

La résilience territoriale

Face aux vulnérabilités du monde d'aujourd'hui, le concept de résilience territoriale invite à repenser les politiques publiques. «Mécanisme évolutif»¹ et capacité à surmonter les chocs traumatiques (catastrophes naturelles, attentats terroristes, risques technologiques, etc.), la résilience constitue aujourd'hui une opportunité de réinventer l'action publique.

Quelle différence entre gestion des risques et résilience ? Quels enseignements tirer des expériences territoriales ? Les politiques ne doivent-elles pas devenir résilientes pour préparer des lendemains incertains ?

La présente contribution vise à explorer les formes de résilience pour penser nos politiques territoriales à l'ère de l'anthropocène.

QU'EST-CE QUE LA RÉSILIENCE TERRITORIALE ?

> Genèse et fondements du concept de résilience

Véritable concept polysémique, la résilience recouvre de nombreuses réalités étroitement liées à la discipline dans laquelle elle s'inscrit, au cadre dans lequel elle s'applique, mais également à la finalité qu'elle recherche. Si cette diversité sémantique participe indéniablement à la démocratisation de ce concept, elle nourrit également une certaine confusion pouvant conduire à desservir le sens du propos.

Étymologiquement, la résilience est issue du latin *resilire* qui signifie sauter, rebondir en vue de «revenir à sa place d'origine». Ce sens premier du terme a, au fil du temps et selon les domaines d'application, fait l'objet d'adaptations. Ainsi, d'abord employé – au sens propre – dans les sciences dures pour évaluer et qualifier la capacité d'un matériau à résister aux chocs qu'il peut subir, il revêt progressivement un sens figuré lorsqu'il couvre les domaines des sciences humaines et comportementales.

Sous le prisme de l'aménagement du territoire, la résilience est, très souvent, assimilée au concept de développement durable soit en étant perçue comme son prolongement direct, soit comme son équivalent. Pour autant, ces deux notions traduisent des réalités et des prises de position relativement distinctes. Le développement durable repose davantage sur l'idée d'une amélioration des performances de développement en vue de satisfaire, le plus efficacement possible, les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. La résilience, quant à elle, renvoie à l'aptitude d'admettre la survenue de perturbations et initie, en ce sens, des actions de transformation en rupture avec le modèle originel.

Ainsi, qu'il s'applique à l'économie, au social, à l'individu... le concept de résilience intègre pleinement le caractère incertain et non fini d'une situation donnée et le rend ainsi indissociable de la notion de vulnérabilité. Cette première approche du concept permet de poser une base de définition de la résilience : la capacité d'un système/d'une structure à absorber une perturbation, puis à se réorganiser, se renouveler de manière à atteindre un nouvel équilibre, à emprunter une nouvelle trajectoire.

> La mécanique de la résilience territoriale

L'objet territorial – à la fois sphère d'expression des activités humaines et de mise en œuvre des politiques publiques – n'échappe pas à la diffusion et à l'application du concept. C'est à la fin des années 2000, sous l'impulsion de plusieurs collectifs d'acteurs² que la résilience territoriale est venue rythmer et éclairer les débats sur l'insoutenabilité des sociétés modernes. Ces dernières se heurtent aux conséquences d'un modèle de développement qui mettent à l'épreuve le maintien des grands équilibres planétaires (climat, ressources naturelles, biosphère...) et confrontent les populations et les pouvoirs publics à la nécessité de composer avec une vulnérabilité grandissante.

¹ Boris CYRULNIK

² Sont notamment présents le Mouvement des villes et territoires en transition, le collectif La Résilience Alliance et les membres du site resilience.org

Face aux incertitudes soulevées par la fréquence et l'intensité des aléas et autres épisodes de crises qui menacent les sociétés, la question de l'adaptation qu'elle soit en réaction ou par anticipation s'impose comme un enjeu prioritaire dans les débats publics.

Dès lors, loin d'un énième « concept valise » empreint de greenwashing, la résilience territoriale peut se définir comme un processus qui vise à parfaire la prise en compte de perturbations, qu'elles soient lentes (situations de dégradations à venir) ou brutales (chocs, catastrophes), dans la manière de concevoir les politiques d'aménagement du territoire. La résilience territoriale revêt donc une double dimension : celle d'un état inhérent au système (mutation assimilée par le territoire) et celle d'un processus développé a posteriori, c'est-à-dire en réaction à un épisode de rupture (évolution vers un nouvel état).

Derrière cette démarche et contrairement au concept de développement durable esquissé précédemment, la résilience renvoie donc à la transformation du modèle en place pour évoluer vers un équilibre temporaire et mouvant permettant au territoire de dépasser un épisode de crise. Si ce processus repose communément sur l'appréhension de ces dites perturbations, de leurs enjeux et interactions vis-à-vis d'un territoire et de sa population, il intègre également un aspect plus singulier : celui de l'expérience pouvant être retirée d'une situation vécue.

Pour accompagner les territoires dans le déploiement de leur capacité de résilience, le CEREMA, à travers sa publication *La boussole de la résilience*, pose quatre principes fondateurs qui rythment cette démarche :

ANTICIPER & ATTÉNUER LES EFFETS

Ces deux premiers principes, qui interviennent en amont d'un épisode de perturbation, prennent corps à travers la connaissance et l'évaluation d'un risque. Si le diagnostic apparaît comme l'un des outils essentiels pour poser les bases de cette connaissance, la mise en place d'une veille active accompagnée d'une mise en synergie des différentes parties prenantes semble également s'imposer comme un levier majeur. En effet, l'appréhension transversale d'un risque, des formes et intensités qu'il peut revêtir, et ce, selon les cibles touchées, permet à la fois d'engager la réalisation d'actions préventives adaptées et proportionnées, mais également d'inventer de nouveaux cadres d'actions pour en atténuer les effets.

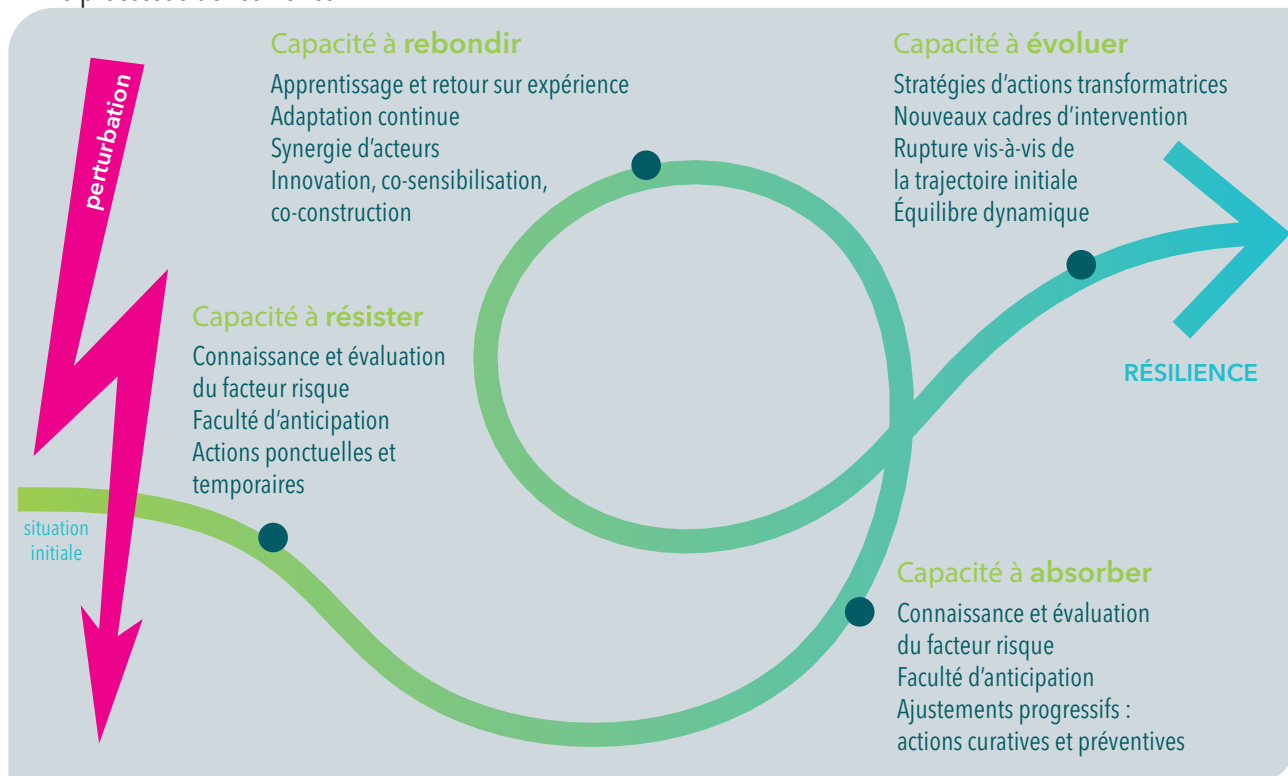
Ces deux temps indissociables vont donc conditionner la capacité d'un territoire à absorber, à résister à l'épisode de crise en lui permettant d'une part, de contenir les effets d'une perturbation et d'autre part, de faciliter le retour à une situation d'équilibre.

SE RELEVER & ÉVOLUER

Les deux principes traduisent, quant à eux, davantage un état de fait en réaction à un épisode de crise. À ce titre, le territoire s'engage dans un processus d'ajustement progressif permettant d'innover dans la manière d'intégrer le risque au sein de sa politique d'aménagement et ainsi de proposer des réponses à la fois « curatives » (dépasser le choc) et transformatrices (se réinventer) visant à recouvrir une situation stable et évoluer vers une plus grande adaptabilité.

La résilience n'est donc pas un état de fait, mais bel et bien une démarche continue et progressive où l'on accepte l'incertitude et l'on s'affranchit des réactions instantanées pour inventer une autre trajectoire en définissant une stratégie d'actions évolutives.

Le processus de résilience



« GOUVERNER » L'ALÉA : QUAND LE GRAND TERRITOIRE RENTRE EN RÉSILIENCE

> Appréhender et caractériser les risques existants et à venir

À l'échelle des territoires, la notion de risque s'appréhende soit au prisme de l'expérience, du choc, soit par acculturation de phénomènes existants ou à venir susceptibles d'impacter à court, moyen ou long terme le territoire. La culture du risque est en ce sens hétérogène, perçue et vécue de manière différenciée.

Caractérisé par un cadre agro-naturel marqué par la vallée de la Seine et de ses affluents, le Grand territoire est un espace de risque à plusieurs titres. En effet, la vallée de la Seine est à la fois un bassin industriel historique où sont concentrées de nombreuses activités productives, industrielles et portuaires (dont 33 sites classés SEVESO à l'échelle du Grand territoire) et un vaste bassin versant soumis aux risques inondation. À partir du milieu du 19^e siècle, les activités industrielles se sont développées en bord de voies d'eau, dans les vallées de la Seine, de l'Eure, du Cailly, de l'Austreberthe, de l'Andelle essentiellement pour des raisons de process industriels et d'approvisionnement en marchandises. La cohabitation de l'industrie et des espaces résidentiels s'est depuis accentuée à mesure de l'expansion urbaine. En 2019, l'incendie des usines Lubrizol et Normandie logistique a réaffirmé la présence d'industries aux portes de la ville habitée. Si le fonctionnement de nos sociétés contemporaines suppose le développement d'activités industrielles et productives, la question du risque induit par celles-ci ne semble pas totalement intégrée.

En lien avec les besoins logistiques et d'approvisionnement essentiellement fluviaux au 19^e et 20^e siècle, la Seine fait l'objet de travaux d'aménagement de ses berges et de régulières campagnes de dragage pour optimiser sa navigation. En parallèle, les travaux entrepris après la crue de 1910 concourent à amoindrir l'exposition aux risques naturels de la Seine. Avec ses aménagements, le mascaret, un des phénomènes naturels les plus emblématiques de la vallée de la Seine, disparaît. L'apparente maîtrise des éléments par la mise en œuvre de solutions techniques permettant d'en limiter les impacts conduit à faire collectivement abstraction de la vulnérabilité de nos sociétés. Outre les crues occasionnées par débordement de cours d'eau, la Seine connaît un phénomène de marnage depuis son estuaire jusqu'au barrage de Poses. Si les crues sont appréhendées au sein des documents de planification et réglementées par les Plans de Préventions des Risques Inondations en lien notamment avec les épisodes de crues centennales (1910), le risque de submersion dû à la montée du niveau de la mer engendrerait à terme un risque quotidien lié au phénomène de marnage.

La littérature scientifique, via le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat notamment, alerte régulièrement des effets du changement climatique et de l'accroissement des risques inhérents. Le changement climatique étant globalisé à l'échelle mondiale, le développement de stratégies résilientes pour y faire face semble sonner comme la reconnaissance d'un péril inéluctable. Dans ce contexte, les actions entreprises s'apparentent davantage au développement de politiques de lutte en réponse à notre vulnérabilité face aux risques qu'à l'analyse rétrospective des causes pour engager une trajectoire alternative.

Le GIEC Normand, rassemblant un groupe de 23 experts et scientifiques issus des universités et structures de recherches locales, a pour objectif d'éclairer les politiques locales et de mieux informer le grand public sur les différentes thématiques liées au climat et à son évolution. Les conclusions des données mesurées et des projections réalisées résumées dans la carte ci-dessous permettent de préparer les territoires, acteurs et habitants normands aux impacts et conséquences engendrés par le changement climatique.



> De la culture du risque à la résilience : État de fait sur le Grand territoire

Qu'ils soient d'ordres industriels ou naturels, les risques auxquels est exposé le Grand territoire ont connu des réponses variées selon le degré d'appréhension et d'exposition des territoires à ceux-ci. Aussi, à l'aune d'une prise de conscience globale des effets de l'activité humaine sur le changement climatique d'une part et d'une vulnérabilité accrue liée à nos modèles d'aménagement et de développement d'autre part, les politiques publiques sont entrées en transition et cheminent désormais d'une culture du risque à une démarche intégrée de résilience.

En 1999, le territoire de Caux-Austreberthe a subi un épisode pluvieux exceptionnel aux conséquences tragiques. L'imperméabilisation des sols, liée à l'urbanisation des plateaux et des coteaux, couplée au développement de l'agriculture intensive des plateaux, ont conduit à la formation de véritables torrents destructeurs et mortels. En réponse, le territoire a créé un syndicat mixte de bassin versant pour développer un ensemble d'ouvrages de régulation et de stockage des eaux pluviales, et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion et de prévention hydraulique. Le syndicat mixte qui travaille à l'échelle de son bassin versant conduit de fait à davantage de transversalité et de coopérations entre les intercommunalités.

À l'échelle de la Métropole Rouen Normandie, l'incendie d'un site industriel en septembre 2019, a accru la prise en compte du risque comme une composante de l'environnement territorial. Le renforcement du plan de sauvegarde et des dispositifs de communication auprès de la population (alertes SMS, sirènes, signalétiques...) a été l'une des réponses. Par ailleurs, la Métropole a rapidement modifié le plan d'aménagement du quartier «Flaubert» situé à proximité en réservant un nouvel espace de transition boisé et naturel entre le quartier et la zone industrielle et portuaire. Cet événement brutal a également été un accélérateur de synergies possibles entre différentes parties prenantes (politiques, experts, porteurs de projet, société civile), comme en témoignent les réflexions et les travaux émanant du forum de la résilience.

À bien des égards, la crise du Covid 19 a aussi donné à voir la capacité du Grand territoire (pouvoirs publics, collectivités territoriales, société civile et économique) à constituer un maillage opérationnel d'urgence lui permettant de faire face à cette situation de crise inédite.

Si dans un premier temps la solidarité territoriale s'est exprimée à travers la mise en place d'actions visant à assurer le maintien de l'accès aux biens et services de première nécessité (déclinaison des protocoles sanitaires à l'échelle locale, continuité du service public, adaptation de la politique des mobilités – coronapistes – plateforme d'échanges et numéro d'urgence, etc.), très vite cette capacité d'adaptation a touché la sphère économique privée. En effet, pour pallier les difficultés de production et d'approvisionnement les groupes industriels locaux (Novacel, Ateliers Tissus 2000, etc.) ont temporairement réorienté leur production pour satisfaire les besoins en gel hydroalcoolique, masques, blouses, etc.

Cette organisation spontanée, fondée sur l'engagement public-privé au service du collectif, a nécessité de la part du Grand territoire et de son réseau d'acteurs une grande adaptabilité et flexibilité dans un contexte incertain en constant mouvement. Elle a également mis en évidence la capacité de la force productive du territoire à travers la réorientation et la diversification de ses productions : une dynamique qui conforte le poids de l'appareil productif local et va dans le sens de l'appel à manifestation d'intérêt «Augmenter les capacités de production française en santé» lancé par le Ministère de l'économie.»

Enfin, à l'échelle du Grand territoire, les initiatives publiques qui visent à l'anticipation du changement climatique et de ses effets sont nombreuses. En effet, les territoires anticipent les mutations environnementales à venir par la conduite d'actions et la création d'outils visant à restreindre leur vulnérabilité et leur dépendance. Parmi ces démarches, peuvent être citées :

- la structuration de la filière bois Normandie en réponse à la nécessité de construire autrement en limitant son empreinte carbone tout en œuvrant à la promotion des filières sylvicoles locales ;
- les différents programmes alimentaires territoriaux qui illustrent ce besoin d'évolution des modèles agricoles actuels pour tendre vers une maîtrise de ses besoins, productions et approvisionnements alimentaires en vue de satisfaire une plus grande autonomie alimentaire ;
- en réponse au changement climatique, les territoires engagent des réflexions liées à la renaturation et à la désartificialisation pour lutter contre les îlots de chaleurs urbains, apporter plus de nature en ville et optimiser la gestion hydraulique en privilégiant la régulation, le stockage et l'infiltration des eaux pluviales.

Ces réflexions trouvent, localement, une traduction réglementaire au sein de différents documents de planification via la mise en place d'outils ou d'intentions opérationnelles permettant d'engager la transition. D'une politique d'appréhension et de gestion du risque, les politiques publiques s'étoffent et s'enrichissent en entamant leurs transitions. Les paradigmes d'aménagement ont évolué et s'appréhendent davantage de manière prospective et rétrospective ; en anticipation et en adaptation ; au global et au local. La résilience comme composante fondamentale de construction de stratégies territoriales suppose donc une dimension évolutive, d'itération, d'adaptation pour établir et construire des politiques publiques agiles et en mouvement.

Conclusion

Démarche qui consiste à renforcer la capacité du territoire à faire face aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux, la résilience invite à penser « l'après », au-delà de la simple appropriation et gestion des risques.

Pour autant, elle ne peut être réduite à l'urgence de proposer des actions ; elle inscrit sa substance et sa portée dans un temps long et collectif, dans la capacité à mobiliser les ressources et les acteurs, de nouer du lien, faire œuvre commune pour construire une nouvelle trajectoire ancrée dans un projet territorial partagé.

pour aller plus loin...

Métropole Rouen Normandie. « Le forum de la résilience », 2021. Consulté le 9 mai 2022.

<https://www.metropole-rouen-normandie.fr/la-metropole-rouen-normandie-capitale-du-monde-dapres/le-forum-de-la-resilience>

POPSU. « Colloque pour des métropoles résilientes », 2021. Consulté le 17 février 2021.

<https://colloque2021.popsu.archi.fr/>

CEREMA. « La boussole de la résilience. Repères pour la résilience territoriale », 2020.

<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/boussole-resilience>

Loubière, Antoine (coord.). « Dossier – Les ressorts de la résilience territoriale », Urbanisme, n° 418 (2020). pp.36-47.

DRON, Dominique (coord.), et JUFFE, Michel (coord.). « La résilience : plus qu'une mode ? », Annales des Mines, n° 72 (2013).

https://www.annales.org/re/2013/re_72_octobre_2013.html