

VILLES ET TERRITOIRES RESILIENTS DANS LE CONTEXTE DES CHANGEMENTS GLOBAUX

Bernard GUÉZO

EXPERT SENIOR QUALIFIE PAR LE MINISTÈRE EN CHARGE DE L'ÉCOLOGIE,
MEMBRE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE PRÉVENTION DES
CATASTROPHES NATURELLES ET TECHNOLOGIQUES (AFPCNT)

Guezo.bernard@wanadoo.fr

https://fr.linkedin.com/in/bernard-guezo-a0554ba3?original_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

La résilience : un concept adopté par les villes et les territoires

Pratiquée dans différentes disciplines comme l'écologie et la psychologie, *la résilience* a trouvé sa place très récemment dans la gestion des villes et des territoires. En 2015, une étude du Conseil Général du Développement durable et du Cerema cerne son objet et explore les possibilités offertes par son usage dans ce cadre (CGDD, Cerema, 2015).

Depuis cet éclairage initial, le recours à la résilience s'est banalisé au sein des territoires¹. Sous la pression des événements, le concept est même devenu *un maître-mot*. Il désigne la capacité d'un territoire à affronter ou à anticiper des perturbations en innovant dans les pratiques et en mobilisant des ressources humaines insoupçonnées.

Face à l'adversité, la dynamique de la résilience permet au territoire - considéré comme espace géographique où se déploie un système de relations (Fontanille, 2015) - de s'adapter ou de se transformer en préservant ses éléments essentiels.

Parmi les territoires les plus concernés par la résilience figurent ceux à façade maritime exposée à l'intensification des risques littoraux. Ainsi, de nombreuses concentrations humaines par le monde sont menacées par la rehausse des niveaux marins ou par des phénomènes de subsidence. Parmi les métropoles concernées, on peut citer Bangkok (Thaïlande), Djakarta ou encore Semarang (Indonésie). Pour Semarang, les études menées montrent la nécessité d'affronter la complexité des interactions non désirées qui se produisent entre les milieux humains et non-humains, produisant des effets cumulatifs néfastes (Cerema, 2019).

Une catastrophe remarquable associée à un risque littoral est celle survenue au Japon le 11 mars 2011. Ce jour-là, un séisme de très forte intensité (magnitude 9) déclenche un tsunami d'ampleur exceptionnelle sur la côte Pacifique. Produisant leurs propres effets destructeurs, ces deux aléas naturels endommagent également gravement la centrale nucléaire de Fukushima. Sous la menace latente de la radioactivité, le directeur de la centrale et son équipe de travail font preuve de résilience. Ils mobilisent toutes les possibilités offertes pour contrecarrer l'emballement de l'un ou l'autre des réacteurs (Guarnieri et Travadel, 2022).

1 Pour simplifier la rédaction, nous parlerons dans la suite des territoires considérés au sens large, c'est-à-dire intégrant les villes.

Très récemment, la mission parlementaire d'information sur la « **résilience nationale** »² remettait à l'Assemblée nationale, le 23 février 2022, un rapport fort de 51 recommandations³. Agenda prémonitoire puisque, le lendemain de cette remise, les troupes russes envahissaient l'Ukraine, déstabilisant l'ordre mondial.

Les rapporteurs définissent la résilience nationale comme « *la volonté et capacité de la nation dans toutes ses composantes à se prémunir des principaux risques et menaces auxquels elle est exposée, et, si une catastrophe ou une agression majeures surviennent, à résister à leurs conséquences et à recouvrer rapidement un équilibre qui conforte sa cohésion et ses valeurs fondamentales* ».

Dans un monde devenu instable et incertain, la mission parlementaire prend acte du fait qu'un certain nombre de besoins fondamentaux : sécurité, alimentation, santé, énergie, ressortent maintenant comme des enjeux vitaux. La satisfaction de ces besoins peut être mieux garantie par la capacité des citoyens, de la société civile et du niveau communal à développer, aux côtés de l'État, des processus de résilience. La résilience est donc consacrée comme d'intérêt stratégique pour la sécurité de la France.

Toujours en France, l'association française de prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) développe à partir de 2022 un important projet sur la culture du risque et de la résilience. En particulier, elle met en place un réseau de résilience des Outre-Mers aux risques majeurs. Ancré dans chacun des territoires ultra-marins, ce réseau a vocation à mobiliser les acteurs non institutionnels sur les questions de vulnérabilité et de résilience du territoire aux risques naturels et technologiques.

Le contexte des changements globaux

Aux différentes échelles de territoire, les perturbations à affronter de façon inédite sont celles produites par les changements globaux en cours. Par « changements globaux », nous entendons ici les changements mesurables au niveau planétaire et dont les effets sont perceptibles aux échelles locales et dans notre vie quotidienne. Sont concernés, le climat, la biodiversité, la démographie planétaire, l'urbanisation généralisée et aussi de plus en plus la compétition stratégique entre blocs de nations. D'origine anthropique, ces changements sont préoccupants par leur cinétique rapide et leurs effets dommageables souvent cumulatifs et systémiques.

Les changements globaux soulèvent des défis majeurs suivant différents registres : réduction drastique des empreintes de l'activité humaine, adaptation des sociétés et des organisations et encore, capacité de résilience des territoires aux perturbations de différentes natures. Si certains territoires sont, sous certains aspects, plus concernés que d'autres, tous les territoires sont ou seront confrontés à ces changements.

La limitation de l'empreinte écologique et la réduction des vulnérabilités relèvent pour beaucoup de démarches réglementaires et planifiées, inscrites dans des politiques sectorielles : par exemple la mobilité douce en ville ou la réduction de la vulnérabilité des aménagements aux inondations. En revanche, la résilience se conçoit comme un processus créatif et transversal. Pour répondre à des situations déstabilisatrices, très changeantes voire inédites, déjouant les protocoles pré-établis, elle se réinvente à chaque fois.

2 Mission créée en juin 2021 par le groupe de la majorité présidentielle « Agir ensemble ».

3 Entre juillet 2021 et janvier 2022, la Mission d'information a entendu plus de 120 personnes au cours de 63 auditions ; elle a effectué des déplacements notamment à Nice et dans la vallée de la Vésudie sinistrée par la tempête Alex, l'autre en Finlande.

Les bouleversements climatiques, les grippages produits par la COVID-19 ou encore les répercussions de la guerre en Ukraine activent des crises de grande ampleur. Révélant des interdépendances, activant des effets systémiques et mettant en jeu des aléas aptes à muer, à muter et à changer d'échelle, ces crises déconcertent. Elles posent de véritables défis. Elles propagent leurs effets déstabilisateurs au sein des territoires en jouant sur les fragilités environnementales, les rigidités économiques, les vulnérabilités sociales, et encore les failles organisationnelles. Affectant le fonctionnement des sociétés, elles ébranlent aussi leurs fondements.

La résilience : un nouveau paradigme

Être en mesure d'affronter avec quelques chances de succès des situations complexes à forts enjeux implique de la part des acteurs une disposition à l'humilité. Il s'agit d'admettre des fragilités et des vulnérabilités dans les systèmes et dans les organismes, la difficile maîtrise d'événements hors normes et, en situation critique, les apports cruciaux de l'action collective. Lorsque ces conditions sont remplies, dans les « interstices » où elle peut s'exprimer, la résilience laisse entrevoir des réponses ingénieuses, pragmatiques et sur mesure.

Avant de produire des effets à grande échelle, les crises globales manifestent souvent de premiers désordres d'une façon inattendue. Alors qu'ils sont appelés à se propager, ces désordres passent au travers des mailles du filet de la prévention. Dès lors, c'est souvent sur le terrain, dans les premières heures, que se joue la capacité de circonscrire la crise. Une aptitude à la résilience peut permettre à des personnes vigilantes, non mandatées pour cela, de repérer ces désordres, puis de les enrayer, éventuellement avec les « moyens du bord ».

Lorsque les désordres se manifestent à grande échelle, les organisations spécialisées ne peuvent répondre à tous les besoins d'intervention alors même que les effets dommageables peuvent différer selon les lieux et les moments. Là aussi, les initiatives prises sur le terrain peuvent apporter des réponses immédiates et circonstanciées.

Si la résilience n'est ni programmable, ni mesurable, elle n'est pas non plus une « coquille vide ». Elle recouvre un certain nombre de pratiques vertueuses auxquelles il convient de s'initier sans attendre la crise. Les travaux menés sur ce sujet par le Cerema, lors de trois séminaires successifs, ont montré l'importance de développer au sein des territoires des modes de faire transversaux.

En amont des crises, il s'agit notamment de :

- développer des relations coopératives entre entités distinctes,
- structurer un corpus de méthodes,
- partage d'expériences ou mobilisation des référents sectoriels.
- articuler des outils relevant de registres différents, par exemple, planification et aménagement opérationnel, gestion de l'eau et gestion des risques, etc

Lorsque la crise survient, l'activation de toutes ces passerelles démultiplie les possibilités offertes par les approches sectorielles en matière de réponses à apporter.

En définitive, si les organisations sont efficaces pour contrer une menace ou un risque majeur bien identifié, elles éprouvent aussi leurs limites d'efficacité face à des événements d'ampleur exceptionnel, inédits ou encore impliquant de multiples acteurs au sein des territoires. Sous la pression des événements, la résilience vise à faire émerger les réponses collectives les plus adaptées qui soient pour préserver l'essentiel.

De nature éphémère et d'essence précaire, la résilience fait bon ménage avec la complexité. Lors de situations critiques ou sensibles, cette capacité de rebondir, à forte dimension humaine, constitue un maillon de l'action pouvant être salutaire. Des réponses plus structurées et plus durables peuvent ensuite prendre le relais.

Les organisations sont par conséquent appelées à prendre en compte la résilience comme une composante à part entière de la gestion des risques. Pour ce faire, elles ne doivent pas hésiter à s'intégrer dans des démarches collaboratives, aux différentes échelles de territoire dans lesquelles elles inscrivent leur action. Elles doivent aussi améliorer leur robustesse et développer leur propre capacité à répondre à des événements déstabilisateurs ne relevant pas de scénarios planifiés.

Éléments de bibliographie

Cantin Richard, Guézo Bernard *La résilience des territoires : proposition d'un cadre d'étude systémique*. Acta Europeana Systemica n°9, 2019, téléchargeable gratuitement en ligne.

<https://doi.org/10.14428/aes.v9i1.55983>

Cerema, *Résilience urbaine et gestion de crise*. Actes du séminaire franco-allemand tenu à Lyon du 28 au 30 septembre 2016. Téléchargeable gratuitement en ligne :

<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/resilience-urbaine-gestion-crise>

Cerema, *Résilience urbaine et sécurité des territoires, crises redoutées, résilience escomptée et étapes à franchir*. Actes du séminaire tenu à Lyon les 19 et 20 octobre 2017. 136 pages. Téléchargeable gratuitement en ligne :

<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/resilience-urbaine-securite-territoires-crisis-redoutees>

Cerema, *Sécurité globale et résilience des territoires : ingénierie, effets de levier et stratégies à promouvoir*. Actes du séminaire tenu à Lyon les 17 et 18 janvier 2019. 186 pages. Téléchargeable gratuitement en ligne :

<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/securite-globale-resilience-territoires-ingenierie-effets>

Cerema, 2019, *Résilience du littoral indonésien aux risques naturels. Semarang et la subsidence*. Collection Connaissances. 100 pages. Téléchargeable gratuitement en ligne :

<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/resilience-du-littoral-indonesien-aux-risques-naturels>

Commissariat Général au Développement Durable, Cerema, *Villes et territoires résilients*. Études et documents n°123, auteurs Charreyron-Perchet Anne, Guézo Bernard et Villar Clara, mai 2015, 53 pages. Téléchargeable en ligne :

<http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0081965>

Fontanille Jacques, *Territorialités : Des formes de vie en leur domaine*. Presses universitaires de Liège, 2015, P.223-241 Téléchargeable en ligne

<https://books.openedition.org/pulg/2232?lang=fr>

Guarnieri Franck et Travadel Sébastien, *Un récit de Fukushima*, Alpha Essai, Paris, (2018) 2022, 222 p.

Guézo Bernard, Pigeon Patrick, 2014, *Les défis liés à la prévention des désastres dans les aires métropolitaines : exemple de Givors dans l'aire métropolitaine lyonnaise (France)*. VertigO Volume 14 n°3.

Guézo Bernard, blog <https://monitorage.fr/>

Mission d'information parlementaire sur *la résilience nationale*. Rapport d'information déposé le 23 février 2022. 256 p. Téléchargeable en ligne

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119_rapport-information#

Pigeon Patrick, Rebotier Julien, Guézo Bernard, *Ce que peut apporter la résilience à la prévention des désastres : exemples en Lavours et en Chautagne (Ain, Savoie)*, Annales de géographie, n° 719, Janvier-février 2018, pp 5-28