

SPECIALITÉ « PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES »

ÉPREUVE DE NOTE

NOTE OBTENUE : 17.25 / 20

Ingémetro

le 16 juin 2021

À l'intention de la Directrice des Services Techniques

Objet : les démarches de résilience urbaine

Le changement climatique que connaît l'ensemble des territoires provoque de nombreuses catastrophes, on observe une hausse de la montée des eaux, ce qui entraîne des inondations, les dégâts qui en découlent sont d'ordre économique, humain, matériel, mais d'autres phénomènes peuvent se produire. La pandémie qui est apparue en 2020 dans le monde avec la sortie progressive du confinement a fait prendre conscience aux collectivités locales qu'elles ont un rôle majeur à jouer au sein de leur territoire pour renouveler les dynamiques de développement local.

Cette note présente la résilience et les enjeux pour les collectivités (I) puis la mise en place d'une démarche (II). Des propositions opérationnelles pour mettre en place une telle démarche sur le territoire suivront cette note.

I. La résilience et les enjeux pour les collectivités

Connaître la signification de la résilience (A) pour identifier les bénéfices et enjeux des collectivités (B)

A. Signification de la résilience

Le terme de résilience se définit de plusieurs manières. Dans le cadre d'action internationale de Sendai, la définition retenue est : « la capacité d'une communauté ou d'une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base ».

En France, le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale la définit comme « la volonté et la capacité d'un pays, de la société ou des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable ».

En d'autres termes, la résilience est un concept polémique dont le sens diffère selon la discipline qui la mobilise, le contexte dans lequel elle est employée et l'objectif qu'elle vise.

C'est un concept flou et malléable mais qui permet à chaque territoire d'insuffler une dynamique et de nouveaux modes de faire collaboratifs.

Après de graves inondations en octobre 2018, provoquant la mort de 15 personnes, l'agglomération de Carcassonne a misé sur la résilience.

B. Les bénéfices et enjeux pour les collectivités

Bien qu'il soit difficile actuellement de mesurer cette notion de résilience avec des indicateurs, il apparaît des bénéfices pour les collectivités. Elle permet un renforcement du leadership des autorités locales, des gains sociaux et humains par la préservation des vies et des biens, une croissance économique et permet de créer des emplois. Elle améliore les conditions de vie des communautés et permet un réseau de villes reliées aux expertises et aux ressources nationales et internationales.

C'est également une opportunité pour les collectivités qui voient qu'une bonne gestion du risque de catastrophe contribue au bien-être économique et social des populations. Le territoire devra donc être capable d'anticiper des perturbations brutales ou lentes, d'en atténuer les effets, de se relever et de rebondir par l'apprentissage, l'adaptation et l'innovation, mais aussi d'évoluer vers un nouvel état en équilibre dynamique préservant ses fonctionnalités. Ceci devra être construit et décidé collectivement.

L'un des enjeux pour les collectivités est d'articuler une résilience « cindynique » survenue lors d'évènements brutaux locaux tels que les inondations et une résilience « globale » comme le changement climatique. Mais aussi, en matière de politiques publiques, l'enjeu consiste à prendre en compte un cadre réglementaire « prêt-à-porter » avec une contextualisation territoriale « sur mesure ». Un équilibre est donc à trouver.

II. La mise en place d'une démarche de résilience

La démarche de résilience se base sur différents principes (a) qui permet de décliner un plan d'actions (b)

A. Les différents principes pour une résilience sur le territoire

La boussole de la résilience propose un cadre d'action pour les collectivités. Elle est organisée en six principes déclinés en huit leviers. Celle-ci va permettre de construire localement des actions qui favorisent la dynamique de résilience du territoire, quelle que soit la perturbation.

Les principes sont :

- la cohésion et la solidarité ;
- l'anticipation et la veille ;
- l'adaptation, l'apprentissage et l'innovation ;
- la sobriété et les besoins essentiels ;
- la robustesse et la continuité ;
- les stratégies et gouvernance.

Les différents leviers d'actions sont, par exemple pour le principe des stratégies et gouvernance, d'assurer une gouvernance partagée et la participation citoyenne en créant et renforçant un climat de confiance ou de susciter et recueillir la parole citoyenne.

Un autre levier est d'assurer une coopération multi-échelle entre les territoires en mutualisant les moyens mis en œuvre au service de la résilience. Échanger en participant à des réseaux travaillant sur cette démarche. Mais également en bâtissant des partenariats et des coopérations « inter-territoires ».

Également, il pourra être intégré les vulnérabilités et leurs évolutions dans tous les projets. Pour cela, il peut être mis en place d'intégrer l'adaptation dans les planifications des politiques publiques ou favoriser les mesures dites sans regret.

B. Déclinaison d'un plan d'action

De la même façon que la stratégie de résilience de Paris, le plan d'actions peut s'axer de la façon suivante. Leur plan est réparti en trois piliers et déclinés en actions.

Le pilier 1 impose de construire une société inclusive et solidaire. Elle s'appuie sur ses habitants pour renforcer sa résilience. Par exemple, pour permettre aux habitants de façonner ensemble la ville de demain, elle prévoit de systématiser les interventions temporaires et locales pour animer, imaginer et transformer les espaces urbains avec les habitants.

Le pilier 2 quant à lui invite à concevoir autrement les espaces urbains et infrastructures. Pour cela, la ville a pour objectif de promouvoir un urbanisme résilient dans une ville dense. Les actions précisées sont, par exemple, de développer la première ZAC résiliente et adaptée au changement climatique à Saint-Vincent-de-Paul ou de généraliser le recours à l'urbanisme transitoire.

Afin d'anticiper les risques et d'adapter les infrastructures, le maire de Venise a installé un système de barrières mobiles destinées à freiner les marées.

Et, pour finir, le pilier 3 implique de mobiliser l'intelligence collective des citoyens, associations, entreprises et commerçants, d'adapter son fonctionnement et de coopérer avec les territoires voisins. Pour assurer la continuité de service public et la résilience de l'administration, elle prévoit, par exemple, de garantir la continuité d'activité municipale en cas de crise.

Pour conclure, la résilience des territoires est un nouveau concept qui présente une opportunité pour les collectivités notamment pour pouvoir rebondir face à une crise. Un plan d'actions est à entreprendre en mettant en avant la participation des citoyens.

PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES POUR METTRE EN ŒUVRE UNE DÉMARCHE DE RÉSILIENCE SUR LE TERRITOIRE

La récente crise sanitaire et le changement climatique actuel interrogent les élus sur la capacité de la métropole d'Ingéméto à réagir en cas de risques majeurs. Dans ce contexte, le territoire souhaite mettre en œuvre une démarche de résilience qui aura pour objectif de mieux gérer globalement les risques et de permettre une continuité des services.

Dans une première partie, seront définies les mesures préalables à la définition de la stratégie locale (I) et dans une deuxième partie, la mise en œuvre d'un plan d'actions (II).

I. Des mesures préalables à la définition de la stratégie locale

La réalisation d'un diagnostic dans la métropole d'Ingéméto (A) et la mise en place d'une organisation en mode projet (B) seront un préalable nécessaire à la définition de la stratégie locale.

A. Réaliser un diagnostic

Ce diagnostic aura pour objectif d'identifier les atouts et les contraintes de l'existant. Il permettra aussi de limiter le périmètre du projet. Celui-ci peut être réalisé en collectant des données et des informations au niveau local, régional ou national. Il s'agit d'identifier les risques pouvant impacter et impactant la métropole. Les CEREMA (centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement) pourra accompagner ce projet.

Afin de mieux prévenir et gérer les différents risques, un état des lieux devra être réalisé en s'appuyant sur les points suivants :

- quelles sont nos connaissances sur ces phénomènes dangereux et quels sont les intérêts menacés ?
- les moyens de surveillance permettant de prévenir et d'anticiper la crise ;
- comment est informée la population de ces risques auxquels ils sont soumis ?
- comment est pris en compte le risque dans l'urbanisme et l'aménagement ?
- quels sont les moyens collectifs et individuels permettant de réduire la vulnérabilité ?
- comment préparer la population aux situations d'urgence ?
- et quels sont les retours d'expérience ?

B. Mettre en place une organisation en mode projet

Cette démarche nécessite une organisation en mode projet. Sur le plan des ressources, des comités seront à créer :

- un comité de pilotage (COPIL) dont le rôle est de fixer les orientations et de décider. Il sera composé des élus, dont le maire, la direction générale et les représentants des techniciens des services concernés ;
- un comité technique (COTECH) qui aura pour mission de traduire les décisions du COPIL. Il sera composé de la maîtrise d'œuvre, des techniciens internes ou externes à Ingéméto. Dans ce dernier cas, la procédure des marchés publics s'applique. Et du CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).
- des groupes de travail (GT) qui seront organisés par thématique selon les actions définies. La participation des citoyens est vivement conseillée. Les groupes pourront intervenir sur l'information et la sensibilisation des personnes sur les risques et sur cette démarche de résilience.
- un chef de projet sera nommé pour animer et coordonner l'ensemble de ces comités et des acteurs. En tant qu'ingénieur territorial en charge du pôle prévention des risques, je me propose d'en assurer les fonctions.
- Sur le plan budgétaire, je suggère d'inscrire les dépenses allouées au projet dans un plan pluriannuel d'investissements sur 3 ans et révisé chaque année, ainsi qu'au DOB (débat d'orientation budgétaire). Une mutualisation des moyens peut être intéressante.
- Cet état des lieux ainsi que l'organisation définie permettront d'établir une stratégie locale qui sera déclinée en un plan d'actions.

II. Mise en œuvre d'un plan d'action

Ce plan comprendra la mise en place d'actions (A) et des mesures transversales (B)

A. Mettre en place des actions

Ces risques pouvant être majeurs, les actions à mettre en place doivent permettre de les prévenir et de les gérer. À ce titre, je propose :

- d'évaluer les différents risques possibles sur le territoire et d'établir des cartographies des zones sensibles ;
- d'installer des moyens de surveillance efficace permettant de les prévenir et d'alerter la population. Pour cela, Ingéméto peut établir une surveillance météorologique ou la surveillance du niveau d'eau dans le cas des inondations.
- d'informer la population sur les risques auxquels ils sont soumis et de développer la culture du risque. Les moyens disponibles sont de DDRM (dossier départemental des risques majeurs), le DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs), l'IAL (information acquéreur locataire), les sites d'informations.
- de prendre en compte ces risques dans l'aménagement et l'urbanisme. Le Maire ayant le pouvoir de police, peut identifier les zones à risques dans le PLU (plan local d'urbanisme) pour limiter ou interdire la construction sur les milieux sensibles tels que les milieux en zones inondables. Le PPR (plan de prévention des risques) peut y être annexé. Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) peut y faire mention également.
- de réduire la vulnérabilité du territoire par des dispositifs collectifs tels que la mise en place de digue et par des moyens individuels comme la pose de joints étanches devant les portes des habitations en cas d'inondation. : Il peut être anticipé de mettre en place un isolement des câbles électriques pour maintenir l'électricité en cas de crise.
- de préparer la population aux situations d'urgences par l'intermédiaire d'un PCS (plan communal de sauvegarde) qui sera rédigé par le Maire, mais aussi pour des exercices de simulation de crise.

B. Établir des mesures transversales

L'ensemble des actions définies devront être suivies et évaluées tout au long du projet et d'autres mesures transversales doivent être envisagées.

Ce projet de résilience doit s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue. Les objectifs devront être inscrits dans une feuille de route pour un meilleur suivi.

Ceux-ci seront déclinés en actions et centralisés dans un tableau de bord qui devra être accessible à tous les acteurs pour un suivi plus aisé et une meilleure réactivité. Pour chaque action, des indicateurs seront notés, ils devront, dans la mesure du possible, être mesurables. Une évaluation des actions et du projet devra être reprogrammée régulièrement afin d'identifier les objectifs atteints, ceux à prévoir et à définir.

Par ailleurs, un plan de communication sera planifié pour véhiculer les informations pour permettre de sensibiliser les acteurs (habitants, agents, commerçants, entreprises). Des animations ponctuelles pourront être organisées, cela permettra d'échanger avec les citoyens et experts. Des sessions de formation seront également à prévoir pour renforcer l'expertise technique.

De plus, le retour d'expérience, le partage d'informations et les avis de chacun seront un atout majeur dans cette démarche. À cet effet, des sondages et des enquêtes pourront être administrés à l'ensemble des acteurs dont les citoyens. Un chargé de mission pourra être recruté à cette occasion.

Les résultats permettront une remise en cause des pratiques et des certitudes et le développement d'axes d'amélioration.

Pour conclure, la réussite du projet relève de la capacité de la collectivité à dynamiser le territoire par des actions qui s'inscrivent dans une démarche d'amélioration continue. La participation et l'implication de tous seront primordiales.