Retranscription à l'identique de la copie remise par la/le candidat·e

MEILLEURE COPIE

Concours externe d'**INGÉNIEUR·E TERRITORIAL·E**

Session 2021

Spécialité Prévention et gestion des risques

Option Sécurité et prévention des risques

ÉPREUVE DE NOTE

Métropole d'Ingémétro
Pôle prévention des risques

Le 16 juin 2021

NOTE AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES
À l'attention de Madame la Directrice des services techniques

Objet : Les démarches de résilience urbaine

La crise sanitaire qui touche actuellement le monde entier nous rappelle qu'il est indispensable d'anticiper les risques qui pèsent sur un territoire donné afin de s'adapter au mieux à ceux-ci et ainsi en limiter les conséquences, qu'elles soient d'ordre économique, sanitaire, matériel, environnemental ou politique.
Les collectivités locales, et notamment le bloc communal, sont particulièrement concernées par cette notion de résilience dans la mesure où les risques sont généralement propres à un territoire donné et où les collectivités offrent un service de proximité auprès des habitants potentiellement touchés par les catastrophes. Dans ce contexte, il convient pour les collectivités de s'investir dans des démarches de résilience urbaine afin d'améliorer la gestion globale des risques et de garantir la continuité de l'action publique en cas de crise.

La présente note a pour objectif d'exposer les démarches de résilience urbaine qu'il est possible de mettre en œuvre au sein des collectivités, en présentant dans un premier temps la notion de résilience ainsi que l'intérêt des démarches (Ⅰ), puis en détaillant les actions à mener à l'échelle locale, répondant à des principes précis (Ⅱ).

Ⅰ. Comprendre la notion de résilience et ses intérêts

La résilience est un concept couramment évoqué, mais encore peu mis en application en raison notamment de la méconnaissance de ce qui implique cette notion. Cette partie a donc pour objectif de définir le concept de résilience urbaine (1), puis d'exposer les bénéfices pour les collectivités de s'engager dans une démarche de résilience.

1) Définition et caractéristiques de la résilience urbaine

La résilience urbaine peut, d'une manière générale, se définir comme la capacité d'une ville ou d'un territoire à anticiper, agir, s'adapter, se développer et se transformer face

à tous types de stress chroniques et/ou de crises aiguës. En somme, la résilience est la préparation d'un territoire aux risques qui pèsent sur lui.

Trois phases sont à distinguer lorsque l'on parle de résilience : la première est relative au choc, et donc à la capacité à y résister ; la deuxième concerne la perturbation qui suit ce choc et la capacité à absorber cette perturbation ; la troisième et dernière phase concerne la capacité à évoluer et se transformer.

Un système résilient est quant à lui défini par sept caractéristiques : en effet, un système résilient se doit d'être inclusif (impliquant l'ensemble des acteurs concernés), intégré, réfléchi, ingénieux, robuste, redondant et flexible.

Relativement récente, la résilience d'un territoire est une notion encore difficile à mesurer de manière objective. Toutefois, certains facteurs ont été identifiés comme étant représentatifs d'un système résilient : la diversité, la modularité, la mise en place d'une veille, l'anticipation, l'expérimentation, la confiance entre les acteurs ou encore l'autonomie reliée, c'est-à-dire la mise en œuvre de stratégies propres au territoire mais connectées vers l'extérieur.

Enfin, plusieurs vecteurs de risque ont été identifiés, auxquels un territoire résilient devra se confronter et répondre. Il s'agit notamment de la croissance de la démographie, de la gestion des ressources et des capacités au niveau national, de même que la faible gouvernance locale, de la gestion inappropriée des ressources en eau, de la dégradation des écosystèmes, de la pollution, de la dégradation des infrastructures, du changement climatique et de l'absence de coordination des services d'urgence.

La résilience concerne donc des domaines variés que sont la santé et le bien-être, l'économie, la société, l'environnement, les infrastructures, l'encadrement et la stratégie. Si les risques peuvent être multiples, la mise en œuvre d'une démarche résiliente peut donc également apporter des bénéfices dans de nombreux secteurs.

2) <u>La résilience urbaine, une démarche bénéfique</u>

Le premier point bénéfique de la résilience apparaît dans sa définition même, dans la mesure où l'un des objectifs majeurs est d'évoluer, de se transformer pour s'améliorer.

Par ailleurs, une démarche résiliente entraînera des gains sociaux et humains, en préservant les personnes, les biens et le patrimoine, mais également en mettant l'accent sur la participation citoyenne. Cette démocratie participative augmentera la confiance des citoyens envers les politiques locales, ce qui pourrait à terme renforcer la décentralisation par l'octroi de nouvelles compétences locales.

La croissance économique peut également constituer un avantage d'une démarche résiliente, en rassurant les entreprises et les populations souhaitant s'installer sur un territoire résilient où les risques sont mieux gérés, ou encore en créant des investissements dans les infrastructures (maintenance, rénovation, etc…).

Les conditions de vie seront également améliorées, avec la diminution des pollution et l'amélioration des écosystèmes.

Enfin, la mise en œuvre d'une démarche de résilience urbaine permet de répondre aux objectifs fixés à l'échelle nationale et internationale. En effet, le cadre d'action de Sendaï fixe pour 2015-2030 un objectif de réduction des pertes humaines, économiques et culturelles liées aux catastrophes, tandis que le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) indique que la résilience doit passer par l'anticipation, la préparation et la rapidité de réaction.

La résilience urbaine est donc une démarche bénéfique, applicable aux collectivités locales via un certain nombre de principes et d'actions qui en découlent.

Ⅱ. Des actions locales à mener conformément à des principes définis

Le Cerema, dans le cadre de la boussole de la résilience, a défini six principes de la démarches de la résilience (1). Ces principes sont déclinés en différentes actions à mettre en application à différents niveaux (2).

1) Agir pour la résilience selon six principes

Les six principes de la résilience fixés par le Cerema dans sa boussole de la résilience sont les suivants :

- cohésion et solidarité : il s'agit notamment d'impliquer les citoyens au travers de la démocratie participative, du bénévolat, de la promotion de l'implication dans le service public et de l'entraide ;
- anticipation et veille : il s'agit ici de se renseigner et de connaître les risques qui pèsent sur le territoire ;
- adaptation, apprentissage et innovation : à travers le retour d'expérience des territoires ayant connu des situations de crise (Toulouse avec l'explosion de l'usine AZF en 2001 par exemple, ou villes ayant subi de graves inondations), ce principe consiste à s'adapter au mieux, à expérimenter, à alerter efficacement et à garder la mémoire des catastrophe. Il s'agit également de former et sensibiliser ;
- sobriété et besoins essentiels, en protégeant notamment les ressources locales ;
- robustesse et continuité du service public, en réduisant la vulnérabilité et l'exposition des personnes et des infrastructures ;
- stratégie et gouvernance, en mettant en place une coopération territoriale, une gouvernance partagée, ainsi qu'une mutualisation des moyens.

La résilience est donc une démarche globale et transversale. Les actions qui découlent d'une démarche de résilience sont donc multiples et concernent des domaines variés.

2) Mener les actions locales à différents niveaux

La première action à mener au niveau territorial est le diagnostic des aléas d'une part (influence des évènements extérieurs) et de la vulnérabilité propre des personnes et des infrastructures vis-à-vis de ces aléas d'autre part.

Les aléas concernés peuvent être relatifs aux changements climatiques, aux inondations, aux séismes, à tout autre catastrophe naturelle, ainsi qu'aux risque de pandémie, de crise économique, etc…

Des diagnostics techniques et des audits sont donc à mettre en place par les services municipaux, aidés d'experts techniques, afin d'établir une évaluation des risques.

Une fois les points vulnérables identifiés, il s'agit de renforcer les infrastructures par de la maintenance ou des travaux de rénovation. Les nouvelles infrastructures devront également être construites de manière à répondre aux objectifs de la résilience.

En parallèle, il est indispensable de promouvoir une culture du risque en formant les élus, les agents territoriaux et le grand public à la compréhension des risques et aux gestes

à adopter face à ces risques. Une sensibilisation de l'ensemble des citoyens, et par exemple au sein des écoles, constitue ainsi une action primordiale.

Enfin, la dernière action majeure consiste à alerter rapidement et efficacement la population en cas de risque. Cela passe notamment par une amélioration des services d'intervention et par la mise en place d'exercices réguliers.

Pour conclure, la démarche de résilience urbaine est une démarche coûteuse en investissements (budget, délais), mais dont les bénéfices compensent largement ces investissements. L'efficacité d'une telle démarche a été prouvée dans le cadre de la récente crise sanitaire, dans la mesure où les collectivités ayant engagé une démarche résiliente en amont ont assuré avec moins de difficultés que les autres une continuité de service public.

PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

Compte tenu des multiples risques qui menacent la métropole d'Ingémétro (crues, inondations, sécheresse, risques technologiques, pandémie, etc…), la collectivité a tout intérêt à s'engager au plus vite dans une démarche de résilience urbaine afin de limiter les conséquences en cas de survenue d'une catastrophe.

Les propositions qui suivent visent à mettre en œuvre une démarche adaptée à la métropole d'Ingémétro et aux risques auxquels elle est exposée. Dans un premier temps, une stratégie efficace devra être mise en place (Ⅰ), avec des ressources et moyens adaptés (1) permettant tout d'abord d'établir un diagnostic complet de la vulnérabilité du territoire (2). Puis, en fonction du diagnostic établi, il s'agira d'élaborer un plan d'actions (Ⅱ.1) et de suivi (Ⅱ.2).

Ⅰ. Mettre en place une stratégie efficace

1) Mobiliser des ressources et des moyens adaptés

La résilience constituant un domaine regroupant de nombreux secteurs (environnement, santé, infrastructures, économie, développement local, etc…), la mise en place d'une démarche de résilience urbaine à l'échelle d'Ingémétro ne pourra se faire qu'en mode projet.

Un comité de pilotage constitué d'élus, des directeurs des services concernés, de la directrice des services techniques et du président d'Ingémétro devra donc être constitué pour les besoins de la démarche.

Un chef de projet devra être désigné au sein du pôle de la prévention des risques. Aidé d'une équipe projet comprenant des agents de l'ensemble des services concerné, il sera chargé de la coordination des actions et des acteurs, et de la gestion globale du projet. Il fera également parti d'un comité technique qui sera chargé de faire remonter l'avancement du projet et les éventuelles difficultés rencontrées au comité de pilotage, lequel sera le décisionnaire final concernant ce projet.

Il pourrait être intéressant également, concernant les risques qui s'étendent au-delà du territoire de la métropole d'Ingémétro, d'associer des communes ou intercommunalités voisines. Leurs maires ou présidents pourraient alors être intégrés au comité de pilotage, et certains de leurs agents rejoindre l'équipe projet.

Des groupes de travail pourraient également être créés, afin d'intégrer le travail et le retour d'expérience d'un maximum d'agents, d'experts et de citoyens à la démarche.

Enfin, le Cerema pourrait être consulté afin de fournir son expertise.

Concernant le financement, les budgets alloués à la réalisation du diagnostic (voir ci-après) et aux actions issues de ce diagnostic devront être présentés au débat d'orientation budgétaire, pour vote du budget primitif. Dans le cas d'une coopération avec d'autres collectivités, la possibilité d'une mutualisation des moyens financiers pourrait être étudiée.

Des subventions pourront également être recherchées, par exemple auprès de l'Agence de l'Eau dans le cadre de la gestion des crues et risques d'inondations.

Une fois ces ressources et moyens mobilisés, un diagnostic de la vulnérabilité sur le territoire pourra être engagé.

2) Établir un diagnostic complet de la vulnérabilité

En premier lieu, afin d'établir un diagnostic des risques pesant sur le territoire d'Ingémétro et de la vulnérabilité des biens et des personnes vis-à-vis de ces risques, une analyse des documents existants est indispensable. Ces documents peuvent par exemple être les éventuels plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou d'inondations (PPRI) auxquels est soumis le territoire, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Des informations peuvent également être collectées auprès de l'Ademe pour les risques de pollution et de changement climatique, de l'Agence de l'Eau et de ses documents que sont les SAGE et SDAGE (schéma [directeur] d'aménagement et de gestion des eaux), ou encore dans les schémas territoriaux de cohérence des territoires (SCoT).

Par ailleurs, des collectivités ayant subi ou menacées par des risques identiques à ceux de notre métropole pourraient être consultées afin de fournir leur retour d'expérience, de même que les communes voisines localisées sur un territoire similaire à celui d'Ingémétro.

Les industries pourraient également être mises à contribution afin de renseigner sur leurs risques technologiques potentiels.

Enfin, des bureaux d'études spécialisés dans la gestion des risques et des bureaux d'études techniques permettant de diagnostiquer l'état des infrastructures de la collectivité devraient être intégrés à la démarche de diagnostic. Ce type de prestation étant inférieur à 214 000 €, un marché à procédure adaptée devrait être passé pour faire appel à ces experts.

Une fois le diagnostic établi pour chaque type de risque, un plan d'actions pourra être élaboré afin de prioriser, lister et planifier les solutions à mettre en œuvre dans le cadre de la démarche de résilience urbaine. Ces actions feront également l'objet d'un suivi tout au long du projet.

Ⅱ. Élaborer un plan d'actions et de suivi

1) Mettre en œuvre des solutions adaptées aux risques de la métropole

Les actions et solutions à mettre en œuvre pourront partiellement être tirées de documents de gestion des risques existants, tels que le plan communal de sauvegarde des communes de la métropole d'Ingémétro, les PPRT, les arrêtés d'alerte sécheresse. Le retour d'expérience devra également être mobilisé si des situations de crise ont déjà eu lieu dans la métropole (a minima, la crise sanitaire actuelle pourra être analysée). Le Ministère de la

transition écologique et solidaire a également mis en place un projet d'analyse intégré de la résilience des territoires, qui pourrait être exploité.

En tout état de cause, parmi les actions à mener, la maintenance et la rénovation des infrastructures identifiées comme vulnérables devra être une priorité afin d'éviter les risques liés à leur état.

En parallèle, l'accent devra être mis sur la formation des agents et des élus, mais également du grand public. Cette formation devra comprendre la sensibilisation aux gestes de premier secours, la connaissance et la compréhension des risques pesant sur le territoire, ainsi que les réflexes à adopter en cas de catastrophe ou d'alerte. Des interventions dans les écoles pourront également avoir lieu pour sensibiliser le jeune public.

Enfin, les systèmes d'alerte de la population devront être améliorés. Une liste des habitants et de leurs coordonnées pourrait par exemple être établie sur la base du volontariat afin de pouvoir les prévenir rapidement. La piste d'une alerte via les réseaux sociaux devra également être étudié, et les systèmes d'alerte de type sirènes vérifiés.

Afin d'assurer une intervention efficace des secours, des solutions devront être trouvées avec l'ensemble des acteurs dans ce domaine (protection civile, SDIS…). Des exercices devront être mis en œuvres régulièrement : évacuations, alertes fictives, etc…

Pour une efficacité totale, les actions proposées devront être suivies tout au long du projet. Une communication devra également être assurée.

2) <u>Effectuer un suivi des actions et une communication adéquate</u>

Des indicateurs devront être associés à chaque action menée et inscrite au plan d'actions. Il pourra s'agir du nombre de crises survenues, des moyens mis en place pour y répondre, du nombre de formations données, etc…

De plus, des actions correctives devront être mises en place si ces indicateurs ne s'avèrent pas satisfaisants.

Les documents propres à la métropole devront également faire l'objet d'une mise à jour régulière : le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) dans lequel pourront être inscrits les risques et les prescriptions qui y sont liées, ou encore le diagnostic de vulnérabilité.

Concernant la communication, la démocratie participative devra être une priorité : conventions citoyennes, consultations publiques, etc…

Les risques pourront figurer dans un système de cartographie propre à la métropole et public, ou par des affichages divers sur le site internet ou le mobilier urbain.

Pour conclure, la démarche de résilience permettra de répondre aux besoins de continuité du service public, ainsi qu'à la réduction des conséquences liées aux risques.