

Cycle « Résilience et Innovation Territoriale »

Séminaire introductif

« Évaluer la résilience territoriale : problèmes et enjeux »

1^{er} octobre 2019

Compte-rendu



Introduction de Sébastien Maire (Ville de Paris)

Cf. support de présentation en pièce jointe

Présentation des quatre intervenants-es de la table ronde

Julie CHABAUD est psycho-sociologue de formation et docteur en sciences politiques. Spécialisée dans l'analyse des représentations sociales, leurs liens avec les systèmes d'action, et leur articulation avec les pratiques, elle a développé une méthode d'anticipation des risques sociaux par mobilisation des acteurs sociaux mis en situation d'expertise. Elle est, depuis plus de 10 ans, responsable de la Mission Agenda 21 de la Gironde, et membre de nombreux réseaux et collectifs tels que l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, l'association 4D, ou l'UNADEL.

Bertrand REYSSET est économiste et ingénieur de formation, aujourd'hui spécialiste adaptation climatique à l'Agence française de développement (AFD). Il a travaillé auparavant sur la gestion durable des terres et la résilience à la sécheresse auprès d'une organisation régionale en Afrique de l'Ouest, puis pour le Ministère français des affaires étrangères et le Fonds international de développement agricole (une institution spécialisée du système des Nations Unies). Il a aussi passé cinq ans au sein de l'ONERC (Observatoire national des effets du réchauffement climatique, du Ministère de l'Environnement) où il a notamment coordonné le 1^{er} Plan National d'Adaptation au Changement Climatique.

Julie ROUSSEL a une double casquette chercheure et praticienne / agent publique. Elle est docteure en urbanisme et aménagement de l'espace, et chercheure associée au Lab'Urba et au sein du Labex Futurs Urbains, dans le groupe transversal Mobilités Urbaines Pédestres. Elle exerce toutefois son activité principale à la Ville de Paris, au sein de la laquelle elle a été successivement collaboratrice d'un élu puis chargée de mission à l'Agence de la Mobilité avant d'arriver à son poste actuel : cheffe de projet « adaptation au changement climatique », au sein de l'Agence d'Écologie Urbaine de la Ville de Paris.

Laure DE SOLERE, formée en école de commerce, est Chargée d'études et Chargée du développement commercial au sein du cabinet (IM)PROVE, qui se donne pour mission d'identifier, collecter, analyser et valoriser l'impact social, économique et/ou environnemental des acteurs-trices de l'Économie Sociale et Solidaire. Experte non pas de la résilience mais en méthodologie d'évaluation et de mesure d'impact social, elle est venue nous parler en particulier d'une étude menée avec et pour la Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris sur un programme visant à renforcer la cohésion sociale.

Les quatre intervenants-es ont été invités-es à présenter rapidement ce sur quoi il ou elle travaille et comment il ou elle est confronté aux enjeux d'évaluation de la résilience.

Julie Chabaud : « Il faut se départir d'architectures invisibles qui sont des obstacles à la pensée. »

La stratégie de résilience de la Gironde s'inscrit dans l'acte 4 de son Agenda 21, projet territorial de développement durable qui existe depuis maintenant 15 ans. Cet acte 4 est un agenda pour 2030, en lien avec les Objectifs du Développement Durable (ODD). Il tient en 1 page (!) et décrit un mouvement, un passage de gouvernance mécanique (gérer, régler, en silo...) à une gouvernance symbiotique (inspirée du vivant, reliée, agile...) Il vient s'imprimer dans l'institution avec non pas un plan d'actions mais avec un plan de transformation en 3 axes : la gouvernance interne, la résilience et l'innovation territoriales, l'implication citoyenne.

Julie Chabaud note qu'un des premiers signaux faibles de transformation, c'est la sémantique. Elle a évoqué avec nous l'idée de définitions en « nuage de mots », où chacun-e attrapera ce qu'il faut à un certain moment. Elle a aussi rappelé l'importance de travail avec tous-tes les acteurs-trices du territoire. En Gironde, cela prend la forme de « cousinades inter-réseau » !

Sur le concept de résilience, Julie Chabaud et son équipe ont traduit les données du territoire (tirées de la multitude de diagnostics qui existaient déjà sur divers sujets) en 33 grandes questions en « Et si ». Quelques exemples : Et si l'eau potable que nous buvons au quotidien nous rendait stériles ? Et si nos infrastructures routières se délitait ? Et si la Gironde devenait un territoire de personnes âgées dépendantes ? ... Et si tout était lié ?

Ces questions ont été posées à des panels de citoyens-nes, en leur demandant ce qui les touche le plus et ce sur quoi ils et elles ont l'impression de pouvoir agir. Il en ressort clairement : les besoins essentiels (boire, manger et respirer) ainsi que les besoins démocratiques (agir et s'engager, concept de « co-responsabilité »). C'est donc là-dessus que l'on va construire les indicateurs, ou indices, d'une stratégie de résilience girondine, et alors se pose la question de comment compter ce qui compte vraiment...

Les tableaux de bord très complets, rarement mis à jour, lui semble un outil dépassé ou du moins insuffisant.

Bertrand Reyssset : « On a très peu de chance de trouver quelque chose qu'on ne cherche pas. »

Bertrand Reyssset a commencé par apporter deux précisions importantes. D'une part, les critères sur la résilience, à l'AFD, sont limités à l'adaptation au changement climatique, qui elle est un objectif stratégique pour l'agence. D'autre part, l'AFD est en « limite d'offre » et ne réalise pas elle-même des projets de développement ; elle les finance seulement.

Or il y a très peu de demandes avec une approche territoriale. Le plus souvent, les collectivités s'adressent à l'AFD pour le financement d'un réseau. Pour des questions de gouvernance, la seule marge de manœuvre de l'AFD c'est essayer de maximiser la résilience de l'investissement / du projet lui-même, et la contribution du projet à la résilience du territoire.

Bertrand Reyssset explique que les systèmes de mesures et de comptabilisation existants sont largement basés sur de l'ex-ante. Cela équivaut à se demander : « Qu'est-ce qui va se passer si jamais tout se passe comme j'ai prévu ? » Ces calculs – comme par ailleurs les bilans d'émissions de gaz à

effet de serre – sont donc extrêmement théoriques. Alors que les bénéfices de certains investissements pour l'adaptation peuvent sembler évidents, la vérification / la mesure d'impact ex-post (réel donc) n'est jamais faite.

Selon l'expert de l'AFD, plusieurs difficultés majeures contribuent à cette lacune. Premièrement, dans beaucoup d'endroits, il n'y a pas de système de suivi préexistant qui nous permettrait de « détecter » de la résilience ou de l'adaptation au changement climatique. Ensuite, pour mesurer l'impact de tel projet ou tel investissement, il faudrait qu'il y ait un choc / un problème... qui souvent ne se produit tout simplement pas (et tant mieux !). Enfin, la mesure d'impacts engendrerait un surcoût et donc, encore une fois, pour l'AFD, il faudrait que les collectivités en fassent la demande.

Bertrand Reyssset a reconnu que ce serait utile, les résultats pouvant servir à attirer du financement supplémentaire. Il nous a affirmé que de plus en plus d'investisseurs-ses cherchent à financer de la résilience (ex de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement) et veulent des indicateurs qui leur prouvent que ça marche.

Il y a aujourd'hui un écosystème qui est attiré par les indicateurs. Selon Bertrand Reyssset, ce qu'on cherche ce sont des systèmes de reporting de qualité acceptable mais suffisamment simples, et transposables à des collectivités moins privilégiées que Paris ou la Gironde.

Julie Roussel : « Qu'est-ce qu'on évalue finalement ? L'atteinte des objectifs, la réalisation des actions ? Et comment juger de leur pertinence ? »

La Ville de Paris a adopté dès 2015 une stratégie d'adaptation au changement climatique, fixant des objectifs et des actions. Ces objectifs et actions font aujourd'hui partie de la Stratégie de Résilience adoptée en 2017 mais aussi du PCAET (Plan Climat Air Énergie Territorial) adopté en 2018.

Au-delà des petites complications organisationnelles dues au fait qu'on a donc deux documents à suivre, Julie Roussel a surtout partagé ses questionnements d'ordre conceptuel sur l'évaluation des mesures d'adaptation au changement climatique. Elle a expliqué que faire un suivi du niveau de réalisation des actions ou d'atteintes des objectifs est assez aisé, à condition qu'ils soient effectivement quantifiables et quantifiés. Mais la question la plus difficile, a-t-elle confié, c'est l'évaluation, et même la définition, de « la pertinence » de ces actions et objectifs. Cela peut faire référence à la satisfaction des citoyens-nes aussi bien qu'à des valeurs physiques (comme la température pour ce qui est de l'atténuation de la chaleur). Elle a aussi noté qu'il est compliqué de créer une méthode qui prenne en compte de façon holistique à la fois l'évaluation quantitative et l'évaluation qualitative.

Julie Roussel se décrit avant tout comme psychologue environnementaliste de formation, ce qui la fait « envisager les projets urbains et les politiques publiques à l'échelle de l'individu dans sa relation à l'environnement ». La satisfaction évoluant parfois très rapidement (ce qui nous satisfait un jour peut nous déplaire le lendemain), sa suggestion est de chercher à évaluer aussi ce qui est de l'ordre de la représentation sociale et individuelle, et de la perception. Toutefois, elle a précisé que les agents de la Ville ne sont pas formés-es à l'étude des mécanismes psychosociaux à l'œuvre.

Pour finir, Julie Roussel a parlé du décroisement du travail entre services techniques et avec les habitants-es : cela progresse au sein de l'administration parisienne même si ce n'est pas encore acquis. Elle conclut en indiquant que le terme « habitants-es » est à prendre au sens large (pas uniquement les résidents-es et électeurs-trices, mais aussi ceux et celles qui travaillent à Paris, les touristes...)

Laure de Solère : « Il y a un double enjeu à l'évaluation d'impact qui est de s'améliorer en interne et en externe, la valorisation pour trouver des ressources »

Le cabinet (Im)prove accompagne, notamment à travers l'évaluation, des structures de l'ESS qui se questionnent sur les effets générés par les projets qu'elles mettent en place ou soutiennent. D'après Laure de Solère, leur besoin par rapport à la démarche évaluative peut être double : 1- (enjeux internes) s'améliorer, piloter, vérifier que ce qu'on fait fonctionne et dégager des leviers d'amélioration ; 2- (enjeux plutôt externes) valoriser pour lever des fonds, pour fidéliser ou convaincre de nouveaux-elles partenaires. Selon les grandes questions que se posent les porteurs-euses de projet, les indicateurs auxquels faire appel sont de types différents. Laure de Solère a différencié les indicateurs de caractérisation, les indicateurs de performance ou d'activité, et les indicateurs d'impacts.

Elle a ensuite présenté la méthodologie i3 (*immersion and impact improvement*) utilisée par son cabinet. Il s'agit d'abord de cartographier, en co-création, les actions menées, les parties prenantes impactées, et les effets générés par ces actions. Pour ce travail on réunit différentes parties prenantes qui connaissent bien l'initiative et ont une idée des effets qui peuvent être générés sur le terrain, qu'ils soient attendus, inattendus, positifs, négatifs (effets pervers), à court, moyen ou long terme. C'est seulement après cette démarche qualitative que l'on choisira l'outil de collecte et le(s) indicateur(s) qui vont venir quantifier et/ou qualifier la performance de l'action, sa pertinence, son efficacité, et son impact sur le public.

Pour introduire l'étude pour la BSPP, Laure de Solère a présenté le programme mis en œuvre avec la Ville de Paris et MakeSense (un réseau d'accompagnateurs-trices d'entrepreneurs-es sociaux-ales). Composé de plusieurs projets, il visait à recréer du lien social entre franciliens-nes en vue d'une baisse drastique du nombre d'appels à caractère de détresse social vers le 18 et le 112.

Dans ce cadre, (Im)prove a créé un outil de *reporting* permettant de suivre le nombre d'actions menées, leur type/nature, le nombre de personnes touchées/sensibilisées, les freins rencontrés sur le terrain, et les réactions positives ou négatives observées. Cet outil était adossé à un questionnaire d'impact afin de vraiment donner la parole aux franciliens-nes bénéficiaires : Ont-ils/elles acquis de la connaissance ? Se sentent-ils/elles légitimes pour agir en tant que citoyens-nes ? Est-ce qu'on a renforcé leur capacité d'agir ? Souhaitent-ils/elles s'informer ou se former d'avantage sur la problématique en question, voire s'engager dans une ou plusieurs actions bénévoles ?

Résultat : une sensibilisation et un désir de passer à l'action ont été cernés. Le cabinet (Im)pact cherche maintenant à renforcer cette démarche évaluative à travers un questionnaire à « + quelques mois », pour voir si les gens ont réellement donné suite.

Conclusion : questions soulevées par Noémie Fompeyrine (Ville de Paris) et Youssef Diab (EIVP)

→ Evaluer, oui mais pour quoi (mesurer l'impact, certes, cadrer les théories d'actions,...) et pour qui (rendre compte aux financeurs-euses, aux décideurs-euses, aux citoyens-nes ...) ?

Et puis qui évalue ? Faire contribuer les habitants-es, former les agents et experts-es de la Ville, travailler avec les laboratoires et universités... : comment s'y prendre ?

→ Quelle échelle de territoire est la plus pertinente pour évaluer la résilience ?

Comment transposer l'idée de « communauté » très utilisée dans la littérature scientifique et institutionnelle anglophone ?

→ Comment évaluer des processus plutôt que les aléas en tant que tels, ou la résilience face à un aléa donné ?

Quels processus nous permettraient d'évaluer les risques en permanence, de capter les signaux faibles, de se remettre constamment en question, pour réussir in fine à « prévoir l'imprévisible » (à évaluer les risques imprévisibles et mouvants) ?

Quelles adaptations de nos processus pour mettre à jour continuellement notre connaissance des forces et faiblesses du territoire plutôt que de refaire un diagnostic lourd tous les 2 ans ?

... Et comment cette connaissance renseigne-t-elle nos politiques publiques ?

→ Comment évaluer l'appropriation de ces enjeux par les citoyens-nes et les parties prenantes ?

Comment partager nos solutions ? (La démarche qui s'engage autour de la Chaire veut aussi permettre cela, en proposant une plateforme commune pour échanger.)

Et la question la plus compliquée peut-être : Qu'apporte la logique transversale et systémique ?

→ Quelles innovations du secteur industriel peuvent inspirer le génie civil et l'aménagement du territoire alors que les cycles de vie du monde urbain sont beaucoup plus longs que ceux de produits industriels typiques ?

Et quelles pratiques d'ingénierie (industrie et génie civil / aménagement) peuvent faire progresser les réflexions sur la résilience territoriale et son évaluation ?

→ Comment repérer et utiliser au mieux l'expertise déjà existante ?

Quelles sont les informations et données disponibles ? Quels sont les freins et leviers à les partager ?

Quelles mutualisations et approches collaboratives pour améliorer l'évaluation et aller au-delà, dans l'aide à la décision ?

→ Pour finir, un appel clair aux chercheurs-es et aux experts-es : Alors que la cohésion sociale est un sujet prioritaire de la Stratégie de Résilience de la Ville de Paris, on est obligé – pour justifier de son importance – d'aller chercher une étude sur le Japon par un chercheur de Boston. Alors à quand une étude dans les cages d'escaliers de Paris pour évaluer les enjeux de cohésion sociale en tant que facteur de résilience ?