



**AERTE  
EASTR**

# **Transitions, crises et actions territoriales**

**Synthèses des colloques  
de l'AERTE 2021-2025**







# **Transitions, crises et actions territoriales**

**Synthèses des colloques  
de l'AERTE 2021-2025**

# Sommaire

---

6



Valence, Espagne



**Les représentants territoriaux de l'État et le développement durable**

14



Izmir, Turquie



**La gestion des catastrophes naturelles par les représentants territoriaux de l'État**

24



Malmö, Suède



**Guerre en Ukraine : impacts et opportunités**

32



Florence, Italie



**Le rôle des RTE dans la sécurité des villes d'art et la protection du patrimoine**

**Le rôle des RTE dans la gestion de la crise du Covid-19**



**Ignazio PORTELLI**

→ Président de l'AERTE

## Une réflexion commune plus nécessaire que jamais

**A**u fil des années, les Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'État se sont affirmées comme un lieu précieux de dialogue, de comparaison et de réflexion sur les grandes transformations qui traversent nos sociétés.

Le présent document s'inscrit pleinement dans cette ambition. Il rassemble les synthèses des quatre derniers colloques organisés par l'AERTE entre 2021 et 2025, à Florence, Malmö, Izmir et Valence. Son titre, « Transitions, crises et actions territoriales », reflète le fil conducteur de ces rencontres. Il dit à la fois les mutations profondes que connaissent nos États et nos territoires, les chocs auxquels ils sont confrontés et la capacité d'adaptation que les pouvoirs publics doivent sans cesse renforcer.

À travers ces pages, vous trouverez la richesse des échanges consacrés aux enjeux majeurs que sont la protection du patrimoine, la gestion des crises sanitaires, les conséquences de la guerre en Ukraine, les catastrophes naturelles et le développement durable. Ces synthèses ne prétendent pas restituer l'exhaustivité des Actes publiés à l'issue de chaque colloque. Elles en proposent cependant une lecture resserrée, fidèle aux grands enseignements qui s'en dégagent tout en permettant - parfois avec le recul du temps - de se projeter plus avant dans des défis qui peuvent apparaître de plus en plus complexes.

En effet, dans le contexte mondial actuel, marqué par l'instabilité géopolitique, l'intensification des crises climatiques, les tensions sociales, les bouleversements technologiques et la fragilisation de la confiance publique, cette réflexion commune est plus nécessaire que jamais. Face à ces crises enchevêtrées, aucun territoire ne peut penser seul ses réponses. Plus que jamais, l'AERTE a vocation à faire vivre un espace européen d'échange, d'expérience et de vigilance, au service de l'action publique territoriale.

Au fil des contributions, une constante apparaît : partout, le représentant territorial de l'État demeure un acteur de lien, de coordination, de confiance et d'adaptation, agissant au plus près des réalités humaines, institutionnelles et territoriales. Les thèmes abordés ces dernières années montrent combien cette fonction est appelée à se renouveler sans cesse, sans jamais perdre sa vocation première de service de l'intérêt général.

Cette publication témoigne aussi de la vitalité de l'AERTE et de sa volonté de nourrir une réflexion européenne concrète, ancrée dans l'expérience de terrain. J'espère qu'elle permettra à chacun de mieux saisir les continuités, les mutations et les responsabilités qui structurent aujourd'hui notre action.





Valence, **Espagne**

*(8 - 10 mai 2025)*

# Les représentants territoriaux de l'État et le développement durable

Le développement durable ne se limite ni à l'environnement ni à la seule transition écologique. Il engage aussi la solidarité entre États et territoires, la cohésion sociale face aux fractures contemporaines et la résilience des sociétés face aux crises. Le rôle des représentants territoriaux de l'État est central pour coordonner l'action publique, maintenir la confiance et accompagner les transformations. Trois priorités s'en dégagent : anticiper, coopérer et adapter.



Lors de la session protocolaire d'ouverture, M. Ignazio Portelli, Président de l'AERTE<sup>1</sup>, a retracé la longue tradition des Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'État consistant à apporter éclairages et analyses sur le rôle des RTE sous les angles thématiques les plus variés<sup>2</sup>. Le choix du « développement durable » comme thème de ces 30<sup>e</sup> JERTE s'inscrit pleinement dans cet héritage et a donné lieu à des débats d'une grande richesse. Il a été rappelé que le développement durable est un processus qui concilie à la fois progrès social et économique et protection de l'environnement dans le but de ne pas compromettre les capacités des générations futures<sup>3</sup>. L'ensemble des débats a consisté à analyser ses enjeux fondamentaux et protéiformes dans les territoires selon une dimension comparative entre les divers pays représentés.

Les débats furent articulés autour des 5 sessions constituant autant de coups de projecteur sur ce thème du « développement durable » : le changement climatique (avec notamment en toile de fond, les dramatiques inondations espagnoles de 2024)<sup>4</sup> ; la transition démographique<sup>5</sup> ; le tourisme durable<sup>6</sup> ; les politiques de transparence et de sécurité<sup>7</sup> et enfin, l'exploration du rôle et des apports de « l'intelligence artificielle » dans le contexte de crises systémiques et hybrides<sup>8</sup>. En filigrane de cette approche très large du thème, la problématique était la suivante : quelles « valeurs communes »<sup>9</sup> doivent être portées par les représentants de l'État dans les territoires et plus largement par l'ensemble des pouvoirs publics, en vue de relever les défis du développement durable et de répondre à ses enjeux ? À la lumière des débats, il apparaît que trois mots reviennent de manière récurrente : Solidarité, Cohésion et Résilience. Ils dessinent clairement les trois grands axes des travaux issus de ces 30<sup>e</sup> JERTE.

## SOLIDARITÉ

Il a été souligné que le changement climatique « ne connaît pas les frontières »<sup>10</sup> car il s'agit d'un enjeu global. Il apparaît toutefois que certaines zones, notamment en Méditerranée<sup>11</sup>, sont plus exposées et plus durement frappées par des phénomènes météorologiques intenses (pluies et inondations spectaculaires « DANA » en Espagne<sup>12</sup>, sécheresses persistantes en Sicile<sup>13</sup>, feux de forêts...).

Ces événements climatiques s'enchaînent à une fréquence inédite en Europe et les statistiques des années récentes sur la réalité du changement climatique sont éloquentes<sup>14</sup>. Dans ce contexte, la notion de « solidarité », internationale et

surtout européenne, revêt désormais une acuité particulière et se présente comme le « pilier » de la protection civile<sup>15</sup>. La solidarité européenne manifestée lors des inondations dans la région de Valence a été soulignée à plusieurs reprises<sup>16</sup>. Le « Mécanisme de protection civile de l'Union européenne » (MPCU) créé en 2001 assume désormais un rôle incontournable en matière de solidarité (dispositions financières, « modules » communs populations...)<sup>17</sup>.

## *Le changement climatique ne connaît pas les frontières*

L'avenir du MPCU a également été évoqué et en particulier son approfondissement (aux pays non-membres de l'UE, aux territoires ultra-marins...). Il apparaît notamment que deux aspects parmi d'autres constituent des points de vigilance : en toile de fond se trouve la problématique de la souveraineté des États dans la gestion des crises et celle des risques sécuritaires liés à des guerres « hybrides » (ex. en provoquant des feux de forêts...)<sup>18</sup>

## COHÉSION

La cohésion recherchée s'inscrit dans une double dimension à la fois sociétale et territoriale. Les nombreux facteurs à même de saper la cohésion de nos sociétés ont été exposés à l'occasion des débats : la prolifération des fake news<sup>19</sup>, le vieillissement de la population<sup>20</sup>, les difficultés d'accès aux services publics en secteur rural<sup>21</sup> et plus largement les inégalités sociétales touchant les plus vulnérables ... Ces phénomènes contribuent à fragmenter nos sociétés et peuvent parfois nourrir des manifestations populaires éruptives type « gilets jaunes » en France. Pour pallier ces difficultés et renforcer la cohésion territoriale, des solutions sont à rechercher à la fois dans la « territorialisation » des politiques publiques et la quête d'une gouvernance adaptée « la plus équilibrée » possible<sup>22</sup>. Dans ce cadre, Mme Miryam Alvarez Paez, Secrétaire Générale de la Coordination Territoriale du Ministère de la Politique Territoriale et de la Mémoire Démocratique (Espagne) a largement décrit le système régionalisé espagnol : un fort processus de décentralisation, une logique de subsidiarité pour renforcer la cohésion territoriale, une gouvernance de proximité (niveau communal, supra-communal et communautés autonomes) et de « dialogue

normatif » entre le « centre et la périphérie », rôle des délégués et sous-délégués du gouvernement, une « régionalisation à la carte » selon un processus évolutif en matière de compétences par ex. Il en résulte un système assez complexe sur les plans institutionnel et normatif mais adapté au contexte d'une Espagne « plurielle »<sup>23</sup> (multilinguisme...).

L'idée globale est d'assurer la meilleure prise en compte possible des « périphéries » en particulier en ruralité. Ce dernier point a plusieurs fois été évoqué. Il s'agit d'assurer aussi bien la complémentarité « ville-campagne » (ex. « Programme Namur 2030 »<sup>24</sup>) que d'éviter autant que possible la fracture numérique vis-à-vis des populations les plus vulnérables. L'un des enjeux est notamment d'assurer un accès efficient aux droits sociaux. Dans un contexte de forte numérisation des services publics, les efforts réalisés par le Programme espagnol « Administration près de toi » s'avèrent indispensables<sup>25</sup> pour garantir l'accès aux droits et prestations sociales des plus démunis mais bien des enjeux concernent aussi les jeunes.



*Assurer un accès  
efficient aux droits  
sociaux*

Plus largement, les débats ont démontré l'importance du maintien d'activités de service public de qualité selon une logique de proximité pour permettre le développement durable des territoires dans un contexte de transition démographique et de changement climatique. Des politiques publiques volontaristes (Plan espagnol « vieillissement actif », lutte contre « l'habitat dégradé » en France et en Espagne, « Fonds pour la transition énergétique locale », amélioration de la « mobilité » pour les personnes âgées, maintien des commerces de proximité et des « services au public » en ruralité ...) permettent d'installer une certaine « durabilité » dans le développement des territoires. La mise en œuvre d'une « économie circulaire durable » permet au citoyen de devenir lui-même un acteur du changement (ex. prêts entre particuliers via la « bibliothèque des choses », ...). Dans le même sens, il s'agit de camper un « tourisme durable » (notamment dans certaines régions espagnoles très touristiques) permettant d'assurer une meilleure « durabilité sociale et environnementale »<sup>26</sup> (meilleure gestion de l'eau, des déchets, de la qualité du littoral...). Dans ce contexte, les « délégués » espagnols constituent les « mains et les oreilles » du gouvernement pour

ancrer cette territorialisation dans une logique de proximité et de subsidiarité<sup>27</sup>.

L'amélioration de la cohésion territoriale passe également par une démarche de transparence et de confiance à l'égard des citoyens qui doit se traduire sur le plan normatif et en termes de politiques publiques (ex. modèle espagnol « ALIA » d'open data et de gouvernance des données<sup>28</sup>). M. Francisco Martin Aguirre, Délégué du Gouvernement espagnol à Madrid a évoqué dans ce cadre la notion de « gouvernement ouvert » alliant des valeurs démocratiques et de « transparence ». Le « gouvernement ouvert »<sup>29</sup> s'inscrit pleinement dans une démarche « de confiance à l'égard des citoyens »<sup>30</sup>. Il s'agit alors de mettre en œuvre, non seulement, des « instruments anti-corruption » mais également de privilégier « la co-crédation des politiques publiques avec les citoyens »<sup>31</sup> selon une « démarche normative basée sur la transparence » et plus globalement de camper une « nouvelle administration plus agile » (ex. dispositif SIAGE constituant un « code de bonne administration reposant sur 8 éléments tels que l'éthique, la simplicité, ... »<sup>32</sup>. Le défi est de taille puisqu'il s'agit tout bonnement de « regagner la confiance des citoyens »<sup>33</sup>. Ceci passe également par des investissements dans l'intelligence artificielle et les technologies de l'information (réalité augmentée...), la cybersécurité pour lutter contre les fake news et dans l'éducation civique.

Selon cette même logique de « gouvernement ouvert », le Voïvode polonais de Mazovie, M. Mariusz Frankowski a plus spécifiquement centré son propos sur la « résilience sociale face aux crises via le système d'intervention d'urgence en Pologne ». Il a notamment évoqué le système de « défense civile » en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2025 qui vise à assurer une meilleure « résilience sociale » face à des situations de crise en général (ex. feux de forêts...) et plus spécifiquement à la guerre (ex. refuges temporaires, ...) selon une méthode de gouvernance multinationaux. Ce système est interconnecté et s'inscrit pleinement dans une démarche partenariale et collaborative avec les différentes administrations civiles et militaires pour assurer toute la « cohésion » nécessaire. Dans ce cadre, le gouverneur dispose bien sûr d'une large palette d'outils en matière de protection civile mais il doit assurer spécifiquement la « lutte contre la désinformation et permettre la bonne diffusion de l'information » selon une logique de « résilience sociale ». Il doit être cet « interlocuteur fiable » évoqué par le maire d'Utiel, commune de la province de Valence fortement touchée par les inondations précédemment évoquées<sup>34</sup>. Plus globalement, le rôle central du RTE doit lui



permettre de diffuser une « véritable » culture de la prévention et de sensibilisation du public tout en « stimulant les services et en planifiant les urgences »<sup>35</sup> en cas de crise. Il est l'un des outils au service de la « cohésion » permettant de développer les « capacités de résilience et de coordination » à l'échelle territoriale.

## RÉSILIENCE

La résilience territoriale aux catastrophes naturelles et technologiques renvoie de façon pratique à une capacité d'adaptation et d'organisation d'un territoire – considéré comme un système – qui lui permette d'affronter au mieux des événements dommageables. En amont, la résilience s'inscrit tout d'abord dans une logique globale de planification. De manière fondamentale, il s'agit d'assurer une « planification urbaine » tenant compte de la pression urbaine<sup>36</sup> (par ex. dans le Brabant aux Pays-Bas), de l'aménagement des zones littorales (lutte contre les inondations, ...), d'instaurer de nouvelles méthodes de construction (ex. normes antisismiques en Turquie, ...), d'assurer le « verdissement de l'urbanisme »<sup>37</sup> (ex. pour lutter contre le réchauffement climatique et les températures caniculaires, ...), de protéger au mieux la biodiversité, de développer les énergies renouvelables pour amoindrir la dépendance énergétique (ex. éoliennes aux Pays-Bas, ...). En somme, il s'agit d'édifier un « urbanisme résilient »<sup>38</sup> reposant sur une « planification stratégique »<sup>39</sup>.

Cette résilience en prévention des crises s'inscrit également à divers niveaux comme ont pu le démontrer les orateurs. Il s'agit tout d'abord d'une meilleure « gestion de l'eau » et de « l'espace disponible » (ex. parcs de développement permettant que « nature et industrie » se donnent la main aux Pays-Bas<sup>40</sup>). La résilience passe également par la mise en place d'une « économie circulaire » de proximité plus durable permettant au citoyen de devenir « un acteur du changement »<sup>41</sup>. Elle passe aussi par la mise en œuvre d'un « tourisme durable » plus respectueux de l'environnement et plus qualitatif sur les plans culturel et identitaire (ex. le tourisme durable dans l'arrière-pays espagnol, le plan Namur 2030 pour devenir Capitale européenne de la culture, ...). Ce « tourisme résilient »<sup>42</sup> doit être « planifié » pour être optimisé (ex. les « 500 plans » de durabilité touristique espagnols visant à une meilleure gestion des flux et une préservation des espaces naturels). Le « touriste-citoyen » a vocation aussi à devenir un acteur du changement. Il apparaît que « le tourisme est particulièrement affecté par le changement

climatique ». En France, le « Plan d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC3) » présenté au début de l'année 2025, contient spécifiquement des mesures pour « accompagner l'adaptation du tourisme »<sup>43</sup>. Une démarche similaire existe en Belgique avec le « Plan Air Climat » (figurant dans la candidature « Namur 2030 précitée »)<sup>44</sup> qui vise à camper des « villes plus résilientes sur le plan touristique »<sup>45</sup> notamment sur les plans écologique et énergétique (V. aussi la gestion « plus résiliente » des logements touristiques suite au DANA par ex.<sup>46</sup>).

La résilience s'inscrit bien sûr également dans une logique de planification des situations d'urgence et de crise. Il s'agit alors d'assurer la « construction » d'une gouvernance multi-niveaux des acteurs de la protection civile (mise en place de nouveaux protocoles de prévention, exercices de simulation,...) à même de permettre l'avènement d'une « culture du risque ». La planification passe aussi par la meilleure utilisation possible des nouvelles technologies (systèmes intelligents d'alerte précoce, IA et évacuation de masse « pour des territoires plus inclusifs et plus résilients »<sup>47</sup> dans « un contexte de risques majeurs systémiques et hybrides » (ex. projet belge ESA-SAFE-BXL concernant l'évacuation d'un stade de foot)<sup>48</sup>, IA et anticipation des situations d'urgence,...)<sup>49</sup>.



### *Une logique de planification des situations d'urgence et de crise*

Au cœur du dispositif institutionnel, le RTE est en position de « faire collaborer les divers pouvoirs publics »<sup>50</sup> et d'assurer « la coordination et la coopération entre les différentes administrations »<sup>51</sup> indispensables en cas de crise (séismes, blackout électrique en Espagne...). Dans le cadre des inondations (DANA précitée) survenues dans la région de Valence, plus de 40 000 effectifs ont dû être gérés<sup>52</sup>. Les « plans d'urgence » espagnol (CCOPAL) et turc ont été exposés. Ils ont en commun d'être bien sûr très structurés et bâtis sur une « coopération multiniveaux »<sup>53</sup> et « multi-acteurs ». Ce rôle de coordination s'inscrit également dans la gestion des « collaborateurs bénévoles » qui constitue un véritable enjeu au pic de la crise (ex. gestion des agriculteurs venus aider spontanément lors des inondations à Utiel en Espagne, ...). Le RTE doit gérer les flux d'informations, assurer la réponse immédiate des services de l'État, s'assurer de l'implication de l'ensemble des administrations<sup>54</sup>.

En période post-crise, la résilience doit s'inscrire dans la phase de « reconstruction » afin de minimiser les risques futurs<sup>55</sup>. Ceci passe notamment par une utilisation plus efficiente des aides publiques dédiées à la reconstruction après la catastrophe. Pour gérer cette aide, il convient de « travailler en réseau »<sup>56</sup>. Il s'agit aussi d'améliorer les protocoles et les procédures liées à la reconstruction.

.....

**Pour conclure ces deux jours de débat très intenses sur la question du développement durable, il apparaît que les changements à l'œuvre (changement climatique, précarité énergétique, transition démographique...) impactent nos sociétés et sont porteurs « d'incertitudes »<sup>57</sup> en termes de cohésion sociale et territoriale. Dans le même temps, la résilience territoriale offre une capacité d'adaptation et d'organisation aux territoires au sein desquels les RTE sont à même d'agir au plus près des citoyens. Cette action a notamment pu accompagner et guider le formidable élan de solidarité (européen et territorial) qui s'est spontanément manifesté pour les sinistrés face à la situation générée au moment des inondations liées au phénomène « DANA » dans la région de Valence.**

.....





## NOTES

**1** Ignazio Portelli, Président de l'ANFACI, Commissaire d'État pour la région Sicile (Italie).

**2** À cette occasion, M. Portelli a rappelé avec force l'importance des relations « entre le centre et la périphérie » et de la présence des RTE selon une logique de subsidiarité au-delà de la forme juridique des divers États membres (unitaire, fédéral, régionalisé...). Il a également rappelé l'importance du « travail en réseau » fourni par l'AERTE (soutiens de l'UE, des Min. de l'Int. Belge et Français, archives conservées à Florence...) et des « valeurs communes » portées par ses membres.

**3** Saffet Arıkan Bedük, Président de l'association des gouverneurs turcs (Turquie), « Approche du développement durable par les représentants territoriaux de l'État en Turquie ».

**4** Session 1 : La gestion des urgences et la coopération internationale dans le contexte du changement climatique.

**5** Session 2 : La cohésion territoriale et la qualité des prestations de services publics. Un regard particulier sur les politiques adaptées à la transition démographique et au changement climatique.

**6** Session 3 : Le tourisme durable : la question de la cohésion territoriale entre villes et campagnes.

**7** Session 5 : Gouvernement ouvert : rapprocher la prise de décisions des citoyens. Politiques de transparence et de sécurité. Résistance aux ingérences étrangères et à la désinformation

**8** Session 4 : Le rôle de l'intelligence artificielle dans la transformation territoriale et l'évacuation des populations

**9** Ignazio Portelli, précité.

**10** Milagros Tolon Jaime, Déléguée du Gouvernement espagnol en Castille-La Manche (Espagne).

**11** Pilar María Bernabé García, Représentante de l'État dans la Communauté Autonome de Valence (Espagne).

**12** « DANA »: acronyme de « Depresión Aislada en Niveles Altos » /dépression isolée à niveau élevé.

**13** Stefano Laporta, Président de l'ISPRA (Institut supérieur de la protection et de la recherche environnementales), (Italie), « Crise énergétique et menaces environnementales : l'ex. de la coordination des préfets italiens ».

**14** Julien Marion, Directeur de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (France), « Quelle place pour la solidarité en Europe autour de l'accélération des conséquences du changement climatique ? » et Michèle Pappalardo, Présidente de la Fondation Université Gustave Eiffel, (France), « Tourisme et conséquences du changement climatique en zone urbaine ».

**15** Milagros Tolon Jaime, précitée.

**16** Arcadi España García, Secrétaire d'État, Ministère de la Politique Territoriale (Espagne).

**17** Julien Marion, précité.

**18** Idem.

**19** Arcadi España García, précité.

**20** Tania Solans Raluy, Maire de Esplús (Espagne).

**21** Adriana Lastra Fernandez, Déléguée du Gouvernement espagnol dans les Asturies (Espagne) et Tania Solans Raluy, précitée.

**22** Miryam Alvarez Paez, précitée.

**23** María Soledad Garmendia Beloqui, Déléguée du Gouvernement espagnol au Pays Basque (Espagne).

**24** Denis Mathen, Gouverneur de Namur (Belgique), « L'intégration et l'importance de la dimension « durabilité » dans le cadre d'un projet international à retombées touristiques. L'exemple de Namur ».

**25** Tania Solans Raluy, précitée.

**26** Alfonso Luis Rodriguez Badal, Délégué du Gouvernement espagnol dans les Îles Baléares (Espagne).

**27** Miryam Alvarez Paez, précitée.

**28** Ruth Del Campo Bécares, Directrice Générale des données au Secrétariat Général de la Numérisation et de l'Intelligence Artificielle (Espagne).

**29** L'Espagne a accueilli en 2025 plus de 1700 événements en lien avec l'Open Government Partnership (OGP). Grâce à la collaboration de certaines d'institutions publiques, l'Espagne a renforcé son leadership en tant que coprésidente du comité directeur de l'OGP et a poursuivi les préparatifs du sommet mondial de l'OGP en oct. 2025.

**30** Carmen Cabanillas Serrano, Directrice Générale de la Gouvernance Publique du Ministère de la Transformation Digitale et de la Fonction Publique (Espagne).

**31** Idem.

**32** Ceci s'inscrit dans le contexte européen global « d'open data » concernant une foule de données accessibles et réutilisables (ex. dans le secteur du logement, des infrastructures...) depuis 2020. V. Ruth Del Campo Bécares, précitée.

**33** Carmen Cabanillas Serrano, précitée.

**34** Ricardo Gabaldón, Maire de Utiel (Espagne).

**35** Stefano Laporta, précité.

**36** Ina Adema, Commissaire du Roi dans la province de Brabant-du-Nord (Pays-Bas), « Équilibre entre les incendies et les inondations : la « résilience » climatique dans un paysage néerlandais en mutation ? ».

**37** Idem.

**38** Ibid.

**39** María Soledad Garmendia Beloqui, précitée.

- 40** Ina Adema, précitée.
- 41** Tania Solans Raluy, précitée.
- 42** Ana Muroz.
- 43** Michèle Pappalardo, précitée.
- 44** Denis Mathen, précité.
- 45** Michèle Pappalardo, précitée.
- 46** Pablo Torres Paniagua, Secrétaire Général Technique du Logement et du Développement Urbain (Espagne).
- 47** María Soledad Garmendia Beloqui, précitée.
- 48** Sophie Lavaux, Haut fonctionnaire de l'Agglomération bruxelloise (Belgique), « L'intelligence artificielle dans l'évacuation des populations ».
- 49** Pilar María Bernabé Garcia, précitée.
- 50** Ignazio Portelli et Saffet Arikan Bedük, précités.
- 51** Milagros Tolon Jaime, précitée.
- 52** Pilar María Bernabé Garcia, précitée.
- 53** Idem.
- 54** Stefano Laporta, précité.
- 55** Ricardo Gabaldón, Maire de Utiel (Espagne).
- 56** Idem.
- 57** Ina Adema, précitée.







Izmir, **Turquie**

*(2 - 4 mai 2024)*

# La gestion des catastrophes naturelles par les représentants territoriaux de l'État

Révélatrices de vulnérabilités croissantes, les catastrophes naturelles mettent à l'épreuve la capacité des États à anticiper, secourir et reconstruire.

La préparation au risque, la gestion de l'incertitude, la coordination d'une multiplicité d'acteurs et l'organisation de l'après-crise apparaissent ici comme les conditions d'une résilience territoriale effective. Face à de telles situations, les représentants territoriaux de l'État jouent un rôle essentiel de pilotage, d'adaptation et de continuité.



L'objectif des Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'État (JERTE) consiste souvent à analyser les préoccupations de ses membres à travers des débats et des échanges d'expérience. La gestion des crises liées aux catastrophes naturelles en fait partie. Le choix de la Turquie, frappée régulièrement par des séismes d'envergure, comme pays hôte de ces XXIX<sup>e</sup> JERTE, prend tout son sens. Les séismes du 6 février 2023 à proximité des villes de Gaziantep et Kahramanmaraş et du 20 février 2023 dans les provinces de Hatay et de Malatya ont fait plus de 56 000 victimes<sup>1</sup>.

Le fil rouge des débats fut d'analyser, selon une logique comparative entre les divers pays représentés, la manière dont les États peuvent se préparer à faire face aux catastrophes naturelles et lorsqu'elles se produisent, fournir de l'assistance et des secours et assurer ensuite une « résilience » aux territoires sinistrés<sup>2</sup>.

Lors de la session protocolaire d'ouverture, M. Saffet Arikan BEDÜK<sup>3</sup> a d'emblée souligné la « position stratégique » du Représentant Territorial de l'État (RTE) dans la gestion des catastrophes naturelles. Le fait même d'être un « agent territorialisé de terrain » peut l'amener à jouer « un rôle pivot » immédiat à la fois pour gérer les secours et ensuite pour « reconstruire »<sup>4</sup>.

En tant que représentant de l'État au niveau territorial, le RTE est conduit à prendre des décisions. En situation de crise, cette tâche apparaît particulièrement difficile pour trois raisons essentielles<sup>5</sup>. La première, il faut agir rapidement. La seconde, le RTE dispose d'informations limitées, en particulier au début de la catastrophe. Enfin, le RTE doit coordonner un grand nombre d'organisations. C'est autour de ce triptyque qu'une problématique apparaît : dans quelle mesure, le RTE, du fait de sa position stratégique est-il à même de jouer un rôle de coordonnateur pour gérer les effets des catastrophes naturelles ?

Pour répondre à cette interrogation, deux experts du risque sont intervenus lors de la cérémonie inaugurale<sup>6</sup> pour dresser un panorama global et quatre tables rondes ont ensuite été organisées. La première portait sur « la coordination des opérations de secours et l'organisation de la gestion de crise »<sup>7</sup>. La seconde, sur « l'action conjointe des RTE et des autres acteurs, locaux, régionaux et nationaux pour l'assistance aux sinistrés et la mobilisation des ressources »<sup>8</sup>. Une troisième était spécifiquement orientée sur « l'aide à la reprise des activités normales et à la résilience des territoires »<sup>9</sup>. Enfin, une quatrième a particulièrement mis en exergue « la communication de crise et les rapports avec le Gouvernement »<sup>10</sup>.

À la lumière des débats, deux grands axes ont été dessinés. Le premier met l'accent sur la gestion des risques au niveau central avec en filigrane la fonction essentielle de la planification (I). Le second oriente le projecteur sur la position singulière du RTE dans la gestion des catastrophes naturelles, un rôle de coordinateur au milieu du chaos (II). Il lui faut bien sûr appliquer les dispositifs prévus, les protocoles existants mais le chaos commande parfois l'improvisation.

## LA GESTION DES RISQUES AU NIVEAU CENTRAL

De manière fondamentale, il existe une certaine « imprévisibilité » des risques naturels (tremblements de terre, tempêtes, inondations, épisodes de grêle, de sécheresse, feux de forêts, glissements de terrain...) qui tendent d'ailleurs à se multiplier sous l'effet du changement climatique. Cette imprévisibilité est quasi consubstantielle à la notion de catastrophes naturelles. À propos des tremblements de terre, Orhan TATAR, Directeur général du comité de gestion des tremblements de terre (AFAD), a ainsi pu souligner un « *Where is next ?* » évocateur !



*La préparation  
aux crises liées aux  
catastrophes naturelles  
est une fonction de l'État*

Pour autant, Olivier Borraz, chercheur en sciences sociales, a souligné que la préparation aux crises liées aux catastrophes naturelles est « une fonction de l'État » au même titre que l'éducation, le logement, la santé... Les États ont « le devoir de protéger leurs populations et la préparation aux crises est devenue un élément essentiel de cette mission ». Les intervenants ont, à plusieurs reprises, évoqué le rôle des organismes centraux existants spécialement en charge de ces missions (AFAD turc créé en 2009, Défense civile espagnole<sup>11</sup>, Agence nationale de protection civile-NACP albanaise<sup>12</sup>...). Ces organisations centrales sont prévues par divers dispositifs normatifs visant à assurer une coordination des politiques publiques de gestion des risques. Elles élaborent des documents stratégiques de planification territorialisés, régulièrement actualisés, qui sont autant de réponses à la réduction des risques (ex. centralisation des signaux sismiques, zonages,

amplitudes et cartographies des séismes, postes de commandement centralisés, gestion des logements provisoires, ...). Cette planification (ex. plan CATNAT français, plan régional espagnol...) prévoit également des exercices de simulation, des systèmes de surveillance et d'alerte protéiformes en phase bien sûr avec les territoires concernés. Ces organisations peuvent assurer également une fonction de coordination interministérielle essentielle (ex. en Turquie, pas moins de huit ministères s'intéressent aux conséquences des séismes).

Ajoutons que « les effets des catastrophes naturelles peuvent se faire sentir longtemps après la catastrophe, en termes de santé mentale, d'augmentation de la pauvreté, de chômage, de stigmatisation des étrangers et même de changements politiques »<sup>13</sup>. Ces observations, issues des sciences sociales, impliquent que les crises dues aux catastrophes naturelles, comme beaucoup d'autres situations, se prolongent. Leurs effets peuvent en effet être « ressentis sur une longue période, dans de nombreuses dimensions différentes ». Il apparaît que les implications pour les gestionnaires de crise dans ces circonstances sont immenses mais peuvent être résumées en un seul mot : « anticipation »<sup>14</sup>. Lors de catastrophes naturelles, les gestionnaires de crise doivent être en mesure d'anticiper l'évolution de la situation et l'impact de leurs décisions, et de prendre les mesures nécessaires pour répondre à ces évolutions.

## *Un domaine politique à part entière*

La préparation aux crises est ainsi « devenue un domaine politique à part entière »<sup>15</sup>. Ceci ne signifie nullement que les États n'ont rien fait par le passé pour éviter les catastrophes ou pour réagir lorsqu'elles se produisaient. Mais depuis « le début des années 2000 », les catastrophes naturelles, au même titre que les épidémies, les accidents industriels, les attaques terroristes, les crises financières... se sont définies « comme des crises menaçant non seulement la population, l'économie ou les infrastructures vitales, mais plus généralement le tissu social et l'ordre public ». En conséquence, les États ont entrepris « de se préparer à l'apparition des crises, afin de réagir rapidement et de revenir le plus vite possible au statu quo antérieur ». En somme, l'imprévisibilité de la survenance de certains risques naturels ne doit pas être synonyme d'imprévision et encore moins d'improvisation.

## La déstabilisation de l'organisation établie

Toutefois, il a été souligné qu'une « caractéristique intéressante et récurrente de la réponse aux crises est le fait que les autorités s'écartent souvent des plans et protocoles existants ». Les autorités justifient cela « en insistant sur le fait que la situation de crise ne correspond pas aux plans préexistants et qu'elle nécessite une adaptation et une improvisation ». Selon O. Borraz, « les plans de gestion de crise et les exercices de simulation tendent à donner une représentation très ordonnée d'une crise, alors que, par définition, une crise perturbe les procédures et les limites organisationnelles existantes ». Il existe en somme souvent un fossé entre la préparation des crises et leur gestion concrète sur le terrain. Cette part « d'incertitude » d'application des plans préétablis sur le terrain est due à divers facteurs qui ont été clairement développés lors des débats. Le premier concerne la gestion et l'appréhension de l'information.

## La gestion de l'information

Un point central réside en effet dans la gestion de l'information sur la nature du phénomène, son impact, son évolution... Pour réduire cette incertitude, selon O. Borraz, les décideurs ont besoin d'informations et d'experts. Dans une situation de crise, l'information fait souvent défaut dans un premier temps, ... mais rapidement, l'information devient écrasante. Les flux multiples d'informations fournissent au décideur plus qu'il ne peut en gérer, en particulier aujourd'hui avec les médias sociaux. L'incertitude est alors liée, non pas à un manque d'informations, mais à un excès d'informations, difficiles à interpréter, à hiérarchiser, à évaluer et à utiliser.

Les désaccords entre experts sont fréquents et même prévisibles. La science « ne dit pas toujours une seule vérité au pouvoir, mais des vérités multiples ». De surcroît, la compréhension de l'information scientifique peut elle-même représenter un défi en soi. Le décideur doit alors gérer ces désaccords et ces controverses, qui deviennent en eux-mêmes une autre source d'incertitude. Une autre raison pour laquelle la prise de décision dans les situations de crise est difficile et se trouve liée au nombre même d'organisations à coordonner.



## La gestion d'une multiplicité d'organisations

En effet, dans les situations de crise, la coordination des nombreuses organisations (administrations, entreprises, ONG, ...) impliquées représente un défi. Tout d'abord, parce que ces organisations n'ont pas toujours l'habitude de travailler les unes avec les autres, de partager des informations ou de coopérer. Elles peuvent avoir des intérêts contradictoires, s'appuyer sur des modes opératoires variés et des technologies différentes, avoir des visions du monde et des valeurs divergentes, être en concurrence pour les ressources. Elles peuvent ne pas se connaître et n'avoir aucune relation préexistante, ce qui rend leur collaboration difficile selon O. Borraz.

Les plans de gestion de crise dressent bien sûr la liste des organisations qui doivent être impliquées, définissent leurs tâches et déterminent comment elles doivent travailler ensemble. Mais les plans ne se déroulent pas toujours comme prévu. Certaines organisations « s'effondrent, d'autres changent de méthodes, beaucoup improvisent pour s'adapter aux contraintes créées par la catastrophe ». Souvent, des organisations « qui ne faisaient pas partie du plan initial émergeront, soit spontanément parmi des groupes de citoyens, soit parmi des entités qui n'avaient pas été identifiées comme des acteurs de l'urgence, mais qui décident d'offrir leur expérience et leurs ressources ». Selon O. Borraz, il apparaît que « les difficultés de coordination de ces multiples organisations peuvent amplifier l'impact de l'événement initial et contribuer à la crise, car ces organisations poursuivront chacune des objectifs différents et ne partageront pas l'information ».

Il apparaît en somme que les États se préparent aux crises, mais lorsqu'elles surviennent, l'application des procédures et protocoles prévus à cet effet est perfectible. Car ce qui fait une crise de manière fondamentale, « ce n'est pas tant l'événement déclencheur, qu'il s'agisse d'un tremblement de terre, d'un accident industriel, d'une épidémie ou d'un attentat terroriste, avec toute l'incertitude initiale qu'il comporte, mais le fait qu'il menace de multiples organisations dans leur capacité à poursuivre leurs activités »<sup>16</sup>.

Il en résulte que pour gérer une crise, il faut comprendre « les facteurs qui amènent les organisations à coopérer et à s'adapter ». Cela peut se faire par l'apport de ressources supplémentaires ou par l'assouplissement des règles et des contraintes. Mais il est essentiel « de comprendre la nature organisationnelle de notre société » pour se préparer aux crises. Comme le précise O. Borraz, il

faut reconnaître que « nous vivons dans des sociétés très organisées et que cela est devenu en soi une source de vulnérabilité ».

En somme, il apparaît que les gestionnaires de crise « doivent comprendre que ce qui fait une crise ne réside pas tant dans la nature et l'impact de l'événement déclencheur que dans sa capacité à déstabiliser un ordre existant composé d'organisations multiples, hétérogènes et souvent conflictuelles ». Il faut donc « déplacer le centre d'attention de l'événement lui-même vers le large éventail d'organisations impliquées et trouver les moyens de les coordonner »<sup>17</sup>.

 *Comprendre la nature organisationnelle de notre société*

En se préparant aux crises, les gestionnaires de crise doivent reconnaître cette multiplicité des organisations, à la fois comme une source de vulnérabilité et comme une ressource pour une réponse efficace, à la fois à court et à long terme. Dans ce contexte, le rôle pivot du RTE précédemment évoqué peut faciliter le travail de coordination et même plus largement venir « combler les vides »<sup>18</sup>, les manquements et les carences de la planification.

Parce que la capacité décisionnelle normale est affectée en temps de crise, le RTE, acteur de terrain peut « improviser »<sup>19</sup>. Placé au centre d'un réseau multi-niveaux et multi-acteurs, le RTE est à même d'assumer une position singulière dans la gestion des catastrophes naturelles.

## LA POSITION SINGULIÈRE DU RTE DANS LA GESTION DES CATASTROPHES NATURELLES

À la lumière des débats, il apparaît que cette position du RTE peut être synthétisée en trois points. En premier lieu, le RTE constitue un relais indispensable entre l'échelon central et le terrain. En second lieu, il est animateur et coordinateur d'un grand nombre d'acteurs placés à des niveaux différents pour assurer la coordination des opérations de secours et de la gestion de crise. Enfin, il est un acteur incontournable de la reconstruction et de l'après-crise. Quelle que soit la période envisagée (anticipation des risques naturels en amont / gestion du chaos / retour à la normale

en aval), la communication de crise, consistant à répondre au besoin d'information des citoyens, constitue un fil conducteur.

## Le RTE, point nodal entre l'échelon central et le terrain

Ce rôle de relais entre le centre et la périphérie se situe bien sûr à divers moments. Il s'agit dans un premier temps de réaliser des exercices en amont visant à anticiper les risques liés à la catastrophe naturelle. Comme évoqué précédemment, il existe « un devoir de l'État de secourir »<sup>20</sup>. Les États centraux jouent ainsi un rôle important de planification du risque naturel et de sa gestion (ex. plans turcs de réduction des risques sismiques TAMP-TARAP, plan CATNAT français...). Lors des débats, divers intervenants ont mis l'accent sur l'importance de ces documents qui traduisent le besoin d'anticipation des risques liés aux catastrophes naturelles et leur traduction concrète sur le terrain (planification de l'aide humanitaire...). Ces plans élaborent souvent des « scénarios locaux très précis »<sup>21</sup> qui font l'objet « d'exercices d'anticipation de crises » parfois de très grande envergure comme ce fut le cas dans le comté de Nograd en Hongrie en 2018. Il s'agissait alors de réaliser des « exercices de défense en cas de tremblement de terre »<sup>22</sup> (réunion du Comité de défense civile, installation d'hôpitaux de campagne, coordination des secours, ...).

### *Il existe un devoir de l'État de secourir*

Ces exercices permettent « d'identifier certaines carences »<sup>23</sup> et surtout d'en « tirer des leçons »<sup>24</sup>. Dans le même sens, le Gouverneur de la Province de Hainaut (Belgique) a présenté avec beaucoup de détail un plan de « prévention des déficiences du réseau orohydrographique et des inondations »<sup>25</sup>. Une réflexion proactive menée dans la Province de Hainaut a permis une cartographie des risques, une amélioration des infrastructures existantes et une meilleure sensibilisation des parties prenantes y compris dans une dimension transfrontalière (constitution de réserves citoyennes en sécurité civile, formation des élus en territoires transfrontaliers, ...).

L'importance de ces plans a été maintes fois soulignée lors des débats pour se préparer au mieux à la survenance du « chaos »<sup>26</sup>. Ils ont tous pour point commun de contenir des « dispositifs d'alerte précoce » à l'endroit des citoyens soulignant ainsi l'importance vitale de la « communication de crise »<sup>27</sup>. À titre d'exemple,

c'est le cas du dispositif d'alerte et d'information des populations « FR-Alert » français<sup>28</sup>. Déployé sur le territoire national depuis juin 2022, « FR-Alert » permet de prévenir en temps réel toute personne détentrice d'un téléphone portable de sa présence dans une zone de danger afin de l'informer des comportements à adopter pour se protéger. Dans le même sens, le « Processus Opérationnel de Communication de Crise » (POCC) mis en place dans la province d'Anvers<sup>29</sup> vise à fournir rapidement des informations, même lorsque peu d'éléments factuels sont disponibles, afin d'éviter que des informations non vérifiées ne se répandent. A l'instar des autres plans du même type, il offre une méthodologie structurée et partagée pour organiser l'information au public. Ces plans comportent tous des variantes adaptées aux risques les plus fréquents (ex. Système d'alerte norvégien pour les tempêtes<sup>30</sup>, alerte contre les inondations dans la Province de Hainaut en Belgique<sup>31</sup> et en Allemagne<sup>32</sup>, tremblements de terre en Albanie, feux de forêts en Espagne...). Il existe un besoin impérieux de diffuser et d'infuser « une culture du risque » auprès des populations. Cette information passe par le canal du RTE : « savoir trier les informations », « faire preuve de pédagogie à l'égard des citoyens pour expliquer les choses et préciser ce qu'il convient de faire et de ne pas faire » par le biais de toute une série de supports (presse, réseaux sociaux...).

La survenance d'une catastrophe naturelle peut plonger des territoires entiers dans le « chaos ». À l'occasion des débats, des catastrophes de grande ampleur ont été expliquées avec force détails (tremblements de terre de Kahramanmaraş de février 2023 en Turquie<sup>33</sup>, de la région de Korça le 1er juin 2019 en Albanie<sup>34</sup>, inondations violentes dans la région de Cantabria en Espagne en janvier 2019<sup>35</sup>, inondations massives dans le Pas-de-Calais en France durant l'hiver 2023-2024<sup>36</sup>, « tempête du siècle » en Allemagne et en France en 1999<sup>37</sup>...). Ces catastrophes, souvent lourdes en victimes et en destructions, appellent des opérations de secours massives et plus largement « une organisation de la gestion de crise ». Ceci nécessite une action conjointe des RTE et des autres acteurs locaux, régionaux et nationaux pour l'assistance aux sinistrés et la mobilisation des ressources.

## Le RTE, animateur et coordinateur des opérations de secours et de la gestion de crise

Au cœur de la tragédie issue d'une catastrophe naturelle et du « chaos », le RTE se retrouve souvent juridiquement en première ligne pour agir, animer



et coordonner un « réseau multi-acteurs » publics et privés. Il est au cœur d'un « système intégré »<sup>38</sup> comprenant parfois des acteurs européens (Task force européennes issues du Mécanisme de protection civile de l'UE, des ONG<sup>39</sup>...) mais aussi bien sûr des acteurs nationaux (issus de la Défense et de la protection civile, des militaires, des sapeurs-pompier, des équipes de santé, des agences de l'eau, des vétérinaires, des entrepreneurs de travaux publics...). Parmi ces acteurs, les universitaires et experts scientifiques (présents notamment dans les organismes centraux précités, ex. AFAD turc) jouent bien sûr un rôle crucial et le RTE doit être à même de leur venir « en appui » grâce à ses informations issues du terrain. Il s'agit d'informer le niveau central sur l'évolution de la situation, pallier les manques des plans initiaux, préparer des plans pour le lendemain ... Dans le cadre de ce réseau multi-acteurs, le travail et le partenariat avec les collectivités territoriales ont été soulignés (ex. gestion des inondations en France et en Belgique...). Des structures ad hoc sont actionnées telles que le « Centre opérationnel départemental » (COD) français qui regroupe l'ensemble des forces de sécurité, de secours, ainsi que les services de l'État et les acteurs territoriaux. Outil de gestion de crise à disposition du RTE, les décisions sont prises sur la base d'une cartographie évolutive, en soutien à la décision et des plans de gestion de crise qui donnent une base en matière de planification, que les circonstances conduisent à adapter. Des structures territoriales plus fines peuvent aussi être mises en œuvre au plus près du terrain (ex. Poste de commandement opérationnel - PCO mis en place à la mairie de Vichy lors d'un épisode de grêle très intense en juin 2022<sup>40</sup>, nomination de « 700 RTE d'appoint » en Turquie lors des tremblements de terre de 2023...).

## Une méthodologie du « processus de gestion de crise »

Il apparaît une méthodologie du « processus de gestion de crise » (ex. méthodologie « IBOBBO » dans la province d'Anvers<sup>41</sup>) qui contribue à une connaissance commune et partagée de la situation en mettant l'accent sur les étapes suivantes : collecte d'informations, jugement, prise de décision, commandement et suivi<sup>42</sup>. Ce management des risques comporte bien sûr un important volet communication.

Au cœur du chaos, le RTE est le pivot de la coordination des opérations de secours. La gestion de crise peut être parfois d'une intensité inouïe à

la mesure de la catastrophe naturelle elle-même. Les intervenants turcs de la table ronde n°1<sup>43</sup>, relatant leurs expériences personnelles lors des tremblements de terre de Kahramanmaraş du 6 février 2023, ont pu dresser une longue liste des actions entreprises dans l'urgence (recherche des survivants, installation « d'hôpitaux de campagne », évacuation des sinistrés et des décombres, coordination de travaux gigantesques occasionnés par les destructions massives, acheminement de l'aide médicale et de la nourriture par des routes de fortune, prévention des pandémies, découpage des zones sinistrées en « sous-district », désinfection des lieux, problématique des canalisations d'eau et plus largement de la gestion de l'eau potable, gestion des animaux errants, gestion des déchets,...). Très vite, les sinistrés doivent être relogés (installation de « villes sous tentes » ou « villes containers », gestion des « ayants droit » au logement...). Dans ce chaos, un soutien psychosocial dans toutes ses dimensions (psychologique, spirituel...) est également mis en place rapidement. Ce soutien passe aussi par la mise en place d'activités sociales (gestion des orphelins, des personnes désœuvrées, installation de bibliothèques, de cafétérias, de terrains de jeux, de lieux de convivialité, de groupes de sport...) et éducatives (poursuite de la scolarisation des enfants, installation de foyers étudiants, ...)<sup>44</sup>.

Outre ce tremblement de terre de grande ampleur survenu en Turquie, d'autres exemples de catastrophes naturelles ont été fournis lors des débats (ex. inondations massives dans le Pas-de-Calais en 2023-2024<sup>45</sup>, épisode de grêle intense à Vichy en 2022<sup>46</sup>...). Il apparaît toujours que le RTE doit assurer « le pilotage opérationnel » des conséquences immédiates de la catastrophe naturelle (Ex. dans le Pas-de-Calais, mise en œuvre de task forces réunies par chacun des sous-préfets d'arrondissement sous la forme de comités opérationnels pour traiter au plus près du terrain tous les sujets émergents -pompage, assurances, relogements etc.- et identifier, planifier et coordonner les travaux d'extrême urgence des cours d'eau).

La gestion de crise appelle, comme précédemment évoqué, une communication maîtrisée pour informer le public (lutte contre les « fake news », les rumeurs...) et en premier lieu les sinistrés eux-mêmes (ex. cellule téléphonique en soutien aux particuliers inondés dans le Pas-de-Calais, mise en place de « guichets uniques » facilitateurs, « Vichy solidaire » ...).

Une fois le pic de la crise, le momentum, passé, une fois assuré le pilotage opérationnel des conséquences immédiates de la catastrophe naturelle, une fois les

médias tournés vers d'autres événements, une fois les services d'urgence en partie démobilisés ou engagés sur d'autres urgences, une période plus ou moins longue commence pour accompagner sinistrés et territoires dans l'après crise et dans le retour à une forme de normalité. Il faut alors évaluer les dégâts, assister les habitants, aider les entreprises et les agriculteurs à reprendre leur activité et à compenser les pertes, remettre en route les réseaux essentiels ou encore engager les études en vue de réparer les infrastructures détruites. Cela conduit à mobiliser d'autres ressources et d'autres compétences. Le RTE est aussi un gestionnaire de l'après-crise.

### **Le RTE, acteur essentiel de la reconstruction et de l'après-crise**

L'aide à la reprise des activités normales et à la « résilience des territoires »<sup>47</sup> fait partie intégrante des missions du RTE. Ces actions ne relèvent pas toutes de l'État y compris dans un pays où l'État est très présent. Une action intense de coordination et de mobilisation est alors nécessaire pour activer l'ensemble des acteurs (ex. les assureurs...) et éviter que chacun s'en tienne à la mise en œuvre de procédures parfois longues alors que les habitants attendent des réponses rapides et, dans la situation de détresse qu'ils connaissent, ne peuvent pas toujours comprendre les délais qu'on leur impose. Il faut aussi communiquer très régulièrement sur les actions entreprises pour informer les bénéficiaires potentiels des mesures mises en place mais aussi prévenir les inévitables polémiques sur l'inaction des « pouvoirs publics », notion très large qui englobe à la fois l'État mais aussi tous les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales. En relais des actions gouvernementales et en proximité des élus et de la société civile, le RTE a naturellement « un rôle essentiel »<sup>48</sup>.

C'est le temps de la reconnaissance du caractère exceptionnel de l'événement naturel sous la forme de la mise en œuvre de la procédure de catastrophe naturelle (ex. CATNAT français). Cette procédure, initiée par les communes, fait l'objet d'une instruction en Préfecture avant transmission au Ministère. Une commission interministérielle décide de l'attribution (ou non) de cette reconnaissance, essentielle pour les dédommagements.

Ce temps est aussi marqué par un travail de coordination d'importants travaux de reconstruction (ex. de logements en Turquie aux normes parasismiques, de certains monuments endommagés comme à Vichy comportant une dimension patrimoniale exceptionnelle, des routes, des ouvrages d'art en lien avec les collectivités...) et

des actions de relogements (ex. « mobile-home » de longue durée dans le Pas-de-Calais, acquisitions d'habitations sinistrées en France via le « fonds Barnier » ...).

### **Une action intense de coordination et de mobilisation**

Il convient parfois d'élaborer un véritable « plan de résilience et de prévention avec la mise en œuvre de travaux structurants »<sup>49</sup>. À titre d'exemple, suite aux inondations dans le Pas-de-Calais, il y a eu le déploiement d'un « Comité de suivi départemental » ayant pour objectif de « coordonner les actions développées au niveau des bassins » et d'apporter des réponses à l'ensemble des problématiques engendrées par les inondations. Des travaux de grande ampleur peuvent parfois être nécessaires (ex. digues dans le Pas-de-Calais, nouvelle urbanisation en Albanie suite au séisme de 2019, modélisation des équipements et des ouvrages d'art dans le Hainaut en Belgique suite aux inondations, travaux de reforestation en Allemagne après la tempête de 1999...).

L'État doit également « faciliter » la remise en état des outils de production pour permettre la relance de l'action économique et « accompagner » les artisans, commerçants et agriculteurs dans la reprise d'activité. Les « plans de résilience » comportent aussi souvent des éléments pour « faire évoluer la gouvernance » (ex. prévention et gestion des inondations dans le Pas-de-Calais, mise en place d'une « Réserve citoyenne belge », renforcement de la coopération transfrontalière en matière d'inondations entre la Belgique et la France<sup>50</sup>, en matière de sécheresse et de gestion de l'eau entre l'Allemagne et la France<sup>51</sup>...).

.....

**Pour conclure, et à la lumière de débats très denses, il apparaît à bien des égards que le RTE est un « généraliste » du risque et en particulier du risque naturel du fait de son ancrage territorial.**

**Sa position lui confère une certaine capacité pour prévenir le risque naturel en s'y préparant mais aussi pour le gérer sur le plan décisionnel lorsque la catastrophe naturelle survient et anticiper l'évolution de la situation au plus proche des populations et des territoires ce qui constitue sa plus-value incontestable.**

.....



## NOTES

**1** Hüseyin Kürşat KIRBIYIK, Gouverneur, Vice-ministre de la santé (Turquie).

**2** Précisons, qu'à l'échelle mondiale, sous l'égide de l'organisation des Nations Unies, a été arrêté le « cadre de Sendai » qui couvre la période 2015-2030 pour la réduction des risques de catastrophes. Au niveau de l'UE, la Commission européenne a arrêté le 8 fév. 2023 une Recommandation (C(2023) 400 final) et une Communication (COM(2023) 61 final) relatives « aux objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes ».

**3** Président de l'AERTE, ancien gouverneur, Président de l'Association des gouverneurs turcs (Turquie).

**4** Süleyman ELBAN, Gouverneur d'Izmir (Turquie).

**5** Olivier BORRAZ, Directeur de recherche au CNRS, fondateur du CrisisLab, Centre de sociologie des Organisations de Sciences Po.

**6** Prof. Dr. Orhan TATAR, Directeur général du Comité de gestion des tremblements de terre-AFAD (Turquie) et Olivier BORRAZ, Directeur de recherche au CNRS (France).

**7** Modérateur : Prof. associé Selim ÇAPAR, Gouverneur et chef du Centre de recherche et d'études du ministère de l'Intérieur (Turquie).

**8** Modératrice : Laura LEGA, Préfète, cheffe du département des libertés civiles et de l'immigration (Italie).

**9** Modérateur : Laurent PREVOST, Préfet, ancien directeur général de la sécurité civile et de la gestion des risques, ministère de l'Intérieur (France).

**10** Modératrice : Anne AZAM-PRADEILLES, Administratrice civile hors classe honoraire, Experte internationale en réforme de l'administration publique (France).

**11** Eugenia GOMEZ DE DIEGO, Déléguée du Gouvernement à la

Région de Cantabria, « Gouvernance de la gestion des catastrophes naturelles en Espagne ».

**12** Nertil JOLE, préfet de la région de Korça (Albanie).

**13** Olivier BORRAZ.

**14** Idem.

**15** Ibid.

**16** Olivier BORRAZ : « un tremblement de terre en plein désert peut être un événement naturel, mais ce n'est certainement pas une catastrophe. Ce qui fait une catastrophe, c'est l'impact du phénomène initial sur le tissu social, les infrastructures, les villes, l'économie, la santé de la population, l'ordre public ».

**17** Idem.

**18** Mustafa MASATLI, Gouverneur de la province Hatay (Turquie).

**19** Dr. Osman VAROL, Gouverneur de la province Adiyaman (Turquie).

**20** Okay MEMIŞ, Gouverneur (Turquie).

**21** Sándor SZABÓ, Commissaire du gouvernement du comté de Nógrád (Hongrie).

**22** Idem.

**23** Ibid.

**24** Renato FRANCESCHELLI, Chef du Département de la Protection civile (Italie).

**25** Tommy LECLERCQ, Gouverneur de la Province de Hainaut (Belgique).

**26** Ex. par Laura LEGA, Préfète (Italie), précitée.

**27** Ce volet a fait l'objet d'une table ronde spécifique pour en souligner le caractère crucial. (Table ronde 4 « La communication de crise et les rapports avec le Gouvernement », Modératrice : Anne AZAM-PRADEILLES).

**28** Pascale TRIMBACH, préfète de l'Allier (France), « Épisode de grêle à Vichy, ville inscrite au patrimoine mondial de l'humanité :

conséquences écologiques et économiques ».

**29** Cathy BERX, Gouverneure de la Province d'Anvers (Belgique), « La communication de crise et les relations avec le gouvernement ».

**30** Tom Cato KARLSEN, Gouverneur du comté de Nordland (Norvège), « Communication de crise dans l'Arctique ».

**31** Tommy LECLERCQ, Gouverneur de la Province de Hainaut (Belgique).

**32** Frank SCHERER, Landrat du district Ortenaukreis (Allemagne).

**33** Hüseyin Kürşat KIRBIYIK, Gouverneur, Vice-ministre de la santé (Turquie).

**34** Nertil JOLE, préfet de la région de Korça (Albanie).

**35** Eugenia GOMEZ DE DIEGO, Délégué du Gouvernement à la Région de Cantabria (Espagne).

**36** Jacques BILLANT, Préfet du département Pas-de-Calais (France), « Inondations dans le Pas-de-Calais ».

**37** Frank SCHERER, Landrat du district Ortenaukreis (Allemagne).

**38** Laura LEGA, précitée.

**39** Mustafa MASATLI, Gouverneur de la province Hatay (Turquie).

**40** Pascale TRIMBACH, préfète de l'Allier (France).

**41** Cette méthode est aujourd'hui devenue un standard en Belgique en matière de procédure décisionnelle durant une situation de crise.

**42** Cathy BERX, Gouverneure de la Province d'Anvers (Belgique).

**43** Modérateur : Prof. associé Selim ÇAPAR, Centre de recherche et d'études du ministère de l'Intérieur (Turquie) ; Okay MEMIŞ, Gouverneur (Turquie) « Effets généraux des tremblements de terre et analyse de la situation » ; Mustafa MASATLI, Gouverneur de la province Hatay (Turquie), « Infrastructures, environnement et désencombrement » ; Dr. Osman

VAROL, Gouverneur de la province Adiyaman (Turquie) « Services de recherche et de sauvetage, d'abris temporaires et d'enlèvement des débris ».

**44** Fatma Turhan KESER, Gouverneure du district Perşembe (Turquie), « Services de soutien psychosocial pour les victimes du tremblement de terre ».

**45** Jacques BILLANT, Préfet du département Pas-de-Calais (France).

**46** Pascale TRIMBACH, préfète de l'Allier (France).

**47** Laurent PREVOST, Préfet (France).

**48** Idem.

**49** Jacques BILLANT, Préfet du département du Pas-de-Calais (France).

**50** Tommy LECLERCQ, Gouverneur de la Province de Hainaut (Belgique).

**51** Frank SCHERER, Landrat du district Ortenaukreis (Allemagne).







Malmö, **Suède**

*(13 - 15 avril 2023)*

# Guerre en Ukraine : impacts et opportunités

Révélatrice des vulnérabilités européennes, la guerre en Ukraine est aussi apparue comme un accélérateur de recomposition stratégique. Au printemps 2023, quatre enjeux majeurs semblaient se dégager : la solidité du soutien occidental, la gestion territoriale de l'accueil des réfugiés, les effets économiques et énergétiques du conflit et l'émergence de nouvelles réponses en matière de défense, de résilience et de souveraineté. En creux, une idée s'imposait : face à une crise durable, les représentants territoriaux de l'État jouent un rôle essentiel d'adaptation, de coordination et de stabilité.



L'objectif des Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'État (JERTE) consiste souvent à analyser les préoccupations de ses membres. Dans le contexte international tendu lié à la guerre en Ukraine<sup>1</sup>, la Suède et la Finlande voisine sont concernées «au premier chef par la question stratégique de leur intégration au sein de l'OTAN »<sup>2</sup>. C'est cette motivation profonde qui explique le choix du thème de travail de ces XXVIII<sup>e</sup> JERTE portant sur « les conséquences de la guerre en Ukraine et ses impacts dans les différents pays membres de l'AERTE ». Dans ce cadre, la ville de Malmö et sa « tradition d'accueil des réfugiés les plus divers depuis la 2<sup>nd</sup>e guerre mondiale »<sup>3</sup> est emblématique. Il apparaît d'ailleurs que la grande majorité des réfugiés d'Ukraine venus en Suède se trouvent en Scanie<sup>4</sup>.



### *Dresser un panorama de la situation internationale*

De manière innovante, ces JERTE étaient organisées sous la forme de quatre ateliers de travail interactifs et tenus de manière concomitante. Chaque atelier disposait d'un thème de travail dédié. Le groupe de travail « A » a porté sur «la perception du conflit et des risques au niveau local » (dans les médias, au niveau de la classe politique et des élections, dans l'opinion publique...)<sup>5</sup>. Le groupe « B » s'est attelé de son côté à analyser « l'impact sur les politiques nationales de défense » (la question de l'OTAN, nouvelles menaces directes et défis spécifiques pour les pays aux frontières directement menacées, préparation des populations civiles aux nouvelles menaces militaires...)<sup>6</sup>. Le groupe de travail « C » s'est focalisé sur « l'impact sur les politiques économiques et sociales » (offre de ressources énergétiques et de produits agricoles, politique touristique et liberté de circulation internationale, climat social interne...)<sup>7</sup>. Et enfin, le groupe de travail « D » s'est concentré sur « l'accueil des réfugiés ukrainiens » (hébergement, droit au travail, scolarisation, santé, retour en Ukraine...)<sup>8</sup>. Les travaux de ces ateliers ont ensuite été restitués collectivement en séance plénière sous la forme de quatre synthèses rédigées par des rapporteurs au sein de chaque atelier<sup>9</sup>. Ce processus de débat a permis d'élargir notablement la liste des thèmes abordés.

Dans un premier temps, deux experts reconnus<sup>10</sup> ont permis en séance plénière de dresser un panorama de la situation internationale liée à cette guerre de haute intensité afin de cadrer la réflexion des membres présents.

Selon Yves Doutriaux, Conseiller d'État, professeur de géopolitique à l'Université Paris-Dauphine et ancien Ambassadeur de France auprès de l'OSCE à Vienne (de 2003 à 2006), « l'invasion non provoquée » du 24 fév. 2022 est intervenue « dans un contexte ancien de tensions grandissantes entre l'Ukraine et la Russie et entre la Russie et les pays occidentaux ». Depuis plusieurs années, les relations ont été de plus en plus tendues entre la Russie et l'Ukraine : révolution « orange » de 2004 qui, pour Moscou est actionnée en sous-main par les occidentaux qui cherchaient à évincer la Russie de sa sphère d'influence ; « révolution de Maïdan » à l'automne 2013 provoquée par le refus du président Ianoukovitch, sous pression de la Russie, de signer un accord d'association avec l'UE ; la Russie s'empare de la Crimée... Dans ce contexte, l'UE et les États-Unis adoptent des sanctions politiques (exclusion de la Russie du G8) et économiques contre la Russie qui prend des « contre-mesures » économiques contre l'UE. La Russie soutient un mouvement sécessionniste dans le Donbass. La France et l'Allemagne apportent leur parrainage aux « accords de Minsk » de fév. 2015 prévoyant un cessez-le-feu dans le Donbass, des échanges de prisonniers, le retrait des armes lourdes, un « statut spécial » pour les régions de Donetsk et Louhansk, des élections sous contrôle international, le contrôle par l'Ukraine de sa frontière avec la Russie... Mais les discussions n'ont pas permis de mettre en œuvre ces accords.

De manière plus générale, on a assisté à un refroidissement des relations entre la Russie et l'Ouest depuis quelques années sous l'effet de plusieurs phénomènes (l'action de l'OTAN contre la Serbie au Kosovo en 1999 avait été contestée par la Russie – et la Chine – comme contraire au droit international ; les dirigeants russes ont vu dans les «révolutions de couleur» des mouvements soutenus par l'Ouest pour mettre en cause la présence de la Russie dans son « environnement proche », pour V. Poutine, l'élargissement de l'OTAN est « une provocation sérieuse abaissant le niveau de la confiance mutuelle »). En 2014, l'annexion de la Crimée a dégradé considérablement les relations de l'Ouest avec la Russie. Le 23 fév. 2022, V. Poutine a relevé une « menace fondamentale pour la sécurité de la Russie constituée par l'élargissement de l'OTAN vers l'Est et au rapprochement de son infrastructure militaire vers les frontières russes »<sup>11</sup>.

L'heure est désormais à la « glaciation des relations »<sup>12</sup> entre l'UE, les États-Unis et la Russie du fait des sanctions politiques (exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe, du Conseil des droits de l'homme des NU...), des sanctions économiques (10 trains de sanctions de l'UE comprenant des

sanctions générales et des sanctions individuelles pour les oligarques et personnes et entités vues comme responsables de l'invasion). Le PIB de la Russie s'est contracté de 4,5% en 2022 selon la Banque mondiale, une baisse moins forte que prévue. De son côté, l'UE aide l'Ukraine de diverses manières (accueil des déplacés avec un statut favorable de protection temporaire ; aides économiques et humanitaires ; financement par l'UE de fournitures y compris létales destinées aux forces armées ukrainiennes, « facilité européenne pour la paix » ; statut de candidat accordé à l'Ukraine par le CE du 23 juin 2022, un geste politique mais la négociation sera longue, création d'une « communauté politique européenne »).

Dr. Katarina Engberg, membre de l'Institut suédois d'études politiques européennes, a longuement évoqué « les menaces et les opportunités » potentielles du conflit ukrainien.

« *En filigrane se joue le « maintien de la solidarité occidentale »* »

Un portrait très fin de la « transformation démocratique de l'Europe » (Portugal, Grèce, Espagne...) en quelques décennies seulement a été mis en perspective avec le démantèlement soviétique et une certaine fragilisation de la Russie. Quelques décennies inédites de prospérité et de paix depuis la fin des années 1980 font d'autant plus resurgir la violence du conflit ukrainien. Mme Engberg inscrit pourtant ce dernier dans la « continuité des transitions démocratiques » des années 1970 en Europe et y perçoit une opportunité pour marquer le passage d'une « Union européenne de 27 à 35 ». Bien des interrogations restent en suspens en l'état (pays de l'Est sous influence apparaissant comme des « zones tampons »...) et plusieurs scénarios sont évoqués quant à l'issue du conflit entre l'Ukraine et la Russie présenté comme le « dernier empire non réformé en Europe »<sup>13</sup>. La « résilience de l'Ukraine » a surpris la Russie qui a dû retirer ses troupes en mai puis entre août et novembre 2022 d'une partie des territoires. Le président ukrainien veut rétablir l'intégrité des frontières de 1991 y compris le Donbass et la Crimée. Le but de guerre évolutif de Poutine reste incertain. A l'origine, il s'agissait de provoquer un changement de régime à Kiev, puis d'annexer quatre oblasts. Aujourd'hui il s'agit d'une guerre contre l'occident<sup>14</sup>.

Selon Y. Doutriaux, quatre scénarios peuvent émerger. Le premier d'entre eux réside en une

guerre qui se prolonge pour aboutir « à un conflit gelé » à l'instar de nombreux conflits dans le monde. La Russie dispose d'une population importante et, en dépit des sanctions, de ressources qui restent significatives, avec la complicité de la Corée du nord, de l'Iran et de manière plus prudente de la Chine. De son côté, l'Ukraine, avec l'aide des occidentaux, reste déterminée à l'offensive. Le 2<sup>nd</sup> scénario procède d'une « extension du conflit » par la Russie contre les pays de l'OTAN en faisant appel à la panoplie de la guerre hybride. Mais les pays de l'OTAN se sont dotés de moyens de cyberdéfense. L'UE a mis en œuvre une politique visant à se passer de la Russie pour son approvisionnement énergétique tandis que le prix du gaz est retombé à son niveau de 2021. Un 3<sup>e</sup> scénario réside en un « effondrement du régime » de Poutine. Il reste que des prétendants à sa succession seraient tout aussi nationalistes sinon davantage. On constate une relative apathie de la population, les opposants ayant été muselés ou partis à l'étranger. Enfin, on peut envisager à terme un « accord de paix » assorti de garanties à long terme pour la sécurité de l'Ukraine et de la Russie.

En filigrane se joue aussi bien sûr le « maintien de la solidarité occidentale » dans la durée aussi bien sur les plans financier (soutien UE d'environ 50 milliards d'€, soutien US ...), économique (conséquences sur les marchés agricoles, énergétiques, montée de l'inflation...), militaire et sociétal (accueil des réfugiés, reconstruire une capacité de « défense civile », directive UE sur la « résilience des entités critiques...)<sup>15</sup>. Le conflit ukrainien a bien sûr des répercussions majeures sur le contexte mondial. Les pays occidentaux sont « sur le pied de guerre »<sup>16</sup>. La Chine devient un acteur mondial de premier plan, et considère avec la Russie que l'Occident est entré en déclin pour diverses raisons.

A terme, une intégration très progressive de l'Ukraine dans l'UE est envisageable (intégration « technique » en cours avec le réseau électrique, économique avec le coût de la reconstruction...). Ceci induira des évolutions profondes aussi bien en Ukraine (élimination de la corruption...) qu'au sein de l'UE (modification de la structure du budget européen...) elle-même. Dans ce contexte, l'évolution de la Russie, qui n'a toujours pas connu de véritable transition démocratique depuis les années 80, reste incertaine.

De cette situation internationale en tension, porteuse de nombreuses incertitudes, une problématique émerge : dans quelle mesure la guerre en Ukraine impacte nos pays, mais aussi dans quelle mesure, peut-elle aussi, être porteuse

d'opportunités qu'il reste à identifier ? Les RTE, acteurs de terrain, ont bien sûr été mobilisés de diverses manières dans ce contexte.

## IMPACTS DU CONFLIT UKRAINIEN

Les conséquences humaines et matérielles de ce conflit sont très graves. Outre les dizaines de milliers de victimes directes du conflit, on dénombre plus de 7 millions de réfugiés ukrainiens qui ont été accueillis en Europe.

### Accueil des réfugiés, entre efficacité et improvisation

Cet accueil a surtout été assuré par la Pologne. L'Italie a accueilli 170 000 réfugiés ukrainiens, la France, environ 115 000, et plus de 6 000 ont été accueillis dans le seul canton de Vaud en Suisse qui compte 800 000 habitants. Près de 9 Européens sur 10, sont favorables à l'accueil des réfugiés ukrainiens<sup>17</sup>.

Au sein de l'UE, la directive européenne 55 du 20 juillet 2001 « relative à la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées »<sup>18</sup> a été mise en œuvre pour la première fois. Elle instaure un dispositif pour faire face à un afflux massif, dans l'UE, de ressortissants étrangers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine notamment en raison d'une guerre. Elle met en place « une protection immédiate et temporaire pour ces personnes déplacées » et assure un équilibre entre les efforts consentis par les États membres de l'UE pour accueillir ces personnes. En revanche, elle ne prévoit pas la répartition obligatoire des demandeurs d'asile entre les États membres.

 *Un fort élan de solidarité tous azimuts*

À titre liminaire des travaux du groupe « D »<sup>19</sup>, le soutien de FRONTEX aux États membres a été souligné notamment en termes d'information consolidée sur les flux. Le déploiement du corps européen en Roumanie a également été explicité.

Sur le terrain, le rôle des préfets dans l'accueil des réfugiés a été central et déterminant en liaison avec les collectivités territoriales et particulièrement les communes (hébergement, création de centres d'accueil avec l'aide de l'État, aides financières...). En Suisse, tous les ukrainiens ont été accueillis « sans contingentement », des organismes propres ont été mis en place, des permis « S » ont été délivrés...

En pratique, l'accueil des réfugiés a été marqué aussi par un foisonnement d'initiatives privées bénévoles (citoyens, associations, foyers privés, ...) démontrant un fort élan de solidarité tous azimuts (en termes d'hébergements, d'intégration scolaire et professionnelle...). Les travaux du groupe « D » attestent de cela. Il apparaît pour l'instant un soutien sans faille sur le front des opinions publiques en Europe (Cf. synthèse du groupe « A ») sur la question de l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Pourtant, des points de tension apparaissent et notamment au niveau local. La « protection temporaire » (santé, école, travail...) offerte aux « personnes déplacées » (Directive 2001/55/CE précitée) permet aux réfugiés ukrainiens d'obtenir une différence de traitement qui aboutit à la création « de réfugiés à deux vitesses » perçus parfois comme une discrimination par les réfugiés d'autres nationalités. Par ex. en Suisse, la gratuité des transports publics offerte un temps aux réfugiés ukrainiens a été source d'intenses polémiques. Des tensions sont apparues également sur la question du logement dans le cadre d'un marché qui est déjà fort tendu. Des tensions sont signalées aussi dans la population également en lien avec l'intense sollicitation de « la milice » (service de protection civile) sur la question ukrainienne.

Toute une série de questions liées à la durée commence à se poser (mobilité des Ukrainiens eux-mêmes, question des mineurs, études secondaires et supérieures...).

### Impacts économiques et énergétiques / Problématique des opinions publiques

Le risque de lassitude de l'opinion dans la durée est réel (Cf. synthèse du groupe de travail « A »<sup>20</sup>). Et ce d'autant que ce conflit a des conséquences économiques et énergétiques en Europe touchant directement le pouvoir d'achat des citoyens européens dans leur quotidien. On a assisté à une forte augmentation des prix de l'énergie dès avant l'invasion et des matières premières (céréales, engrais, ...) frappant ainsi des économies sortant à peine de la crise du Covid. Les répercussions du conflit en Ukraine sur le marché agricole en Europe et dans le monde sont importantes. Les discussions ont mis en lumière les risques liés aux différences d'exigences entre l'Ukraine et les producteurs européens, ainsi que l'influence de la perception des taxes douanières sur le marché des céréales<sup>21</sup>.

Pour autant, les politiques de sanctions économiques et financières mises en place contre la Russie par l'UE sont plébiscitées. En effet, près de 8 Européens interrogés sur 10 soutiennent ces sanctions, aussi bien en Pologne, en Espagne, en Irlande, en Suède et en Allemagne. En France, le soutien est légèrement plus timide puisque seulement 7 Français sur 10 adhèrent à ces sanctions. Aussi, il est intéressant de constater que le degré d'empathie envers l'Ukraine apparaît aligné sur l'activisme diplomatique et l'intensité du soutien à la cause ukrainienne des gouvernements de chaque pays.

## *La Russie a surestimé sa capacité de nuisance*

Les livraisons d'armes ont été bien accueillies par les Européens avec des taux d'approbation de l'ordre de 80 % pour les Polonais et les Suédois. Un peu moins en France et en Allemagne, avec un taux d'adhésion de 50 à 60 %, mais cette position s'explique aussi par le fait que ces deux pays sont éloignés géographiquement de la Russie et donc se sentent moins en danger. Il n'y a pas eu d'érosion du soutien aux Ukrainiens comme le rêvaient les affidés prorusses qui annonçaient un effondrement de l'Occident avec l'arrêt des exportations russes de gaz et de pétrole. Il n'y a pas eu de pénuries, pas de colère sociale, ni de retournement de l'opinion publique. La Russie a surestimé sa capacité de nuisance. Ainsi, l'offensive russe s'avère être un échec dans la bataille de l'opinion<sup>22</sup>. La synthèse du groupe de travail « A » évoque clairement cet aspect.

On peut relever également à la lumière des travaux de ce dernier que le conflit a fait l'objet d'une très intense couverture médiatique dans l'ensemble de nos pays. Il a suscité une forte « émotion » dans toute l'Europe (nombreuses manifestations de solidarité, élan humanitaire...) avec en filigrane la question démocratique.

Néanmoins, à ce stade, une évolution de l'opinion reste possible, elle pourrait venir d'une certaine « lassitude » vis-à-vis d'un conflit qui s'inscrit dans le temps et nourrit l'inflation (en particulier de l'énergie)<sup>23</sup>. De surcroît, d'un pays à l'autre des interrogations surgissent dans l'opinion et dans les médias (la « peur du futur », problématique des stocks de gaz, des risques de coupure d'électricité, question de la nature des armes fournies à l'Ukraine pour ne pas « trop provoquer la Russie » présente dans quasiment l'ensemble des pays, perception du risque nucléaire, problématique de la neutralité suisse en lien avec la réexportation d'armes vers l'Ukraine, question des avoirs russes

dans les banques suisses, résurgence de la question des « abris atomiques » en Suisse, existence d'un courant russophile en France, risque politique avec la montée des populismes...). D'ores et déjà, il a été relevé un tassement du traitement médiatique du conflit ukrainien y compris sur les réseaux sociaux.

## Impacts géopolitiques

Les exposés et la synthèse du groupe de travail « B »<sup>24</sup> ont clairement exposé la problématique des « frontières critiques » en Europe avec la Russie. Il s'agit là de zones à forts risques géopolitiques. Plus précisément, six frontières ont été explicitées (la frontière russo-finlandaise longue de 1300 km ; les pays baltes ; le corridor de Suwałki reliant l'oblast de Kaliningrad ; les îles de Gotland ; la frontière ukrainienne ; la Moldavie et la Transnistrie).

Dans ce cadre, bien des sujets ont fait l'objet d'exposés fort précis (question des patrouilles, des clôtures, des îles démilitarisées d'Åland, problématique de la sécurité de Stockholm, les enjeux pour la Pologne 18<sup>e</sup> puissance militaire du monde, la situation en Lituanie, en Biélorussie ...).

Au final, il apparaît bien sûr que le contexte est porteur de risques importants. Pourtant, des opportunités existent.

## SAISIR LES OPPORTUNITÉS

Le conflit ukrainien porte en germe de nombreuses évolutions. Il a permis un renforcement de l'OTAN (Cf. synthèse du groupe de travail « B ») en voie d'élargissement à la Suède et la Finlande. Mais, la guerre produit aussi un effet sur le thème de « l'autonomie stratégique » dans le sens du renforcement de l'Europe de la défense. L'UE a adopté une « boussole stratégique » en mars 2022 et finance par la « facilité de consolidation de la paix » des armes létales destinées à l'Ukraine et des formations de militaires ukrainiens. Les États membres de l'UE fournissent des armes de plus en plus « offensives » (chars...).

La « boussole », cherchant à apporter une réponse aux défis stratégiques, recommande une réaction coordonnée face aux cyberattaques, des mesures préventives et des sanctions contre leurs auteurs. L'Union doit aussi lutter contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérences menées depuis l'étranger dont la Russie dans le cadre de sa guerre hybride (préparation des populations au regard des nouvelles menaces...). Les risques et menaces dans l'espace sont également pris en compte<sup>25</sup>.



Ce conflit peut être « une opportunité pour l'Europe de se réveiller géopolitiquement »<sup>26</sup>. La plupart des pays présents lors de ces JERTE (Allemagne, France, Roumanie,...) connaissent de fortes hausses de leurs budgets militaires en rupture avec l'atonie qui marquait les décennies précédentes (Cf. synthèse du groupe de travail « B »<sup>27</sup>).



### *Lutter contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérences*

Les remarques conclusives de ce groupe de travail font état de l'importance donnée à l'information du public dans le contexte actuel. L'accent est également mis sur les enjeux de la « préparation et de la défense civile » et sur la nécessité de « créer des réseaux entre pays européens démocratiques » dans un « esprit de défense » autour de « valeurs partagées ».

### Résilience

Il a également été évoqué, plus spécialement dans le groupe de travail « C », que cet épisode de la guerre en Ukraine pouvait servir de tremplin à de profondes évolutions de nos pays en matière énergétique et économique<sup>28</sup>.

Les 12 objectifs du « Plan de résilience économique et sociale » mis en place par la France (bouclier tarifaire, programme France Relance ...), ainsi que les résultats positifs constatés ont été analysés. Lors des échanges, le programme France 2030 a été évoqué, avec pour objectif de renforcer la souveraineté en favorisant la relocalisation des productions industrielles (souveraineté agricole, alimentaire ...). Plus globalement, il est possible de tirer parti de la situation pour développer des solutions pragmatiques plus pérennes en matière de production alimentaire par ex.

En matière de politique énergétique, la guerre en Ukraine a eu pour effet une amélioration de la coordination (des importations de gaz, du mode de calcul du prix de l'électricité, relance du nucléaire...)<sup>29</sup>. Elle a aussi permis de sortir d'une certaine « naïveté » en ce domaine marqué par une dépendance envers des pays tiers et par un manque global de préparation quant aux risques de pénuries énergétiques ou autres. On peut ici évoquer le rôle du RTE suisse dans la mise en place

des « plans de continuité d'activité » (PCA) visant à formaliser le fonctionnement de chaque institution en charge de tâches publiques afin de garantir les services essentiels en cas de pénurie d'énergie. Il en est de même dans la mise en place de « points de rencontre d'urgence » qui permettent à la population d'accéder rapidement aux différents services d'urgence en cas de coupure des moyens de communication habituels.

Ces XXVIII<sup>e</sup> Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'État ont été l'objet d'intenses « discussions éclairées »<sup>30</sup>. Suite à l'offensive russe en Ukraine en fév. 2022, il apparaît que bien des menaces ont surgi dans nos sociétés. Les conséquences politiques, économiques, énergétiques ou encore sociétales sont immenses. Pourtant, passé l'état de sidération et à l'image de la résilience ukrainienne elle-même, nos sociétés sont à même de saisir des opportunités et de démontrer par là une capacité certaine d'adaptation.



## NOTES

**1** Anneli Hulthén, Gouverneure du comté de Scanie (Suède).

**2** Pierre-Etienne Bisch, Secrétaire général de l'AERTE.

**3** Katrin Stjernfeldt Jammeh, Maire de Malmö (Suède).

**4** Anna Jähnke, Vice-gouverneure et présidente du comité de développement régional (Suède).

**5** Présidente : Florence Siegrist, Préfète, Riviera-Pays-d'Enhaut (Suisse).

**6** Présidente : Anne Azam-Pradeilles, administratrice civile hors classe honoraire, experte internationale en réforme de l'administration publique (France).

**7** Président : Gérard Gavory, Préfet de la Vendée (France).

**8** Président : Denis Mathen, Gouverneur de la province du Namur (Belgique).

**9** Rapp. du groupe « A » : Eric Freysselinard, Préfet, Directeur de l'Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur (France) ; Rapp. du groupe « B » : Marko Pukkinen, Directeur général, Agence administrative régionale de l'État pour la Finlande occidentale et intérieure (Finlande) ; Rapp. du groupe « C » : Roland Berdoz, Préfet du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut, Canton de Vaud (Suisse) ; Rapp. du groupe « D » : Fabrice Leggeri, Haut fonctionnaire (France).

**10** Dr. Katarina Engberg, conseillère principale à l'Institut suédois d'études politiques européennes et ancienne directrice des bureaux du gouvernement suédois au ministère de la Défense puis au cabinet du Premier ministre. Yves Doutriaux, Conseiller d'État, maître de conférences en droit public et management public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et professeur de géopolitique à l'Université Paris-Dauphine. Il a également été Ambassadeur de France auprès de l'Organisation

pour la sécurité et la coopération en Europe à Vienne (2003 à 2006).

**11** Cité par Y. Doutriaux.

**12** Idem.

**13** Dr. Katarina Engberg.

**14** Y. Doutriaux.

**15** Dr. Katarina Engberg.

**16** Idem.

**17** Rapp. du groupe «A» : Eric Freysselinard.

**18** Directive 2001/55/CE du conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, L 212/12, JOCE du 7.8.2001.

**19** Rapp. du groupe «D» : Fabrice Leggeri.

**20** Rapp. du groupe « A » : Eric Freysselinard.

**21** Rapp. du groupe « C » : Roland Berdoz.

**22** Rapp. du groupe « A » : Eric Freysselinard.

**23** Idem.

**24** Rapp. du groupe « B » : Marko Pukkinen.

**25** Yves Doutriaux.

**26** Dr. Katarina Engberg.

**27** Rapp. du groupe «B» : Marko Pukkinen.

**28** Rapp. du groupe «C» : Roland Berdoz.

**29** Yves Doutriaux.

**30** Ola Melin, Gouverneur adjoint du comté de Scanie (Suède), modérateur de ces XXVIII<sup>e</sup> JERTE.





Florence, *Italie*

*(28 - 30 octobre 2021)*

## **Le rôle des RTE dans la sécurité des villes d'art et la protection du patrimoine**

### **Le rôle des RTE dans la gestion de la crise du Covid-19**

Qu'il s'agisse de préserver un héritage commun ou de faire face à une crise majeure, les représentants territoriaux de l'État jouent un rôle essentiel de structuration, d'adaptation et de maintien de la confiance des populations. Si la protection du patrimoine fait ressortir des impératifs de sécurité, de coordination, d'arbitrage et de cohésion, la crise du Covid-19 – par son ampleur et sa brutalité – a mis en lumière la nécessité d'un État capable d'agir rapidement, de maintenir la continuité publique et de concilier protection collective et libertés.



Comme souvent, l'objectif des JERTE est de suivre les évolutions sociétales<sup>1</sup> et à travers elles, l'évolution du rôle des représentants territoriaux de l'État (RTE) à la manière d'une « agora », c'est-à-dire « un espace de dialogue sans préjugés »<sup>2</sup>. Il s'agit d'apprécier la marge de manœuvre dont bénéficient les RTE au sein de nos sociétés complexes et « fragmentées »<sup>3</sup>. Plus précisément, comment jouent-ils leur rôle de « relais entre le centre et la périphérie »<sup>4</sup> en vue d'œuvrer à la cohésion sociale ?

Deux thèmes avaient été choisis pour ces 27<sup>e</sup> JERTE. Un premier portant sur « la sécurité des villes d'art et la protection du patrimoine », un thème ne figurant pas de prime abord au menu des compétences régaliennes. Pourtant, à la lumière des échanges fort denses, on note une mobilisation transversale des pouvoirs publics européens sur cette thématique.

Et un second thème, en lien direct avec l'actualité mondiale, abordant le « rôle des RTE dans la gestion de la crise du Covid-19 » étudié plus spécifiquement sous l'angle de la question délicate de la conciliation des libertés avec la sécurité sanitaire.

Pour traiter ces deux thèmes, deux sessions ont été nécessaires pour appréhender les marges de manœuvre fort variables dont bénéficient les RTE.

## Le rôle des RTE dans la sécurité des villes d'art et la protection du patrimoine

Deux points fondamentaux ont été mis en exergue. Tout d'abord, les interventions successives ont permis de brosser un portrait de la variété des défis à relever et des multiples enjeux liés aux questions patrimoniales. Il apparaît ensuite, que le rôle du RTE dans cet écosystème du patrimoine culturel et naturel, peut être qualifié de « structurant ».

### DÉFIS ET ENJEUX DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE

Les débats ont clairement mis en avant le fait que le « patrimoine » constitue à la fois un héritage et un élément fondamental de notre mémoire « individuelle et collective »<sup>5</sup>. Le patrimoine

représente « une valeur collective représentative de l'identité nationale »<sup>6</sup>. Le patrimoine « apparaît de plus en plus comme un facteur de développement économique, de cohésion sociale et de maintien d'un équilibre territorial »<sup>7</sup>.

Il constitue également un élément clé de développement durable<sup>8</sup> et revêt un fort enjeu « d'inclusion sociale »<sup>9</sup>. Il est source d'identité et de cohésion<sup>10</sup>. De façon plus spécifique, la préservation et la « jouissance » des sites patrimoniaux présentent une « dimension sociale » entendue comme un élément de « fierté » locale<sup>11</sup>.

*Une valeur collective représentative de l'identité nationale*

La protection du patrimoine constitue d'abord une notion juridique<sup>12</sup>. Cela se traduit sur le plan normatif par l'inscription de nombreux sites sur des « listes spécifiques » à travers des politiques de « labélisation » fort diverses qui ont eu tendance à se multiplier ces dernières années (« Petites Villes de demain » en France, ...).

La notion de patrimoine est bien entendu très présente sur la scène internationale<sup>13</sup> à travers notamment les conventions culturelles de l'UNESCO. Il s'agit là « d'outils normatifs puissants »<sup>14</sup> fort variés destinés à soutenir les États dans leurs choix et à promouvoir la paix, la culture, le dialogue interculturel ou encore rassembler autour de valeurs humanistes. La dialectique « culture / développement durable » apparaît comme une force de transformation de nos sociétés.

Des propos fort riches ont été développés sur le « patrimoine mémoriel ». Ce dernier se présente comme « fer de lance de l'esprit national » mais il apparaît également à bien des égards comme un « vecteur de coopération pour l'avenir » sur la scène internationale (ex. de l'Ossuaire de Douaumont). Il a été démontré aussi une certaine « réticence »<sup>15</sup> à inscrire des patrimoines, des sites liés à un conflit (exception faite d'Auschwitz et d'Hiroshima).

Pour approfondir les travaux, il était nécessaire de mieux appréhender la notion même de « sécurité du patrimoine ». Il a ainsi été démontré la grande « polysémie » de ce terme<sup>16</sup>. Depuis les années 70, ce concept de sécurité tend à glisser vers les notions de « sauvegarde », de « conservation » et de « prévention » (préserver l'intégrité du bien face aux calamités naturelles ; sécurisation des « villes d'art » face aux menaces d'incendies, de terrorisme...).

## LE RÔLE « STRUCTURANT » DU PRÉFET EN MATIÈRE PATRIMONIALE

Le RTE est un « acteur et un partenaire » de l'action patrimoniale<sup>17</sup> en premier lieu sur le terrain de la sécurité. Il contrôle en permanence les conditions d'accueil du public, avec une vigilance particulière sur les sites accueillants des flux importants dans des espaces contraints. Cette vigilance est renforcée en cas de menace particulière, de nature terroriste, par exemple ou en cas de cérémonie ou de manifestation sur la voie publique. Il est appelé à s'engager au premier rang pour conduire un véritable plan de coordination des initiatives en matière de maintien de l'ordre public : gestion des flux de visiteurs, organisation des grandes cérémonies, harmonisation des différents acteurs de la sécurité (collectivités territoriales, militaires...) à travers parfois des conventionnements voire la mise en place d'outils juridiques tout à fait spécifiques. Sur ce point le témoignage apporté au sujet de la sécurité du Mont Saint-Michel<sup>18</sup> a été emblématique.

Le RTE est amené également à élaborer et à coordonner une « planification » d'urgence pour la protection des biens<sup>19</sup>. En un mot, il s'agit d'intégrer le patrimoine dans la « culture du risque » (ex. mise en place d'un « bouclier bleu » pour le château de Freÿr en Belgique<sup>20</sup>).

“ *Un arbitrage de l'État s'impose* ”

La dimension environnementale de cet ordre public a été soulignée à plusieurs reprises. Le RTE veille à la « protection des sites sensibles ». Il s'agit tout d'abord de préserver la biodiversité (château de Freÿr en Belgique<sup>21</sup>, château d'If à Marseille...) mais aussi de savoir développer des sources d'énergies renouvelables (éoliennes, panneaux solaires...) aux abords des sites remarquables en trouvant des solutions idoines pour ne pas « dénaturer » les sites. Le RTE joue également un rôle central pour la délivrance des autorisations exigées par la législation de protection des monuments historiques et notamment les autorisations de travaux (ex. de la Cité internationale de la langue française abritée au château de Villers-Cotterêts).

Parce que l'impératif de conservation du patrimoine peut entrer en conflit avec certaines autres politiques publiques (mutation énergétique,

habitat, développement des infrastructures...), un arbitrage de l'État s'impose. Le RTE est ainsi associé à des choix territoriaux sur le terrain patrimonial, en collaboration avec l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

Parce que la charge d'entretien du patrimoine est globalement de plus en plus lourde, et ce d'autant que la notion de patrimoine n'a cessé d'évoluer dans le sens de l'extension, de nouveaux modèles économiques, appuyés sur des modes de financement différents sont nécessaires. C'est ainsi qu'en usant de sa « magistrature d'influence »<sup>22</sup>, le préfet participe à la coordination de l'action des collectivités territoriales et des partenaires aussi bien publics que privés à travers des « COPIL » réunis en préfecture (ex. à propos de la Cité de Carcassonne ou encore de l'abbaye de Cluny).

Lorsqu'un monument se situe au cœur d'une pluralité d'enjeux, impliquant une pluralité d'acteurs, le préfet a vocation « à assurer la coordination de l'ensemble ». Il peut jouer un rôle « précieux »<sup>23</sup> « d'impulsion et de conviction lorsqu'une situation particulière l'exige au plan local ».

En conclusion, de cette première session, il est apparu que le RTE est donc « bien au quotidien un acteur à part entière de l'action patrimoniale »<sup>24</sup>. Il apparaît pleinement légitime à agir sur ce terrain très symbolique de la sécurité du patrimoine et il bénéficie de marges de manœuvre fortes diverses. Clairement, cette action publique patrimoniale fournit au RTE des capacités d'initiative supplémentaires pour construire des choix territoriaux en lien avec les autres acteurs locaux.





## Le rôle des RTE dans la gestion de la crise du Covid-19

Face à une crise d'une ampleur inédite, il apparaît que les États ont mobilisé leurs réseaux territoriaux avec une exigence renouvelée<sup>25</sup> à la fois pour « incarner » l'exercice de l'action publique et assurer pleinement la « permanence de l'État »<sup>26</sup> mais aussi pour associer l'ensemble des acteurs locaux et en premier lieu les élus locaux en vue d'apporter une réponse lisible, cohérente, opérationnelle et proportionnée.

À la lumière des témoignages réunis à l'occasion de cette seconde session, plusieurs enseignements. Tout d'abord, le RTE joue un rôle « pivot » en cas de crise majeure. Cette pandémie a été l'occasion d'une « réhabilitation de l'État au niveau territorial » mais ce dernier doit relever le défi de la crise de confiance vis-à-vis des institutions.

### LE RTE, « PIVOT » EN CAS DE CRISE MAJEURE

Seul le réseau territorial étatique dispose de la réactivité et des outils adaptés pour répondre aux exigences d'une telle gestion de crise<sup>27</sup>. Il a fallu « camper un État agile »<sup>28</sup> à même d'être « opérationnel très rapidement »<sup>29</sup>. Un des enjeux fut de prendre des « décisions uniformes »<sup>30</sup> et d'identifier les solutions pragmatiques favorables à une certaine continuité de la vie en période de confinement. Pour cela, la mise en place de « groupes de coordination »<sup>31</sup> en Finlande, de « conseils de crise » en Norvège ont été précieux.

 *Des réponses équilibrées, adaptées et lisibles*

Les RTE se sont retrouvés pleinement dans le rôle de « pivot » pour actionner l'ensemble du réseau territorial de l'État (armée, ARS, services de l'Éducation, ...) et les acteurs locaux publics et privés<sup>32</sup>. Dans ce contexte, les RTE ont pleinement développé leur « magistrature d'influence », souvent qualifiée de « décisive » pour apporter en lien avec les acteurs locaux des réponses

« équilibrées, adaptées et lisibles »<sup>33</sup> (collaboration avec les communes et leurs élus, les partenariats avec les entreprises locales en particulier à travers la production de gel hydroalcoolique, ou encore l'usage des réseaux sociaux pour répondre aux questions de la population)<sup>34</sup>.

Des relations institutionnelles fortes se sont nouées, « le couple Préfet-Maire » en France, « Gouverneur de Comté-municipalités » en Norvège, « District-région » en Finlande... Le rôle majeur des sous-préfets d'arrondissement dans une logique de proximité a également été souligné<sup>35</sup>. La qualité de la communication et la concertation ont été décisives envers les acteurs économiques, les acteurs associatifs, les syndicats... Par la suite, la montée en charge des campagnes vaccinales et la mise au point de stratégies diverses (déconfinements, lutte contre les clusters à Anvers, passage de la gestion de crise à la gestion du risque...) illustrent pleinement également cette nécessité de la concertation avec les acteurs locaux<sup>36</sup>.

De manière fondamentale, il apparaît que la crise a contribué à faire bouger les lignes en matière de « production de consensus territoriaux »<sup>37</sup>.

### UNE « RÉHABILITATION » DE L'ÉTAT TERRITORIAL

Il apparaît que la proximité de l'État territorial, incarné par le RTE, avec les acteurs locaux, la société civile, le besoin d'écoute des populations, la recherche de solutions pragmatiques ont certainement conforté la légitimité de l'État qui a pu être émoussée par cette situation<sup>38</sup>.

En situation exceptionnelle, le « rapport humain » est une ressource. En ce sens, l'incarnation de l'État par le RTE constitue un atout majeur pour produire de la cohérence dans l'action publique. La qualité du dialogue permanent avec l'ensemble des partenaires territoriaux (élus, acteurs économiques...) a été centrale pour « tenir ensemble » et favoriser l'acceptabilité des mesures sanitaires<sup>39</sup>. Le RTE s'est retrouvé partout en première ligne face aux citoyens notamment. À lui notamment la charge de répondre aux demandes d'information de la population et d'expliquer les décisions de l'État alors que se développaient des positions hostiles aux politiques sanitaires<sup>40</sup>.

Cette acceptabilité a sans doute été favorisée par une adaptation à la crise et des restrictions proportionnées et applicables à l'ensemble du territoire, dans une logique d'équité et de

différenciation<sup>41</sup> surtout. À la faveur de cette crise, l'ancrage économique territorial de l'action de l'État a pu également paraître restauré (aides économiques en France, vigilance renforcée en Italie pour éviter une pénétration du crime organisé dans le tissu économique ...)»<sup>42</sup>.

## « Rétablir la confiance dans la parole publique »

Dans ce contexte difficile, les RTE ont sans doute pu consolider la dimension transversale et interministérielle de leur action en tissant une relation directe et privilégiée avec l'ensemble des parties prenantes (mise en œuvre du Plan de relance, des politiques publiques économiques,...) selon une logique de subsidiarité et d'expérimentation.

Il en ressort une certaine « résilience », une capacité plus affirmée pour réagir aux situations difficiles. Dans l'ensemble de la Francophonie, le constat d'un appel croissant à l'État en situation de crise a été dressé<sup>43</sup>. En un mot, cette crise signe un certain « retour de l'État »<sup>44</sup> et à travers lui, le RTE est essentiel pour faire « le lien entre le centre et la périphérie ».

La dernière table ronde fut consacrée à la délicate question de la conciliation des libertés avec la sécurité sanitaire pendant la Covid-19. De manière plus prégnante, c'est la problématique de la durée de cette crise qui rend plus difficile l'équilibre entre les libertés publiques et individuelles et la proportionnalité des mesures sanitaires<sup>45</sup>.

Il a été souligné les difficultés à prendre des mesures drastiques en matière de liberté en ayant en toile de fond la « société de la désinformation »<sup>46</sup>. L'adhésion des citoyens aux normes édictées<sup>47</sup> doit être recherchée mais elle est difficile. Il s'agit plus fondamentalement de relever le défi d'une « crise de confiance » vis-à-vis des institutions<sup>48</sup> et vis-à-vis de la « parole publique »<sup>49</sup>.

En conclusion, plusieurs enseignements peuvent être tirés à la faveur des interventions fort riches qui se sont succédées. Il apparaît, en filigrane, que cette pandémie a été l'occasion dans tous les États européens d'une très intense activité normative. Ensuite, un constat presque paradoxal peut être posé. Si cette crise signe un certain « retour de l'État », un « État relégitimé »<sup>50</sup> au niveau territorial, il apparaît également que se pose désormais la question de rétablir la confiance dans la parole publique. Il s'agit de « travailler à restaurer le lien social et la confiance du citoyen envers les institutions »<sup>51</sup>.





## NOTES

**1** Pierre-Etienne Bisch, Secrétaire général de l'AERTE.

**2** Ignazio Portelli, Préfet, Président de l'ANFACI et de l'AERTE.

**3** Renato Saccone, Préfet.

**4** Laura Lega, Préfète, Chef du département du service d'Incendie, de Secours Public et de Protection Civile du Ministère de l'Intérieur, Secrétaire générale de l'ANFACI.

**5** Pascale Trimbach, Préfète de la Meuse, « Le patrimoine mémoriel dans le département de la Meuse »

**6** Philippe Belaval, Président du Centre national des monuments historiques, « Le représentant de l'Etat dans le territoire, acteur et partenaire de l'action patrimoniale. L'ex. français du Centre des monuments nationaux ».

**7** Idem.

**8** Ana Luiza Massot, Directrice du Bureau régional de l'UNESCO pour la science et la culture en Europe, Venise. « Les conventions culturelles de l'UNESCO : le cadre multilatéral le plus avancé pour la protection du patrimoine culturel et naturel ».

**9** Gérard Gavory, Préfet de la Manche, « La sécurité du Mont Saint-Michel »

**10** Ana Luiza Massot.

**11** Eike Schmidt, Directeur de la Galerie des Offices, président du Conseil d'administration du Fondo Edifici di Culto.

**12** Pascale Trimbach.

**13** Et plus récemment depuis 2007, sur la scène européenne.

**14** Ana Luiza Massot.

**15** Pascale Trimbach.

**16** Lorenzo casini, Professeur ordinaire de droit administratif à l'École pour les études avancées IMT de Lucca et Chef de cabinet au Ministère de la Culture, « La sécurité du patrimoine culturel ».

**17** Philippe Belaval.

**18** Gérard Gavory, Préfet de la Manche, « La sécurité du Mont Saint-Michel ».

**19** Christian Hebrant.

**20** Antoine Brismé.

**21** Denis Mathen, Gouverneur de Namur – Christian Hebrant, « Le château de Freÿr et ses jardins, patrimoine majeur de Wallonie ».

**22** Christian Hebrant.

**23** Philippe Belaval.

**24** Idem.

**25** Hermann-Josef Klüber, Regierungspräsident de Cassel, Land de Hesse. La lutte contre la pandémie en Allemagne – défis fédéraux et solutions communes avec l'ex. de la mise en place des centres de vaccination.

**26** Pierre N'Gahane, Préfet de la Marne, « Le rôle de l'Etat local dans la gestion du Covid-19 ».

**27** Idem.

**28** Laura Lega.

**29** Saffet Arkan Bedük, Président de l'association des Gouverneurs turcs, « Les RTE dans la lutte contre le Covid-19 en Turquie ».

**30** Cathy Berx, Gouverneure d'Anvers, Le rôle de l'Etat pendant la pandémie et la vague à Anvers : approche supra-locale d'une résurgence locale de la pandémie ».

**31** Terttu Savolainen, Directrice générale de l'Agence administrative régionale de l'Etat pour le Nord de la Finlande, « La lutte contre le virus Covid-19 au niveau régional ».

**32** Saffet Arkan Bedük.

**33** Pierre N'Gahane.

**34** Nicolas Desforges, Préfet, Vice-Président de l'ACP, « Les représentants territoriaux de l'état face à la Covid-19 : partage d'expériences dans l'espace francophone ».

**35** Pierre N'Gahane.

**36** Sándor Szabó, Commissaire du gouvernement administratif, « La Hongrie contre le Covid-19 »

**37** Thierry Bonnier, Préfet de l'Aude, « L'Etat local renforcé par la gestion de la crise sanitaire, à la recherche d'un consensus territorial local ».

**38** Pierre N'Gahane.

**39** V. par ex., la coordination fédérale de la pandémie in Cathy Berx, « Le rôle de l'Etat pendant la pandémie et la vague à Anvers : approche supra-locale d'une résurgence locale de la pandémie ».

**40** Pierre-Luc Desgagne, délégué général du Québec à Bruxelles.

**41** Thierry Bonnier.

**42** Laura Lega.

**43** Nicolas Desforges.

**44** Thierry Bonnier.

**45** Marie Muselle, Belgique.

**46** Eric Freysselinard, Directeur de l'Institut des études du Ministère de l'Intérieur – IHEMI, ancien préfet de Meurthe-et-Moselle, « Des gilets jaunes au Covid : sommes-nous entrés en dictature sanitaire ? »

**47** Renato Saccone, Préfet de Milan, « La liberté de travail et d'entreprise pendant la pandémie ». V. aussi Anneli Hulthén, Gouverneure, Comté de Skane, Suède, « Le rôle des Conseils d'administration de comté pendant la pandémie ».

**48** Jan Spooren, Gouverneur du Brabant flamand, « Le délicat équilibre entre libertés et risques sanitaires face à la crise du Covid-19 ».

**49** Eric Freysselinard.

**50** Idem.

**51** Denis Mathen, Gouverneur de Namur. Cité par Nicolas Desforges, « Les représentants territoriaux de l'Etat face à la Covid-19 : partage d'expériences dans l'espace francophone ».





**Association Européenne  
des Représentants Territoriaux de l'État**

Fort de Charenton  
94706 MAISONS-ALFORT CEDEX  
FRANCE

[contact@aerte-asso.org](mailto:contact@aerte-asso.org)

