<p>Novembre 1999 : plusieurs fleuves du midi méditerranéen débordent, faisant 36 morts. Dans la nuit du 8 au 9 septembre 2002, des pluies violentes s'abattent sur les départements du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse ; 23 personnes trouveront la mort.</p>	<p>Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.</p>
<p>Août 2003 : La canicule exceptionnelle de l'été 2003 qui a touché l'Europe a entraîné en France une surmortalité estimée à près de 15 000 décès. La France, qui avait connu des épisodes caniculaires en 1976 et 1983, n'avait jamais été confrontée à de telles conséquences sanitaires.</p>	<p>Adoption en 2004 du Plan National Canicule (PNC) actualisé depuis chaque année.</p>
<p>Décembre 2003 : Inondations du Rhône Arles et les villages alentour se retrouvent sous les eaux en raison de fortes pluies et d'un débit du Rhône très élevé, faisant plus de 20 000 personnes sinistrées.</p>	<p>Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.</p>
<p>Février 2010 : la tempête Xynthia entraîne des submersions marines sur la côte atlantique, notamment en Vendée et en Charente-Maritime (47 morts, dont 41 dans ces deux départements). Juin 2010 : inondations dans le Var (23 morts).</p>	<p>13 juillet 2010 : Adoption du Plan national submersions rapides (PNSR).</p> <p>Source : adapté de Collombat, 2012, p. 125 et de Létard et al., 2004.</p>



Résilience réactive

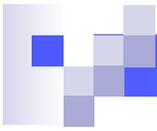
**CAPACITÉ DE RÉSISTANCE ET LOGIQUE
DE PROTECTION STRUCTURELLE**

Capacité de résistance et logique de protection du système français (1)

- Objectif 1^{er} : **réduire les conséquences des dommages potentiels** par une **protection (physique et civile)** au sens strict
 - ⇒ Protéger populations, activités et biens, suivant la philosophie de la DPCN (Tokyo, 1989, ONU)
- **Priorité aux mesures défensives/réactives**, fondées sur **solutions technologiques et ingénieriales**
 - ⇒ Ouvrages de protection destinés à augmenter la résistance (ou capacité d'absorption) des systèmes urbains face aux risques hydrométéorologiques
 - ⇒ Outre, les **failles de la protection** offerte par ces aménagements techniques (White, 1945), et leur degré de **résistance très hétérogène aux aléas** (Rode, 2012), leur **limite majeure** tient à un « *illusoire sentiment de sécurité* » (Dion, 1934).
 - ⇒ Sur l'ensemble de l'hexagone, **l'augmentation moyenne du nombre de logements en zone inondable** entre 1999 et 2006 a été de **7,9 %**, avec plus de **200 000 logements supplémentaires** dans les territoires inondables, dont la moitié situés dans les 424 communes françaises de plus de 10 000 habitants (MEDDE et DATAR, 2011).

Capacité de résistance et logique de protection du système français (2)

- Ce **réductionnisme** (approche aléa centrée et vision étroite de la vulnérabilité = biophysique) ressort des **Plans de Prévention des Risques** (PPR) institués par la « Loi Barnier » (n°95-101) annexés au PLU et SCOT.
 - ⇒ **Servitude d'urbanisme à visée préventive**, prescrite par le préfet de département, et aiguillon de la politique de gestion des risques qui réglemeute surtout l'urbanisation future pour **réduire l'exposition directe des enjeux au risque**
 - ⇒ **Zonage réglementaire de l'aléa** (identification du risque opérée par l'État), s'appuyant sur les connaissances de plus en plus précises des phénomènes physiques, et **indiquant des zones de danger**
 - ⇒ **Prescriptions spécifiques relatives aux constructions et activités** (zones à ne pas urbaniser ou à protéger aux moyens d'ouvrages lorsqu'elles sont déjà occupées), pouvant aller jusqu'à l'interdiction absolue (zone noire = innovation post-Xynthia).
- Malgré les limites de la **résistance au risque**, les **dispositions du PSR** (2011) donnent encore la **part belle à la logique de protection « physique »**:
 - **500 millions d'euros** issus du Fonds « Barnier » de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) pour le **renforcement de 1 200 km de digues**.



Résilience réactive

CAPACITÉ D'AUTO-ORGANISATION ET PROTECTION CIVILE & FONCTIONNELLE

Capacité d'auto-organisation et protection civile

- La **préparation à la crise (protection civile)**, longtemps considérée comme un pis-aller lié à un défaut de prévention, s'est progressivement imposée sur le devant de la scène.
- Ce dispositif, qui met l'accent sur le renforcement de la **capacité d'autonomie ou d'auto-organisation** des **individus** et des **communautés** (territoires urbains), passe par **l'organisation des secours** et le plus rapidement possible la **récupération des services de base** et la fourniture d'un **niveau acceptable de conditions de vie** aux personnes touchées.
- La formulation du problème n'évolue pas par rapport à l'approche classique des risques aléa-centrée : **L'aléa (perturbation extérieure)** reste **prédominant** et les **solutions** proposées essentiellement **techniques, de type préparation**.
- Cette vision de la résilience, promue par les organismes internationaux, et au premier chef l'UNISDR, reflète une **idéologie libérale** et une façon de concevoir le développement (PNUD, 2004).
 - Sous couvert de renforcement de l'autonomie des communautés et des individus, ce n'est pas tant une critique des approches dites *top-down*, technocratiques, qu'une **minimisation du rôle de l'Etat** qui est promue. **L'auto-organisation du système**, propres aux systèmes complexes (Bak, 2000), devient une **organisation des populations sans Etat** (Robert, 2012).



Capacité d'auto-organisation et gestion de l'urgence

- En France, la mise en place des **Plans Communaux de Sauvegarde (PCS)** (obligatoires dans les communes disposant d'un PPR) fait partie des **outils de préparation à la gestion des situations de crise**.
- Cette gestion centrée sur le Préfet fonctionne bien face à des événements connus, même violents mais pas face à des situations hors norme que le CC est susceptible de multiplier (Collombat, 2012).
- PCS en **nombre insuffisant** (en moyenne 37 % des communes soumises à l'obligation l'ont réalisé) et ceux qui existent sont souvent **peu clairs**, et parfois **illisibles**, **actualisés** de manière **aléatoire**, i.e **rarement opérationnels**.
- Idem **Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), élément du PCS**, dont seuls 5 683 docs connus de l'État alors que 28 634 communes sont concernées : **moins du quart des documents obligatoires** a été réalisé, en partie faute d'information complète des préfectures (> à 10 % dans le Var et > à 3 % en Haute-Corse, dans l'Hérault, le Tarn, l'Aveyron et l'Ardèche).
- L'élaboration des PCS et des DICRIM est **plus perçue comme un exercice bureaucratique** que comme un **moyen dans la lutte contre l'inondation** (Collombat, 2012).

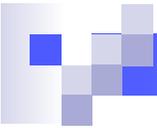
Capacité d'auto-organisation et protection fonctionnelle

- Dans cette logique de préparation à la crise, renforcer la résilience nécessite dans un 1er temps **d'anticiper les dysfonctionnements**, en particulier ceux des **infrastructures critiques**, pour **maintenir la continuité des activités**.
- C'est l'un des objectifs clés du projet Resilis, dont l'approche reste très technique et ingénieriale et au sein duquel la **question sociale** est **restreinte à la participation de la population au « retour à la normale »**:
 - *« La résilience implique aussi des actions vers la population : information, communication et formation, grâce au bon fonctionnement des réseaux (Internet, téléphone...). Il faudra mieux sensibiliser la population au risque et la préparer à adopter des comportements pertinents pour agir, aider la ville à fonctionner (participation en cas d'alerte: soutien aux services de secours, à l'évacuation des populations...), et pas seulement subir l'événement. (Arnaud et Serre, 2011, 106) ».*



Un transfert de responsabilité

- Avec le démantèlement progressif des États-providence, la **résilience** est un bon vecteur pour **responsabiliser davantage la société civile** avec un **risque de stigmatisation** de ceux qui échouent à se reconstruire ou à s'adapter (Djament-Tran et Reghezza-Zitt, 2012; Rufat, 2012).
- En France, le transfert de responsabilité concerne **surtout les collectivités locales** et **plus les entreprises privées que la population elle-même** (opérateurs de grands réseaux doivent assurer la continuité de leur activité en vertu de la Loi n°2004-811).
- Mais velléité affichée d'une responsabilisation croissante de la population au travers de la **réforme souhaitée du dispositif d'assurance CATnat** jugé **déresponsabilisant pour les individus** (Collombat, 2012).
- Au-delà de la nécessaire information préventive et éducation de tous aux risques majeurs, il s'agit pour l'État de **reconnaître une vraie place au citoyen et à la société civile** dans le dispositif de **gestion de crise** (CGDD, 2013, 9).

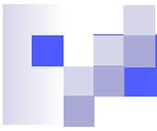


Vers la responsabilisation individuelle

- Volonté **d'inclure davantage le citoyen** dans le dispositif de préparation à la crise et de gestion des situations d'urgence inscrite dans la démarche AIRT :
 - « 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 (CGDD, 2013, 4) ».

Protection civile vs sécurité à LT de la population

- Par contraste avec les tâches liées à la **sécurité de la population** (fourniture de services de santé publique ou d'élimination de la pauvreté) qui requièrent des interventions à LT et soutenues sur le niveau de bien-être, la **préparation aux désastres** se focalise sur les événements de CT qui appellent des réponses d'urgence, et sur les sites perturbés ou endommagés.
- La préparation vise à connaître les sites clés de vulnérabilité qui vont **garantir la continuité de l'ordre politique ou économique et assurer la survie des victimes** ; elle ne prend pas en compte les conditions de vie des être humains en tant que membres d'un collectif social.
- La **canicule de 2003** a ainsi été **associée** en France à un **défaut d'alerte** (renforcement des dispositifs de surveillance grâce aux Plans Canicule dont instances sont indépendantes du système de santé), alors qu'elle a surtout révélé des **vulnérabilités de fond**, propres au dysfonctionnement et aux insuffisances du système de soins français (Laroche, 2009), et à **l'isolement social des personnes vulnérables**.



Résilience réactive

GESTION POST-CRISE ET RECONSTRUCTION

Gestion post-crise et reconstruction à l'identique

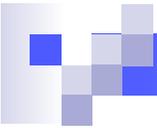
- Si l'**expérience de crises** passées a incontestablement permis le **renforcement des capacités à faire face** des autorités françaises (Gilbert, 2010), ce sont essentiellement les **capacités d'évaluation et d'alerte** qui sont concernées.
- L'accent a peu été mis sur la **gestion post-crise** qui reste d'ailleurs inscrite **dans une logique de retour à l'état originel**.
- L'administration centrale française, en vertu de la vision étroite de l'*engineering resilience* à laquelle elle adhère, ce **retour à la normale** est conçu comme devant se faire **à l'identique (conditions de fonctionnement ou niveau de performance pré-désastres)**, notamment au titre du Programme 122 (régime d'indemnisation CatNat), sans chercher d'amélioration des caractéristiques ou du fonctionnement du système de prévention.
- Suite à la tempête Xynthia, la **1^{ère} étape de la reconstruction** a été de **renforcer les ouvrages endommagés (Plan digue)**. Plus de 190 chantiers de réparation d'urgence ont été réalisés sur les 2 départements les plus touchés (Charente-Maritime et Vendée) en 2010. Le montant total hors taxes de ces opérations s'élevait à 42,6 millions d'euros, dont 26,2 millions ont été financés par l'État.
- Les Pays-Bas, eux, contrairement à l'État français, se refusent au traitement assurantiel des dégâts de l'inondation, préférant l'approche de la prévention.



Des tentatives de résilience proactive à la traîne

La résilience, un facteur d'intégration des politiques publiques d'adaptation ?

- En France, à la différence de ce qui se passe ailleurs **la réduction des risques de catastrophe d'origine climatique** n'a **pas été le point d'entrée** privilégié pour s'engager dans des **stratégies d'adaptation planifiée des systèmes urbains au CC** (Smith et al., 2010 ; Penney et Wieditz, 2007).
- Au plan mondial, renouvellement de perspective où la prévention des catastrophes, i.e **l'adaptation aux risques** (notamment climatiques) *via* des stratégies de résilience et **l'adaptation au CC** qui, bien qu'elles ne se recoupent que partiellement et ont initialement relevé d'une gestion séparée, **convergent progressivement** aux différentes échelles des politiques publiques (Mitchell et van Aalst, 2008).
- S'y ajoute le fait que le **volet « adaptation »** des PCET est le **parent pauvre** des projets de planification.



Des adaptations disjointes

- L'État et, du même coup, les collectivités locales opèrent encore largement une dissociation entre,
 - **l'adaptation au risque** quel qu'il soit, qui renvoie à la résilience (réactive) à la catastrophe dû à un **choc relativement brusque et ponctuel** d'un côté
 - **l'adaptation au CC et à ses impacts** et qui renvoie à la résilience (proactive) à la **perturbation systémique de longue durée** que représente ce méta-risque (Gilbert, 2003) susceptible de transformer certains aléas.
- On a donc deux types d'adaptation qui peuvent être rattachés à une forme de résilience mais qui restent très largement disjointes en France : « Le projet AIRT 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** (CGDD, 2013, 5) ».



Démocratiser le risque acceptable

- S'adapter au CC implique de pouvoir revoir régulièrement ces niveaux de risque pour guider l'évolution des pratiques, sur la base de règlements et financements nouveaux.
- De ce point de vue, la **transposition de la Directive européenne 2007/60/CE** sur les risques d'inondation (aléas milléniaux) représente une **avancée notable**, mais **non dépourvues de limites** car elle ne rompt pas avec l'approche technocratique et aléa-centrée du risque.
- La révision des niveaux de risque devrait s'opérer non seulement à l'épreuve des connaissances scientifiques et des événements nouveaux (expertise scientifique) mais aussi et surtout sur la base des **vulnérabilités latentes** et de **l'acceptabilité des risques localement identifiées** par les responsables politiques locaux, les aménageurs, les autres parties prenantes.
- Au final, ce mode de définition purement technocratique du risque est l'un des **freins majeurs à l'imprégnation** des décideurs et des populations d'une **véritable culture du risque**, qui en serait sans doute mieux accepté.

En conclusion : Un concept subjectif et politique

- **Dimension normative, voire prescriptive** : injonction à la résilience perçue comme un idéal à atteindre
- Un **concept rassembleur** ?
 - **Défenseurs** lui attribuent une **connotation positive** = face opposée de la vulnérabilité (connotation négative) : ex de la Resilience Alliance, « think thanks » international pluridisciplinaire qui entend promouvoir la notion
 - **Détracteurs** ont une **vision plus complexe** de la résilience (pas nécessairement positive) et des liens qu'elle entretient avec la vulnérabilité (pas nécessairement négative) et l'adaptation
- Un **concept enchanteur ou désenchanteur** ?
 - **Abandon d'un régime de solidarité collective** (APD, aide humanitaire) pour aller vers une **responsabilité individuelle** (autonomie des communautés dans gestion de crise) = darwinisme social = **des vulnérables victimes aux vulnérables coupables**
 - **Moyen de légitimation du désengagement de l'État providence** qui n'a plus les moyens d'agir en situation de crise/urgence et doit trouver d'autres leviers locaux
 - **Reconnaissance d'une impuissance assumée** face à un certain nombre de risques auxquels il faut se préparer
 - **Constat d'échec des politiques centralisées descendantes** qui suppose d'aller vers des politiques décentralisées ascendantes => **Outil de démocratie participative et d'autonomie locale**
 - **Facteur d'intégration des politiques publiques** tournées **vers un DD**
 - Vecteur d'une **gouvernance multi-acteurs** fondée sur la **contractualisation**
 - **Instrument essentiel** pour **faire face à des situations complexes et incertaines**



Rencontres Grand Ouest de l'Intelligence Territoriale

Rencontres Grand Ouest de l'Intelligence Territoriale Roscoff, Finistère, GRDI INTI et ESO

**Vers une intelligence
durable des territoires :
les échelles de la
résilience**

22-23 Mai 2014