



Interreg



UNIONE EUROPEA



MARITTIMO-IT FR-MARITIME

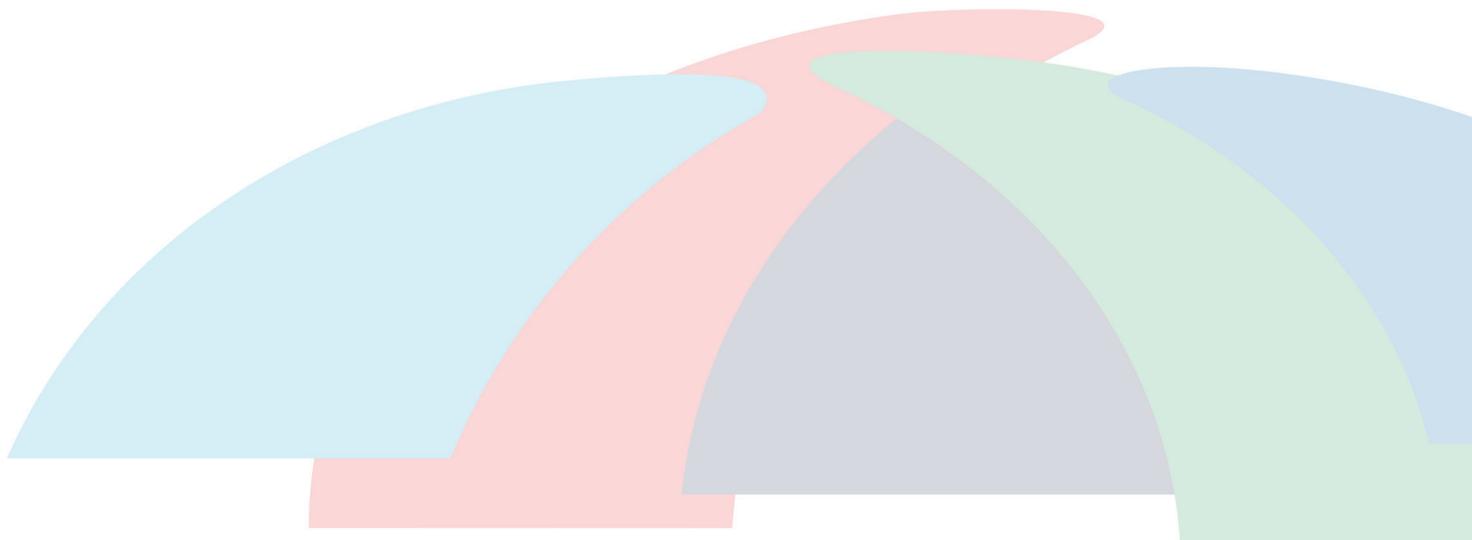
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Journée d'étude sur

PARTICIPATION ET PLANIFICATION DE LA PROTECTION CIVILE : RÉFLEXIONS ET EXPÉRIENCES

Pisa, 26 septembre 2018
Ecolé Normal, Chambre Bleue

par
Fondazione CIMA



La cooperazione al cuore del Mediterraneo
La coopération au coeur de la Méditerranée

RÉSUMÉ:

AVANT-PROPOS	3
OUVERTURE DES TRAVAUX.....	4
<i>Paola Pagliara</i>	4
<i>Giacomo Giampedrone</i>	6
<i>Marina Morando, Le projet 'Proterina-3Évolution'</i>	11
<i>Massimo Morisi, Les nouvelles frontières de la participation: la protection civile</i>	18
<i>Fabio Giglioni, Planification de la protection civile dans le décret législatif. 1/2018: un modèle innovant de procédure administrative?</i>	30
<i>Luigi Pellizzoni, Relations entre experts, décideurs publics et citoyens dans la planification participative et la gestion de crise</i>	37
<i>Marco Altamura, l'action des agents de la protection civile entre les responsabilités légales, partage de la communauté et efficacité de la gouvernance de la réduction des risques</i>	44
DÉBAT	55
<i>Andrea Bianco, La médiation "liquide": les contrats fluviaux entre négociation et partage territorial</i>	58
<i>Silvia Givone e Ferdinando Tupone, la participation civique en matière de protection civile: expériences en Ligurie et la Toscane et les premières évaluations du projet PROTERINA-3Évolution dans sa mise en œuvre</i>	67
DÉBAT CONCLUSIF	82

AVANT-PROPOS

La journée d'étude a été conçue comme un temps de réflexion et d'échange pour commencer à aborder la question de la **planification participative de la protection civile** dans une perspective large. On entend ainsi jeter les bases d'une contribution scientifique solide également dans le domaine des sciences politiques et du droit public, étant donné la complexité et l'importance du débat sur ces questions. Cette journée répond à la nécessité de réfléchir plus largement sur les enjeux de la participation, en tant que pratique innovante parmi les outils de l'administration publique, orientée à transformer la gestion du territoire en une Gouvernance locale responsable. Le point de départ des réflexions sont les expériences menées par Fondazione CIMA dans le cadre de ses activités sur le thème de la planification participative de la protection civile, du fait des succès obtenus mais aussi des erreurs commises.

L'objectif de la journée est donc d'essayer de construire un cadre pour :

- démontrer la valeur ajoutée de la planification territoriale participative en matière de réduction des risques d'inondation ;
- tracer la voie pour des procédures administratives innovantes, en mesure de générer à la fois des politiques publiques de réduction des risques et une sensibilisation et une proactivité accrues des communautés exposées ;
- systématiser les expériences en cours (telles que les contrats de rivière et la planification civile participative) afin de parvenir à une gouvernance orientée vers des besoins et des intérêts multiples et à une politique multi-niveaux ;
- bâtir une théorie générale sur la gouvernance des risques, en s'inspirant des expériences abouties (secteur de l'urbanisme), mais aussi de celles en cours (les plans d'urgence participatifs) et en préparation (débat public sur les grands travaux).
- apporter les premiers éléments de contenu aux mesures que les Régions et le Département national de la protection civile italienne devront prendre en la matière, conformément au nouveau cadre réglementaire défini par le décret législatif 1/2018.

Les actes de cette journée d'étude se veulent comme un outil de réflexion pour aider les organismes compétents à élaborer des lignes directrices nationales et régionales sur le sujet.

OUVERTURE DES TRAVAUX

Paola Pagliara

DPC

Avant tout je voudrais vous présenter les vœux de bon travail et les salutations du chef du département, M. Angelo Borrelli, qui a espéré jusqu'au dernier moment pouvoir participer à cette journée de travail, mais malheureusement ses nombreux engagements institutionnels, en particulier les incendies qui affectent à présent cette partie de l'Italie (incendies en Toscane, NDLR), l'ont retenu à Rome. Dans cet atelier on aborde un sujet auquel le département tient de manière particulière, car il concerne l'exécution d'une partie fondamentale du code de protection civile, rédigé en janvier 2018, par rapport à la directive sur la planification de protection civile prévue par l'article 18 du code. Cette directive possède des fonctions importantes d'orientation et de coordination à tous les niveaux du système national de protection civile, de celui régional et de celui communal, dans l'objet de créer une base minimale d'uniformité et d'homogénéité de l'activité de planification de protection civile, qui constitue la base de l'efficacité de la réponse opérationnelle en cas d'urgence, mais non pas seulement. À ce sujet, les dispositions du code sont vraiment innovantes, car elles prévoient que le plan de protection civile ne soit plus un simple document technique, dont les autorités de protection civile doivent se munir obligatoirement pour en faire ensuite un objet d'information aux citoyens, mais il crée le besoin de participation active de la citoyenneté dans la rédaction du plan. Donc il ne s'agit plus d'une action de communication unidirectionnelle de l'institution vers les citoyens, mais d'un échange bidirectionnel d'information.

Le principe de la participation active est absolument innovant en ce qui concerne la norme de protection civile et la raison de cette disposition est mieux définie dans un article spécifique du code, l'art. 31. Cet article aborde expressément le sujet de la citoyenneté active et de la participation, en introduisant le concept de droit et devoir : d'une part le droit du citoyen d'être informé par rapport aux risques de son territoire et aux activités de protection civile qui sont développées par les institutions, d'autre part le devoir de ce citoyen de se conformer aux disposition des autorités de protection civile, en suivant les indications fournies, lors d'une urgence, de manière cohérente à ce qui est prévu dans les instruments de planification, afin d'adopter les comportements d'autoprotection les plus appropriés pour sa propre sauvegarde. Ensuite les concepts de citoyenneté active et de participation sont repris plusieurs fois à l'intérieur du code, dans l'objet de poursuivre le renforcement de la résilience des communautés au moment de faire face aux différentes catastrophes.

Notre défi pour l'avenir est celui de rendre la population plus consciente des bons comportements, en rendant applicable le concept de participation active à la rédaction des plans de protection civile, dans les différents niveaux territoriaux, soit dans une petite commune avec quelques centaines d'habitants, soit dans la capitale de l'Italie avec des millions d'habitants, en proposant des techniques spécifiques de promotion et de mise en œuvre de la participation utilisables dans des contextes territoriaux très diversifiés. Un autre défi est celui de capturer l'attention des citoyens, en impliquant les parties concernées les plus importantes des différentes communautés. Certainement les groupes de volontaires, tel qu'il est prévu par l'article 38 du nouveau code, peuvent être identifiés comme représentants par excellence de la citoyenneté active, structurée et participante, mais évidemment les volontaires aussi doivent être capables de diffuser aux citoyens les meilleurs comportements et actions, même au moyen d'une formation spécifique sur la communication. Dans les prochains mois le département national de protection civile est chargé de préparer une directive du président du Conseil des ministres qui fournira les orientations nationales pour permettre à tous les niveaux territoriaux de préparer les plans de protection civile, prévoyant aussi les modalités de participation à la rédaction des plans, donc nous avons particulièrement appréciée l'occasion créée aujourd'hui avec l'invitation à cette journée de travail, que nous espérons pourra proposer des contributions, des indications et des suggestions qui trouveront ensuite leur exécution appropriée dans les dispositif réglementaire de niveau national lors de leur préparation.

Merci encore aux organisateurs de la journée pour avoir présenté cette opportunité de confrontation.

Giacomo Giampedrone

Conseiller pour l'environnement et la Protection Civile de la Région de Ligurie

Luca Ferraris : Merci Paola. Je vous remercie d'avoir introduit le sujet de la participation et de nous avoir indiqué les différentes exigences qui existent aujourd'hui au niveau national. Je donne la parole à M. Giacomo Giampedrone, conseiller pour l'environnement et la protection civile de la région de Ligurie. Dans les dernières années, la région de Ligurie a fait un travail remarquable de mise à jour sur beaucoup d'activités qui concernent les actions à mettre en œuvre en temps de paix en protection civile. Plus spécifiquement, les procédures du système d'alerte ont été mises à jour et la planification d'urgence a été à nouveau analysée.

La Ligurie a été l'une des premières régions à expérimenter les plans de protection civile en participation, d'abord sur certaines communes maintenant avec le projet PROTERINA 3E, sur lequel l'ing. Marina Morando interviendra. Cette expérimentation qui s'étend à d'autres communes nous amène à faire quelques considérations : dont la première est quels sont, selon vous, les prochains défis par rapport à l'implication et la participation des citoyens dans le système de protection civile ? L'autre naît d'une curiosité à moi, qui est apparue à partir des déclarations de l'ancien chef du département, le préfet Franco Gabrielli, qui commençait chaque conférence en disant que la protection civile dans l'agenda de la politique ne paie pas beaucoup. Dans les programmes électoraux, le sujet de la protection civile n'est jamais présent. Aujourd'hui en Ligurie il semble par contre qu'il y a un nouveau point de vue. Alors ma curiosité est la suivante : est-ce que le fait de travailler sur le sujet de la protection civile paie enfin ?

Giacomo Giampedrone : Merci Luca, bonjour à tous. Bonjours aux partenaires de ce projet prestigieux et important. Je pars de votre curiosité : est-ce que le fait d'introduire une activité protection civile dans l'agenda politique paie ? Je la renverse : est-ce que le fait de ne pas le faire en termes politiques paie ? Je crois que non. Le fait d'aborder le sujet de la protection civile, dans les programmes politiques des administrateurs, peut signifier donner un instrument de consensus qui passe par le respect de la protection de la vie de vos citoyens. Si notre objectif d'administrateurs, même s'il est lourd, contraignant et avec beaucoup de responsabilité, est celui de protéger leur vie, alors la réponse à votre question est : bien sûr

que oui, il paie ! Car le citoyen est toujours plus conscient maintenant. Vraiment sur cela, je dois remercier tout le département national de protection civile pour avoir accepté les nombreux défis que la région de la Ligurie a lancé avec beaucoup de difficultés et que ceux-ci unis aussi à l'expérience du passé vous portent à faire des sauts de qualité ou de toute façon des évaluations sur les possibilités du système de progresser.

Le sujet trouve une confirmation aussi dans les institutions car nous commençons à réfléchir sur une nouvelle protection civile avec les citoyens toujours plus conscients, avec les maires toujours plus conscients de leurs responsabilités vers les citoyens. Permettez-moi de faire une petite promesse : le nouveau code de protection civile a été un décret législatif « en participation », qui a anticipé ce que nous voudrions mettre en œuvre dans la planification de protection civile. Il arrive souvent que la politique en participation n'est pas vue comme un instrument institutionnel, qui est exécuté du haut vers le bas. J'ai l'honneur d'avoir pu participer au parcours qui a abouti à l'exécution du nouveau code de protection civile. Tout le processus a eu un résultat positif car il a montré une bonne collaboration institutionnelle entre le gouvernement central et l'organisme local. Ce sont ces sujets qui font partie de cette révolution culturelle qui doit être vue comme un défi, que nous tous devons accepter. Le sens de la planification en participation doit être celui d'impliquer les citoyens dans une activité fondamentale de prévention non structurelle. Parler de planification en participation signifie parler de la nouvelle vision du système national d'alerte, en complétant le travail quotidien de communication à la citoyenneté, c'est-à-dire que face aux mêmes conditions de risque pas tous répondent de manière uniforme. Il est évident que les citoyens qui sont plus exposés dans une zone de risque doivent être impliqués dans la planification de protection civile, en les rendant conscients des phénomènes qui peuvent se vérifier et des comportements à tenir. Il y a eu un moment historique, dans notre histoire où il semblait que la protection civile était quelque chose qui devait être une information « tombée d'en haut » où quelqu'un nous disait quoi faire, tel que l'ing. Paola Pagliara l'a dit précédemment.

Comme région de la Ligurie, nous avons accepté un grand défi, celui de la double prévision météorologique quotidienne, où il existe vraiment sur ce sujet un tableau de comparaison avec le département national de protection civile. Je profite l'occasion pour remercier tout le personnel qui fait partie de l'Agence régionale pour la protection de l'environnement (ARPAL) qui jusqu'à aujourd'hui a un rôle fondamental aussi pour l'évolution du système d'alerte. Parler de prévision veut dire parler d'une série d'actions qui sont fondées sur une série d'évaluations scientifiques. Le terme lui-même indique un évènement qui a des probabilités différentes de survenue. Le travail à faire sur la double prévision quotidienne peut être vu comme quelque chose qui s'approche toujours plus une efficacité importante de ce qui peut

se produire et de localisation du phénomène en espérant que la bonne communication sera toujours plus proche du citoyen. Parce que nous pourrions avoir aussi le système d'alerte le plus sophistiqué et technologique du monde, avec des technologies à l'avant-garde mais on n'est pas capable d'informer correctement les activités réalisées au citoyen, on a fait un faible travail. Si une alerte d'orage est égale à une alerte de pluies répandues plutôt qu'à n'importe quelle autre évolution, sans mieux préciser les risques auxquels vous êtes exposé dans ce territoire particulier ou sans permettre aux citoyens d'avoir une bonne information sur les évolutions qui peuvent avoir un certain type de phénomènes sur le sol, si votre nouvelle méthodologie d'alerte n'est pas aperçue par le citoyen, c'est une occasion ratée.

Je ne cache pas que par rapport au fait d'avoir d'autres grands défis en plus de la planification en participation, le plus contraignant est celui d'impliquer les citoyens dans le grand sujet de l'éducation de la culture de la protection civile. Comme région de la Ligurie, nous travaillons pour amener aux écoles l'éducation de la culture de la protection civile à tous les niveaux, jusqu'aux enseignants. Ce sont les actions auxquelles je crois fermement, car je crois que pouvoir participer à l'intérieur d'un système, qui inclut tous les acteurs et les rend conscients avec des parcours de citoyenneté active fondés sur notre éducation et notre culture, est fonctionnel pour tous.

Les écoles sont fondamentales dans la gestion du risque. Les établissements scolaires sont absolument une partie active du système national de la protection civile. Un chef d'établissement, un enseignant ou un collaborateur scolaire doit savoir quoi faire d'abord, pendant et après un événement. Pouvoir faire progresser le système est un grand défi et personne n'a dit qu'il est facile. C'est quelque chose de très contraignante. Je crois que faire ces pas en avant est vraiment significatif surtout dans un système qui ne peut pas empêcher que les événements se produisent et hélas la Ligurie est la protagoniste, en dépit de nos efforts, d'un épisode (écroulement du viaduc Morandi, NDLR) qui, je crois, était impensable jusqu'à une seconde avant. Il faut comprendre que la protection civile ne peut pas être imputée uniquement à vivre sur un territoire, car il est constamment exposé au sujet de la dégradation hydrogéologique, de l'alerte, de l'alluvion mais il peut être considéré multirisque, tel que par exemple l'écroulement du viaduc d'autoroute. Mais les expériences accumulées dans le temps, dans notre territoire et dans notre « terrain de jeu » ont aussi privilégié le département national de protection civile qui en liaison avec le système local de protection civile de la Ligurie a géré une urgence impensable jusqu'à une seconde avant, au moins pendant les 30 premiers jours liés à l'étroite phase de reconstitution des conditions normales de vie que tous ont reconnu l'activité comme une grande opération de protection civile. Ceci est fondamentale pour nous car notre rôle n'est pas seulement celui d'empêcher

que les évènements se produisent mais surtout celui d'agir de manière à ce que, face à des conditions données dans un territoire, on sache, même à travers un parcours en participation avec la citoyenneté, quels sont les risques potentiels. Nous devons employer toutes nos forces pour continuer à supporter et faire évoluer le parcours scientifique dans l'objet de connaître quels peuvent être les effets de manière à aider les personnes à protéger leur propre vie. Si nous sommes en mesure de faire tout cela, le citoyen sera toujours plus conscient et toujours plus capable d'écouter la politique, qui malheureusement au cours du temps n'a pas toujours donné d'exemples édifiants sur ces sujets. Il faut être conscients qu'il existe une seule ligne à considérer : celle que nous tous faisant partie des différents niveaux compétents de la protection civile, régionaux ou locaux, devons suivre de manière à ce que tous exécutent les plans de protection civile. Le fait de ne pas suivre cette ligne signifie renoncer à un système. Cela signifie mettre en danger la vie des personnes et pour laquelle je me battrais toujours. De temps en temps j'écoute encore des maires affirmer que les alertes météorologiques sont interprétées. Il n'existe pas d'affirmation plus erronée que celle-ci. Les alertes s'appliquent et il n'existe pas d'autre méthodologie sauf celle d'appliquer le plan de protection civile, quel que soit l'évènement à faire face. Voilà mon plus grand engagement : agir de manière à ce que le système, à un niveau qui est considéré le plus haut à atteindre, ait des pics positifs et qu'il sache supporter même dans le monde institutionnel quelques pics négatifs. Donc le système doit avoir une capacité de résistance et de résilience. Si nous sommes en mesure de faire cela, nous aurons tous progressé. Nous l'avons introduit dans les trois dernières années et je pense que le travail paie vraiment. Je vous donne un exemple : transformer une salle de commande avec des journées de travail de 24 heures où les sapeurs-pompiers sont aussi encadrés, est un sacrifice en termes administratifs et économiques. Mais cela paie, parce que le citoyen sait que dans cette salle qui communique avec les institutions, avec le département national de protection civile, quoi qu'il arrive sur notre territoire il y a quelqu'un qui réussit à la gérer.

Il est évident que la compétence scientifique et celle juridique, unies à la capacité d'écoute, de dialogue et avec l'humilité du système, je crois qu'enfin cela peut apporter des résultats, concrets et à la portée de tous.

Je vous remercie pour votre travail constant que vous faites dans vos chaires universitaires, dans vos consentements scientifiques. Merci pour vos approfondissements qui sont aussi visés parce que le monde scientifique a beaucoup évolué aussi, dans ce sens, en portant de cette manière la politique à écouter. Et si la politique sait écouter quelques autres résultats peuvent se produire. Même vous vous êtes devenus capables « de porter chez vous un résultat ». Dans ce cas, le sens du résultat est celui de faire connaître à un citoyen, à un

grand-père, à un papa, à un petit-fils à travers la planification en participation les risques auxquels il peut être exposé s'il habite près d'un canal. Pour nous il s'agit sûrement d'un pas vers un progrès culturel que nous ne devrions jamais oublier. Il faut répéter toujours que le risque zéro n'existe pas et donc, même avec de grands travaux de défense du sol plutôt qu'avec toutes les connaissances de planifications qu'il est possible d'introduire, il y aura toujours un écart par rapport à notre activité que le cœur et l'esprit pourtant cherchent toujours à combler.

Merci!

Le projet 'Proterina-3Évolution' Marina Morando,

Fondation CIMA - Responsable du projet 'Proterina-3Évolution'

Luca Ferraris : Merci Giacomo pour tes paroles qui donnent vraiment une occasion pour avancer aussi sur ces sujets. Marina, maintenant c'est le moment de PROTERINA. PROTERINA 3Evolution dont la région de la Ligurie avec la Fondation CIMA est le chef de file du projet. À quel point est-ce que nous sommes arrivés ?

Ing. Marina Morando : 'Proterina-3Évolution' est un projet de la programmation Interreg - Italie-France – Maritime – 2014-2020. Avec le nom du projet nous avons cherché à fondre aussi les deux langues des partenaires, l'acronyme italien : PROTEzione dai RIschi NATurali (protection contre les risques naturels), plus une partie en français, Évolution.

Le mot « évolution » est lié au fait qui a été un pas en avant. Une évolution participative de ce qui est le travail que nous avons cherché de faire pendant ces années sur la gestion et l'atténuation des risques dérivant des alluvions.

Le projet PROTERINA-3Évolution a plusieurs finalités : prévoir et surveiller les phénomènes météorologiques et hydrologiques extrêmes même à travers de gros investissements. Notre idée consiste pourtant à ne pas pouvoir se limiter seulement à améliorer la prévision ou l'observation des phénomènes mais qu'il soit nécessaire d'aller plus loin et, d'une certaine manière, de travailler sur ce qui, comme le disait d'abord Luca Ferraris, est la dernière mille par rapport à la distance qui sépare tout le système d'alerte des actions des citoyens. Cette conviction est née dans la Fondation CIMA, surtout le lendemain de l'alluvion du 4 novembre de 2011, l'évènement qui a frappé Gênes et qui a provoqué la mort de 6 personnes, 6 femmes. Beaucoup d'elles ont été affectées par l'évènement qui déclenchait sa violence justement au moment où les étudiants sortaient des établissements scolaires et beaucoup de parents allaient les chercher à la fin des cours. Cet évènement de 2011 nous a fait comprendre comment même une prévision donnée avec deux jours d'avance, correcte dans l'évaluation et malheureusement vérifiée ensuite dans l'évolution du phénomène ; il n'est pas nécessaire dans ce cas d'attirer l'attention des personnes de manière à pouvoir mettre en œuvre des actions d'autoprotection, même en vertu des actions mises sur le champ par le niveau administratif avec les activités prévues par le plan de protection civile, qui

évidemment n'était pas connu par la population, et peut-être même pas par l'administration. Les besoins à partir desquels nous avons commencé sont donc les suivants :

améliorer la planification de protection civile en la rendant plus efficace ;

avoir une meilleure diffusion de la culture de protection civile et de la sensibilité des citoyens ;

diminuer la responsabilité de celui qui doit prévoir et gérer les événements qui donnent une incertitude intrinsèque, largement supérieure.

Pour essayer de résoudre certaines de ces problématiques, la réponse que nous avons trouvée avec les années a été celle d'améliorer la recherche non seulement relative à la capacité de prévision, mais aussi en commençant à faire face aux sujets de la responsabilité, de la planification et de la réponse sociale de manière globale. Avec cet objectif nous avons entrepris un parcours de travail sur la participation de la population déjà dans la phase de rédaction du plan de protection civile, commençant en 2011 avec une proposition de projet fondée sur les exigences de la population fait aussi à travers le forum de l'environnement qui a eu lieu en Ligurie en 2012. La Fondation CIMA a été impliquée dans l'activité de révision du plan de protection civile de la commune de Quiliano (SV), représentée ici par le maire M. Alberto Ferrando, avec lequel nous avons commencé à réaliser le premier parcours participatif pour la révision/rédaction du plan. Le travail sur la participation de la citoyenneté continue avec une série d'activités et parmi celles-ci, en 2017, le début du projet PROTERINA. Une autre étape importante de ce parcours a été pour nous, en janvier 2018, la promulgation du nouveau code de protection civile (décret législatif 1/2018), comme précédemment mentionné par l'ingénieur Paola Pagliara dans son intervention, où le législateur a considéré d'introduire le concept de la participation des citoyens dans les activités de protection civile en général et dans la planification en particulier.

La participation de citoyens, de manière simple ou associée, au processus d'élaboration de la planification de protection civile est assurée par l'article 18 du code de protection civile et elle est un élément fondamental aussi dans la vision d'accroître la résilience des communautés. Un autre article fondamental du nouveau code (art. 38) est celui qui décrit le lien entre les associations de volontaires, une réponse importante pour le territoire, et leur participation dans la rédaction du plan de protection civile. Leur utilisation comme avis expert dans le domaine de la planification en participation de protection civile, est bien liée au parcours réalisé avec PROTERINA. Le nouveau code de protection civile a partagé le travail réalisé par la Fondation CIMA dans la proposition d'un modèle de planification de protection

civile qui tient compte de la participation de toutes les parties prenantes dans la planification (administrations, techniciens, volontaires et citoyens), en arrivant à la définition de (i) contenus essentiels que le plan de protection civile doit avoir, (ii) un parcours de formation des opérateurs et des administrateurs. Le modèle que nous essayons d'appliquer pourtant, d'après notre point de vue, a besoin d'une base méthodologique qui tient compte de sciences qui ne sont pas seulement celles du secteur de l'ingénierie mais aussi des sciences sociales et juridiques. Pour réussir à comprendre le fondement scientifique que nous essayons de proposer avec PROTERINA, c'est-à-dire un modèle pour lequel nous avons effectué un bon nombre d'expérimentations, je viens vous raconter aujourd'hui les résultats de ces expérimentations, soit pour vous parler des côtés positifs mais surtout pour vous parler des problèmes que nous avons fait face, même parce que je crois qu'il est important pour lancer la discussion d'aujourd'hui.

Dans le parcours de PROTERINA-3Évolution on a fait face à deux parcours sur cinq communes de Val Polcevera (GE), sur les communes d'Arcola et Ameglia (SP), tandis que l'expérimentation sur la commune d'Albenga (SV) commencera à court terme.

Dans les cinq communes de Val Polcevera, en amont de la vallée du Torrente Polcevera, un des principaux cours d'eau qui traverse la ville de Gênes, on a développé un parcours en trois phases : (i) une note d'information, (ii) une visite sur les lieux en participation avec la population et (iii) l'élaboration d'une série de recommandations partagées qui ont eu pour objet principal le sujet des écoles. Le sujet des écoles est lié à celui de la planification de protection civile, soit pour le lien entre les plans d'urgence des écoles avec le plan d'urgence communale, soit pour tout ce qui comporte l'émission d'une alerte pour la gestion de l'urgence et la protection de la vie des habitants de ce territoire. Tel que vous le savez certaines communes décident de maintenir les établissements scolaires fermés avec l'alerte rouge, dans certains cas même avec l'alerte orange. Le fait d'avoir des écoles fermées comporte beaucoup de problèmes pour les citoyens. Vice-versa la commune a besoin de limiter la mobilité dans le domaine du territoire. Ces « conflits » entre les parties surgissent à l'intérieur des rencontres en participation et d'une certaine manière ils sont résolus par médiation dans le cadre de ce parcours. En outre, en Val Polcevera, nous avons trouvé la grande difficulté d'avoir 5 administrations communales différentes mises ensemble.

La deuxième expérimentation a été développée dans deux communes à l'embouchure du fleuve Magra, Arcola et Ameglia, pour laquelle on a développé un parcours analogue à celui de Val Polcevera en ce qui concerne le sujet des écoles et la planification de protection civile, mais on a essayé aussi de travailler sur la participation des volontaires de protection civile.

La Fondation CIMA a été accompagnée dans l'activité de recherche par un groupe constitué par VIE (société « spin-off » de l'Université de Gênes), le Département de sciences de la formation (DISFOR) de l'Université de Gênes, SOCIOLAB (coopérative d'experts dans le dessin et la gestion de processus participatif et dans la recherche sociale) et le Département de sciences politiques de l'Université de Florence. Avec ces partenaires prestigieux nos essayons de donner des réponses pour définir la méthodologie de la recherche, et d'éclaircir nos doutes sur comment établir un modèle efficace de participation dans la planification d'urgence. Nous travaillons également sur le rapport entre la réponse en urgence collective et la réponse aux individus, c'est-à-dire comment l'activité que nous réalisons avec la participation est perçue par l'individu particulier.

Ce sont seulement des points de démarrage. Tout ce dont je parle sera largement discuté dans les interventions d'autres collègues qui seront à la suite.

Celle d'aujourd'hui est la troisième journée d'un parcours de partage et d'enrichissement que nous réalisons dans le cadre de PROTERINA mais avec des sujets externes au projet. La première étape a été le 15 février 2018, toujours dans cet endroit avec la participation de Fabrizio Curcio et de Roberto Giarola et qui a été l'occasion de présenter la « révolution » des normes du nouveau code ; parler du processus en participation qui a amené à l'écriture de cette norme ; décrire les lignes directrices des activités à poursuivre dans les mois et les années à venir. Le deuxième pas important a été celui lié à un autre sujet clé qui est envisagé dans le projet PROTERINA et lié aussi à la participation des citoyens, mais dans ce cas dans la gestion de la ressource hydrique : les contrats de rivière. Ces derniers, dans le cadre de PROTERINA, ont été poursuivis par les deux autorités de district qui font partie du partenariat du projet : l'« Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale » et l'« Autorità di Bacino Distrettuale della Sardegna ». Avec PROTERINA nous essayons de comprendre comment ces deux instruments (contrats de rivière et plans d'urgence en participation) peuvent communiquer.

Je voudrais vous laisser quelques questions ouvertes aux intervenants. Certaines nous les avons déjà envoyés dans les derniers jours. Ce sont des suggestions que nous vous laissons comme questions ouvertes, à la lumière de celui qui a été le travail poursuivi pendant ces années. Nous vous posons des questions qu'il n'est pas nécessaire de répondre aujourd'hui. Celle que nous devons essayer de répondre aujourd'hui est simplement une seule, ensuite notre intention serait de pouvoir rédiger des actes une fois cette journée close. Essayer avec celles-ci de comprendre et de trouver éventuellement des réponses. Disons que nous voulons simplement, dans cette phase, commencer un parcours pour arriver à des réponses

sur le sujet des contrats de rivière en rapport avec la planification de protection civile en participation.

Pour nous la question est la suivante : est-ce qu'il existe une interface entre ces instruments ? Dans certains cas, avec les collègues de la Sardaigne, nous avons pensé qu'ils pourraient être des instruments insérés l'un dans l'autre. Même avec les autorités de « Bacino Distrettuale dell'Appennino settentrionale » on avait parlé d'un extrait de contrat de rivière avec des hypothèses qu'on a mis sur un champ ferme, il reste que la planification de protection civile et le contrat de rivière sont deux instruments avec une force obligatoire différente : respectivement l'un a une force obligatoire, l'autre est un instrument volontaire, en étant conscients de la manière dont ils peuvent interagir.

Comment est-ce qu'on peut profiter de l'acte volontaire du contrat de rivière ? Comment faire respecter un pacte entre organismes sur une base volontaire ? L'autre question est la suivante : comment est-ce qu'on peut faire pour exécuter un contrat de rivière dans l'objet d'inclure le partage et les responsabilités même au moment critique de la gestion d'un évènement ?

Peut-être quelqu'un verra le visage d'un super maire dans la figure et alors ma question est la suivante : est-ce que nous avons toujours besoin d'un super maire ? S'il y a un maire qui veut poursuivre une procédure en participation et qu'il y s'engage entièrement, la procédure en participation a un grand succès. En Italie il y a environ huit mille communes. Nous avons besoin de 8 000 super maires ou bien le modèle peut être résilient par rapport à la qualité du maire d'une commune ou un niveau territorial optimal, le même sujet dont l'ing. Paola Pagliara nous parlait précédemment. Comment est-ce que nous faisons pour mettre ensemble les caractéristiques physiques du territoire ou du bassin avec les caractéristiques culturelles aussi. Nous avons essayé de mettre ensemble 5 communes qui appartiennent à un bassin très petit de 100 km² et en parlant avec eux il semblait qu'entre une commune et l'autre, par exemple à Serra Riccò vers Sant'Olcese qui est la commune limitrophe, il y avait un mur insurmontable. Comment est-ce qu'on fait pour mettre ensemble ces territoires dans les différents niveaux comme la protection civile ou autres ? Comment est-ce qu'on fait pour faire travailler ces personnes ensemble ? Nous devons surmonter d'abord les provincialismes et les groupes politiques car malheureusement dans le parcours nous avons eu des pas instables dus à cette criticité. Un autre sujet ce sont les chiffres, Paola nous en parlait avant. Le sujet des chiffres est souvent affronté. Vous ne vous imaginez pas. La question qui me vient à la tête lorsqu'on finit un parcours en participation n'est pas quelles questions ont été posées, quels résultats ont été obtenus mais combien de personnes il y

avait. Voilà le sujet fondamental. Normalement quand on participe à ce type de rencontres il faut parler de chiffres. Comment est-ce qu'on fait pour impliquer efficacement les personnes pour avoir un effet multiplicateur ? Est-ce qu'il est nécessaire d'impliquer tous ou une partie de la population ? Cela se produit dans le cadre du processus en participation car la participation n'est pas seulement une question de chiffres. Celle-ci est une question qui me vient à la tête mais à laquelle je ne sais pas répondre. Donc j'ai besoin absolument de l'aide de quelqu'un qui puisse le faire à ma place. Comment est-ce qu'on mesure l'efficacité d'un plan d'urgence en participation ? Je ne crois pas qu'elle soit mesurée par le nombre de participants aux rencontres, car si ce serait comme ça je ne crois pas qu'on avançât beaucoup.

Une autre question, soutenue aussi par l'ing. Paola Pagliara, est comment rendre durable une procédure de ce genre pour toutes les administrations communales. Les grandes communes, celles qui ont un nombre supérieur d'habitants, ont éventuellement les ressources pour poursuivre un processus mais on a un nombre de citoyens largement élevé à atteindre. Les petites communes, celles avec un nombre inférieur d'habitants, réussissent efficacement à impliquer toute la population mais elles n'ont pas les ressources financières pour poursuivre ces procédures. Toujours sur le sujet de chiffres, je vous pose une autre question : le sujet de la responsabilité. Probablement Me Marco Altamura parlera mieux de ce sujet.

Un plan en participation représente un instrument d'acceptation du risque. C'est un contrat qui est signé de toute manière entre la population et l'administration. Le fait d'accepter de rédiger un plan en participation peut être une manière d'acceptation du risque. J'accepte le risque et j'exécuterai toutes les actions nécessaires pour pouvoir protéger ma vie et celle des autres. Il faut dire surtout que le plan en participation est un instrument d'acceptation du risque s'il l'est pour toute la communauté. S'il y a peu de personnes disponibles à participer, une autre suggestion que je jette ici et je finis mon intervention avec une question qui me concerne particulièrement. Dans notre cas nous avons dit : faisons le parcours en participation de manière à faire entrer dans le cadre du plan ce que c'est le savoir commun mais ce que nous voudrions faire refléter c'est comment impliquer le savoir des experts. Ce que nous vous montrons maintenant est une carte des centres fonctionnels en Italie et les centres fonctionnels, pour ceux qui ne font pas partie du monde de la protection civile, sont essentiellement des centres présents dans toutes les régions italiennes, ils sont 21 donc 19 régions et 2 provinces autonomes, qui ont la fonction de soutenir les autorités de protection civile dans l'émission de l'alerte. Nous disons qu'ils fournissent du support à la décision car ils ont les compétences et les capacités scientifiques pour définir la criticité d'un événement

prévu. Puis il y a les centres de compétence, comme la Fondation CIMA ou l'« autorità di bacino distrettuale dell'Appennino settentrionale », qui ont la fonction de fournir du support scientifique au système des centres fonctionnels et à tout le système national de protection civile. Comment dessiner pour eux un rôle à l'intérieur des processus en participation ? Je crois qu'il est important de leur définir un rôle parce que tout ne peut pas être valable. Il ne peut pas être valable que le citoyen puisse et dire que, vu que nous avons un système qui sûrement est correct pour l'émanation des criticités, nous écrivions dans le plan de protection civile que le système local de protection civile s'active uniquement sous une alerte orange. Je vous donne un exemple qui pourrait être assez stupide : nous pensons que la compétence ou l'opinion d'un expert doit être gérée dans le cadre du processus en participation. Quel rôle il peut avoir ? Quel type de formation il peut recevoir ? Très probablement ma considération n'est pas participative et elle serait discutée peut-être dans plusieurs sièges.

Mon intervention est finie. Je vous laisse avec ces questions que nous devons répondre non par force mais elles peuvent être vues comme des contributions et pour commencer à se centrer sur les criticités.

Merci.

Massimo Morisi

Les nouvelles frontières de la participation: la protection civile.

Luca Ferraris : Merci Marina. Merci pour avoir bien encadré le projet PROTERINA-3 Évolution. Je remercie aussi Marta Chiara et Cristina pour l'organisation d'aujourd'hui et l'avancement du projet PROTERINA. Merci surtout pour les suggestions. La plus importante que j'ai pu saisir, au-delà de tout, est celle des chiffres et vous savez combien je suis dévoué à ce sujet. Les réponses que les experts nous donneront aussi sur le sujet des chiffres est une réponse importante et j'en suis très curieuse. Je vous remercie aussi d'avoir introduit un sujet que j'aime beaucoup, c'est-à-dire celui du contrat de protection civile, je veux dire, est-ce qu'il est cohérent de dire qu'il existe un contrat de protection civile même lorsqu'il y a peu de citoyens, en parlant de chiffres, qui participent aux activités ? Est-ce que d'une manière ou d'une autre ils peuvent le souscrire même s'ils ne représentent pas toute la communauté ?

Il s'agit vraiment d'un sujet très intéressant. Maintenant nous commençons la partie plus méthodologique. La partie de l'étude sur la participation, c'est-à-dire toutes les contributions qui concernent la propre partie théorique de la participation. Donc je dois commencer avec le professeur Massimo Morisi, professeur de sciences de l'administration à l'Université de Gênes, expert en participation déclinée vers l'aménagement urbain. Le professeur a été aussi vrai garant de la communication de la participation dans la région de la Toscane et donc là même en plus d'avoir une expérience d'expert, a aussi une expérience pratique sur la manière dont celle-ci peut être déclinée dans les actions concrètes. Pendant la journée il y aura l'espace de faire une présentation consacrée aux espaces que la participation peut avoir dans le domaine de la protection civile et, en étant prudent, selon moi, par rapport à l'aménagement urbain, la protection civile est une activité bien plus complexe. Plus qu'une autre activité parce que la protection civile, comme nous le rappelons toujours dans les conférences, ce n'est pas une administration mais c'est une fonction. Je crois vraiment que dans cet aspect, vraiment du fait qu'elle est une fonction je crois que c'est aussi sa complexité mais aussi sa beauté. Massimo, éclaire-nous. Puis j'ai une curiosité sur le sujet, si la protection civile peut être aussi un sujet de consentement politique, vu que lorsque j'ai posé cette question précédemment, le conseiller Giampedrone a sursauté. Donc je souhaiterais aussi un peu de lumière sur ce sujet. Merci !

Prof. Massimo Morisi : Je remercie la Fondation CIMA qui, depuis plusieurs années, représente toujours pour moi une occasion de réflexion importante même si l'étude

scientifique est faible... Étant donné que j'ai fait tellement d'activités pratiques dans ces années sur ce sujet, j'attends avec impatience ma retraite pour avoir le temps de faire le point au moyen d'analyses et d'interprétations sur tant de travail détaillé. Alors étant donné l'âge et l'expérience, une saison de bilans s'ouvre pour moi.

En tenant compte de ces expériences et de ce que j'ai appris à travers celles-ci je me suis fait une idée sur la « participation dans les politiques publiques » mais je compte sur le jugement d'autres collègues qui ont déjà traité ces sujets à niveau académique et même à l'échelle internationale : ...Ce seront eux qui nous offriront sûrement une série de réflexions plus sophistiquées que celles que je pourrais proposer pour le moment. Ici et maintenant je proposerais uniquement quelques contributions problématiques sur lesquelles je réfléchis. C'est-à-dire, comment l'urgence doit s'imposer et se configurer comme une espèce d'invariant structurel ; comment elle peut s'institutionnaliser de manière utile afin de se traduire en politiques publiques stratégiquement conscientes et en lignes d'action efficaces ; ...et si et quand le code de protection civile pourra servir à cet objet.

Je m'inspire d'un film très célèbre, « Les dents de la mer » de Steven Spielberg : là on trouvait la consistance culturelle et la nature dramatique politique et institutionnelle de ce « dernier kilomètre », qui même les meilleures intentions ainsi que les stratégies de prévention et de gestion de l'urgence, sont condamnées à parcourir et dont les succès et les échecs en dépendent. Ce film nous montre un maire - très peu « super » - qui avec un petit groupe d'autorités locales est à la veille d'une réélection convoitée. Tous ceux-ci doivent se mesurer avec une alerte qui, face à des faits évidents, devrait tomber dans le domaine public. Et avec toutes les urgences possibles. Et au contraire être accompagnées de mesures non moins urgentes car elles sont très impopulaires. La scène se déroule sur une plage bondée de vacanciers à évacuer pendant que la terreur de politiciens et d'administrateurs qu'une telle mesure détruit l'image et l'attrait d'une célèbre ville balnéaire alimente des incertitudes, des retards et des déplacements coupables. Le tout, face à une catastrophe qui se profile comme imminente et, étant donné l'insuffisance des forces sur le champ, peut-être inévitable aussi. La mesquinerie des intérêts les plus superficiels et contingents voudrait défier l'évidence d'un danger autant inévitable dans sa consistance que mystérieux dans son origine, ses raisons, ses effets. C'est un film qui laisse une marque incisive dans notre mémoire parce qu'il montre la mesure de la disproportion qui intervient entre l'attention et la sensibilité avec laquelle on dit qu'on souhaite le bien-être d'une communauté, d'un côté, et la cohérence, le courage et la détermination avec laquelle ce bien-être est vraiment poursuivi. C'est aussi un appel à l'épaisseur tragique des dilemmes dont toute éthique de la responsabilité se compose. Des dilemmes qui reposent sur des gouvernants et des

gouvernés dans beaucoup de circonstances. Surtout lorsque, de manière directe et indirecte, on met en jeu la sécurité des habitants et les facteurs environnementaux qui la mettent en danger et qui engagent la conscience, les raisons et les options des uns et des autres : de celui qui gouverne et administre et de tous ceux qui avec ses propres comportements, ses propres gestes, ses propres options favorisent ou obstruent ou rendent illégitime ou rendent de toute façon inefficace l'action administrative. C'est-à-dire qu'ils nuisent à son effectivité et à son succès en faisant toutes ces actions ensemble.

Ce sont des dilemmes qui se rapportent à quand et comment prévoir, quand et comment prévenir, quand et comment obliger, quand et comment impliquer préalablement les destinataires intermédiaires et les destinataires finaux de la fonction publique. Il est également évident que des dilemmes similaires sont aussi le résultat des choix des générations précédentes où les époques successives ne rendent pas le caractère erroné et les criticités visibles. Ou elles sont obligées à hériter les problèmes irrésolus que ces mêmes choix ont produits, ainsi que les forts liens structurels qui en dérivent sur l'aspect environnemental, urbain ou hydrogéologique. Personne n'imaginait, par exemple, que la ville de Gênes des 60, 70 derniers ans, construite comme elle a été construite, révélerait si rapidement et d'une manière si intense la fragilité de son propre réseau urbain et d'infrastructures, sans parler de l'écroulement du pont Morandi. De même que, sur un horizon plus large, personne n'imaginait que la crise climatique prendrait une accélération avec des rythmes si exaspérants qui ont déterminé des changements radicaux d'avis dans la notion d'agenda urbaine et dans les modalités avec lesquelles celle-ci est appelée à une évaluation stratégique et environnementale de long terme ayant pour objet toutes les fonctions collectives qui évoquent une ville dans sa même existence.

Ce sont deux ordres de liens structurels qui se sont ajoutés comme tiré d'un ensemble de myopies et d'imprudences de long terme, autant exogènes qu'endogènes à l'échelle du gouvernement local du territoire. Avec par conséquent la formation de panoramas si terrifiants qu'ils stimulent des alarmes angoissées et anxiogènes, des fuites technologiques reconfortantes en avant et des renvois ou des dilutions qui rassurent le besoin de mesures radicales. Des panoramas qui, d'un côté, semblent pouvoir influencer les débats publics et toute agenda politique et administrative... au moins dans les proclamations des élections, des congrès ou des conférences. Mais qui, de l'autre côté, ont encore du mal à se traduire en un « pacte » nouveau et explicite entre la société politique et la société civile qui alimente un « système » efficace de politiques publiques et de pratiques collectives où combiner avec cohérence les différentes échelles institutionnelles et territoriales de gouvernement et les différents agrégats d'intérêts en jeu. Un pacte qui stimule, soutient, règle et organise la

coopération mutuelle entre l'autorité du pouvoir public et une citoyenneté active grâce à qu'elle prend l'urgence et le caractère extraordinaire comme des sources de devoirs, de sacrifices et d'altruismes autant normaux que communs. D'autre part, si ce « pacte » de protection civile réciproque et généralisée était déjà vivant et en exécution dans notre pays, la même notion d'urgence changerait de champ sémantique et elle pourrait sortir de la sphère des situations ou des circonstances imprévisibles auxquelles faire face avec des instruments exceptionnels pour se situer par contre dans la zone thématique et lexicale des phénomènes qu'il est habituel de gouverner, soit dans leurs matrices structurelles, soit dans les effets contingents de leur manifestation.

Cela ne signifie pas qu'il faut sous-estimer les multiples expériences locales de coopération entre la citoyenneté active, l'entrepreneuriat social et les instructions de représentation et de gouvernement, ou l'importante production scientifique, de diffusion et de formation qui, avec l'activation de lois et de dispositifs réglementaires et/ou contractuels de support, essaient de décliner l'exception dans des compétences, des procédures, des processus et des appareils avec lesquels faire face au moins à l'urgence et à ses phénomènes à court terme. C'est-à-dire que nous ne sommes pas à l'année zéro mais nous avons, de toute façon, la sensation d'être toujours devant le besoin de prendre des « choix tragiques », qu'ils soient micro ou macro, plutôt que des stratégies conscientes de bonne et ordinaire administration et de bonne et ordinaire citoyenneté : bonne parce que structurellement à la hauteur des ressorts justement structurels des phénomènes diversement catastrophiques qui régulièrement, et non plus exceptionnellement, assiègent nos existences individuelles et collectives.

Dans une perspective similaire, la route qu'on entreprend avec beaucoup de difficulté dans la protection civile à travers des projets tels que « Proterina », donc en s'appuyant sur des processus participatifs fonctionnels à la prévention de l'évènement catastrophique commençant par l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urgence locaux, représente une tentative innovante d'inverser le parcours. Une route courageuse et innovante dans le sens que la protection civile - au long de parcours similaires - peut finalement être la clé et le ressort d'une zone de politiques publiques qui fondent leur propre innovation et leur propre efficacité sur un lien spécifique et clair, cognitif et opérationnel, avec les mêmes matrices structurelles des phénomènes d'urgence. Et il peut se configurer non plus, ni seulement, comme un levier anxieux et anxiogène avec lequel gérer des états d'urgence : mais comme une pratique quotidienne culturellement et légalement présupposée. C'est-à-dire qu'il produit des choix structurellement préventifs et non seulement comme un instrument d'aide, d'organisation et de gestion de l'ex post.

Dans tous les cas, même indépendamment de la possibilité de poursuivre une approche similaire étant donné le montant considérable de capital social et de capital politique qu'il présuppose, un fait est inévitable : si l'urgence devient normale et l'exception devient la règle alors des tremblements de terre, des alluvions et des catastrophes climatiques imposent des stratégies de prévention et de gestion où l'engagement civil organisé et l'intervention administrative coordonnée doivent être les visages d'une même ligne d'action. Qui se met, à son tour, comme un banc d'essai pour certaines vérifications importantes qui sont, en soi, des vrais parcours de recherche qu'il faudrait promouvoir et activer (...voilà une belle petite tâche pour la Fondation Cima). C'est-à-dire :

combien est-ce que les peuples intéressés savent fonder ses propres attentes légitimes d'une prestation administrative adéquate - d'abord, pendant et après les catastrophes - sur la prise de ses propres et adéquates capacités et responsabilités subjectives et collectives ?

combien est-ce que cette même prestation administrative sait favoriser et intégrer en soi - c'est-à-dire dans sa programmation, son organisation, sa mise en œuvre - la formation et le développement d'un activisme civil similaire ?

combien est-ce qu'un instrument réglementaire et organisationnel, avec toute sa charge de légalité - des normes, des procédures, des contrôles, des motivations et des sanctions -, réussit à fournir une régulation sociale efficace des actions de prévention et de traitement des crises des écosystèmes et donc de leur impact sur les structures, les fonctions et la qualité de notre habitat, de notre installation et de notre enracinement, de notre travail, de notre alimentation, de notre déplacement et de notre connexion, de notre accueil et de notre interaction, de notre production en croissance et développement : ...en un mot, de notre vie en protégeant et en partageant les valeurs, les ressources et les limites que notre « environnement » prévoit et présuppose ?

Et ce deuxième groupe de questions mériterait quelques remarques. En changeant un concept, pour un autre complexe et controversé, de la législation régionale en matière d'aménagement urbain et paysager, j'ai mentionné les phénomènes auxquels la protection civile doit faire face comme des événements récurrents, normaux, à se configurer dans leur ensemble comme une espèce d'« invariant structurel » de notre époque : dans laquelle les « catastrophes d'origine naturelle » (pour utiliser le langage du code de protection civile, c'est-à-dire du décret législatif 1/2018, art. 7) sont l'effet et la cause « de l'activité de l'homme » au long d'une spirale circulaire en fonctionnement constant, qui disloque toute capacité préexistante d'autorégulation et de résilience de la part de n'importe quel système territorial et de n'importe quelle installation anthropique. Mais si la situation se présente ainsi - dans

une planète qui perd ses glaciers, qui substitue la forêt amazonienne par le soja, dans un pays où une loi comme la Galasso continue à provoquer, entre un alluvion et l'autre, des déplacements substantiels et abusifs des risques inhérents à leur violation, et pendant qu'on interroge plus en général sur la compatibilité entre la démocratie, la représentation politique et la protection du « créé » - alors l'urgence comme « invariant structural » finit d'être une métaphore allusive et elle se propose par contre comme une nouvelle catégorie « réglementaire ». Parce que, potentiellement, l'urgence devient la source nécessité et qui nécessite de nouvelles règles, de nouvelles politiques, de nouvelles attitudes, capables de lier ou au moins d'influencer a priori tout autre secteur d'intervention public et privé, en élaborant et en combinant, dans ce but, des principes et des instruments nouveaux et articulés de protection, d'évaluation intersectorielle, de prévention structurale et de comportement, de réduction du risque et d'atténuation du dommage, de coordination du secours, de capacité de résilience à court et à long terme. Bref, l'urgence, étant donné la fréquence, la densité et la récurrence des phénomènes et étant donné la gravité de leur impact et de leurs conséquences synchroniques et diachroniques, et étant donné également l'importance absolue des questions et des exigences qu'elle implique, apparaît virtuellement configurable comme une institution en soi. C'est-à-dire comme un ensemble de modèles de comportement qui dans une équipe territoriale et sociale déterminée prennent force de norme, capacité de lien et de conditionnement parce qu'ils sont fondés sur une éthique partagée et sur un contrôle social répandu qui légitiment leur obligation. C'est sur cette base qu'une institutionnalisation de l'urgence peut réussir, ou au moins, peut être poursuivie de manière utile. Et c'est toujours sur cette base que l'urgence peut devenir une « forme de gouvernement » de l'ordinaire et non seulement de l'exceptionnel : donc, un dispositif organisationnel et même un appareil administratif avec lequel réaliser des tâches de protection civile. Celles-ci, en tant que telles, sont et seront toujours défiées par des questions très spécifiques et transversalement multithématiques et intersectorielles. Justement pour cela, l'efficacité de leur accomplissement sera effective, sensiblement effective, uniquement si ces tâches sont réalisées avec des méthodes, des instruments et des approches culturelles docilement interactifs, c'est-à-dire fondés sur l'apprentissage mutuel et sur la coopération éducative et fonctionnelle entre les personnes et les peuples exposés au risque et à l'impact catastrophique, d'un côté ; les sources et les personnes qui portent l'expertise à propos des phénomènes en jeu, d'un autre côté ; les bureaucraties compétentes et les autorités politiques intéressées, d'un autre côté encore. Et seulement si, - en amont - sur le plan essentiel en plus du plan procédural, l'ensemble de politiques publiques qui confèrent un niveau territorial donné et son tissu civil seront organisées et

réorganisées a priori - autant dans leurs spécificités que dans leur corrélations - selon une hiérarchie conforme à la gestion du risque de catastrophes.

Uniquement si les parcours sont battus avec une telle force innovante et justement constitutive, l'urgence et sa gestion alimenteront une légitimation pleine et active de la protection civile : ...son acquisition progressive du rôle d'une fonction intrinsèquement communautaire où les autorités publiques, les intelligences collectives et les solidarités civiles développent et consolident une mission « républicaine » partagée.

Si le sujet déjà formulé a un sens, la question à poser devient : comment est-ce qu'il faut procéder à cette fin ? Apparemment, il suffirait d'appliquer le code. Le décret législatif n° 1 de 2018 semblerait dans une première lecture vraiment fournir l'instrument le plus conforme à la fin. Le problème pourtant est sa mise en œuvre. Qui est entièrement bloquée aux pas préliminaires et aux auspices déclarés : ...de toute façon significatifs au moins pour les attentes qu'ils peuvent entraîner et pour les expérimentations qu'ils peuvent inciter ou consolider. Voyons comment est la situation d'un peu plus près.

Je ne m'essaie pas à un examen juridique ni à un commentaire technique ultérieur. C'est Fabio Giglioni qui vous en parlera. Je remarque uniquement quelques ingrédients qui, dans la perspective de réflexion que j'ai proposée, qualifient le plus la recette du législateur délégué.

Le code a une claire intention de légitimation-stabilisation par rapport à un modus operandi fondé principalement jusqu'à aujourd'hui sur les faits et fortement lié à la variété infinie de situations envisageables. Ainsi, d'un côté, le code n'a pas vraiment repensé les fondements de la protection civile italienne pour mettre en valeur sa malléabilité et ses capacités d'adaptation ; d'un autre côté, la loi veut lui fournir un ancrage juridique et procédural accompli et solide en renforçant un modèle réticulé et coopératif expérimenté d'exécution administrative et organisationnelle. Un modèle qui met dans un rapport fonctionnel la pluralité des niveaux de gouvernement, des compétences disponibles et des forces associatives organisées des volontaires : ...autour et au moyen de la mise en scène centrale et cruciale du département de protection civile, le rôle de son chef et sa même appartenance directe à l'autorité du président du Conseil des ministres. Et, à travers le lien entre les autorités et les niveaux de gouvernement, l'ensemble de la discipline de la protection civile fait, au moins en première instance, un saut de rang juridique : s'il s'agit d'être un réseau coopératif, donc que la coordination nécessaire pour rendre le fonctionnement efficace soit effective - et non pas seulement formelle. Et, à cette fin, cette même coordination est soutenue par une obligation légale spécifique et munie d'un ensemble de procédures

approprié. C'est-à-dire une coordination non plus confiée à la « bonne volonté » de directives hypothétiques du ministère et à la capacité spontanée des régions et des communes de faire un système avec le réseau de volontaires, mais un dispositif complexe de planification à plusieurs niveaux de protection civile (art. 18) et à un réseau non moins complexe de collègues et de liens consultatifs et informatifs (Chap. II, Sec. III régissant justement l'instrument de « ...coordination et intégration du service national de protection civile ») qui devraient permettre la pleine harmonisation opérationnelle des interventions et des lignes d'action aux différentes échelles territoriales et leur connexion interactive avec la cabine nationale d'orientation, c'est-à-dire avec le département de l'état et ses structures. Donc, le code semble accomplir un pas vers une « constitution » de l'urgence : au moins en essayant de définir les objets et les objectifs de la protection civile (Chap I), de caractériser les événements qui en font l'objet (art. 7), d'identifier ses acteurs constitutifs (« composants », « autorités », « structures » du Service national de protection civile : art. 4, 5, 6, 13), de dessiner l'architecture du Service (Chap. II) et de déterminer et d'articuler les multiples fonctions opérationnelles, les principales compétences réglementaires, administratives et des mesures des différentes autorités aux différents niveaux de gouvernement, compte tenu des capacités organisationnelles correspondantes et des structures de référence correspondantes. En outre, le code possède une valence constitutive supplémentaire grâce à la qualification des volontaires organisés comme « structure » opérationnelle du service national. Et on le fait en situant les volontaires organisés sur le même plan (art. 13) de « structures » qui identifient elles-mêmes l'autorité de l'état et l'organisation de ses prestations fondamentales - ...forces armées, forces de police, organismes et instituts de recherche, service sanitaire avec le Corps national des sapeurs-pompiers (bénéficié à son tour par le rang de « composant fondamental du service national de protection civile » - ici -).

Bref, le code semble vraiment vouloir décliner l'urgence dans la clé d'une politique institutionnelle accomplie et « sur mesure ». Alors, selon le principe d'un double « pluralisme » : a) à l'intérieur de l'équipe de l'état, c'est-à-dire en s'appuyant sur le réseau entier d'autorités identifiées territorialement, de manière à ce que chaque niveau de gouvernement soit destinataire des responsabilités principales et homologues de la mise en œuvre du service national ; b) en engageant sur ce réseau l'univers associatif des volontaires civiques, organisés à l'échelle nationale et locale mais reconnu comme « valable » tant qu'il soit le résultat d'un engagement collectif, tant qu'il soit limité à un engagement individuel et informel : ...toujours et de toute façon prévu par le législateur comme contribution vertueuse, à condition qu'elle soit convenablement formée et informée, au fonctionnement de la protection civile.

Mais pourquoi est-ce qu'un dessin institutionnel similaire devrait constituer une « opportunité » ? À cause au moins d'une raison : la possibilité de confier l'efficacité et l'efficience de la protection civile à une filière décisionnelle, organisationnelle et opérationnelle où les rapports locaux et les coopérations de proximité peuvent être valorisés et perçus par les opérateurs, les volontaires et les administrateurs comme les carreaux d'un mosaïque pluriel et composé mais qui fait partie intégrante et, au contraire, moteur d'une fonction publique nationale unique et coordonnée. Bref, l'opportunité se trouve dans la possibilité de développer un sens actif d'appartenance à un corps et à une mission communes.

3.2. Le code de protection civile a aussi son « article 18 » qui, avec ses obligations, ses objectifs et ses auspices sur les « valeurs », est peut-être la disposition clé, en plus de celles auxquelles elle va se joindre, de tout le cadre réglementaire : celle où les conditions d'efficacité du code sont plus denses. C'est-à-dire : une planification des activités de protection civile (« non structurelle ») où chaque niveau de gouvernement devra s'occuper de sa propre échelle administrative, territoriale ou - de manière souhaitable - de chaque domaine d'intervention « optimal » - dont l'identification devrait être « favorisée » par le législateur régional (art. 11, alinéa 3) - et où les administrations locales pourraient être obligées à coopérer. Donc, il faudrait obtenir au moyen de plans similaires :

une formulation des panoramas de risque et, par conséquent, des « stratégies opérationnelles », et la configuration des liens informatifs et communicatifs avec lesquels donner suite « de manière coordonnée » aux nombreuses initiatives et corrélations horizontales et verticales nécessaires à la « gestion des catastrophes » ;

la « définition des mécanismes et des procédures pour la révision et la mise à jour de la planification, pour l'organisation d'exercices et la l'information correspondante de la population, à assurer aussi au cours de l'évènement » (art. 18, alinéa 1, lettre d).

Face à des mesures similaires il faut parcourir, selon le code - et voilà l'occasion innovante qu'il expose -, une double piste exécutoire :

a) assurer (« ...est assurée », art. 18, alinéa 2) « la participation des citoyens, individuellement ou de manière associée, au processus d'élaboration de la planification de protection civile, selon les formes et les modalités [...] qui garantissent, en particulier, la transparence nécessaire ». Comment dire que les plans de protection civile lient, même fixent, leur capacité à univers multiples de soutenir la prévention et la gestion de la protection civile à une participation systématique et continue des peuples concernés dans la construction des dispositifs cognitifs, analytiques, formatifs et prévisionnels. Un lien que le code semble concevoir comme intrinsèque aux fonctions de protection civile en vertu d'une conviction,

celle-ci est vraiment structurelle et structurante : qu'il faut « ...accroître la résilience des communautés » (art. 31, alinéa 1) comme fin de la protection civile et comme condition de son efficience et de son efficacité. Qui présupposent, justement, la diffusion et l'enracinement de « ...comportements conscients et de mesures d'autoprotection de la part des citoyens » (art. 2, alinéa 4, lettre e) dans un rapport de « secours » mutuel et préventif avec les institutions compétentes et en se conformant « aux dispositions émises par les autorités de protection civile de manière cohérente avec ce qui est prévu dans les instruments de planification » (art. 31, alinéa 2) que ces mêmes citoyens ont contribué à élaborer. Et à mettre en œuvre : au moins sur le plan des comportements et des attentes que ces plans ont incités et divulgués. Non seulement, les citoyens peuvent également « concourir au développement des activités de protection civile, une fois acquises les connaissances nécessaires pour pouvoir agir de manière efficace, intégrée et consciente » (art. 31, alinéa 3), soit en adhérant aux « volontaires organisés », soit en agissant de « manière occasionnelle » et « à titre personnel » pour faire face à l'urgence de première intervention dans les urgences personnelles, familiales et de proximité même « en s'organisant avec l'activité » des organisations de volontaires (ici). Maintenant, nous savons vraiment que « résilience » et « communauté » sont de grands champs sémantiques toujours inachevés, pleins de force d'évocation plus que de description. Et il s'agit d'une notion toujours en évolution. Mais dans la logique du code, au contraire, dans cette même « culture de la protection civile » qu'il prône et veut promouvoir (art. 2, alinéa 4, lettre e), les deux mots constituent une espèce d'hendiadys stratégique. Deux mots pour exprimer un concept unique, simple mais essentiel. C'est à dire que sans doses larges et bien coordonnées de subsidiarité horizontale la protection civile est condamnée à un simple et vain exercice bureaucratique. Au contraire, cela ne se produit pas ;

b) faire en sorte que les instruments locaux, régionaux et (pourquoi pas ?) de l'état de gouvernement du territoire ou qui se rapportent ou conditionnent le gouvernement du territoire ou qui ont un impact sur celui-ci (« ...les plans et les programmes de gestion, de protection et d'assainissement du territoire et les autres domaines de planification stratégique territoriale » selon la formulation un peu rhapsodique du code - art. 18, alinéa 4 -) soient coordonnés (même si on ne sait pas par qui) avec les plans de protection civile de manière à assurer la « cohérence » des premiers « avec les panoramas de risque et les stratégies opérationnelles » considérés dans les plans de protection civile (ici). Et il est évident comment cette « garantie » de participation civique peut investir soit la formation des plans proprement consacrés aux fonctions de protection civile, soit justement la vérification du si, du quand et du comment rendre compatibles avec cette planification les

instruments urbains et de gouvernement du territoire en vigueur dans chaque milieu administratif. Qui signifie que la participation civique peut devenir l'adhésif actif (ou réactif) entre les dispositions spécifiques des plans de protection civile et le contexte des politiques à impact urbain, environnemental et de toute façon territorial où ces prévisions de plan vont s'insérer. Avec un corollaire ultérieur. C'est-à-dire que, par cette voie, il serait possible de dépasser la distinction prudente réalisée par le code entre les interventions de protection civile « non structurelle » - celle sur laquelle le code se concentre - et la protection civile de valence « structurelle », que le code se limite à confier à des « plans d'actions intégrées de prévention » structurelle et infrastructurelle non mieux précisés, uniquement pour les biens publics - art. 22 - (sauf la prévision mentionnée à l'art. 25, alinéa 2, lettre a, en matière de « Ordonnances de protection civile » : prévision très significative, autant que problématique, sur laquelle je ne peux pas m'arrêter). Par contre, par voie participative, il serait bien difficile de maintenir debout une distinction similaire entre dimension non structurelle et structurelle lorsqu'une citoyenneté active met les yeux, la tête, les évaluations et les arguments sur la compatibilité de certaines options de gouvernement du territoire et de leur signification structurelle avec des exigences, des stratégies opérationnelles et, en amont, des « panoramas de risque » spécifiques où un plan de protection civile peut et doit s'articuler.

Ils sont inhérents, le plus souvent, à la grande complexité exécutoire que le code a prévue pour sa propre mise en œuvre. Une procédure qui réduit sa pleine adhésion au pluralisme institutionnel égalitaire du Titre V de la Constitution et qui a donc recours à une procédure de réglementation exécutoire apparemment « soft » (les directives) mais qui présupposent un processus décisionnel fortement intergouvernemental, avec une négociation obligée et à plusieurs niveaux. Le dispositif exécutoire, basé sur la prévision de l'art. 15, malgré que les gouvernements passent, continue à ne pas voir la lumière. Et c'est une question cruciale dans sa banalité évidente parce que toutes les « opportunités » que nous avons identifiées dans le code et l'ensemble de ses innovations potentielles dépendent de l'élaboration de cette régulation d'orientation et des interprétations opérationnelles qui pourront en dériver. Par exemple, le lien entre des plans de protection civile et la planification territoriale, sans une discipline qui - au moins dans les formes d'une orientation interprétative de la disposition légale - en éclaire les rapports hiérarchiques et les modalités de coordination, ne peut pas exister sans affaiblir la capacité de conditionnement que les fonctions de protection civile devraient pouvoir exprimer dans le gouvernement local.

Bref, le code demeure une occasion à ne pas rater car il offre de larges marges d'expérimentation nouvelle et supplémentaire sur le champ. Il est très improbable aussi que ces mêmes directives incluent ces orientations de méthode et ces instruments techniques

sans lesquels la participation risque de demeurer un exercice théorique. Par contre, et Proterina docet, si nous prenons au sérieux la subsidiarité horizontale et l'intégration active des peuples intéressés dans les processus de formation, prévention et gestion des catastrophes, vu que nous avons un code, vu que l'urgence en tire sa propre institutionnalisation stratégique, il est correct qu'avec l'aide des autorités de protection civile les plus sensibles et dynamiques nous continuerons à construire sur le champ un coffre articulé d'expériences et d'instruments de participation. En plus, le Département et le gouvernement national pourraient puiser celui-ci dans la recherche de directives « optimales », car elles sont déjà essayées sur le champ pour quelques profils concernant la participation, ou, le cas échéant, dans la correction d'autres dont le besoin de correction a été vérifié. Étant donné que, et pour finir, un autre mot important et récurrent dans le code, sur lequel pourtant je ne peux pas m'arrêter, est justement surveillance. Et donc la capacité du système et des dispositifs participatifs de poursuivre de manière stable sa propre amélioration à travers la vérification de son propre fonctionnement. Je vous remercie.

Planification de la protection civile dans le décret législatif. 1/2018: un modèle innovant de procédure administrative?

Fabio GIGLIONI

Luca Ferraris : Merci. Merci Massimo de tant de suggestions que vous nous avez données. Beaucoup de questions me viennent à la tête mais s'il faut je les renvoie au débat suivant. Alors j'appelle le professeur Fabio Giglioni, professeur de droit administratif à l'Université de Rome « La Sapienza ».

À lui la tâche de nous dire comment, selon le dernier décret, la planification en participation de protection civile peut être vue aussi comme un modèle innovant. Du point de vue des procédures administratives, est-ce que les plans de protection civile en participation peuvent être vus comme un bon modèle ?

Prof. Fabio Giglioni - Je vous remercie avant tout de cette invitation que j'ai beaucoup aimé accepter.

Pour un juriste, le sujet de la protection civile et de manière plus spécifique de la planification de protection civile représente un défi énorme. En effet, il s'agit de processus de gouvernement d'intérêts publics qui concernent la sauvegarde de la vie des personnes dans des conditions de risque grave. L'aspect le plus intéressant de ce secteur est que la construction du tableau de règles provient en grande partie d'expérimentations effectuées plus que de normes abstraites, cependant le juriste est normalement mené à imaginer un monde ptolémaïque, rationnel et parfait qui doit être appliqué à la réalité. Pour la vérité aussi dans d'autres champs, l'intervention du législateur arrive après que les processus sociaux se sont produits, mais dans le cas de la protection civile le législateur devient encore plus prudent. Cela est dû au fait que s'occuper de la protection civile et de tout ce qui se trouve dans cette sphère signifie s'occuper de l'urgence, qui présuppose une détérioration de l'état du droit entendu comme capacité de la norme de prévoir les situations. Lorsque nous parlons d'urgence, nous faisons référence à un fait imprévu qui, pour ses dimensions, détériore les critères traditionnels du droit fondés sur la prévisibilité des cas d'espèce. Dans ces cas c'est le droit qui s'adapte et suit les faits. Il y a ensuite un autre aspect intéressant pour le juriste lorsqu'il faut agir aussi avec la protection civile Dans ce siège nous avons dit

plusieurs fois que la protection civile n'est pas une administration, mais je ne suis pas très d'accord. Certainement, ce n'est pas une administration traditionnelle parce que le système national de protection civile peut être vu comme un système d'« administration en réseau », fondé sur une pluralité de sujets administratifs qui sont liés entre eux de manière fonctionnelle. Ce modèle administratif, qui a surgi et qui s'est affirmé lentement, a ses origines dans les années 70 et ce n'est pas le législateur qui a imaginé cette forme d'administration. Ce sont la force des choses et le besoin de faire face aux situations de crise qui ont produit la nécessité de dépasser une administration trop centralisée et étatiste par une plus coopérative. Le législateur est venu après pour intégrer celui qui est arrivé.

Ces considérations peuvent être considérées valables même pour la planification. Si nous regardons le texte réglementaire qui précède le décret législatif n° 1 de 2018, nous apercevons que les prévisions réglementaires à cet égard étaient très limitées. Les activités de programmation de protection civile étaient déjà établies mais la discipline de la planification n'était pas présente dans une norme légale mais uniquement dans les directives du président du Conseil des ministres qui se sont succédé. Même sous ce profil, avec le décret législatif n° 1 de 2018, l'intervention du législateur intègre ce processus administratif que nous pouvons définir comme « soft law » (droit souple), car les directives n'ont pas de capacité auto-contraignante mais elles exécutent des processus qui peuvent produire une certaine force contraignante. Mais, une fois cela établi, il faut se demander pourquoi le législateur a considéré qu'il doit intervenir et qu'est-ce qui a produit cette intervention.

Le durcissement des prévisions réglementaires est, avant tout, partiel. En effet, bien qu'il soit vrai que l'article 18 du code de protection civile présente une plus grande perceptibilité par rapport aux expériences précédentes, dans l'alinéa quatre on nous renvoie encore une fois aux directives du président du Conseil des ministres pour la discipline de détail. C'est une norme qui, de toute manière, fait surgir à niveau réglementaire toute une série de superpositions de « soft law » qui se sont développées par ailleurs mais qui n'a pas la prétention de fermer toute la discipline ; elle renvoie ainsi, encore une fois, à la discipline produite par les directives du président du Conseil des ministres.

Il existe une espèce de jeux des miroirs entre « norme rigide » et « soft law ». Donc, quelle est la valeur ajoutée d'avoir mené ces normes à niveau primaire ? Avant tout, une précision plus ponctuelle des contenus de la planification de protection civile est réalisée à l'intérieur de l'article 18, c'est pourquoi qu'il est précisé que les stratégies opérationnelles, les indications d'intervention, les mécanismes pour garantir les flux de communication entre les

autorités et les composants de la protection civile et les différents opérateurs qui interviennent en lien informatif avec les systèmes d'alerte doivent être présents et que l'information à la population doit être assurée. Il y a un terme qui révèle la raison pour laquelle on considère utile d'avoir traité de manière réglementaire la planification de la protection civile lorsque, justement dans l'article 18, alinéa 1, on souligne que la planification doit garantir l'effectivité des objectifs de coordination. En effet, le problème exposé est vraiment celui-ci parce que les instruments de « soft law », qui prévoyaient la planification de protection civile, n'ont pas justement trouvé une application répandue, sinon grâce à quelques maires particulièrement actifs.

En outre, la prévision réglementaire prévoit une autre distorsion du système précédent. Je suis complètement d'accord avec le prof. Morisi lorsqu'il soutient qu'il n'y a pas beaucoup de sens dans le fait que les petites communes fassent les mêmes choses que les grandes communes et, pour cette raison, la référence à l'identification des niveaux territoriaux optimaux présente à plusieurs reprises dans le code de la protection civile est très importante. Naturellement une prévision de cette nature peut être contenue uniquement dans une norme de statut primaire, même parce qu'il faut préciser que ces niveaux territoriaux optimaux dérogent aux fonctions fondamentales des communes. Si cette attribution dérogatoire aux niveaux optimaux n'existait pas, les fonctions nécessaires de protection civile entreraient inévitablement en contradiction avec l'art 14, alinéa 27 du décret législatif n° 78/2010, qui définit les fonctions fondamentales des communes.

Il y a aussi d'autres indications importantes qui peuvent justifier ce besoin de réglementation sur la planification de protection civile : un lien avec les autorités des communes, et des maires de manière particulière, le besoin que le pouvoir d'ordonnance soit cohérent avec les plans des autres organismes et avec les plans de protection civile. Il doit avoir un lien étroit entre le pouvoir d'ordonnance et la planification de protection civile.

Cependant, il existe un problème important qui pourra être l'objet de vérification dans l'avenir. Sur le plan juridique les pouvoirs d'ordonnance sont tels lorsqu'ils ont une certaine marge de liberté. D'un point de vue de cohérence avec les plans de protection civile, cela signifie apposer un lien sur les actes qui sont habitués normalement à ne pas les avoir. Voilà le noyau de la question. Il y a un nouveau rappel au besoin de la coordination entre les plans de protection civile et les plans urbains et territoriaux, dans la sens d'améliorer leur orientation et lier la planification du territoire aux informations obtenues des plans de protection civile. En l'état actuel cette norme est sûrement importante mais probablement encore faible pour établir le caractère contraignant et le niveau de supériorité des plans de

protection civile sur ceux urbains. L'élément de prescriptivité des plans de protection civile est difficile à évaluer dans la situation actuelle. En Italie, pour des raisons même entièrement justifiées, il existe une accumulation très importante d'actes de planification sur une même zone territoriale : des plans territoriaux, des plans environnementaux, des plans paysagers, des plans industries, etc. se superposent. Maintenant il faut tenir compte aussi, à l'intérieur des instruments de planification d'un territoire, du plan de protection civile. Mais quel est le degré de hiérarchie entre ces plans ? Il n'est pas facile de donner une réponse parce que la norme se tait. Peut-être on a perdu l'occasion de donner une réponse à ce sujet.

Un autre sujet traité par la nouvelle norme est celui de la participation qui a déjà été souligné plusieurs fois. Effectivement celle-ci constitue la nouveauté la plus significative du décret législatif n° 1 de 2018 parce que dans la discipline précédente on ne faisait aucune allusion à la participation dans l'activité de planification. Cela ne veut pas dire qu'en réalité il n'y a pas de disciplines réglementaires sur la participation promulguées par le président du Conseil des ministres. Certaines de ces directives s'occupaient aussi de la participation, mais interprétée plutôt comme un besoin de garantir le flux d'information à la population. Tel que précédemment le prof. Morisi l'esquissait aussi, il ne faut pas confondre l'information, qui est un élément important de coresponsabilité ou, pour mieux dire, de croissance de la conscience de la citoyenneté, avec la participation qui implique un apport réel que les citoyens peuvent offrir aux activités de planification.

Maintenant sur cet aspect il y a des nouveautés significatives dans le décret législatif n° 1 de 2018, parce que plusieurs formes de participation sont retrouvées. Il y a avant tout une participation dans l'activité juridique. Tel que la norme le prévoit, les citoyens participent à travers les organisations de volontaires organisées, donc des organisations stables ou moyennement stables, dans l'activité de planification, en influant donc sur le processus décisionnel. Il est possible d'approcher cette forme de participation à celle qui - tout ajouté - reproduit d'autres manières de participation dans la procédure administrative que notre organisation connaissait déjà, même si la portée de cette prévision ne doit pas être sous-estimée, vu que la loi la plus importante sur la procédure administrative ne prévoit pas l'application de la participation vis-à-vis des actes ayant un contenu général tel que le sont par contre les planifications. Il s'agit donc d'une contribution importante même si, dans l'aménagement urbain, dans la planification paysagère et dans la planification territoriale en général, tout est ajouté à une manière de participation que nous connaissions déjà. D'autre part, on prévoit aussi la participation organisationnelle de ces organisations de volontaires parce qu'elles font partie de l'« administration en réseau » qui est la protection civile. La particularité de cette organisation est marquée aussi par l'inclusion des organisations civiles

parmi celles institutionnelles. Celui-ci était aussi une donnée déjà connue mais il y a trois aspects qui doivent être soulignés sur ce sujet. Le premier se trouve dans l'article 41, alinéa 2, du décret législatif n° 1 de 2018, où il est établi que les organisations de volontaires sont autorisées à intervenir directement lorsqu'elles ne peuvent pas communiquer ou se mettre en rapport avec les autorités qui composent la protection civile. Voilà ici une nouveauté par rapport au passé. Probablement dans la réalité des faits cela se vérifiait déjà mais ce n'est pas insignifiant qu'une légitimation réglementaire arrive. Cela veut dire que ces sujets doivent, en règle générale, se mettre d'accord avec les institutions et respecter aussi les plans de protection civile mais, si cela n'est pas possible, ils sont légitimes à agir en ayant presque le devoir de le faire. Il s'agit de toute façon d'organisations de volontaires stables, qui hypothétiquement ont été formées aussi à l'intérieur de programmes de protection civile, mais elles réalisent une autre forme de participation, qu'il serait plus correct d'appeler peut-être, tel qu'il était mentionné au début de cette rencontre, forme de citoyenneté active. En effet, dans ce cas, l'association ne participe pas dans la formation d'une activité juridique mais elle intervient directement et matériellement.

Par rapport à cela, il y a une ouverture additionnelle à la participation directe parce que l'intervention n'est pas réservée uniquement aux associations déjà consolidées mais aussi aux simples volontaires. On assiste ainsi à une reconnaissance des réalités les plus informelles des associations de volontaires, telles que celles constituées aussi par le citoyen commun qui s'active de manière autonome. Cela se trouve dans l'art. 31, alinéa 3. Même dans ce cas on autorise la réalisation d'interventions occasionnelles à ne pas confondre avec les interventions structurelles. La norme établit le cadre dans lequel ces interventions des individus peuvent être considérées légitimes. On prévoit avant tout que l'intervention s'effectue pour protéger la sphère personnelle et donc pour contribuer à la sauvegarde de la famille ou pour protéger des intérêts de proximité. Il est convenable de préciser qu'ici nous sommes dehors le périmètre de la planification, parce que cette participation se situe dans un cas d'urgence où l'appareil organisationnel n'est pas encore en fonctionnement. Toujours l'article 31 indique que la participation occasionnelle peut être élargie davantage par les régions, en étendant l'application pour d'autres cas d'espèce. Il y a aussi une ouverture intéressante à ces formes de participation qui ne sont pas nécessairement organisées, mais qui sont épisodiques, occasionnelles et le résultat d'actions volontaires. Ce passage n'est pas banal parce que la vision ptolémaïque du monde, tel que je l'ai dit d'abord en plaisantant, n'est pas seulement du législateur : même les administrations pensent à pouvoir tout rationaliser. On y aperçoit que par contre d'autres interventions sont nécessaires aussi,

parce que souvent les connaissances du territoire sont répandues et elles n'appartiennent pas uniquement aux administrations.

Il s'agit donc d'une évidence qui est déjà en exécution aussi dans d'autres champs de l'administration publique et qui trouve son origine dans l'introduction du principe de subsidiarité horizontale dans notre Constitution, qui admet la possibilité des citoyens de prendre soin des intérêts généraux et donc de la protection du territoire aussi. Ces formes additionnelles de participation, en ayant admis qu'elles pouvaient vraiment s'appeler ainsi, créent aussi une communauté et des relations de sens. Le volontaire s'active pour résoudre un problème concret mais presque jamais la valeur de ces expériences dans la résolution du cas concret finit là ; ce sont des occasions pour créer des rapports, pour développer un sens de confiance entre les personnes avec les institutions et donc pour créer cette supposition de caractère sociale qui est ensuite fondamentale pour que les interventions aient du succès. Même si le décret législatif n° 1 de 2018, par rapport aux interventions occasionnelles, s'arrête uniquement sur l'hypothèse d'urgence, il me semble que la planification de protection civile devrait être intelligente pour savoir intégrer ces autres formes de participation civique.

En outre, au-delà des prescriptions spécifiques du code de protection civile, la planification pourrait aussi être l'occasion d'élargir et d'inclure d'autres expériences de participation. En ce qui concerne, par exemple, les contrats de rivière, l'article 68 du code de l'environnement est tellement simple et essentiel qu'il n'offre pas d'aide importante, et même dans ce cas on fait référence à une activité qui naît des expérimentations sociales où les citoyens s'activent avec les institutions pour prendre soin de parties du territoire. Les contrats de rivière pourtant ne peuvent pas être facilement encadrés en termes juridiques. En effet, on en trouve différents. Certains se montrent comme des contrats de développement local, de vrais pactes territoriaux conçus pour le développement économique ; d'autres sont, vice-versa, des accords qui régissent des interventions très spécifiques d'entretien des zones et d'autres préfigurent une espèce de planification sous contrat. Ce sont des situations très différentes et selon mon avis, je trouve intéressant de dire que la planification de protection civile ne devrait pas regarder avec négligence ce type d'expérience, contrairement à ce qu'on a fait avec l'aménagement urbain où le comportement a été fortement hostile vers des expériences de ce type. On devrait s'ouvrir à valoriser cette expérience à l'intérieur de la planification de protection civile, en sachant que si on ne veut pas étouffer ces expériences, il faut les intégrer sans les alourdir et savoir comprendre que derrière cette expérience il y a une valorisation, une protection du territoire qui peut être utile au moment de l'intervention.

Un autre phénomène très répandu, principalement dans les centres urbains, est celui des pactes de collaboration, qui sont des accords stipulés sur la base de règlements communaux, où des citoyens s'activent pour prendre soin d'espaces urbains, souvent ceux qui sont abandonnés ou dans des conditions de détérioration, pour les réaménager aux fins sociales. Même celle-ci est une forme de participation, si nous voulons utiliser encore une fois ce mot, qui est faite d'intervention réelle, mais dont la valeur se trouve vraiment dans la construction de rapports qui est fondamentale pour ensuite rendre efficaces aussi les politiques publiques. Cette expérience peut être reprise de toute manière par les plans de protection civile, dans le sens que ce serait l'intelligence du planificateur qui lui permettrait de comprendre que cette expérience n'est pas conçue pour prévenir un risque futur mais pour satisfaire un intérêt présent et immédiat, qui a pourtant une grande valeur civique. Il s'agit d'expériences qui naissent en dehors de la planification, mais le défi est celui d'avoir un instrument de planification intelligent et capable d'intégrer la réglementation. La transposition ultérieure de ces autres formes de participation pourrait renforcer l'effectivité de la planification de protection civile.

Pour conclure, je dis qu'en effet la prévision obligatoire de la planification de protection civile est positive pour les raisons que je viens d'exposer, mais il n'est pas sage de se laisser aller à des prévisions optimistes trop faciles. L'obligation de planification est, en effet, exempte d'instruments de sanction qui en assurent l'application intégrale des administrations publiques, situation donc qui est bien connue dans notre pays.

Il faut donc signaler l'importance de cette forme dialectique d'émergence législative qui continue à établir un dialogue avec les instruments de « soft law », parce qu'elle peut permettre le remède à des applications administratives qui ne sont pas fidèles. De la même manière que je considère positives les ouvertures à des nouvelles formes de participation, surtout si elles sont en mesure de saisir le potentiel que la norme n'exprime pas encore entièrement mais qu'elle a le courage d'indiquer.

Relations entre experts, décideurs publics et citoyens dans la planification participative et la gestion de crise.

Luigi Pellizzoni

Luca Ferraris : Merci beaucoup, merci à nouveau pour les suggestions qui peuvent être abordées dans la phase suivante, pendant le débat de l'après-midi. Alors je ferai la dernière intervention du matin en appelant le professeur Luigi Pellizzoni, professeur de sociologie à l'Université de Pise. On lui a demandé de retourner sur la dimension sociale de la protection civile et tout particulièrement de la planification de protection civile. Nous avons analysé alors la dimension juridique mais je suis très intéressé aussi à comprendre quelle est la dimension sociale surtout dans le réseau de rapports entre les savoirs experts et ceux profanes

Prof. Luigi Pellizzoni – Très bien, merci. J'essaierai d'être le plus synthétique que possible. Merci de votre invitation. La tâche que vous m'aviez confiée était particulièrement complexe : le rapport entre experts, décideurs de politiques publiques et citoyens dans la planification de la gestion des crises. Des choses différentes que je vous dirai sont reliées heureusement aux interventions précédentes, sans l'avoir accordé. Je voudrais parler de ce qu'on peut faire, en encadrant quelques problématiques qui sont liées à ce sujet, en parlant de la participation et puis du risque, en mettant en rapport le concept de vulnérabilité et celui de résilience et en les reliant au savoir expert.

La réglementation qui vient d'entrer en vigueur évoque, tel que nous l'avons vu précédemment, la participation de différentes manières et ensuite les citoyens individuels et associés, en faisant allusion aussi aux communautés. La terminologie utilisée est liée avec d'autres réglementations (je pense à la réglementation Seveso qui a eu aussi une évolution), à côté de cette partie de la réglementation où l'on fait allusion au public intéressé. Dans le décret législatif, plus spécifiquement dans les art. 8, 9, et 31, d'autres sujets sont aussi mentionnés. Ces derniers peuvent être identifiés comme le régulateur et le fournisseur du service, c'est-à-dire l'administration publique dans un sens large et puis dans le sens spécifique la communauté scientifique. Quand on mentionne l'art. 19 on rappelle le service national de protection civile avec ses différentes modalités d'emploi, mais il ne me semble pas que le concept de savoir expert soit mentionné. Une question qui s'est dégagée des

interventions précédentes est celle de la définition des scientifiques comme des experts. J'essaierai de répondre à cette question au cours de mon intervention. L'évolution d'autres réglementations nous présente un parallèle, comme par exemple l'évaluation de l'impact environnemental ou la réglementation Seveso, qui est née en se centrant sur l'information pour évoluer ensuite en incluant beaucoup d'éléments proprement participatifs. Dans ce sens nous avons deux questions à répondre. L'une nous pourrions la définir comme rapport entre catégories de sujets : l'administration publique, les experts et la population. L'autre concerne une dimension cognitive, liée aux contenus des interventions et de planification.

Tel qu'il a été rappelé dans les interventions précédentes, il y a trois acceptions différentes de participation : l'une est l'information, une autre est la consultation, c'est-à-dire l'écoute des citoyens, le fait de prendre en considération ce que les citoyens disent. Celle-ci, par exemple, est l'acception incluse classiquement dans l'évaluation d'impact environnemental. Une troisième acception est celle de participation aux vraies décisions. Lorsque nous parlons de participation, nous devons faire très attention car nous avons ces différentes déclinaisons. Pour impliquer de manière plus directe les citoyens, il ne faut pas oublier pourquoi on ne participe pas, pourquoi on ne s'active pas. Habituellement, les raisons sont de deux types : les formes d'exclusion de manière délibérée ou de manière involontaire. Il est possible d'exclure explicitement des catégories de sujets de la possibilité de participer, parce qu'ils habitent dans un territoire administrativement différent ou parce qu'on demande des compétences spécialisées ou techniques qu'ils ne possèdent pas. L'exclusion non désirée et découverte a posteriori est plus délicate. Un autre aspect est l'auto-exclusion, c'est-à-dire un citoyen qui pourrait participer mais il ne le fait pas pour des raisons liées au rapport que le sujet a avec la situation, avec le contexte et avec ses interlocuteurs. Donc il imagine que sa contribution est inutile, qu'il peut être manipulé, qu'il peut aller dans une direction différente de celle qu'il souhaite. Au moment où une intervention en participation est planifiée, les sujets avec lesquels on collabore, qui s'activent, sont des sous-catégories très délimitées et qui ne représentent absolument pas toute la population. Souvent on a vu dans les processus délibératifs, que le professeur Morisi mentionnait au début, que les sujets impliqués appartiennent à des catégories bien identifiables. Habituellement ce sont des personnes déjà actives sur différents fronts. Donc j'ai l'objectif d'impliquer plus de personnes mais je finis par impliquer toujours les mêmes. Voilà une criticité.

Nous avons parlé clairement dans ce siège du processus participatif visant à la connaissance des risques d'un territoire. Le discours est assez complexe, donc j'essaie de reprendre quelques choses qui peuvent être utiles. Il faut préciser qu'il existe une distinction entre danger et risque, que nous tous connaissons. Le danger entendu comme hasard renvoie à

la source potentielle de dommage sur la base des caractéristiques intrinsèques d'un objet, tandis que le risque, évidemment, est une notion probabiliste. Il y a un problème que nous pouvons appeler de risque évalué où, en plus de connaître la probabilité, nous devons tenir compte aussi de l'importance du dommage. Il est inévitable de penser combien est important dans l'évaluation du risque, pouvoir tenir compte de la gravité des conséquences et cette lecture est effectuée non seulement par le citoyen commun mais aussi par l'expert. Au contraire, il y a la question du risque perçu par des acteurs différents entre eux. Nous savons que l'élément probabiliste est difficile à estimer et à évaluer par tous nous lorsqu'un évènement engage la sphère familiale ou lorsque nous sommes dans un milieu qui n'est pas familial. Certains psychologues ont analysé l'élément de la familiarité en contraste avec les sources de risque. L'analyse a montré que si on est habitué à interagir avec des sources de risque, on tend à les sous-estimer, tandis que la non familiarité d'un phénomène mène à une surestimation. Un risque accepté librement est préféré à un risque imposé. On obtient alors une évaluation différente sur la base de la capacité perçue de gérer, de se soustraire ou de réagir par rapport à la source de risque. Par exemple, tous utilisent des portables, en s'exposant aux radiations électromagnétiques qu'ils produisent, mais l'installation d'antennes entraîne une forte méfiance et l'opposition de celui qui se trouve face à la maison.

Il y a ensuite une différence entre la confiance interpersonnelle et la confiance systémique. Au niveau interpersonnel, la confiance a un caractère cognitif (je sais ce que l'autre sait faire) et affectif (je pense qu'il est bien intentionné envers moi). Sur le plan systémique, la fiabilité globale d'un système est jugée, en partie sur la base d'hypothèses normatives (les pompiers ou la police ont une tâche institutionnellement reconnue), en partie sur la base du comportement passé de l'organisation, la mémoire historique, ce qui s'est produit dans le passé. Cela est à son tour lié à la question de la responsabilité. La "liability", c'est-à-dire la responsabilité au sens juridique du terme, est différente de la responsabilité au sens politique du terme, c'est-à-dire l'obligation de rendre compte. Dans ce dernier cas, il y a à la fois l'élément de la prise en charge et celui de la "responsiveness", c'est-à-dire la réactivité, à savoir la capacité d'écoute, qui est l'une des raisons qui devrait justifier le sens de la participation. Par conséquent, la question de la prise de responsabilité et de la manière dont elle est répartie est très importante. C'est quelque chose que l'on oublie souvent, à mon avis.

Il y a encore deux questions que je voudrais aborder : la première est comment on se positionne dans la société à l'égard d'une question. Si je crois que je peux agir sur un problème, alors je le vois comme un risque, c'est-à-dire comme quelque chose dont les effets dépendront également de la manière dont je prendrai mes décisions. Si par contre je ne pense pas pouvoir agir sur un problème, alors je le vois comme un danger, comme une sorte

de rocher suspendu sur ma tête, une épée de Damoclès contre laquelle je ne peux rien faire. Cibler l'information sur les aspects probabilistes des événements, c'est les considérer comme des risques, ce qui est utile si le destinataire pense avoir une marge de manœuvre ; si, par contre, il pense ne pas en avoir, alors l'information ainsi configurée est peu utile et il vaut peut-être mieux se concentrer davantage sur la prise en charge de la possibilité que les événements surviennent. Entendre le médecin dire qu'une intervention a 80% de chances de succès, c'est certainement mieux que d'entendre que les probabilités de succès sont de 20%, mais j'ai besoin de savoir ce qui se passe si je ne me fais pas opérer ou si l'intervention tourne mal. Cet écart de perspective crée des difficultés et, évidemment, modifie également l'acceptation des risques et des avantages. Pour le traduire concrètement : si j'avais vécu sous le pont Morandi et si on m'avait dit qu'il y avait un risque X d'effondrement, cela n'aurait pas eu beaucoup de sens, car pour moi la situation était celle d'un rocher suspendu. Parler d'acceptation du risque dans de tels cas n'a pas beaucoup de sens. Et cela crée des conflits et des malentendus entre ceux qui croient communiquer correctement et ceux qui reçoivent une information peu utile, qui peut aussi ressembler à une décharge de responsabilité. La différence de perspective sur un événement entre ceux qui ont la capacité d'agir et ceux qui ne l'ont pas implique également une différence quant au type d'interventions à mettre en œuvre. Ceux qui se positionnent dans la situation de danger ont tendance à préférer que soient réduits autant que possible ce que l'on appelle les "erreurs de second type", c'est-à-dire les faux négatifs, à savoir le fait de ne pas voir qu'un problème existe. En d'autres termes, on préfère "exagérer" les mesures de sécurité ; on préfère qu'elles soient redondantes de manière à protéger au maximum des problèmes. Ceux qui se positionnent dans la situation de risque ont tendance à essayer de réduire les "erreurs de premier type", c'est-à-dire les faux positifs, à savoir trouver des problèmes qui n'existent pas ou qui existent dans une moindre mesure. C'est-à-dire, je ne vais pas construire quelque chose qui supporte une charge 100 fois plus élevée que celle que je pense va passer, car je dépenserais inutilement de l'argent, mais j'essaie d'étudier le niveau exact de charge pour ma structure.

Souvent dans la planification mais aussi dans d'autres cas, il est très important de rappeler le concept d'ambiguïté, c'est-à-dire le fait qu'un problème peut être envisagé de différents points de vue et avec des questions et des réponses également différentes. Cela est dû au fait que je peux considérer, par exemple, la question de l'environnement comme un problème qui peut affecter ma santé ou comme quelque chose qui peut affecter ma possibilité de travailler, ce qui est un point de vue tout à fait différent. Je pense, par exemple, à la question du site sidérurgique d'ILVA à Taranto. Ce cas peut être associé à une problématique ambiguë. Il y a deux points de vue pour voir la question : il y a ceux qui

prennent en considération le travail et ceux qui pensent aux problèmes environnementaux et de santé, mais les deux points de vue peuvent être considérés comme légitimes.

Dans un processus de planification, il est très probable qu'une ambiguïté apparaîtra et devra être gérée en tenant compte du fait qu'il peut y avoir des points de vue complètement différents, sans prétendre arriver au point où chacun voit le problème exactement de la même manière, non seulement parce que certains sont (plus) "agents" et d'autres "patients" mais également parce que les perspectives (valeurs, intérêts, etc.) d'où les problèmes sont considérés diffèrent. Quant à la relation entre l'auto-activation du citoyen en tant que premier acteur de la protection civile dans le décret législatif n° 1/2018, et le rôle du Service National de la Protection Civile, la vision des deux positions n'est pas forcément identique pour tous. Il y a ensuite le discours de l'amplification sociale du risque, à savoir le fait que la communication peut avoir des effets d'accentuation ou de distorsion, évidemment basés sur la perception personnelle du risque. Je pense qu'il est inutile d'insister sur ce point.

Les questions relatives à la réglementation de la planification sont bien connues et je considère qu'il s'agit de deux visions complètement différentes. Parmi les stratégies que l'on peut décrire, on peut citer le "modèle ABC", c'est-à-dire attitude-comportement-choix. Cela signifie que j'essaie de convaincre les gens sur le comportement correct à adopter par l'information, et, une fois convaincus, les gens feront des choix cohérents. Par contre, l'autre approche est celle du "nudge" ou "coup de pouce", c'est-à-dire la création de contraintes comportementales qui guident les pratiques et la routine. La première stratégie est axée sur l'information et l'éducation, la deuxième sur la planification dans le sens physique et matériel de la situation. Je ne pense pas que l'une représente la solution optimale par rapport à l'autre, mais il faut probablement les considérer comme des stratégies ou modèles différents, à suivre et à associer selon les cas. Pour ce qui est de la vulnérabilité et de la résilience, il faut dire qu'elles ont toujours été définies comme un attribut de l'individu, donc la sensibilité à l'impact d'un événement négatif est déterminée par les caractéristiques sociodémographiques de l'individu même ou du groupe auquel il appartient. Mais il faut également rappeler l'aspect que l'on pourrait définir comme relationnel, lié aux attentes comportementales et aux choix faits par les décideurs et les organisations concernées, par rapport à ce que l'individu est réellement capable de faire.

À mon avis, il convient de faire une distinction conceptuelle entre le rôle de l'expert et celui du scientifique. Ce dernier est celui qui formule les questions de manière à trouver des moyens appropriés d'y répondre. L'expert, en revanche, est impliqué dans des questions posées par d'autres, des questions auxquelles, et c'est souvent le cas, il peut ne pas y avoir

de réponses qui relèvent uniquement du domaine de compétence de l'expert lui-même. L'expert soulève ensuite un problème que les chercheurs appellent souvent "mandant/mandataire". Demander l'avis d'un expert tend à compenser le manque de connaissances que je ne possède pas, mais comme je ne suis pas compétent, je ne peux pas savoir si la réponse qui m'est donnée est correcte ou non. En revanche, l'expert est lié par le mandat qui lui est confié. Cela met en évidence un problème souvent négligé, à savoir que l'expert a toujours tendance à violer par excès ou par défaut les limites précises de sa compétence, ce qui se manifeste souvent aussi dans les contentieux juridiques. Il ne s'agit pas d'incompétence ou de manquement : c'est que le problème qui est issu de la vie réelle ne peut être traité de manière exhaustive par aucune des disciplines concernées. Ce concept, si vous voulez, pourra être réexaminé dans le débat qui suivra, mais il peut être considéré comme un problème très important aussi parce qu'il engendre les controverses que le professeur Morisi a mentionnées dans son intervention précédente. Cela concerne la question de la suffisance de la preuve, non pas pour une discussion scientifique, mais pour une décision pratique ou juridique. A cet égard, par exemple, on parle d'"incertitude fabriquée", en ce sens que pour remettre à plus tard une décision, les éléments d'incertitude et d'ignorance presque inévitablement présents dans les questions complexes et controversées sont mis en exergue. D'après ce que j'ai lu ce matin dans les journaux, il semble que le rapport sur l'entretien du pont Morandi se soit fondé sur l'évaluation des incertitudes vis-à-vis des signaux émergents de problèmes de statique du pont, c'est-à-dire concernant sa charge admissible.

Ce qui ressort de ce discours peut être appelé la "double voie" de l'expert/scientifique. La première voie est celle de l'expert en action, qui demande la confiance fondée sur des connaissances fiables. Quand les choses tournent mal, alors on passe à la deuxième voie, celle du scientifique, qui se défend en faisant remarquer que la connaissance scientifique ne peut jamais donner la certitude absolue. Ce changement de rôle et de cadre porte un préjudice incommensurable à la relation de confiance entre la science et le public. À mon avis, l'une des raisons fondamentales de la méfiance croissante du public ne tient pas tant au fait que la demande de confiance n'est pas suivie de la garantie absolue du résultat, mais plutôt qu'elle n'est pas suivie de la prise en charge des conséquences si les choses ne se passent pas comme prévu. C'est l'un des principaux problèmes, qui se rattache aux questions du positionnement et de la responsabilité décrits précédemment.

Je vais conclure mon intervention en essayant de répondre à la question posée de savoir quel type d'interaction vertueuse avec les citoyens il pourrait y avoir au cours d'une crise ; à mon avis certains éléments, tels que par exemple comprendre sur quels aspects il faut se

focaliser pour surmonter la crise, nous poussent à analyser les causes de la méfiance. On peut affirmer que si des événements se sont produits en un lieu donné, ils restent dans la mémoire. Par conséquent, il existe des "archives" positives ou négatives qui ont des répercussions sur la perception des risques et de la capacité d'action et sur l'évaluation de la fiabilité des interlocuteurs. La (re)construction de la relation de confiance doit être envisagée dans une perspective à moyen terme, ce n'est pas un processus immédiat et il est nécessaire de prendre en compte la position des acteurs, la diversité des perspectives, donc l'ambiguïté des problèmes et la répartition des responsabilités en fonction de la capacité d'action. Nous avons besoin d'actions à mettre en œuvre avec les citoyens, qui soient réellement et effectivement faisables par tous, en évitant d'attribuer des responsabilités qui ne correspondent pas à la capacité d'agir et de fonder la planification uniquement sur l'approche "ABC" ou "nudge". Une autre idée fondamentale est de ne pas "jouer" sur la double voie de la science et de l'expertise. La participation en tant que collaboration ne signifie pas formuler des demandes et exiger que nous soyons écoutés et que nos demandes soient satisfaites aveuglément, mais elle signifie écouter la réponse et proposer un ajustement mutuel. On peut ajouter que "responsiveness" signifie "se rencontrer" et non "réagir". Ma dernière suggestion dans la gestion des processus participatifs, qu'il s'agisse de consultation ou de coproduction de la décision, est de ne pas susciter des attentes qui seront ensuite déçues, en définissant clairement les objectifs et les limites du processus, sous peine de désillusion et donc de crise de confiance difficile à retrouver à court terme.

Je termine ici, merci de votre attention.

L'action des agents de la protection civile entre les responsabilités légales, partage de la communauté et efficacité de la gouvernance de la réduction des risques.

Marco Altamura

Luca Ferraris : C'est maintenant au tour de Maître Marco Altamura, conseiller juridique de Fondazione CIMA, fin avocat et surtout grand expert du domaine des responsabilités qui concernent notamment les acteurs de la protection civile. Marco va donc nous parler d'un autre aspect de la récente réglementation qui concerne, justement, le rapport entre la participation, la responsabilité des acteurs et la gouvernance.

Maître Marco Altamura – Le thème qui m'a été attribué est celui de « l'action des acteurs de la protection civile entre responsabilités juridiques, partage communautaire et efficacité de la gouvernance sur la réduction des risques ». Mes considérations à ce propos s'appuient sur un réservoir qui se trouve à Fondazione CIMA et qui contient toutes les affaires judiciaires concernant les activités de la protection civile. Nous avons à disposition 10 années de sentences et nous observons, depuis une décennie, toutes les procédures pénales relatives aux thématiques de la protection civile qui ont été ouvertes. Au fil de ces années d'observation et d'étude, la donnée qui ressort immédiatement est celle qui concerne la responsabilité pénale pour négligence des acteurs, mais il y a bien plus.

Avant d'entrer dans les détails, permettez-moi de donner quelques chiffres pour une première analyse du contexte. À ce jour, il y a 97 procédures pénales en instance et la première donnée de grand intérêt est que si l'on examine la période allant de 1992 à 2005, il existe 7 procès, tandis qu'en examinant la période suivante (2006-2018) nous en trouvons plus de 100. Il faut dire, d'ailleurs, que l'augmentation des procès ne semble pas liée à l'augmentation de phénomènes naturels. D'après les sentences, il ressort ensuite que les sujets impliqués sont presque toujours les maires, mais aussi des élus publics communaux et régionaux, des fonctionnaires, des techniciens et même les bénévoles. Les procès sont ouverts dans presque la totalité des régions italiennes et, en particulier, dans celles où les territoires s'avèrent être plus fragiles du point de vue des risques ; nous pouvons cependant penser que, au-delà de la conformation du territoire, un autre signe distinctif peut provenir de la « sensibilité » de certains parquets par rapport à d'autres ; je fais par exemple référence,

pour être plus spécifique, au cas des inondations dans la région du Piémont en 1994 : certains parquets archivèrent l'affaire, d'autres la portèrent devant les tribunaux et d'autres n'ouvrirent même pas la procédure. Les conduites contestées sont presque toujours liées à la planification négligente, à l'omission de précautions nécessaires concernant la sécurité des territoires, mais aussi relatives aux messages d'alerte et, de façon plus générale, à la communication à la population. Les délits reprochés, presque toujours dans leur forme involontaire, sont ceux liés à l'homicide, aux lésions ou au désastre, mais il y a également des accusations spécifiques dues à des inondations, des glissements de terrains ou des éboulements.

Tout ce matériel à notre disposition ne fait pas encore l'objet d'une véritable recherche : nous n'avons pas encore mis au point une véritable méthode d'analyse et, de ce fait, nous nous limitons à formuler des considérations à titre personnel. J'estime donc que les considérations que nous pouvons tirer de cet observatoire concernent : la photographie de la société qui en ressort ; l'utilisation et l'abus du droit pénal ; les effets du phénomène du contrôle judiciaire sur le système de protection civile ; l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé du système de la part du contrôle judiciaire. Cela pourra sembler une approche prétentieuse, mais je tiens à dire que ces considérations sont justement tirées d'une étude qui fait référence à des centaines de témoignages, de nombreuses expertises, des rapports de police judiciaire, d'innombrables documents photos et vidéos, des mémoires et pourvois des parties au litige, des mesures et des sentences de juges du fond et du droit : bref, une immense quantité de documentation permettant de faire non seulement une enquête scientifique, mais également une véritable recherche sociale.

Il ressort donc, selon moi, que :

a) La planification d'urgence, bien qu'il s'agisse d'un outil obligatoire et dont l'utilité est évidente en cas de catastrophe, n'est pas une priorité pour les administrations qui doivent se doter de ce dispositif et l'utiliser ; ce qui a pour effet un investissement de valeur et économique très modeste ainsi qu'une faible connaissance de la question en général et de la procédure, notamment de la part des élus, des fonctionnaires et des citoyens ; et souvent, l'administration qui a déjà subi un événement catastrophique ne fait pas non plus exception (voir, à ce propos, les cas de Messine, Olbia, Capoterra, Gênes) ;

b) La protection civile doit être faite pas tant avec le pessimisme, mais avec le catastrophisme ; dans le sens qu'un acteur de la protection civile est certainement acquitté de toute culpabilité s'il envisage la pire catastrophe et qu'il prend les mesures pour l'éviter (le cas de Sarno en est l'exemple, mais aussi celui de l'éboulement à Pollain dans la Vallée d'Aoste) ; ce

qui a pour effet d'inciter l'acteur à toujours élever le type d'alerte et les mesures de protection, afin d'éviter des hypothèses d'incrimination personnelle ; et avec pour autre conséquence que le décideur – conscient d'une certaine forme de précautionnisme de la prévision – ne se fie pas toujours et est amené à ignorer la prévision (voir ce qui a eu lieu à Gênes en 2011 et plus récemment à Parme) ;

c) la communication et l'information des citoyens est mauvaise : elle n'est pas professionnelle, pas adaptée et n'atteint pas efficacement son destinataire. Je fais évidemment référence au procès qui a suivi le tremblement de terre de l'Aquila. Cependant, il ressort aussi comment la communication du risque est un risque en soi et ce, aussi bien en termes de responsabilité (s'agissant d'un des devoirs les plus importants de l'acteur, comme le disent bien les principes de la « sentence Grands Risques »), qu'en termes d'efficacité (parce qu'elle peut produire des effets différents des effets voulus et peut compromettre la confiance entre l'émetteur et le destinataire). Le tout dans un contexte médiatique complexe, difficile à gouverner et plus axé sur les logiques de marché (la nouvelle comme marchandise et, mieux encore, si elle touche des thèmes tels que le sexe, le sang, l'argent, le sensationnalisme) que sur l'information correcte ;

d) les experts en événements catastrophiques – catégorie mieux traitée précédemment par le professeur Pellizzoni – avancent souvent, entre eux, des thèses et des jugements différents sur le caractère exceptionnel et prévisible des événements, générant ainsi une forte incertitude sur les sujets en question et, de ce fait, une faible crédibilité de la communauté scientifique ; ce qui a pour effet d'attribuer au juge le rôle de validateur d'une thèse plutôt que d'une autre, même si sur la base de l'excellente sentence « Cozzini » ;

e) les ressources pour une prévention structurelle sont minces, mal gérées et pénalisées par un contexte de manque de respect de l'environnement, de mauvaise urbanisation, de mauvaise gouvernance du territoire et d'agression de ce dernier ;

f) la culture de protection civile est sérieusement insuffisante (le fait de Refrontolo le démontre), aussi bien chez les citoyens, que dans les communautés et même parmi les acteurs professionnels (voir, à ce propos, le récent cas des gorges du Raganello) ; cela vaut également pour ceux qui sont normalement exposés au risque et peut-être même déjà touchés ;

g) il ressort parmi les acteurs (notamment ceux qui ont une responsabilité de prévision et d'évaluation du risque) une approche de « protection civile défensive », qui n'est pas sans rappeler le phénomène déjà connu parmi les professionnels de la santé, qui conduit non

seulement vers le précautionnisme et l'alarmisme (avec les conséquences que l'on peut imaginer), mais qui amène aussi à renoncer aux fonctions, c'est-à-dire à construire des enchevêtrements de compétences et de procédures pour tenter d'atténuer le risque de responsabilités personnelles.

Dans ce contexte d'expériences tel qu'il est observé, il faut ensuite examiner le cadre juridique et social environnant et selon lequel :

- la protection civile est une question traitée dans la Constitution et faisant l'objet de différentes sentences de la Cour Constitutionnelle : on peut donc parler de droit de premier rang ;
- le Système National de Protection Civile (SNPC) a des fonctions d'une importance fondamentale puisqu'elles visent à « protéger la vie, l'intégrité physique, les biens, les installations, les animaux et l'environnement contre les dommages ou le risque de dommages liés à des calamités d'origine naturelle ou découlant de l'activité de l'homme » (comme le dit l'article 1.1 du Décret législatif italien 1/2018) ;
- le citoyen est, dans les faits, considéré comme usager et bénéficiaire du SNPC (pratiquement comme pour le service national italien de santé) ; et cette référence est d'autant plus correcte si l'on prend en considération les expériences dans lesquelles, en effet, il a été mis en évidence que le citoyen compte sur la protection civile comme le malade sur l'hôpital. Si bien que certains ont redouté des approches d' « hospitalisation du risque », semblables à l'hospitalisation de la maladie ;
- le niveau d'investissement technologique, le développement des connaissances, la puissante organisation adoptée, les capacités prédictives présentées (qui découlent de la connaissance scientifique), justifient la demande du plein respect de l'obligation (de protection envers les citoyens) qui incombe aux acteurs ; ce qui détermine ainsi pour le SNPC – et ses acteurs – une obligation de résultats plutôt que de moyens (et donc un contrat social dont le citoyen créancier peut prétendre un résultat qui soit, par euphémisme, on pourrait dire « certain, liquide et exigible », donc « monnaie sonnante ») ;
- la conception fataliste des événements étant supprimée dans la société moderne, un événement provoquant des dommages dérivant d'une catastrophe naturelle doit nécessairement être attribué à un coupable ; et ce, parce que – selon mon évaluation personnelle – de cette façon, la responsabilité du fait, mais plus encore, la responsabilité de la solution, incombe à quelqu'un d'autre (au coupable, justement) et pas à moi, je ne dois donc pas m'occuper de l'affaire. On assiste donc, non seulement à un phénomène de

culpabilisation, de recherche du bouc émissaire, mais également de déresponsabilisation : se déclarer « hors du jeu » de la solution ; jeu qui – évidemment – impose et prétend l'implication personnelle : parce que si je ne suis pas le coupable car quelqu'un d'autre l'est, je ne suis donc pas impliqué et je ne dois assumer aucune responsabilité pour la solution du problème ;

- notre système réglementaire délègue de plus en plus à l'extérieur, aux particuliers, à l'auto-certification, aux professionnels experts, la détermination des niveaux de sécurité ; de façon plus générale, nous pouvons dire que la politique de prévention et de gestion du risque – donc la sécurité – est confiée à ceux qui produisent le risque (industrie, bâtiment, transports) ou à ceux qui doivent le gérer (organismes spécialisés, professionnels), en confiant ensuite au droit pénal le contrôle de l'efficacité. C'est ainsi que l'on a défini un rôle hégémonique du droit pénal aux dépens d'autres branches du droit (comme par exemple le droit administratif dans lequel cette matière trouverait bien sa place s'il y avait des agences publiques chargées de la réglementation et du contrôle). La réglementation relègue, tout au plus, certaines formes de gouvernance du risque à des systèmes de seuils et de simples procédures organisationnelles, sans cependant véritablement prendre en charge leur validation réglementaire. Ces systèmes de seuils et de procédures montrent, par ailleurs, toute leur insuffisance par rapport aux contrôles judiciaires visant à évaluer les responsabilités dans une logique ex post (après les faits) et non pas ex ante (avant les faits), qui submergent l'acteur ; ce dernier est normalement dépourvu de couverture réglementaire par l'exercice du pouvoir discrétionnaire et n'est pas non plus soutenu, pour sa propre défense – mais aussi pour la compréhension des choix adoptés – par la pratique de l'« accountability », c'est-à-dire la responsabilisation, étant donné que l'acteur s'est très rarement préparé à rendre compte, dans le cadre du contrôle, de ce qu'il a fait et de la situation dans laquelle il se trouve ex ante.

Dans un tel mélange explosif, la notion de la faute pénale fait office de détonateur ; celle-ci, pourtant si complexe (« ombrageuse » à bien des égards, comme l'a bien dit le Président Blaiotta), est placée entre les mains du juge pénal qui depuis des années, dans l'inertie ou, du moins, dans l'insuffisance du législateur, est passé d'utilisateur de la loi à faiseur de lois (sur le sujet, il est possible d'analyser les études du Professeur Morisi) ; donc, la règle prudentielle – à la base du concept de faute – se forme au cas par cas dans les différents procès, à la satisfaction du mépris public, avec des interprétations jurisprudentielles sensées mais brutales et avec une grave compromission des principes de typicité du droit pénal et de subjectivité de la responsabilité pénale. Une certaine interprétation abusive des affaires en matière de risque soumises à un procès judiciaire, semble abandonner les principes

fondamentaux du droit pénal et de la responsabilité pour faute, pour pénétrer non pas tant dans l'ombre (de la notion de la faute), mais – plutôt - dans les ténèbres de l'arbitraire, étant donné que le juge (souvent conforté par l'expert chargé), bien qu'il soit en position d'arbitre et qu'il s'agisse d'un professionnel doté d'un bagage significatif de compétences, n'a aucune légitimité dans la médiation des différents intérêts sociaux et dans la construction des règles qui en sont la réponse.

On en vient donc à faire de la protection civile non pas avec le pessimisme (comme le prônait brillamment le Préfet Gabrielli), mais avec le catastrophisme (appelé la théorie du « worst case », c'est-à-dire du pire des cas), dans une spirale dans laquelle il n'est plus la peine d'opérer en termes de seuil raisonnable, de risque acceptable, pour atteindre en revanche la chimère du risque zéro. Et sans parler d'un statut de responsabilité pénale qui de personnelle pour un fait subjectif propre, devient en revanche – contra legem – objective, étant donné que l'acteur répond quoiqu'il en soit.

À cette situation, qui concerne principalement la condition dans laquelle l'acteur agit de manière individuelle, il convient d'ajouter la difficulté de l'organisation de la protection civile à établir une subsidiarité de système réelle et efficace.

Dans ses intentions l'organisation prescrit :

- une coordination des différentes planifications et programmations multi-niveau et multi-secteur ;
- l'aide de différents organismes en faveur de ceux qui en ont besoin en raison de leurs difficultés dans la gestion du risque avant et de réponse à l'événement ensuite ;
- une centralité du système de protection civile dans la prévention non structurelle (qui signifie : alerte, planification d'urgence, information et communication à la population, éducation des citoyens à une culture de protection civile et exercices).

Dans les faits nous recensons cependant :

- a) la complexité technique et administrative, l'insuffisance, la stratification irréfléchie de la planification et, dans tous les cas, le manque de coordination entre les nombreuses planifications et programmations territoriales ; l'enchevêtrement inextricable de compétences entre les organismes ;
- b) le fait que les connaissances et les solutions se trouvent souvent dans des lieux et entre des personnes différentes de celles qui ont la disponibilité ou le pouvoir de disposer des

ressources c'est-à-dire de les mobiliser ; même s'il convient de dire que de nombreuses causes de désastres résident dans des choix irréfléchis au niveau local, que l'on oublie ensuite lorsque, suite à l'événement, l'intervention de l'État est demandée.

c) la prévention non structurelle est la « fille cadette » qui ne mérite pas ces investissements alloués (ou même juste allouables) aux grandes œuvres structurelles, il s'agit donc d'une activité accessoire et d'une modeste valeur aussi bien économique que politique et sociale.

Donc une subsidiarité, une géométrie variable, un réseau, peut-être même bien conçu, mais qui dans sa mise en œuvre et dans son fonctionnement – analysé à travers l'objectif dont nous nous sommes dotés en raison de notre observatoire – apparaît défectueux ou, du moins, nécessitant d'ajustements. C'est dans un cadre de ce type qu'est intervenue la loi de réorganisation – mais aussi de réforme – du Service National de la Protection Civile, en veillant à fournir des réponses aux problèmes d'efficacité et d'efficacités du système de protection civile, mais aussi en émanant des dispositions en matière de gouvernance du risque. Et la participation est l'une de ces réponses.

À ce propos, voir l'article 18, paragraphe 2 selon lequel : « La participation des citoyens, individuels ou associés, est assurée au sein du processus d'élaboration de la planification de la protection civile... » ; et l'article 31, paragraphe 1 selon lequel « Le Service national promeut des initiatives visant à augmenter la résilience des communautés, en favorisant la participation des citoyens, individuels et associés, également par le biais de formations de nature professionnelle, à la planification de la protection civile telle qu'elle est régie par l'article 18... ». La loi de réforme cependant, bien qu'elle prescrive la méthode participative pour la planification de la protection civile, a renvoyé à un acte secondaire (Directive du Président du Conseil des Ministres – DPCM - et Lignes directrices opérationnelles du Chef du Département) les formes et modalités de la participation des citoyens dans le processus d'élaboration de la planification de la protection civile ; et renvoie à un acte du même genre pour la définition des modalités d'organisation et de mise en œuvre de l'activité de planification de la protection civile, du suivi, de la mise à jour et de l'évaluation.

Lesdites modalités et formes doivent (en ce qui concerne la participation) « garantir la transparence nécessaire » ; la valeur qui est évoquée est évidente : la transparence garantit une approche consciente du problème et, donc, permet cet exercice de liberté, le seul et véritable principe de la responsabilité. Et la mise en exergue de la transparence renvoie sans aucun doute à la nécessité d'éviter l'opacité et les incompréhensions : ce qui demande une méthode et une technique, qualifiées et professionnelles, devant éclairer tout le processus d'élaboration du plan.

Il ressort donc clairement que ces actes (les DPCM et les lignes directrices opérationnelles) devront produire un modèle de gouvernance territoriale complètement inédite et tout à fait en ligne avec les bonnes pratiques qui se sont consolidées au cours de ces dernières années dans différents secteurs de la planification et de la programmation ; et si la méthode ne peut être que celle de la transparence, quant au fond – c’est ma conviction – il s’agit de faire référence à tout le secteur de gouvernance du risque, étant donné que la norme (article 18, paragraphe 3) prévoit que « les plans et les programmes de gestion et de protection et de restauration du territoire et les autres domaines de planification stratégique territoriale doivent être coordonnés avec les plans de protection civile afin d’en assurer la cohérence avec les scénarios de risque et les stratégies opérationnelles qu’ils contiennent » ; mais aussi que (article 2, paragraphe 4) « celles qui concernent les activités visant à assurer le raccord entre la planification de la protection civile et la planification territoriale et les procédures administratives de gestion du territoire pour les aspects qui relèvent de la compétence des différentes composantes sont des activités de prévention non structurelle ».

Ce qui laisse entendre – également à la lumière de la norme précédente (article 3, paragraphe 6 de la loi italienne 225/92), reprise de façon significative, mais encore plus emphatisée dans le nouveau texte – que la planification différente de celle de la protection civile doit être cohérente avec cette dernière, en mettant ainsi la planification de la protection civile sur un plan d’ordre prioritaire ou du moins de prémisse logique. L’effet implique, à mon avis, que les modalités qui seront prévues (par les directives et les lignes directrices opérationnelles) ne pourront ne pas avoir d’incidence au niveau de toute la planification territoriale, ce qui déterminera ainsi une véritable gouvernance au sens le plus authentique du terme : c’est-à-dire précisément cette modalité de coopération entre acteurs publics et privés qui ne se base pas sur l’exercice dominant de la hiérarchie institutionnelle, mais qui constitue un réseau qui vit de processus de collaboration, de codécision et de négociation répandue entre organismes, institutions, associations, groupes d’intérêts et citoyens.

Si nous ajoutons à cela – dans l’évaluation des réponses données par la nouvelle loi face aux problèmes d’efficience du système – les éléments suivants : le rôle de moteur et de régie du Département National par rapport à toutes les autres parties du système ; l’option préférée du niveau des « zones territoriales et organisationnelles optimales » ; la validation des plans, leur révision et évaluation périodique ; la nécessité, pour les autorités de protection civile, d’investir avec une priorité absolue dans les structures et dans le personnel de la protection civile ; alors il me semble évident que dans le nouveau modèle de planification d’urgence on entend jouer une partie politique plus vaste, car elle vise à maintenir l’unité de questions délicates comme la liberté, la responsabilité et la gouvernance de la sécurité. Je pense donc

pouvoir dire, en accentuant peut-être la lecture de la nouvelle loi, que si l'architecture d'un réseau est restée, il est évident que l'on a voulu épaissir la trame de ce réseau : dans lequel les nouveaux nœuds sont les citoyens et les communautés et les nouveaux fils sont les relations qui se développent grâce à la participation et au partage du projet ; pour donner lieu au plan de protection civile participatif, mais dans le cadre d'une gouvernance territoriale pour la réduction du risque.

Ne voulant toutefois pas me soustraire à une quelconque exigence de caractère concret de cette journée (qui est pensée pour des contributions principalement théoriques et plus vastes), j'entends mettre sur la table les considérations suivantes. Si, dans la formulation des directives et des lignes directrices opérationnelles, une approche purement technique et scientifique est adoptée (en raison d'une supposée supériorité de cette méthode), le risque est celui de l'inefficacité. Il est en revanche nécessaire de prendre conscience qu'il s'agit de la réalisation d'une « construction humaine » et d'un « gouvernement des hommes » qui doit aussi prendre en compte des éléments tels que l'intérêt, l'aspect avantageux, l'opportunité ; des dynamiques telles que la négociation, le pouvoir, le conflit, les rôles et les fonctions ; des dimensions psychologiques telles que l'émotivité, la rationalité et l'irrationalité.

La participation doit donc avoir pour but de réaliser un projet avec des objectifs d'intérêt personnel et collectif et doit être envisagé et reconnu comme important et urgent.

Le cadre du projet doit être son propre territoire : pas tant comme objet de la mise en sécurité, mais comme sujet (c'est-à-dire en lien avec sa maison, sa famille, ses biens, le passé et le futur) de la réduction du risque. Ce projet doit être l'occasion et la modalité de formuler des engagements personnels et collectifs. Il convient donc d'être capables de construire un consensus. Ces aspects ne doivent cependant pas être présents uniquement dans la partie du plan qui concerne la connaissance du territoire ou les scénarios de risque, mais – si l'on veut vraiment être incisifs en matière de responsabilité – mais également dans la partie concernant le modèle opérationnel c'est-à-dire le « qui fait quoi » ; en arrivant à définir ensemble les mesures restrictives (fermeture des écoles, des routes, des structures commerciales et des lieux publics) et également les actions des acteurs opérationnels en cas d'urgence, y compris les actions d'autoprotection concernant les citoyens.

De cette manière, le thème du risque passe d'une dimension abstraite (de perception) à un « vécu » ; parce que seul un vécu, un fait qui m'appartient vraiment, qui nous appartient, fait naître l'intérêt d'une compréhension, d'une évaluation et aussi d'une gestion collaborative ; d'une acceptation de la réalité pour ce qu'elle est et d'une adhésion à celle que nous voulons. Il est ainsi possible d'atteindre l'objectif de construire une conscience profonde et répandue

de la responsabilité collective à l'égard du propre territoire, mais aussi envers chacun de nous et permettant de favoriser une adhésion proactive à l'organisation du plan d'urgence et, par conséquent, l'adoption de comportements d'autoprotection et de mobilisation. En somme, une configuration éthique avant même d'être juridique par laquelle les citoyens reconnaissent le bon sens de leurs comportements. On évite ainsi que la procédure, la réglementation – le droit en fin de compte – ne devienne un système fermé de règles, formulées par des professionnels et organisées autour de principes de souveraineté politique, économique et technologique ; parce que le risque est celui d'un asservissement des règles aux pouvoirs dominants et, donc, dans une logique de pure conservation des privilèges ou, du moins, du statu quo.

Le droit doit en revanche s'affirmer comme instrument de réponse aux besoins les plus vrais, de protection, de sécurité et de socialité, capable de préserver et de défendre l'écosystème dont chacun d'entre nous représente une parte essentielle. Une dimension de ce genre nécessite alors – prétend - dialogue, inclusion, confiance, et attention.

Le coût est celui d'un processus complexe qui dérive de l'exigence de favoriser l'intégration et un niveau humain non seulement rationnel, mais aussi émotionnel ; mais le bénéfice est celui de se débarrasser d'outils de planification pour les spécialistes, souvent obsolètes et inefficaces, bourrés de contenu technique et réglementaire, peu éducatifs en raison de leurs faux propos rassurants. L'ambition est celle d'obtenir un capital social significatif et les traits distinctifs authentiques d'une certaine communauté sur un certain territoire. Cette prise de conscience sur l'outil et ses finalités doit mûrir tout d'abord dans le domaine institutionnel, c'est-à-dire dans les relations professionnelles entre les acteurs de l'organisme qui active le processus ; mais la lymphe de ce mûrissement ne peut que découler d'un processus de relations humaines innovant et engageant et qui concerne tout le territoire dont il est question.

Je voudrais finir par un souhait, une invitation.

Si, avec une rhétorique mielleuse, je pourrais dire que ce travail difficile qui concerne chacun d'entre nous – et en premier lieu le Département National de la Protection Civile – doit être fait avec l'urgence, l'attention et la passion nécessaires pour éviter que les catastrophes naturelles ne fassent encore toutes ces victimes, ce que je me sens obligé de dire – et veuillez pardonner mon approche militante – est que nous avons devant nous un travail dont le résultat peut être un mouvement nouveau. Certains d'entre nous ont peut être déjà rêvé – et d'autres ont peut-être seulement souhaité – l'arrivée d'un temps, la constitution d'un espace, dans lequel l'engagement civil personnel deviendrait une action politique capable

d'être aussi modeste, tempérée et compatissante qu'audacieuse, fertile et incisive. Je pense que ce temps est maintenant venu et que cet espace est la protection civile, telle qu'elle est en train d'être configurée. Le professeur Pellizzoni parlerait peut-être, en tant que sociologue, d'une action collective particularisante : moi, en tant que modeste juriste, je voudrais dire – mais juste en chuchotant – qu'il s'agit d'une révolution.

Merci pour votre attention.

DEBAT

Luca Ferraris : Merci, Marco. Merci pour ton intervention et pour les données que tu nous as présentées. Avant de passer à l'intervention de Andrea Bianco, je voudrais laisser place aux questions du public et à l'éventuel débat qui pourrait en découler.

Furio Dutto - Ville Métropolitaine de Turin – géologue : Tout d'abord, merci pour l'invitation et pour la qualité remarquable de ce que nous avons écouté. Je suis géologue et j'ai donc aussi écouté d'autres compétences, mais je pense que ce qui a été évoqué dans la dernière intervention, sur la transversalité des compétences, est réellement l'un des défis que nous avons pour la protection civile de l'avenir. Donc, parvenir à dialoguer avec d'autres compétences, pour donner les contenus au code qui peut être considéré comme une ébauche à laquelle il manque encore les couleurs, une fresque à laquelle il manque la partie « colorée ». S'agira-t-il des mesures d'application ? Cela me préoccupe. Si on continue à ce rythme-là, je serai probablement mort. Il reste toutefois un espoir. Nous sommes en train de travailler non pas pour le court terme mais pour une dimension temporelle qui n'est pas celle d'un mandat administratif, surtout sur des thèmes aussi complexes que la participation.

Un détail sur la planification qui a été cité par tous les intervenants et qui, je pense, est l'un des pieds d'argile du système de protection civile, discipline qui du point de vue épistémologique a une fragilité monstrueuse par rapport par exemple à la médecine qui a été citée précédemment. Cette fragilité est exacerbée par le manque d'un dessin du parcours de validation des plans. Dans l'administration j'exprime un avis, mais le mot a une signification et cette signification dans la thématique de la protection civile est vide. Cette fragilité place le plan de la protection civile dans une hiérarchie des plans de secteurs, des plans locaux à un niveau infime. Pourquoi dois-je donner un avis ? Ce qui en réalité est spécifié comme avis ne peut pas être défini comme tel puisque je n'ai pas de processus de validation dessiné et formalisé. Si j'exprime une opinion c'est parce que c'est une contre-déduction et, ensuite, on fait ce que la contre-déduction exprime. La loi régionale de la Région Piémont donne à la ville métropolitaine le pouvoir de substitution aux maires sur un plan communal de protection civile. Heureusement, nous avons tous les plans mais que pourrait signifier avoir le pouvoir de substitution ? Substitution de quoi ? Qu'un maire envoie à la préfecture ou à la ville métropolitaine ou à la région une copie du propre plan adopté en conseil municipal, parce qu'il l'a enfin compris, seulement s'il s'en souvient. Ensuite, c'est moi qui dois exprimer une opinion ? La réponse est non. Un acte sérieux, solide et important

doit marcher avec des jambes solides, musclées et équipées. C'est quelque chose qui n'est pas encore prévu au sein du code. Est-ce que ce sera dans les mesures d'application ? J'en doute. Merci.

Luca Ferraris : Merci Furio. Avant de donner la parole au professeur Pellizzoni, je voulais ajouter une suggestion. Parmi les nombreuses suggestions fournies par cette journée, en particulier une pour nous les ingénieurs ou pour nous les experts (aujourd'hui j'ai appris la différence entre expert et communauté scientifique, je me définis donc comme un expert), est celle liée au mot incertitude. Il est vrai que souvent, nous cachons derrière ce mot une ignorance et peut-être qu'il s'agit là de la meilleure définition. Mais il est aussi vrai qu'ensuite, nous les experts, nous ne sommes pas capables de la transférer. En d'autres termes, nous ne savons pas et nous ne parvenons pas à la transférer, ne serait-ce que sur le concept du mot probabilité, que le code introduit pour la première fois, pour nos risques. La définition de probabilité du point de vue mathématique est bien précise. Comment pouvons-nous faire pour transformer la probabilité en un concept bien clair pour la communauté et qu'elle puisse ensuite apprendre et pour qu'il ne s'agisse pas juste d'un masque pour se défendre ex post si cet événement ne se vérifie pas ?

Luigi Pellizzoni : Je suis entièrement d'accord avec la première intervention. En ce qui concerne l'incertitude. Comme j'ai tenté de le dire précédemment, cela a beaucoup à voir avec la position que nous occupons par rapport aux problèmes et avec la possibilité d'agir que nous avons par rapport aux problèmes et le rapport risques-bénéfices qui est souvent considéré comme allant de soi. Comme si les bénéfices étaient autoévidents et partagés équitablement et distribués à tout le monde tandis qu'en revanche ce n'est pas le cas. J'ai donc l'impression, voire l'idée après de nombreuses années, que le citoyen ou le public demandant le risque zéro ne correspond pas à la réalité. C'est une façon qui est utilisée pour justifier le fait que la communication n'est pas bonne. Ceux qui raisonnent un peu se rendent compte qu'il n'existe pas de certitude absolue. Ce qui compte c'est l'explicitation des bénéfices et de comment ils sont distribués par rapport à la discussion des risques. Cela reste ambigu car si l'on l'explique, que constate-t-on ? On constate que la distribution des coûts et des bénéfices n'est presque jamais égale. Ce qui peut se tenir. Dans le sens que je peux avoir des coûts concentrés, des bénéfices diffus pour des raisons liées à la distribution du territoire. Mais il doit y avoir des systèmes de compensation d'une plus grande portée. Sans cela, il est évident que la question ne tient pas debout. Il n'est donc pas tant question de réussir à véhiculer un concept complexe comme celui de la probabilité ou les différentes déclinaisons de l'incertitude mais le fait de ne pas faire un raisonnement en tant que techniciens mais un raisonnement contextualisé en fonction de comment la question se

présente à nos yeux. La présenter avec des termes objectifs et de probabilités n'est pas d'une grande utilité si, justement, on se trouve dans une condition de constriction telle qu'il n'est pas possible d'agir. Selon moi, il n'est donc pas tant question d'expliquer en détail mais de comprendre exactement ce qu'il est nécessaire de dire. Il est sûr que certaines choses ne sont pas faites pour être dites, comme par exemple ce que l'on appelle le coût de l'innovation. C'est-à-dire l'exonération, les juristes m'excuseront si je parle de façon simpliste de ce sujet. La question de l'exonération des responsabilités pour les événements imprévus qui se vérifient dans le cas typique des défauts du produit mais dans un sens plus large pour toute l'innovation, sous-tend évidemment le fait que, autrement, reverser la responsabilité sur l'innovateur pour toutes les criticités possibles et imaginables qui pourraient se vérifier a posteriori, découragerait et ne serait pas rentable. Il faut cependant trouver un équilibre. Vous savez tous, bien mieux que moi, que tous les grands procès depuis celui de Marghera à celui concernant l'amiante etc, se jouent tous sur le rapport entre ce que l'on savait au moment X et prendre la mesure Y. Il est clair que l'hypothèse de départ est que l'innovation est bénéfique dans l'absolu et donc le coût doit être supporté, ou encore parce que la victime en bénéficie au sens large. Ce sont des choses sur lesquelles nous avons un peu levé le voile et que nous avons affrontées avec beaucoup de sérénité et à ce stade tout le monde comprend, ce n'est donc pas le problème de la compréhension qui se pose mais, selon moi, celui de l'explicitation des rapports coûts-bénéfices dans des fenêtres plus petites et dans des fenêtres plus grandes comme la solidarité sociale, la solidarité collective. Donc les phénomènes, par exemple, de l'opposition absolue ou du pur égoïsme ne nous mènent pas très loin, je dois voir à travers une fenêtre de solidarité plus grande ou bien voir pourquoi cette solidarité s'est détériorée. Merci.

La médiation "liquide": les contrats fluviaux entre négociation et partage territorial.

Andrea Bianco

Luca Ferraris : Passons maintenant la parole à Andrea Bianco, chercheur chez ISPRA, qui va nous parler des contrats de rivière, déjà mentionnés lors des premières interventions, comme outil de comparaison sur le thème du contrat de protection civile. L'ingénieur Bianco nous expliquera l'importance stratégique et territoriale de ces contrats.

Andrea Bianco : Merci de m'avoir invité. Par mon intervention, j'espère clarifier l'évolution des contrats de rivière en Italie au fil des années, en illustrant à la fois l'état de l'art et les perspectives d'avenir.

Dans la première diapositive que je présente, il est possible d'observer de manière plastique plusieurs thèmes abordés au cours de cette journée, et notamment comment les hydrosystèmes et, plus généralement, les bassins hydrographiques et les territoires qui les sous-tendent, sont soumis à une série de pressions anthropiques de plus en plus insoutenables (prélèvements excessifs d'eau et de matériaux pierreux, bétonisation des bassins, rejets incontrôlés, perte du caractère naturel des masses d'eau, etc.). Cela a de graves répercussions tant en termes de risque d'inondation - avec des répercussions potentielles également en matière de Protection civile, ce qui fait l'objet du débat d'aujourd'hui - qu'en termes de pollution des masses d'eau et de leur exploitation inconsidérée, comme par exemple par les prélèvements d'eau à des fins énergétiques, agricoles et d'eau potable ou les prélèvements de matériaux pierreux dans le lit des rivières.

Un niveau d'exploitation de ces systèmes écologiques importants et complexes a été atteint, qui met en danger la résilience des masses d'eau et, par conséquent, les structures sociales et économiques qui en dépendent.

Si l'on part du principe que les bassins hydrographiques doivent être considérés comme des systèmes socio-écologiques complexes, il s'ensuit que la bonne gestion de ces derniers nécessite une approche tout aussi complexe. En effet, lorsque l'on parle de bassins hydrographiques, on parle aussi intrinsèquement des relations d'interdépendance mutuelle reliant leurs composantes environnementales, économiques et sociales. Pour simplifier, il suffit de penser que toute action exercée sur un cours d'eau entraîne des répercussions en

cascade non proportionnelles sur toutes les composantes environnementales et socio-économiques liées à celui-ci.

Il est donc clair que dans la gestion des bassins hydrographiques, et plus particulièrement des masses d'eau, un changement d'approche est nécessaire, qui ne se limiterait pas à imposer tout simplement des contraintes d'utilisation des ressources, mais qui rechercherait des solutions tenant compte de la complexité intrinsèque des défis en jeu. Évidemment il faut prendre en compte que nous évoluons dans un domaine, celui de la planification et de la gestion du territoire, qui est caractérisé par l'hypertrophie et la superposition d'instruments de planification, de lois et d'acteurs compétents pour émettre des avis. Il est donc inutile d'encombrer davantage le cadre réglementaire par l'introduction de nouveaux outils de planification, mais plutôt il faut aider les acteurs institutionnels, ayant des rôles et des responsabilités définis, à adopter des solutions qui tiennent compte de la complexité des problèmes et, en dernier ressort, à aider les acteurs sur le terrain à prendre et à mettre en œuvre de meilleures décisions.

En ce sens, les contrats de rivière peuvent être considérés comme un instrument utile pour aborder la gestion et la protection des bassins hydrographiques dans une perspective beaucoup plus articulée et multiforme que d'habitude, appelant les acteurs locaux à construire activement des politiques publiques plus efficaces et efficaces, contribuant ainsi à la résilience même des masses d'eau et des territoires associés.

A la question "qu'est-ce que c'est que les contrats de rivière?", je réponds en citant la définition donnée dans le Forum mondial de l'eau en 2000, c'est-à-dire <<le contrat de rivière est un accord qui permet d'adopter un système de règles dans lequel les critères de participation, de durabilité, de sensibilisation et de responsabilité interviennent en priorité dans la recherche de solutions efficaces pour la restauration d'un cours d'eau et la protection du territoire contre les inondations>>.

Cette définition fait ressortir deux volets principaux des problématiques affectant les bassins hydrographiques : la protection de la qualité des écosystèmes et des fonctions associées et la protection du territoire contre les inondations, dans bien des cas en conflit l'une avec l'autre.

Les éléments qui entrent en jeu lorsqu'il s'agit de contrats de rivière sont les suivants :

- la communauté et les acteurs qui interviennent et opèrent sur le territoire, avec des compétences différentes et avec des attentes et des objectifs parfois conflictuels ;

- le territoire, en tant que système socio-écologique complexe composé de sol, d'eau (rivières, lacs, aquifères, eaux côtières, etc.) mais aussi d'implantations humaines et d'activités économiques ;
- un ensemble de politiques et de projets qui agissent sur ce territoire à différents niveaux et degrés.

Avant de continuer, je vais très rapidement présenter les objectifs stratégiques des contrats de rivière :

- promouvoir la qualité de l'eau et des milieux associés et la protection contre les inondations, par l'adoption d'un partenariat entre acteurs publics et privés. Cet objectif particulier provient souvent de la demande directe des territoires, en raison de la difficulté des instances existantes à donner des réponses concrètes à des problèmes réels ;
- affirmer le rôle de gouvernance du système des Institutions et des Autonomies locales, qui doit aller au-delà de la définition de règles et de plans, pour impliquer les usagers du "système des eaux" dans des actions partagées pour la réalisation d'objectifs et la définition de stratégies et de projets élaborés en concertation ;
- favoriser l'accès à l'information environnementale pour tous les usagers, comme base pour développer la sensibilisation et le partage de stratégies d'intervention (assurer l'accès à l'information est l'un des piliers sur lesquels repose l'action des processus contractuels, entraînant la promotion d'une nouvelle culture de l'eau basée sur la participation active de tous les intérêts légitimes à la construction et à la mise en œuvre de politiques de gouvernance et de protection des bassins hydrographiques) ;
- promouvoir et diffuser la culture de l'eau, tant d'un point de vue éthique que cognitif, en encourageant et en permettant la pleine participation des citoyens aux initiatives visant la valorisation, la protection et l'utilisation rationnelle des ressources en eau.
- En signant un contrat de rivière, les parties acceptent également ses "règles" et notamment le fait que les principes, les orientations et les mesures prévus par le Contrat, par son scénario stratégique et son programme d'action, représentent la principale référence pour les planifications et les programmations territoriales à tous les niveaux et pour toutes leurs variantes, ainsi que pour les réglementations locales telles que les réglementations en matière de construction, d'assainissement, d'espaces verts.
- les signataires partagent le principe que seule une action synergique et forte de toutes les parties prenantes, publiques et privées, peut inverser la tendance à la dégradation

territoriale/environnementale des cours d'eau et poursuivre de manière adéquate des objectifs de développement plus orientés vers la durabilité et le bien commun.

- à cette fin, les signataires s'engagent, dans le respect des compétences de chacun, à œuvrer dans un cadre de forte valorisation du principe de subsidiarité, en utilisant tous les instruments de partenariat permettant la pleine réalisation des objectifs communs.

Un trait distinctif des contrats de rivière est le fait que le lancement du processus, n'étant ni imposé ni prescrit par une norme, est absolument volontaire. Les parties signataires d'un contrat décident d'agir en toute autonomie et définissent un programme d'action qu'elles s'engagent à mettre en œuvre sur une période donnée.

En réalité, cependant, la question du caractère volontaire est fortement nuancée, étant donné que, dans de nombreux cas, le lancement des contrats de rivière a été impulsé par une Région, comme cela s'est produit par exemple en Lombardie et au Piémont. Dans d'autres cas, en revanche, les contrats de rivière sont nés du terrain, en raison de problématiques locales très ressenties qui, agissant comme un déclencheur, ont fortement motivé les acteurs locaux les plus sensibles à s'engager dans cette voie importante.

Ce que je tiens à souligner, et que j'approfondirai par la suite, c'est que les contrats de rivière - du moins dans le sens qui se dessine suite à la promulgation de l'art. 68 bis de la Loi unique sur l'environnement (Décret législatif 152/2006), qui introduit les contrats de rivière dans le droit national - apparaissent comme des instruments de mise en œuvre des plans de district, aussi bien dans la double acception de protection des eaux et de gestion des risques d'inondation que de protection des sols.

Il est important de le préciser, car cela permet de définir clairement et sans ambiguïté l'un des éléments essentiels de la discussion : les contrats de rivière ne représentent pas des niveaux supplémentaires de programmation, mais se caractérisent comme des instruments de mise en œuvre des plans de district.

Comme vous le savez, la Directive Cadre sur l'Eau (2000/60/CE) et la Directive sur la Gestion des Risques d'Inondation (2007/60/CE) établissent un aménagement du territoire qui, à travers l'Autorité de Bassin du District, est centré sur le District Hydrographique en tant que zone de référence des plans qui définissent, d'une part, les politiques de protection (Plan de Gestion des Eaux) et d'autre part, les politiques de gestion hydraulique du territoire (Plan de Gestion des Risques d'Inondation). Les niveaux territoriaux de référence pour la définition des mesures et des actions de ces plans vont du bassin hydrographique à la masse d'eau isolée.

Dans ce cadre, les contrats de rivière peuvent devenir un instrument efficace pour la mise en œuvre des politiques de protection des eaux et de protection contre les inondations au niveau des districts. Inversement, les contrats de rivière peuvent aussi contribuer à définir par le bas les politiques au niveau du district, par l'action des acteurs locaux impliqués dans le processus de décision en raison de leur plus grande proximité aux problématiques d'un bassin hydrographique (d'un sous-bassin ou d'une masse d'eau). Dans cette double signification, les contrats de rivière se dessinent comme un niveau intermédiaire de participation qui, d'une part, contribue avec pleine responsabilité à la mise en œuvre des politiques définies dans les instruments de la zone élargie de référence et, d'autre part, peut contribuer à construire par le bas les politiques de niveau supérieur (district) mentionnées auparavant.

Les références des contrats de rivière en Italie sont la Charte nationale des Contrats de rivière, l'article 68 bis du décret législatif n° 152/2006 et les principes directeurs sur les critères de qualité des contrats de rivière introduits en mars 2015 par la Table Nationale des contrats de rivière, qui a joué un rôle très important en matière de connaissance et de diffusion de cet outil de gouvernance participative sur tout le territoire national.

La première expérience pilote de contrat de rivière en Italie a été réalisée en 2003 en Lombardie. Depuis 2003 jusqu'à aujourd'hui (2018 n.d.r.), la Table Nationale a joué un rôle fédérateur important des nombreuses expériences spécifiques qui se sont progressivement développées sur le territoire national, permettant également de relier les différentes expériences menées et de développer un débat constructif sur le sujet. L'activité de la Table Nationale, que le Ministère de l'Environnement et ISPRA ont rejoint depuis le début, a également contribué à la rédaction de l'article 68 bis de la Loi unique sur l'environnement déjà mentionné auparavant.

Quand on parle de contrats de rivière, la réalité est très variée et souvent le terme de contrat de rivière peut prendre des significations très différentes, selon les cas et les réalités territoriales où il est développé. Depuis l'observatoire privilégié que représente la Table Nationale, on a pu constater que les contrats de rivière embrassent aussi bien des processus "légers" de <<volontariat environnemental>> - comme l'a également mentionné le Professeur Morisi - que des processus plus structurés, régis par des dispositions et des réglementations régionales, comme par exemple en Lombardie et au Piémont, qui ont été les régions pionnières en Italie et qui abritent les contrats de rivière les plus avancés sur la scène nationale. L'hétérogénéité des expériences menées sur le territoire national a suggéré

l'opportunité d'une intervention d'orientation visant à harmoniser l'interprétation des contrats à l'échelle nationale.

L'Observatoire National des contrats de rivière, créé fin 2017 auprès du Ministère de l'Environnement, exerce en revanche l'importante fonction du suivi de la mise en œuvre des contrats de rivière sur le territoire italien, en vérifiant notamment la conformité des différentes expériences engagées avec l'approche définie par l'art. 68 bis du Décret législatif 152/2000. Plus particulièrement, l'Observatoire National est chargé de suivre l'évolution et la cohérence des contrats de rivière avec l'ensemble des politiques territoriales issues de la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'Eau, de la Directive Inondations et d'autres Directives environnementales associées.

Parmi les tâches que l'Observatoire s'est données, il y a aussi celle de mettre en place des cours de formation destinés aux élus et aux fonctionnaires, visant à leur faire prendre conscience du contexte dans lequel doivent s'inscrire les processus contractuels.

Notamment l'Observatoire National est en train de promouvoir une série d'activités de formation – qui sont toujours en cours - destinées aux fonctionnaires d'organismes publics régionaux/locaux (employés régionaux, municipaux, des Autorités de bassin des districts, etc.) visant à combler les écarts et à favoriser le transfert de connaissances des Régions et des territoires les plus avancés vers les zones ayant moins d'expérience et des lacunes de connaissances plus importantes (comme c'est le cas de nombreuses régions du Sud de l'Italie ou de la région Ligurie dans le Nord de l'Italie).

L'article 68 bis de la Loi unique environnementale, que j'ai déjà évoqué auparavant, définit le contenu et les objectifs des contrats de rivière.

Les contrats de rivière contribuent à la définition et à la mise en œuvre des outils de planification de district au niveau du bassin et du sous-bassin hydrographique, en tant qu'instruments volontaires de programmation stratégique et négociée qui visent la protection, la bonne gestion des ressources en eau et la valorisation des territoires fluviaux, ainsi que la protection contre les risques d'inondation, contribuant ainsi au développement local de ces zones.

Il ressort de la lecture des dispositions de l'article 68 bis que les contrats de rivière, bien que volontaires (ce ne sont pas des instruments contraignants), contribuent à la définition d'une planification de district pour une bonne gestion des ressources en eau, en vue d'un développement local des territoires. Dans ce contexte, il est très important de parvenir à un haut niveau d'intégration des différentes politiques - et des mesures qui en découlent – qu'il

faut réaliser également au moyen de la participation et de l'interaction dialectique et dialogique entre les différents acteurs qui participent aux processus de décision.

En prenant pour référence la directive cadre sur l'eau et la directive inondations - la première visant la restauration et/ou la protection des masses d'eau et la seconde visant la gestion appropriée du territoire afin de réduire les risques d'inondation - il peut arriver que les mesures promues par ces deux directives, si elles ne sont pas correctement coordonnées entre elles, puissent entrer en conflit et contribuer négativement à la réalisation de leurs objectifs mutuels.

Pour éviter cela, le législateur communautaire a reconnu la grande importance de la construction participative des plans de district, attribuant implicitement un rôle de premier plan aux processus participatifs dans la construction par le bas des politiques de district.

La diapositive (n° 21) est très emblématique et montre les niveaux de participation possibles dans un processus décisionnel avec les niveaux croissants d'implication des parties prenantes.

Le premier niveau représente l'accès à l'information, qui consiste à mettre à disposition des données et des documents sans que le "public" puisse intervenir. A ce niveau, l'implication des destinataires de l'information est très faible. Le deuxième niveau représente la consultation des documents, auxquels le public peut réagir, sous forme écrite et verbale. Ainsi, les informations et les avis recueillis constituent une base d'information qui peut être utilisée dans l'élaboration de solutions, étant entendu qu'il n'existe aucune obligation formelle d'en tenir compte. Au troisième niveau, qui représente la participation active au processus de construction des politiques de district, toutes les parties concernées ont la possibilité d'exercer leur influence directe sur le processus de décision, par leur présence concrète aussi bien lors de la discussion des problèmes que dans l'apport de contributions et de propositions pour leur résolution.

Dans le premier cycle d'élaboration de Plans de gestion de district au sens de la directive cadre sur l'eau, la "participation" n'a pas dépassé les deux premiers niveaux, dans la mesure où l'accès à l'information et la consultation des documents ont été garantis, mais pas la participation active.

Heureusement que, depuis quelques temps, la conscience se développe, également au sein des Autorités de bassin des districts, qu'impliquer dans la construction des politiques de protection du territoire aussi les acteurs qui y vivent et y travaillent peut être une valeur ajoutée. Par exemple, l'Autorité de Bassin du District du Pô et celle du District des Apennins

du Nord prévoient explicitement les contrats de rivière parmi les mesures supplémentaires de mise en œuvre de leurs Plans de Gestion de District respectifs.

Je pensais m'attarder sur les diapositives suivantes mais je vais les faire défiler très rapidement (référence aux diapositives de 24 à 32 qui illustrent le contenu du document "Définition des exigences essentielles de qualité des contrats de rivière", n.d.r.). Je tiens à souligner que ce document, qui a été structuré au sein des groupes de travail de la Table Nationale des contrats de rivière, a une fonction d'orientation et n'est pas contraignant.

Il s'agit d'un document très condensé composé de deux parties. La première décrit les exigences de cohérence par rapport à la directive cadre sur l'eau et aux soi-disant "directives filles" auxquelles doivent satisfaire les contrats de rivière. La deuxième partie du document énonce les exigences relatives à la conception d'un contrat de rivière.

Parmi les exigences en matière de conception, le thème de la <<participation>> est l'un des plus importants car seuls les processus participatifs qui garantissent une confrontation ouverte entre les participants peuvent donner lieu à des discussions menant à de meilleures solutions. La participation doit être réelle et ne doit pas être réduite à un simple acte formel.

J'ai été frappé par une remarque du professeur Morisi soulignant que <<la participation ne produit pas de pouvoir mais produit de l'influence>>, j'ajouterais que la participation peut produire de l'influence sur les politiques publiques, dans certaines circonstances. Une de celles-ci, dans le cas des contrats de rivière, est que les acteurs qui "participent" au processus décisionnel - je me réfère notamment aux représentants des acteurs publics - se débarrassent de leurs "compétences" afin de ne pas reproduire la logique de la conférence des services, où souvent la pratique établie est de participer au jeu décisionnel en essayant d'affirmer une position préétablie (généralement sous la forme d'un avis), sans apporter de contributions à la discussion et, en définitive, en empêchant le développement d'un échange constructif, précurseur de décisions plus articulées.

Par rapport au sujet des actes d'engagement formels (diapositives 34 et 35), il y a actuellement environ 270 processus en cours en Italie. En particulier, seuls 16 de ces 270 processus ont achevé l'ensemble de la démarche qui, partant de la formalisation du document d'intention, se termine par la signature du contrat de rivière.

Ces processus ont formalisé l'engagement par la signature d'accords de programmation négociée ou d'accords-cadres de développement territorial, comme par exemple en Lombardie. De nombreux contrats sont en cours de signature.

Les implications formelles découlant de la signature d'un accord de programmation négociée, par rapport à l'importante question de la prise de responsabilités par les signataires d'un contrat, ne sont pas claires et sans ambiguïtés. Sur ce sujet je laisse volontiers la parole aux juristes, qui en savent certainement plus que moi.

Indépendamment des implications formelles, il a été observé dans la pratique que les aspects de réputation, résultant de la prise d'engagement par un signataire individuel, agissent souvent comme un facteur important dans la responsabilisation de ce dernier, ce qui a donc aussi un effet positif sur la mise en œuvre des mesures du contrat même. Il est évident que le débat sur la responsabilité des signataires reste une question ouverte, compte tenu également du fait qu'il n'existe pas de forme univoque de signature d'un contrat de rivière.

En tout état de cause, beaucoup dépend de la volonté réelle et effective des acteurs impliqués dans le processus de respecter leurs engagements. Etant bien entendu que, surtout dans le cas des Administrations publiques, il y a toujours la possibilité, suite à une alternance politique, que les nouveaux élus ne respectent pas les engagements pris par leurs prédécesseurs.

**Silvia Givone e Ferdinando Tupone,
la participation civique en matière de protection civile: expériences en
Ligurie et la Toscane et les premières évaluations du projet
PROTERINA-3Évolution dans sa mise en œuvre.**

Silvia Givone

Luca Ferraris : Je laisse la parole aux deux derniers intervenants de la journée. J'appelle tous les deux à la table, Silvia Givone et Ferdinando Tupone. Silvia, spécialiste en études sociales à SocioLab et Ferdinando, chercheur à l'Université de Florence. Leur tâche est de nous raconter les expériences. Jusqu'à présent on a eu la partie théorique et méthodologique, maintenant il vous revient de nous faire part des expériences concrètes en Ligurie et en Toscane.

Silvia Givone – spécialiste en études sociales à SocioLab

Ma contribution prend la forme d'une toute première évaluation, ou plutôt d'un premier compte rendu des "travaux en cours" de PROTERINA3 . Les actions participatives conçues et expérimentées dans le cadre de Proterina3 sont issues de l'expérience résultant du travail conjoint réalisé par SocioLab et Fondazione CIMA depuis 2012 avec des expériences désormais bien établies comme celle de la commune de Quiliano. Grâce à Proterina3, nous avons voulu expérimenter le modèle dans trois contextes très différents, afin d'en faire ressortir les défis et le potentiel.

Les expériences : le modèle

Le modèle a été testé jusqu'à présent dans la vallée du Polcevera (Val Polcevera) et dans les communes d'Arcola et d'Ameglia, tandis qu'au début de 2019 il sera appliqué à la révision du Plan municipal d'urgence d'Albenga. Le premier cas, celui de Val Polcevera, a été particulièrement ardu : nous avons essayé, par le biais de la participation, d'évaluer la faisabilité d'un Plan intercommunal d'urgence. Cette expérience visait à impliquer les habitants de 6 communes, très proches les unes des autres, en essayant de définir des zones territoriales optimales. Le deuxième cas, celui d'Arcola et d'Ameglia, a concerné deux communes très proches en mettant en œuvre des actions participatives particulièrement

axées sur les établissements scolaires. La troisième expérience, encore à organiser, se déroule à Albenga, une seule commune de taille moyenne au tissu associatif riche.

Le modèle que nous avons conçu prévoit un événement initial dédié à l'information et géré selon une technique participative particulière (Crowdlab) visant les citoyens en général avec une attention spéciale aux parties prenantes, c'est-à-dire les principales associations du territoire, les volontaires de la protection civile, les enseignants. Le choix de consacrer un temps spécifique à l'information est le résultat de considérations issues d'expériences précédentes : nous nous sommes rendu compte que pour participer de manière appropriée à un atelier de participation, quel que soit le sujet abordé, il est nécessaire d'être informés et de partager au moins un lexique commun.

Ensuite, une deuxième rencontre est prévue, centrée sur la cartographie du territoire, visant à recueillir et à partager auprès des habitants les connaissances informelles dont ils sont porteurs à travers de véritables ateliers, animés par un facilitateur professionnel, au cours desquels les citoyens sont invités à interagir et à dessiner leur propre "carte des risques" à l'aide d'une grande ortho-image.

La troisième étape du modèle est celle des recommandations partagées. Également organisée sous forme d'atelier, c'est le moment où nous demandons à nos participants de nous aider à élaborer des indications pour la prévention des risques et la gestion des urgences, en favorisant l'émergence de propositions partagées à la lumière des interactions constructives encouragées par le facilitateur ou la facilitatrice.

Les participants

Qui a participé ? L'invitation a été adressée à tous les acteurs, par le biais de communiqués de presse, des pages sociales de la municipalité et de contacts ciblés pris en personne par des responsables techniques ou politiques de l'Administration municipale. Trois catégories de citoyens ont essentiellement participé à ces deux premières expériences : les volontaires de la protection civile, les techniciens municipaux et les enseignants, présents de manière différente dans le premier et le second cas. La présence des enseignants était en effet volontaire dans le premier cas, obligatoire dans le second, car la directrice de l'école concernée les a tous réunis en leur adressant un ordre de mission. Comme nous le verrons plus tard, la catégorie des enseignants a apporté une contribution très différente selon le type d'implication qu'ils ont eu, c'est-à-dire lorsqu'ils étaient impliqués en tant que citoyens et lorsqu'ils étaient impliqués dans leur école pour parler d'eux-mêmes, dans une situation d'urgence.

Combien de personnes ont participé, en chiffres ? Selon les rencontres et les contextes, la fourchette varie de 30 à 80. Sont-elles nombreuses ? Sont-elles peu nombreuses ? La réponse est : cela dépend. En ce sens que proportionnellement la participation a été d'autant plus intense que le territoire de référence était plus restreint. Proportionnellement, lorsque nous avons travaillé avec les six communes, il y a eu plus de personnes qui ont participé aux rencontres, mais en réalité, elles étaient peu nombreuses si on considère la totalité du bassin du territoire.

Il ressort clairement de ces premières expériences que la participation est très liée au sentiment d'appartenance : on participe si on parle de son propre territoire, si on se sent directement impliqué, on participe pour quelque chose qui concerne "sa propre maison". On participe aussi quand on perçoit le thème comme urgent et impactant directement sa propre vie quotidienne. Cela peut plaire ou non, mais c'est quelque chose dont il faut tenir compte. C'est un changement que nous avons remarqué depuis dix ans dans la planification urbaine également : jusqu'à il y a quelques années, lors de rencontres promues par les municipalités pour impliquer les citoyens dans la définition des outils de planification urbaine, il y avait toujours au moins 50 personnes. Depuis quelques années, la participation est en baisse constante et progressive. Aujourd'hui, pour impliquer les gens dans un processus de planification urbaine, il faut aller les chercher à la maison. Les outils de planification sont vécus comme très lointains : le citoyen a la perception que les résultats de la planification vont toucher la sphère de sa vie quotidienne très loin dans le temps. Mais des considérations similaires peuvent être faites également pour des interventions potentiellement plus concrètes, telles que la conception d'une place ou le réaménagement d'un espace public. L'expérience des dernières années en Toscane nous indique que la participation est également faible dans les parcours participatifs qui sont susceptibles d'avoir des impacts plus directs et plus visibles dans la vie des citoyens. Les raisons sont multiples et concernent différentes sphères, tout d'abord celle de la confiance, sur laquelle il ne convient pas de s'attarder ici, mais l'une des raisons les plus simples et les plus compréhensibles est que, compte tenu de la durée des processus de décision, la place pour laquelle le citoyen apporte sa contribution participative risque d'être effectivement achevée des années après le parcours de participation, alors qu'il peut y avoir eu des changements de vie, de résidence, de priorités.... Cela dit, il n'est pas tout à fait vrai que les gens ne participent plus, mais on pourrait plutôt dire qu'ils participent d'une façon différente. Prenons l'exemple de l'École. Dans nos deux expériences, nous avons voulu impliquer les familles en invitant les parents par des messages ciblés à participer aux ateliers d'information et de cartographie. La participation de cette catégorie de citoyens,

malheureusement, inutile de le nier, a été faible. Mais si nous avons demandé aux mêmes parents de participer au réaménagement du jardin de l'école ? Nous n'avons pas de preuves scientifiques, mais certaines expériences nous font penser qu'il est plus facile d'impliquer les familles dans une activité volontaire pour l'amélioration de l'espace scolaire que pour la prévention d'un risque auquel l'école elle-même est exposée. Cela est dû au fait que la participation telle que nous la concevons a changé. On participe beaucoup moins pour contribuer à une décision, mais on participe davantage pour faire. Cette attitude différente pourrait être utilisée comme un levier pour déclencher l'implication et la prise de conscience. De ce point de vue, les pactes de collaboration pour la gestion des biens communs peuvent servir de crochet, car le citoyen appelé à "faire" participe paradoxalement davantage que lorsqu'il est appelé à contribuer à une décision.

L'apport de la participation au plan

Dans les deux expériences déjà réalisées, on peut dire que la valeur ajoutée a été celle liée aux indications précises valorisant les connaissances spécifiques liées à son propre contexte. Les volontaires de la protection civile, par exemple, ont apporté une grande contribution à cartographier de manière très précise les risques. Ils ont beaucoup enrichi les cartes déjà préparées par les techniciens, dans d'autres cas ils ont consolidé les données déjà relevées. Sur ce plan, l'habitant qui connaît bien son territoire peut représenter une excellente valeur ajoutée. Des considérations intéressantes peuvent également être faites pour la catégorie des enseignants. À cet égard, nous avons remarqué que lorsqu'ils participaient à titre de citoyens individuels, ils avaient une certaine tendance à se désresponsabiliser, à dire que c'était la municipalité qui devait " y penser ". Au contraire, lorsqu'ils ont été impliqués dans la formulation de suggestions pour la gestion d'une urgence potentielle au sein de leur école, leur contribution a été tout à fait différente : beaucoup plus proactive et orientée vers la recherche de solutions efficaces pour leur propre contexte de référence. A cet égard, des solutions intéressantes ont été trouvées au problème de longue date de l' "autorisation à une personne de confiance " pour aller chercher les enfants à l'école à la fin d'une urgence, ainsi qu'à la question de la gestion des temps de l'alerte orange, avec l'idée qui est ressortie du " sac à dos de l'alerte " ; il s'agit de solutions simples mais innovantes pour sensibiliser les familles et déclencher des processus vertueux de responsabilisation et de confiance. Ce résultat a été possible lorsque nous avons impliqué cette catégorie en référence à un contexte qu'ils connaissaient très bien et pour lequel ils avaient un intérêt direct.

Que faut-il demander à la participation?

C'est une question centrale. Parfois nous semblons demander beaucoup à la participation, parfois trop peu, parfois nous la confondons avec des aspects qui concernent la communication. Les questions qui ont été débattues aujourd'hui, à commencer par celle des indicateurs d'efficacité et d'efficience, doivent également être reformulées à partir d'une réflexion sur ce que nous demandons à la participation. Demandons-nous à la participation de nous guider dans la planification ou de bâtir des communautés résilientes ? Ce n'est pas la même chose. La première réponse que je pense pouvoir donner, également à la lumière du travail effectué ces dernières années, est que la participation peut tout d'abord nous donner quelques indications pour faire une planification "sur mesure". Pourquoi ? Parce que la participation permet de créer des contextes dans lesquels la mémoire collective, les connaissances informelles et l'identité des lieux sont mises en valeur, ce qui rend les choix plus conformes aux attentes de la communauté. En ce sens nous n'avons pas besoin de beaucoup de monde, mais des bonnes personnes pour avoir une planification sur mesure. Plutôt que d'avoir 100 personnes dans une salle, il est préférable d'avoir les 10 chercheurs de champignons qui connaissent chaque recoin du territoire et qui apporteront une meilleure contribution pour une planification sur mesure. Je ne crois pas, cependant, que ce soit là tout ce que nous pouvons demander à la participation : nous devons et nous pouvons demander à la participation de créer des responsabilités partagées.

Voilà le grand défi pour le " dernier kilomètre " qui ne figure pas nécessairement dans les plans. La création d'une responsabilité partagée est quelque chose qui nous permet de passer du citoyen " demandeur " au citoyen actif. Je me souviens d'une professeure qui, lorsqu'on lui a demandé ce qu'elle ferait si un parent voulait récupérer de force son enfant à l'école lors d'une alerte, a répondu : " la protection civile s'en occupera ", tout au plus les Carabiniers. Mais nous avons vu qu'un système basé uniquement sur le citoyen qui attend de l'aide ne peut pas tenir la route. Il ne peut pas tenir le coup en matière de prévention, il ne peut pas tenir le coup dans la gestion de l'urgence, mais surtout, il ne permet pas aux communautés de s'équiper en termes de résilience. Ce qu'il faut faire, au contraire, c'est ouvrir des voies qui créent des processus de responsabilité partagée pour le soin du territoire, pour assumer l'urgence au-delà de la responsabilité juridique. Par conséquent, il est nécessaire de considérer la participation comme un outil pour ce changement nécessaire de paradigme auquel nous voulons tendre, qui est fonctionnel pour faire du plan d'urgence participatif un instrument permettant de passer d'une communauté passive à une communauté active, d'une communauté disposée à subir le risque à une communauté prête à affronter le risque. A cette fin, toutes les activités d'implication des acteurs territoriaux sont utiles, mais surtout l'exercice d'une responsabilité partagée à l'égard du territoire, un

exercice qui peut aussi passer par des pratiques de cogestion active et donc de " participation pour faire " évoquée au début, ce qui permettrait d'accrocher jusqu'au citoyen le plus éloigné des processus de planification, même si participatifs.

Qu'est-ce qu'il ne faut pas demander à la participation ? Tout d'abord, la participation ne prend pas des décisions mais elle en améliore la qualité, accroît l'approfondissement des questions et fait ressortir les défis et les avantages. La participation augmente la palette des décisions, mais celles-ci sont toujours du ressort des élus. Deuxièmement, la participation ne sert pas à communiquer avec les citoyens et ne remplace pas la communication. Pour communiquer il faut des outils de communication. La participation peut contribuer à informer les citoyens puisqu'elle est source d'informations, mais ce n'est pas son rôle principal. Enfin, la participation ne remplace pas les connaissances techniques. La rhétorique du chercheur de champignons qui connaît mieux le territoire qu'un technicien ne correspond pas tout à fait à la réalité, mais la participation peut rapprocher ces deux acteurs de manière à intégrer leurs savoirs; en créant des occasions de contact grâce aux processus participatifs, elle permet de stimuler des contextes de collaboration et non de compétition.

Luca Ferraris : Merci Silvia de nous avoir enfin donné quelques chiffres, l'expérience est vraiment intéressante et les chiffres parlent d'eux-mêmes. Maintenant la parole à Ferdinando, pour la dernière présentation.

Ferdinando Tupone : Une prémisse méthodologique est nécessaire ici : notre enquête empirique est encore à l'état embryonnaire, puisque les entretiens approfondis ont été réalisés dans une seule de nos études de cas, celle des communes de l'Alta Valpolcevera : Campomorone, Ceranesi, Sant'Olcese, Mignanego, Serra Riccò. Il s'agit d'une étude de cas complexe - que nous pourrions définir comme une étude de cas à multiples facettes - puisqu'elle est composée de plusieurs communes. Des maires, des techniciens municipaux, des volontaires de la protection civile, des chefs d'établissements scolaires et des rédacteurs professionnels de plans municipaux de protection civile ont été interviewés. Cependant, bien que nous n'en soyons qu'au début de notre reconnaissance empirique, nous pensons qu'un certain nombre d'éléments d'intérêt scientifique sont déjà apparus, qui, avec un effort raisonnable et prudent de généralisation, peuvent être très utiles pour focaliser notre réflexion sur certaines questions clés. Nous voulons donc ici, d'une part, avancer quelques hypothèses de travail, afin de rendre notre activité de recherche plus rentable, et, d'autre

part, donner des "premières recommandations" à ceux qui sont activement impliqués dans le système de la protection civile. Nous espérons, ce faisant, pouvoir contribuer à la poursuite de notre travail pour mieux orienter les mêmes directives d'application du décret législatif n° 1/2018, pour lequel, à la lumière de nos objectifs de recherche, nous avons identifié trois piliers : le premier des trois est celui de la participation, le deuxième est celui de l'intégration dans un double sens, c'est-à-dire les processus de planification qui existent sur un même territoire (planification intégrée) et l'identification des soi-disant zones territoriales optimales de protection civile (intégration territoriale), le troisième est celui de l'évaluation des politiques de prévision, de prévention et de gestion des risques, et donc de la validation des plans municipaux de protection civile. Il va sans dire que ces trois piliers identifient autant de dimensions analytiques, articulées à plusieurs niveaux : pas les seules, comme nous le verrons, mais certainement les plus fondamentales pour les finalités scientifiques et politiques de notre étude.

A partir de l'ensemble complexe des dimensions analytiques à la base du schéma de nos entretiens, nous pouvons clairement voir certains défis que nous sommes appelés à relever en fonction - j'insiste sur les mots en fonction - de la promotion d'une logique participative au sein des dynamiques de la planification de la protection civile. Les premiers défis sont ceux liés à la dimension analytique de la perception du risque. Toutes les personnes interrogées conviennent qu'il y a eu une année charnière : 2014. Après les événements tragiques de cette année-là, une attitude d'écoute et de synergie s'est développée entre les acteurs du système de protection civile, et de nombreux progrès ont été réalisés dans le domaine de la perception des risques, même si, dans de nombreux cas, cette perception continue de se décliner comme une simple « curiosité du risque », sur la vague émotionnelle suscitée par l'attention des médias. Mais la tension émotionnelle, d'une part, et la curiosité généralisée à l'égard du risque, d'autre part, ne signifient pas automatiquement la prise de conscience. Cela doit être clair. Dans de nombreux cas, il y a une « exaspération de la discussion » après-événement qui, dans les faits, ne trouve pas de contrepoids égal. Et n'oublions pas que dans le « domaine crucial » de l'efficacité du service de protection civile, la conscience est, sans si et sans mais, la clé de tout : conscience du risque, conscience de l'étendue des moyens, conscience de ses propres forces ainsi que de ses propres limites. Et pas seulement, remarquez, au niveau des citoyens individuels, mais aussi au niveau institutionnel : la situation d'une commune dans laquelle l'administration pense qu'elle dispose d'un bon plan de protection civile est extrêmement grave, alors qu'il s'agit au contraire d'un plan de très mauvaise qualité ou du moins d'une qualité qui laisse à désirer. Et c'est ce que j'appelle « le défi de l'augmentation de conscience ». Ajoutez à cela toutes ces

informations sur le risque que l'on n'a pas intérêt à diffuser pour des raisons d'opportunisme et de commodité : par exemple, combien de ceux qui souhaitent vendre une certaine propriété voudraient faire savoir qu'elle se trouve dans une zone inondable rouge ? Sans oublier, enfin, les nombreux citoyens qui, bien qu'animés par le bon sens et l'esprit de responsabilité, ignorent encore le b.a.-ba des mesures d'autoprotection.

Ensuite, étroitement lié au premier, nous avons le « défi de la connaissance mature du territoire » : de nombreux citoyens pensent connaître le territoire si bien qu'ils peuvent le « défier » même en cas d'alerte rouge, de sorte que, par exemple, les postes de contrôle sont forcés ou ils continuent tranquillement de rester là où ils ne devraient pas être, peut-être en félicitant, en même temps, les autorités municipales pour la rapidité du message d'alerte, qui semble fonctionner ... En supposant que le territoire soit bien connu, il doit toujours être vécu avec prudence et responsabilité, c'est-à-dire avec maturité.

Ensuite, il y a ce que j'appelle le « défi de la culture commune de la réponse au risque ». Le risque, comme nous le savons, a deux dimensions : l'une objective, quand objectivement sur un territoire donné et sur une population donnée il y a un certain risque, l'autre subjective quand le risque est toujours perçu subjectivement, aussi et surtout selon des filtres sociaux, anthropologiques et culturels. Dans les écoles, par exemple, il y a beaucoup d'enfants musulmans dont les parents les éduquent à une vision du salut de type « inshallah » : si Dieu le veut. Il y a donc un problème très profond qui sous-tend ces questions, ce que j'appelle le problème de la « déclinaison anthropologique et culturelle de la perception du risque » : dans l'histoire de l'humanité, le sens du salut varie en fonction de la perception de l'être humain, c'est-à-dire de la relation religieuse que l'on a avec le salut ou non. A juste titre, quelqu'un a fait remarquer, en recourant à la médiation culturelle, que si, en plus de l'« inshallah », on commence à faire connaître aussi les règles de sécurité et d'autoprotection « peut-être qu'on se sauve plus et qu'on défie moins la volonté même d'Allah ».

Heureusement, de ce côté, les bonnes pratiques ne manquent pas : par exemple, à Teglia, dans le cadre d'un projet lancé après les catastrophes de 2014, les règles de conduite à respecter en cas d'alerte ont été traduites en 12 langues. La Présidence du Conseil des Ministres a par ailleurs reconnu la valeur de ce projet.

Je souligne, en outre, comment la sécurité peut même être comprise comme un « dogme sclérosant ». En effet, il n'est pas rare que nous ayons à faire face, parfois de manière macroscopique, à un « risque de paralysie » dû, précisément, à une vision dogmatique de la sécurité : pour des raisons de sécurité, on peut rester inerte sinon cloué, d'autant plus lorsque l'épée de Damoclès de la dénonciation, de l'action judiciaire, se profile. Les élus et

les chefs d'établissement scolaire en font l'expérience. Résultat dans le cas des chefs d'établissement : à l'école, il n'est plus permis d'aller au jardin et il n'y a plus de classes de découverte ni de voyages scolaires éducatifs, etc.

Nous devons plutôt faire un effort pour vivre activement avec le risque. Et si cela se produit, cela signifie alors que la communauté est vraiment résiliente et que la planification d'urgence fonctionne.

Il est important, à cet égard, de comprendre le degré de satisfaction de la collectivité à l'égard de l'action municipale dans le domaine de la gestion des risques : se sent-elle plus ou moins en sécurité que par le passé ?

En particulier, il faut être conscient de la mesure dans laquelle la population est prête à vivre avec des risques, en se sentant active et non passive dans les dynamiques de la protection civile : si la population rejette les risques, ou plutôt ne les reconnaît pas, refusant catégoriquement de vivre, par exemple, dans une zone à risque, alors on ne peut qu'être tenté de déduire que la planification d'urgence a été mal faite d'une certaine manière. Si, par contre, une communauté est consciente des risques et s'est organisée d'une manière ou d'une autre pour vivre activement avec eux, alors le plan peut se vanter de son efficacité.

Sur cette dimension, le « défi de la communication circulaire à plusieurs niveaux » doit être relevé en premier lieu : la communication des risques, en général, a mille significations et dans ces mille significations il y a mille réponses possibles : communication vers la population, communication entre organismes placés sur un même niveau institutionnel, communication entre instances supérieures et inférieures, etc.

Entre une municipalité et une autre, le degré de communication autour du risque est souvent très faible. Même dans les communes les plus vertueuses, la communication sur les risques avec la commune voisine n'est pas une priorité. Ce type de communication est très rare et se produit généralement en cas d'urgence, lorsque l'aide est demandée sans communication préalable sur le risque : c'est un fait que la Préfecture et la Région ne sont contactées que lorsque la situation s'avère dramatique. Il convient donc de créer les conditions pour que le dialogue entre les différentes institutions aux différents niveaux de gouvernance s'intensifie en temps de paix et pour en améliorer la qualité, peut-être par l'institutionnalisation au niveau régional d'une sorte de « conférence interinstitutionnelle sur la protection civile ».

Sur cette dimension plane le « défi de l'accoutumance à l'alerte » : la difficulté de comprendre le jeu probabiliste qui sous-tend l'activité de prédiction - et donc le fait que l'événement ne

suit pas nécessairement l'alerte - se transforme, avec l'augmentation du nombre d'alertes, en perception répétée des soi-disant « fausses alertes » et donc en chronicisation du fameux effet de « crier au loup ». Le problème concerne tout d'abord l'alerte jaune, de plus en plus sous-estimée, à laquelle est associée tout au plus la probabilité d'une petite pluie, en oubliant que le jaune peut devenir très intense à un niveau précis, jusqu'à se traduire, en très peu de temps, en une véritable alerte rouge. Plusieurs personnes interrogées ont donc invoqué, à des « fins de non accoutumance », un filtre plus grand pour l'alerte jaune - moins pour l'alerte orange. A côté de ce défi, il y a le « coût durable des alertes » : les élus se sont plaints de manière assez générale du coût des textos certifiés, car la fréquence d'envoi a pratiquement doublé.

Passons maintenant à la dimension analytique du dynamisme du système de protection. Le « défi de l'inclusion du système de protection civile », c'est-à-dire le défi de le structurer comme un « système ouvert », au-delà de toute logique autoréférentielle : l'ouverture avant tout aux associations bénévoles, une composante essentielle, non seulement dans la phase de mise en œuvre des plans de protection civile, mais aussi, et surtout, dans l'élaboration et la mise à jour des plans eux-mêmes. De ce point de vue, le projet Proterina a été perçu, par les élus impliqués, comme une opportunité importante offerte pour comprendre - ou mieux comprendre - la valeur ajoutée que représente la participation à la protection civile. Il faut garder à l'esprit - à ce stade il convient d'ouvrir une parenthèse politologique - que même pour un « critique féroce » des processus participatifs et délibératifs comme Jason Brennan, la protection civile est l'un des rares domaines dans lesquels la logique participative-délibérative pourrait avoir une chance de bien fonctionner, des « questions de vérité objective » étant dans ce cas au centre de la décision politique: objectivement, il y a un risque qui pèse sur une certaine population sur un territoire donné, il en va donc de la sécurité individuelle ou de la vie humaine elle-même. Il s'agit ici de faits et de statistiques vérifiables, ce qui met les choix politiques à l'abri de diatribes idéologiques, politiques et partisans.

Il est clair qu'à partir de l'ensemble des « perceptions de la dynamique participative », la participation est articulée dans toutes ses dimensions constitutives : faire partie en tant que dimension statique, prendre part en tant que dimension dynamique, se sentir partie en tant que dimension subjective, psycho-émotionnelle-affective. Il va sans dire que dans l'interaction entre ces trois dimensions, la circulation de l'information joue un rôle central, qui devrait toujours s'articuler autour de l'émotivité et de la « disponibilité réceptive » individuelle. Plus le fait de faire partie se traduit par un prendre part de manière active et responsable, voire proactive, plus le fait de se sentir partie est fort - ce n'est pas un hasard si l'image du citoyen engagé, du « citoyen intense », est incarnée par le volontaire.

Mais comment la participation est-elle concrètement perçue/comprise par les acteurs ? Et quelles sont les attentes liées à ce terme-concept ? On peut la voir de plusieurs façons, parmi lesquelles :

- la participation en tant que responsabilisation généralisée ;
- la participation comme l'émergence d'informations et de compétences ;
- la participation en tant que forge d'idées et de solutions ;
- la participation en tant que valorisation des connaissances contextuelles ;
- la participation en tant que partage intégral de projets, de plans et de programmes (de la phase initiale à la phase finale) ;
- la participation en tant que solidarité et unité ;
- la participation en tant qu'enrichissement des connaissances dans l'échange ;
- la participation en tant que plus grande légitimation des élus ;
- la participation en tant que création et consolidation d'un consensus (autour d'une politique publique donnée) ;
- la participation en tant que protection communautaire du bien commun (où le bien commun comprend également les biens relationnels) ;
- la participation en tant que moteur d'une culture généralisée de la protection civile ;
- la participation en tant que proactivité formative ;
- la participation en tant que « humanisation » de la sécurité et de la protection civile (importance du « témoignage humain participatif » entre les acteurs du système : partenariats école-groupes de la protection civile, créer une opportunité pour « faire parler en tant qu'experts » le volontaire, les opérateurs, les « spécialistes du risque », etc.)

En tout état de cause, il est fondamental, au-delà des aspects purement quantitatifs (souvent surestimés), d'impliquer des personnes clés, des personnes ayant un « poids spécifique » élevé, capables d'attirer les autres, d'expliquer et de diffuser l'information, de la rendre claire, accessible, motivante et « attrayante ».

C'est un défi important, surtout lorsque l'éventail des possibilités est large : opportunités de sensibilisation, opportunités de formation, opportunités de discussion et de débat sur les questions et les problèmes de protection civile. La variable temporelle est ici en tout cas centrale : il est nécessaire d'une certaine manière et mesure d'être intelligent pour atteindre les gens là où ils se trouvent, dans la connaissance du public cible : l'opportunité participative doit donc avoir des traits de « sur mesure » et en tant que telle elle a sans aucun doute des coûts en termes d'organisation et de temps, coûts qui ne sont encourus que si l'analyse

coûts-avantages révèle des « avantages participatifs » supérieurs aux coûts. Il faut donc parfaitement identifier les avantages de la participation et s'assurer qu'ils sont bien compris : le jeu, comme on dit, doit valoir la chandelle. Et lorsque nous parlons d'avantages, nous faisons référence à la fois aux avantages directs (moins de personnes exposées au risque et intervention plus efficace) et aux avantages indirects (en termes de politique, ou d'activité de policy, plus proche des citoyens, plus légitime, etc.).

Cependant, une prise de conscience est ressortie des entretiens : il faut une pratique de la participation qui ne se limite pas à un seul projet, mais qui devienne pour ainsi dire un trait constitutif. Constitutif de quoi ? De sa propre façon d'être en relation avec le territoire, avec la communauté, avec les institutions, avec les écoles. Nous retrouvons ici le « défi de l'éducation au civisme » : il n'est pas rare que le comportement des citoyens trahisse une ignorance grossière des notions fondamentales du civisme (à commencer par garder propres son jardin, sa la rue ou la bouche d'égout devant sa maison, etc.), des notions qui sont le fondement pour une participation réelle. Ce défi s'accompagne du défi de la « formation structurée, organique et continue » en matière de protection civile : trop souvent, on accorde plus d'attention à l'élimination des déchets et à la collecte sélective qu'à la protection civile, à laquelle, quand tout va bien, on réserve des formations sporadiques.

Un autre défi qui me paraît fondamental est celui de « l'intervention rapide et efficace » : lorsque les ressources sont rares au niveau institutionnel, on risque de se sentir impuissant au niveau institutionnel, tout en gardant des responsabilités, comme dans le cas, d'ailleurs très critique, des chefs d'établissements scolaires : ceux-ci, en tant qu'employeurs, sont responsables de la sécurité des bâtiments - précisément des bâtiments scolaires - pour lesquels, cependant, ils n'ont pas de pouvoir d'intervention ni de dépense en vertu de la loi. D'où une demande continue d'intervention de leur part à la collectivité locale (Commune ou Province selon le cas), à laquelle la réponse la plus fréquente est « nous n'avons pas de ressources financières adéquates ».

Il ne faut pas sous-estimer le risque du déterminisme de la planification. Le déterminisme signifie ici essentiellement la surestimation de la capacité de planification lorsque tout ne peut pas être planifié. Par exemple, pour le dire de façon simple, en cas d'incendie, les flammes ne vont pas nécessairement dans le sens « prévu » par le rédacteur du plan d'urgence.

Cependant, on constate une diffusion et un renforcement de la conscience que la protection civile - comme le décret législatif 1 2018 l'établit - est, et ne pourrait pas être autrement, une fonction communale fondamentale et que, par conséquent, le plan de protection civile ne

peut plus être considéré comme la « Cendrillon des plans ». Au contraire, il est appelé à jouer un rôle « pivot » dans les processus de planification qui existent sur un même territoire.

La demande de connexion, d'harmonisation entre les différents plans est une question centrale et la présence aux tables de planification aussi des acteurs de la protection civile pourrait être une innovation. La question de savoir si le plan de protection civile doit ou non être considéré (puisqu'il protège la vie, le bien primaire par excellence de la personne) comme supérieur par rapport aux autres, mais en tout cas les niveaux de planification ne devraient jamais s'ignorer les uns les autres : ce n'est qu'en ne s'ignorant pas les uns les autres qu'il est possible d'avoir des solutions, non seulement politiques mais aussi techniques, pour mettre en œuvre une gestion des risques efficace et efficiente même dans des contextes très complexes.

Les maires devraient, en théorie, être responsables de la direction de ce processus. Dans cette perspective, Proterina aussi peut accomplir une tâche importante : systématiser les résultats des rencontres participatives.

Une suggestion pour harmoniser les plans d'urgence des écoles, ainsi que les plans d'urgence externe des entreprises (lorsqu'il y a des établissements industriels / installations à risque d'accidents majeurs), avec le plan municipal de protection civile : dans un système de protection civile bien organisé, la Région ou le Département de protection civile lui-même au niveau central devrait mettre en place un programme informatique spécifique (logiciel), grâce auquel chaque école ou entreprise peut rédiger son propre plan d'urgence sur la base de principes directeurs (régionaux et/ou départementaux). Il y aurait alors une structure homogène des plans, qui seraient plus faciles à lire pour tous et qui s'intégreraient automatiquement aux dispositions des plans municipaux de protection civile. Il serait ainsi plus facile de vérifier l'harmonisation du contenu de ces plans d'urgence avec celui des plans municipaux de protection civile.

Par exemple, si une école est proche d'une rivière et que l'interdiction à circuler dans la seule route proche de cette rivière est prévue en cas d'alerte orange par le plan municipal de protection civile, alors le plan scolaire d'urgence devrait nécessairement prévoir 1) l'absence du personnel et des enfants à l'école en cas d'alerte orange et 2) le comportement à adopter en cas de présence des élèves à l'école, puisque l'alerte a été émise pendant l'activité scolaire. Un système se fondant sur cette logique serait beaucoup plus simple et plus organisé. Par exemple, il offrirait les conditions pour que tout le monde adopte le même langage et ne procède pas selon une « libre interprétation ». Une approche similaire devrait s'appliquer aux plans d'urgence externe des entreprises.

Une dimension analytique d'importance cruciale est ensuite celle de la demande d'identification des soi-disant zones territoriales optimales de protection civile. Quels critères devraient être adoptés à cette fin ? Sur ce terrain, les municipalités sont enveloppées dans une nébuleuse : les élus invoquent généralement une intervention d'en haut, « comme avec le Duce » (Benito Mussolini n.d.t.) a même dit le chef du bureau technique d'une Commune. Nous avons besoin d'une définition sans ambiguïtés des compétences des Villes métropolitaines, des Provinces et des Communes en matière de protection civile. De nombreux facteurs entrent en jeu ici et il n'est pas possible d'ignorer le rôle des autorités locales, en particulier de la Ville Métropolitaine, en matière de " protection civile participative ". Au moins quelques lignes directrices devraient être définies au niveau national d'abord (Département), puis au niveau régional, selon des critères déterminés. Le pouvoir discrétionnaire peut évidemment être large, mais il ne faut pas négliger une approche homogène, prenant en compte le réseau routier, les hôpitaux, les transports et les services essentiels (en premier lieu l'assistance à la population). La zone territoriale doit être optimale pour la fourniture d'un service, précisément celui de la protection civile, étant donné la spécificité d'un certain territoire. Il est nécessaire de comprendre si cette zone est autonome en ce qui concerne le scénario de risque hydrogéologique, différent, par exemple, du risque sismique. Il faut fixer des limites de ce type. Dans le cas de Valpolcevera, l'hypothèse a été avancée d'identifier, parmi les cinq communes, celle qui assumerait la charge de la gestion de la protection civile, qui, pour ainsi dire, serait le chef de file : qui recevrait les fonds et s'occuperait de la gestion des forces et des ressources sur le terrain en termes de moyens, de structures et d'hommes. Un bureau technique dédié devrait être mis en place exclusivement pour la coordination de toutes les activités de gestion des risques et des urgences. Cette tâche devrait donc être attribuée à une seule des cinq communes, laissant aux autres des activités différentes, même si collatérales. Il y a donc la nécessité de « bien faire » à un niveau spécifique : mieux vaut former correctement le personnel d'un seul bureau appelé à fonctionner pour tous, afin de donner une meilleure réponse au citoyen, que de disperser les ressources dans de nombreux bureaux destinés à rester « limités ». Une plus grande proximité et une plus grande réactivité passeraient donc par une plus grande spécialisation : réduire le nombre de bureaux techniques de protection civile pour mieux les équiper en termes de compétences et de ressources (moins de bureaux, mais des bureaux plus performants). Il est également souhaitable d'institutionnaliser au niveau régional une « offre de techniques et de connaissances », c'est-à-dire une offre « professionnelle avancée », afin de mettre à la disposition des communes des ressources d'expertise et des connaissances dans le domaine des activités de protection civile. Pour l'instant, seules des interventions « ponctuelles » sont effectuées, qui semblent rester telles. Il est donc souhaité

qu'un réseau de « centres de compétences » soit mis en place pour soutenir les élus, notamment lors de l'élaboration des plans de protection civile.

Enfin, pour en venir à l'épineuse question de la validation des plans eux-mêmes - validation comme « moment spécifique » de l'évaluation des politiques de gestion des risques et des urgences - il faut souligner que cette activité de contrôle devrait être menée selon des critères qui ne sont pas prescriptifs mais de performance : non pas le respect de modalités, de formes, de minimums et de maximums imposés d'en haut - en rentrant dans des détails où il est souvent inutile de rentrer - mais la mise en œuvre de mesures qui permettent - selon la logique, la cohérence et l'applicabilité - d'atteindre les objectifs fixés. Dans cette perspective, l'attention du validateur devrait être constamment portée sur la déclinaison pratique de la fonction à exercer, compte tenu de l'objectif à atteindre : les élus devraient être appelés à motiver et justifier chaque mesure adoptée, tout d'abord sur la base d'une définition complète des scénarios de risque. Cela devrait s'accompagner de la structuration et de l'analyse des activités d'information, de communication et de formation pour la population d'une part et pour le personnel technique et administratif d'autre part. Sans oublier l'importance de prévoir des exercices bien conçus susceptibles d'évaluation. Il est essentiel, à cet égard, de demander un feedback à toutes les personnes impliquées, à tous ceux qui sont directement concernés. Après tout, nous devons être conscients du degré effectif d'implication de la population. Et pour ce faire, il faut passer par la mesure et l'évaluation (à l'aide d'indicateurs précis) de l'impact d'un exercice déterminé sur un territoire donné. En particulier, il est important de savoir comment l'exercice a été perçu (comme quelque chose à répéter, comme une belle opportunité, comme un « acte ennuyeux dû », etc.). Cette perception pourrait être étudiée grâce aux médias sociaux aussi. Voir en général comment on en parle, ce qu'on en dit, même dans les cafés... Il s'agit d'un élément fondamental de suivi. En fin de compte, non seulement le « plan formel » devrait être certifié/agréé conformément à certaines normes et exigences, mais aussi le « plan substantiel », donné par l'exactitude/réalisme des données saisies, la faisabilité des actions prévues, la pertinence des mesures adoptées, etc. Dans cette logique, le certificateur n'est pas un simple contrôleur-vérificateur qui soumet tout à des schémas de notaire, mais une personne qui aide les décideurs politiques à s'améliorer.

Cela semble être la voie privilégiée pour perfectionner la qualité des plans de protection civile.

DEBAT CONCLUSIF

Luca Ferraris : Merci Ferdinando pour ta présentation. Une chose que nous demanderons à la nouvelle directive est de ne pas inclure les recettes des plats locaux dans les plans d'urgence municipaux. Dans un pays que je ne peux pas mentionner, il y a au moins dix pages de recettes locales. Je voudrais ouvrir le débat à ce stade. Les suggestions de la journée ont été nombreuses, il me semble donc que c'est le moment d'un petit débat. Donc, avant de passer aux conclusions, s'il y a des questions à poser aux rapporteurs, c'est le bon moment.

Question du public : Bonjour, Franceschetti, Région Emilie-Romagne. J'ai une question sur la dernière partie. Sur la validation des plans d'urgence. S'il y a déjà quelques exemples d'évaluation qualitative d'un plan de protection civile et par qui elle a été faite, Région ou tierce partie. Merci.

Luca Ferraris : rassemblons toutes les questions pour orienter au mieux la discussion.

Question du public : Pour les grands centres urbains, s'il y a eu la possibilité d'organiser des rencontres sur le nouveau code.

Paolo Pagliara : Quelqu'un a imaginé des parcours de participation différents selon les acteurs qui participent à un acte. Par exemple, la participation d'un plan régional de protection civile, est-elle utile ? Est-elle nécessaire ? Ou bien la participation des organes institutionnels concernés est-elle suffisante ? Il n'est pas dit toutefois qu'il y ait aujourd'hui cette participation, c'est-à-dire il n'est pas dit que le plan élaboré par un organisme demande la consultation des acteurs qui devraient jouer un rôle dans le plan, mais ce plan est souvent tout simplement fait connaître. Sûrement, qu'il s'agisse d'un plan régional de protection civile ou d'un plan de protection civile pour une ville métropolitaine ou une ancienne province, ou pour une zone territoriale optimale, notre but est de donner un sens ou est-ce différent au niveau municipal ? Aujourd'hui nous n'avons parlé que du niveau municipal et de l'importance de l'implication de la population à ce niveau par le biais d'actions participatives, mais il est utile qu'il y ait également l'implication de la population aux différents niveaux supérieurs de la planification.

Question du public : Municipalité d'Ajaccio. Dans notre commune en Corse nous avons prévu des exercices avec des écoles ou dans des bâtiments publics. Je demande si en Italie, dans

le cadre des plans municipaux de protection civile, il y a des exercices impliquant la population ?

Commentaire du public : Dario Marchi, Municipalité de Gênes. Je fais simplement un commentaire sur les divers sujets qui ont été abordés tout au long de la conférence. En parlant de la Municipalité de Gênes, je me concentre sur les zones territoriales optimales, donc sur la méthode de planification et de consultation selon le type d'extension du territoire et le type de population auxquels on a affaire. Je suis d'accord avec vous pour dire que la consultation de la population sur les questions de planification doit distinguer entre ce qui est prévu au niveau municipal et les actions d'implication de la population résidant dans une grande commune ou dans une ville métropolitaine. Par exemple, les parcours de répartition en arrondissements ou en zones doivent être revus, mais je suis d'accord avec la répartition du territoire pour les parties concernées.

Marina Morando : Je voudrais ajouter quelques considérations pour le professeur Giglioni et surtout quelques questions pour l'ingénieur Pagliara. Sur la question des zones optimales. Dario Marchi a parlé de la désagrégation d'une ville métropolitaine de 600 000 habitants comme Gênes ou d'une grande ville dans une série de zones, mais je pense en revanche à la façon dont nous pouvons nous rapporter lorsque nous avons affaire à une union de communes ou à une fonction associée de ces dernières ; il faudra certainement entreprendre des démarches du point de vue des réglementations et des directives mais pas seulement, clarifier ce que c'est qu'une zone optimale et surtout définir comment planifier au sein de cette dernière. Avant on parlait d'un plan unique pour une série de communes, mais là, il pourrait y avoir un problème qui est d'avoir ensuite pour un seul plan cinq responsables de la protection civile, qui sont cinq autorités de la protection civile, c'est-à-dire cinq maires. Donc ma question au sujet de la coopération : il est vrai qu'on parle d'avoir un plan unique pour tout le territoire, mais j'ai peur qu'ayant des responsabilités réparties au moment d'une urgence on s'arrêtera aux limites administratives de notre propre commune et donc aussi mon policier municipal qui effectuait des activités de contrôle dans la commune voisine. Je crains que s'il n'y a pas de normes régissant ces interventions dans les zones optimales, et cela est valable aussi pour les équipes de bénévoles, on s'arrêtera aux limites administratives et communales. Car un mécanisme d'autoprotection et d'égoïsme pourrait alors entrer en jeu. Donc, au sujet des zones territoriales optimales et des responsabilités, je crois qu'une discussion sérieuse doit avoir lieu. C'est certainement une question qui a été soulevée à plusieurs reprises, je pense que cette entité a besoin d'une régie, comme dans le cas mentionné des contrats de rivière, il faut une régie régionale et peut-être au niveau national aussi.

Luca Ferraris : Merci Marina pour ta suggestion. Je demande donc, s'il n'y a pas d'autres questions, aux rapporteurs présents à la table qui veut répondre au premier sujet du débat, à savoir l'auto-évaluation.

Marco Altamura : tout d'abord utilisons un terme précis, à savoir évaluation périodique. C'est-à-dire que l'obligation des Régions sera de fournir des indications pour l'évaluation périodique, qui est similaire à l'auto-évaluation, c'est-à-dire que les plans subordonnés ne peuvent pas rester toujours immuables, mais la Région devra donner des directives précises sur ce qui est évalué dans un plan et surtout comment il faut l'évaluer. Nous sommes donc dans la révolution absolue. Pour autant que je sache, il n'existe aucun précédent d'évaluation périodique par les régions de plans subordonnés comme les plans municipaux. Cependant, il est possible de puiser dans d'autres expériences, donc bien sûr les outils municipaux d'urbanisme qui sont tous formalisés, par conséquent ils ne sont pas approuvés si la Région ne les évalue pas, tout comme l'EES (Evaluation Environnementale Stratégique). Par conséquent, nous pouvons partir d'ici pour jeter les bases d'un système d'évaluation périodique des plans d'urgence municipaux, car rien n'existe dans le domaine de la protection civile.

Luca Ferraris : On avait en quelque sorte imaginé un parcours, mais il s'agissait plutôt d'une auto-évaluation, dans un autre projet, on avait envisagé une grille à laquelle l'ingénieur Marta Giambelli avait travaillé, qui pouvait aider ceux qui avaient élaboré le plan à auto-évaluer la méthode utilisée et à corriger en quelque sorte certaines parties. Là où le plan apparaissait plus défaillant, on ne portait pas un jugement mais on donnait des indications sur la manière de l'améliorer. L'auto-évaluation pourrait être un moyen raisonnable de le faire.

De la part du public : il y a quelques orientations émises par la Région Emilie-Romagne au sujet de la planification municipale d'urgence où l'on trouve une structure claire du plan aussi grâce à des schémas, qui peuvent devenir un outil d'auto-évaluation. Si une municipalité ne remplit pas ou si elle a des difficultés à remplir une partie spécifique, elle est mise en position de comprendre ses faiblesses et ses forces. Je ne pense pas que ce soient les seuls exemples, mais ils peuvent être des points de départ.

M. Fabio Giglioni : Juste une petite précision. Nous devons nous comprendre sur ce point. Ce que nous entendons par évaluation non de manière générique. Car maître Altamura a déjà fait une précision très importante sur l'évaluation. Il y a un chapitre qui reste sans réponse. La Région Emilie-Romagne a fait un grand progrès avec ses formulaires, mais cela reste un processus d'auto-évaluation préventive et de nature purement organisationnelle. Je vois que

par rapport à ce qui peut arriver, ce qui est arrivé ou ce qui arrivera au sujet de ma situation de risque, je suis équipé et j'ajuste mon offre de capacité d'intervention tant en prévention qu'en urgence. Mais il existe une évaluation qui n'est pas prise en compte pour laquelle le décret pourrait inventer quelque chose, dans ses directives, qui ne changerait pas la structure générale et qui pourrait inclure un outil d'évaluation de l'efficacité. Maintenant, une chose très banale me vient à l'esprit, à savoir l'observatoire national et un réseau d'observatoires régionaux. Il y en a déjà dans certaines régions, comme les observatoires du paysage, etc. Pourquoi ne pas les utiliser? Car dans certains cas, ils sont déjà répartis en zones significatives du point de vue du paysage, ce qui veut dire également du point de vue environnemental, c'est-à-dire que même s'ils ne sont pas homogènes, ils s'inscrivent dans un cadre de sens. Pourquoi ne pas leur confier, avec la juste intégration des compétences techniques, la capacité d'évaluation périodique de l'efficacité? Nous avons une situation de fréquence élevée des événements et des observatoires de ce type pourraient se lancer dans une activité de simulation organisée périodiquement avec un chef d'orchestre central. Je suis d'accord avec ce que Silvia Givone a dit plus tôt. C'est-à-dire qu'au-delà de la participation aux processus de décision, nous avons également besoin de processus de responsabilisation en matière d'observation et de suivi et donc d'un auto-entraînement périodique et continu. Je pense que du point de vue de l'efficacité de ces instruments, l'évaluation est essentielle, car sinon nous gardons de petites cathédrales vides, qui n'éliminent pas ce que Maître Altamura a souligné, à savoir le recours au contentieux pénal pour la validation effective des outils de protection civile.

Luca Ferraris : L'autre question que nous avons associée à la dernière est celle de la zone optimale. Certains indiquaient les grands centres urbains, d'autres en revanche parlaient d'agrégation par le bas. Donc désagrégation-agrégation par le bas. Qui veut répondre sur ce point ?

Tout d'abord il s'agit de deux choses différentes, c'est-à-dire l'agrégation en zones territoriales optimales vise à créer l'agrégations de réalités administratives plus petites dans une dimension qui est supposée être optimale. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons aussi tirer des leçons d'autres expériences qui ont eu lieu dans d'autres secteurs, par ailleurs presque jamais vertueuses. En dépit de cela, la création d'une Zone Territoriale Optimale (ZTO) ne signifie pas priver les communes de toute capacité d'intervention. Avant tout je voudrais souligner que l'identification de la ZTO dépend des régions. En deuxième lieu il y a toute une jurisprudence assez consolidée de la Cour Constitutionnelle aussi, en matière de formes de garantie grâce auxquelles les communes peuvent déterminer, intervenir et exercer une influence sur la ZTO. On peut procéder de différentes façons. Il se peut que la

ZTO soit constituée par les représentations des communes, donc lors de décisions telles que l'approbation du plan municipal, elles participent toutes ensemble. Ou alors, s'il ne s'agit pas d'un organisme représentatif, des procédures sont établies dans lesquelles les communes sont impliquées. Il est clair que la ZTO devrait représenter le cadre adapté pour la formulation du plan de protection civile. Puis toute une série d'activités en cascade mettent également en jeu les responsabilités des différentes réalités municipales auxquelles la participation active et forte à la planification devrait toujours être garantie. Par conséquent, je considère que la ZTO ne signifie pas priver les communes de leurs compétences mais plutôt elle représente une articulation différente des processus décisionnels. Autre chose est la taille des grandes villes, aussi parce qu'ici nous parlons de villes comme Gênes, Florence, Rome et ainsi de suite. Ici, il y a la dimension de la ville métropolitaine qui entre en jeu et qui est très importante. Le décret législatif 1/2018 ne dit pas grand-chose à ce sujet, mais je me servais ici de la réglementation sur les villes métropolitaines, qui, en revanche, permet de reconstituer des zones homogènes par rapport auxquelles on peut construire une planification de la protection civile plus modulaire et qui reflète des réalités homogènes du point de vue territorial. Il y a donc dans ce cas une souplesse dont les villes métropolitaines peuvent se prévaloir. Je dois dire en même temps que, quant aux villes métropolitaines, jusqu'à présent la seule expérience intéressante est celle de Milan, tandis que les autres sont très déficitaires. Ici il y a donc un grand travail à faire, mais le processus est différent par rapport à celui des petites communes. Juste une remarque à propos de l'intégration des plans : je suis un peu moins confiant qu'Altamura. Il est vrai que la loi parle de cohérence entre les plans territoriaux et la protection civile. Il est souhaitable que cela se réalise, mais franchement, je ne pense pas que ce soit faisable. Je peux citer une liste de règlements sur la cohérence entre les plans mais qui n'ont pas de force contraignante, tant il est vrai que pour donner une force contraignante primaire aux plans des autorités du parc on a dû écrire "celui-ci prévaut sur tous les autres plans". Donc à cet égard, nous pouvons essayer d'apporter un soutien, mais je crains que le règlement de ce point de vue ne représente pas la solution.

Luca Ferraris : Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose sur ce sujet ?

De la part du public : un commentaire à M. Morando sur la question de la responsabilité. C'est-à-dire que, pas tant en matière de planification mais pour ce qui est de l'opérativité pendant l'urgence, je comprends que les petites communes sont en difficulté et ne sont pas en mesure de mettre en œuvre ce qui doit être fait aussi au niveau de suivi, selon les indications opérationnelles du Chef du Département de la Protection Civile de 2016 (Indications opérationnelles visant l'harmonisation des messages d'alerte et des phases

opérationnelles associées, en matière de risque météorologique et hydrologique - février 2016). Par conséquent, même si je partage pleinement la question de la responsabilité, le plan de protection civile de la Zone Territoriale Optimale devrait devenir l'outil pour résoudre le problème des responsabilités.

De la part du public : sans une modification des dispositions réglementaires actuelles (Loi Del Rio) et des aspects liés aux responsabilités du maire, cela ne peut pas se faire.

Luca Ferraris : avant de passer à une autre intervention, je voudrais ajouter quelque chose sur la participation des grandes villes, que pouvons-nous dire ? Quelle expérience avons-nous et comment pouvons-nous la décliner ?

Silvia Givone : Cette question porte également sur le thème de la participation à l'échelle régionale. À mon avis, nous devons toujours nous poser avant tout la question de savoir ce que nous demandons à la participation. Autrement dit, la participation n'est pas un objectif en soi mais l'instrument nécessaire pour atteindre un objectif déterminé. Comment la participation peut-elle être utile pour enrichir un plan régional, en particulier la participation de qui pour un plan régional ? Avons-nous besoin de la participation de madame une telle ? Non. Avons-nous besoin de la participation d'une association qui a réalisé un projet très intéressant, innovant, qui a bien fonctionné dans la commune de Calci, pour prévenir les incendies ? Peut-être que oui. Alors ce que nous devons faire, c'est comprendre de qui nous avons besoin et aller le chercher, c'est-à-dire il faut faire la cartographie des acteurs qui sont pertinents pour nous. À quelque niveau que ce soit, nous devons nous poser la question suivante : de quoi avons-nous besoin ? et non pas de qui avons-nous besoin ?

Luca Ferraris : la participation des "anges de la boue" au plan régional de protection civile est-elle nécessaire ?

Furio Dutto : sur ce sujet même, j'ai une question. Nous devons d'abord nous demander quel est le contenu du plan de protection civile des villes métropolitaines et des régions. Où est-il défini ? Car avant de trouver les parties prenantes, je dois comprendre ce qu'il y a à l'intérieur du plan.

Silvia Givone : C'est un processus itératif, disons.

Furio Dutto : Il y a donc un cône d'ombre ?

Paola Pagliara : Ce sera la directive planification qui le dira.

Silvia Givone : La participation dans les grandes villes, paradoxalement je dirais que c'est la chose la plus difficile. Parce qu'il est plus difficile de participer à l'échelle de la ville métropolitaine qu'au niveau régional. Parce qu'une ville métropolitaine a besoin de la participation de ceux qui vivent dans une rue particulière, particulièrement exposée à un risque. La participation dans les grands centres urbains a besoin du citoyen qui connaît son quartier comme l'habitant de la petite commune connaît son contexte. Donc, à mon avis, il faut procéder par morcellements, identifier le cadre communautaire qui peut être pertinent, ce qui est particulièrement complexe mais tout aussi nécessaire.

Luca Ferraris : Fabio Brondi, veux-tu ajouter quelque chose à ce sujet ?

Fabio Brondi (Département de la Protection Civile Nationale) : Sur les Plans Régionaux de Protection Civile, j'ai envie d'ajouter quelque chose, aussi parce que nous devons descendre au niveau municipal pour arriver au contact du citoyen. Les autres niveaux sont des plans opérationnels pour activer la logistique du volontariat et de la santé. Il s'agit donc d'aspects plus techniques, alors qu'en ce qui concerne l'information et la sensibilisation aux risques, c'est le niveau municipal qui est concerné. C'est comme ça, s'il y a participation, elle doit se faire au niveau municipal.

Luca Ferraris : Pour ce qui est de la dernière question qui a été posée sur les exercices, je voudrais appeler Alberto Ferrando, maire de la commune de Quiliano, s'il veut ajouter quelque chose sur le thème des exercices et sur comment sa commune les réalise périodiquement sur son territoire.

Alberto Ferrando : Je vous remercie pour cette journée qui a été très riche en contributions. Les exercices sont un outil fondamental pour impliquer, tout d'abord, et pour faire l'expérience de ce que vous avez planifié et supposé auparavant sur le papier, pour corriger toute une série de problèmes qui peuvent sembler faciles à résoudre mais qui ne se révèlent pas tels dans l'acte immédiat. Une fois nous avons perdu un membre des forces de l'ordre. Par excès de zèle ils avaient réparti le territoire en sept zones. Lui, il n'a pas trouvé la bonne rue et a pris une rue parallèle. Les exercices sont utiles, car si on vérifie en situation d'urgence, c'est un problème. Il est très important de le faire, en impliquant les écoles, en causant aussi un peu de gêne. Personne ne sait quand commence la situation d'alerte sur le territoire, l'alerte orange ou rouge, personne ne sait quand elle se termine. Je vous le dis par expérience, cela a été vécu avec gêne, ensuite les commerçants rivalisaient pour mettre les cloisons de protection les premiers. Il y a eu une augmentation de la sensibilisation du territoire. J'aborde ensuite un autre thème qui a été mentionné, à savoir si cela est favorable

du point de vue du consensus : ce n'est pas la raison pour laquelle on doit le faire mais il faut travailler dans cette direction.

Luca Ferraris : Merci Alberto pour cette intervention. J'appelle Massimo Morisi et Paolo Pagliara pour la clôture.

Marina Morando : Luca, pendant que les deux intervenants s'approchent, je voudrais adresser des remerciements. Parmi les nombreux invités, il y a de nombreux partenaires de PROTERINA, le Département National de la Protection Civile, Furio Dutto de la Ville Métropolitaine de Turin qui collabore avec nous dans un projet ALCOTRA et les collègues qui travaillent sur deux projets LIFE, LIFE PRIMES et LIFE FRANCA. Je les remercie tous.

De la part du public : Juste pour présenter les projets en quelques mots. Nous représentons également le projet LIFE PRIMES et nous aussi, nous avons expérimenté un processus de participation impliquant les citoyens de certaines communes de l'Emilie Romagne en coopération avec d'autres partenaires comme les régions des Abruzzes et des Marches. En écoutant les processus des autres régions et des autres partenaires, nous nous sommes reconnus tout au long de ces processus. Nous avons commencé par les maires et les techniciens municipaux. Ensuite, nous avons invité les différentes parties prenantes, nous avons invité les communautés à risque d'inondation et côtières et, de manière ciblée, également les comités nés après des expériences d'inondation. Nous avons également expérimenté un outil de participation en ligne, un questionnaire sur le site du projet qui est divisé en deux parties : la première partie évalue les connaissances de la population sur différents sujets tels que la planification, le système d'alerte, les règles de comportement. A la fin de cette partie, le répondant reçoit son profil d'appartenance et peut regarder des vidéos tutorielles qui tentent de combler ses lacunes de connaissances. On passe ensuite à une deuxième partie dans laquelle on essaie d'impliquer le citoyen dans le choix des actions à inclure dans le plan municipal de protection civile. Nous avons déjà réalisé de nombreuses actions efficaces pour la gestion du territoire, il y a aussi une section dans laquelle chacun peut saisir ses propres actions ou idées ou suggestions afin d'améliorer l'implication des communautés dans la gestion des risques. Nous avons presque terminé et à la fin chaque commune qui a expérimenté cet outil en ligne a analysé les données et nous avons donné une réponse aux citoyens, les maires de ces territoires ayant conclu des accords formels avec la population afin d'introduire dans le plan les choix que les citoyens ont suggérés. Nous avons également fait des exercices avec les écoles et proposé des plans d'urgence familiaux et scolaires, en testant les connaissances sur les zones d'urgence et en essayant de créer des

plans de protection civile d'urgence. Nous avons commencé par le bas pour augmenter la sensibilisation des gens.

Luca Ferraris : Merci pour votre intervention. Je voudrais demander l'aide du professeur Morisi pour faire la synthèse des contenus de cette journée, je voudrais qu'il m'aide à résumer en quelques minutes les informations de cette journée et ensuite je donnerai la parole à l'ingénieur Pagliara du Département National de la Protection Civile pour ses impressions.

Massimo Morisi : Oui, volontiers. Pas facile, je dois dire. J'essaierai de résumer en très peu de temps, je serai télégraphique. Je vais essayer de résumer ce que je crois avoir compris. Comme le disait Missiroli, une synthèse « prudente ». Donc, la première chose que j'ai comprise, c'est que ce décret signifie beaucoup de choses mais surtout que c'est une première tentative de consolider les actions de protection civile comme faisant partie d'une grande politique publique nationale, c'est-à-dire qui concerne la République italienne. S'il y avait une norme constitutionnelle à introduire, voilà celle qu'il faudrait introduire, qui stipulerait ce qui suit : « la République italienne engage ses citoyens dans une activité de protection civile active, systématique, continue et civiquement responsable ». Je ne sais pas, comme le dit Altamura, si c'est une révolution, malheureusement il y a toujours un revers de la médaille. Le débat d'aujourd'hui a peut-être mis en exergue certains avertissements. Je ne les classe pas par ordre d'importance. Le premier concerne la participation, qui ne peut pas se faire sans responsabilités politiques et institutionnelles spécifiques. Elle exige des responsabilités politiques et institutionnelles, même techniques, au sein de l'appareil politique de consultation, avec une forte capacité de coordination. Une protection civile efficace est soumise à une très forte tension dans notre articulation des niveaux de gouvernance. C'est une banalité, je m'excuse, mais c'est évident. Et c'est une évidence dont il faut tenir compte. Avec la complexité de nos niveaux de gouvernance, nous ne faisons qu'augmenter cette tension pour chaque politique publique d'envergure. Qu'il s'agisse de la Zone Territoriale Optimale ou des Observatoires nationaux ou des Villes métropolitaines ou des anciennes et nouvelles provinces, nous avons construit un château difficile, dont la loi Del Rio a été le sommet en termes de complexité. Une source systématique d'incertitudes supplémentaires. Dans ce cadre, mener une action de protection civile atteignant tous les habitants, les responsabilisant et les mettant en jeu dans leurs contextes territoriaux est une urgence systématique et non pas seulement une difficulté extrême. Dans cette difficulté, le rôle des institutions compétentes est primordial. Je ne voudrais pas que la participation devienne une sorte d'alibi pour faire en sorte que les communes ne s'engagent pas dans la création de ces plans, que les relations avec les autres niveaux de gouvernance aient du mal

à se former et qu'il n'y ait pas de clarification sur certaines questions, dont Giglioni et Altamura ont parlé, à savoir quels sont les niveaux hiérarchiques des décisions formellement en jeu quand on parle de protection civile, quelle est la relation entre les plans et ces instruments de gouvernance. Nous ne devons pas l'oublier, comment sont-ils liés les uns aux autres ? Marco, le mot cohérence est sans aucun doute trop peu. Car la cohérence est un jugement de valeur. Elle est subjective. Ce qui est cohérent pour moi pourrait ne pas l'être pour toi. Ici, en termes juridiques, la Cour de Cassation dispose d'un très large éventail d'interprétations. Il est important qu'il y ait cohérence. Mais je n'oublie pas que déjà dans le code des biens culturels et du paysage, les relations entre les différentes planifications ont été loin d'être claires, à tel point que nous n'avons que 4 régions sur 20 qui se sont équipées de cet instrument. Et nous parlons des biens culturels et du paysage remontant à 2004. C'est un exemple et je me rends compte qu'il n'a rien à voir mais cela donne l'idée d'un puzzle qui à un certain moment a besoin d'une régie. Cette régie trouve dans le décret législatif 1/2018 un premier fondement. Il pourrait s'agir d'une proposition : à ce stade, les régions sont les seules institutions qui n'ont pas été soumises au jugement des Italiens. Maintenant que nous les avons, nous ne les remettons pas en question même si elles n'ont pas un degré substantiel de légitimité très significatif ; utilisons-les à cette fin, en renforçant leur rôle de régies territoriales dans une relation organique avec une régie nationale pour les planifications territoriales. Une politique institutionnelle aussi forte au niveau national a besoin d'une architecture institutionnelle de ce type. Après quoi, mis à part la situation territoriale, nous pouvons alors voir s'il est nécessaire de réaliser d'énormes constructions artificielles sur une fausse base géographique, que sont les contextes territoriaux. Je suis très intéressé au thème abordé par Silvia Givone et Ferdinando Tupone, je suis intéressé au fait que nous entrons dans une saison de culture politique où la participation à la construction des décisions suscite de moins en moins d'intérêt. Il y a une forte participation quand il s'agit de politique de l'action. La participation doit avoir des contenus qui se traduisent en comportements plutôt qu'en procédures. Donc, côté planification, le rôle des techniciens est important, ancré dans l'articulation de la protection civile, en gardant à l'esprit ce que j'ai vu dans mon expérience de travail, à savoir qu'un volontaire de la protection civile est, quant à lui, un technicien. Il est porteur d'expériences techniques. Je limiterais beaucoup la participation/consultation à ce type d'acteurs qui ont l'expérience et les compétences et qui, d'une certaine manière, savent déjà comment bouger, contrairement aux autres et je donnerais cette possibilité sur la base d'une activité de formation qui partirait des écoles de chaque commune mais en raisonnant selon un principe de long terme, en se donnant un agenda crédible, en commençant à travailler au niveau local, les citoyens actifs ou non, deviennent des citoyens responsables selon un principe de

solidarité et de réciprocité. A ce stade, je peux alors recueillir les suggestions des citoyens sur les outils appliqués au niveau municipal. Ceux-ci peuvent aussi avoir changé au fil du temps. Il existe une activité de formation/information qui peut être considérée comme une activité de suivi nécessaire au niveau local. Je passe rapidement à la conclusion. Nous avons parlé avec Pellizzoni, mais nous avons fait une légère confusion, nous avons mélangé plusieurs types de planification. Nous devons comprendre où nous mettons la protection civile, à quel niveau de stratégie publique entre les plans. Ce n'est pas seulement une question de hiérarchie, mais aussi de savoir si la protection civile devient une administration qui peut prendre des décisions qui ont trait à la protection des sols, etc. Peuvent-ils prendre des décisions ou doivent-ils être des simples « brancardiers » ? Peut-on aussi travailler à l'extérieur du service des urgences? On peut avoir l'idée que le médecin généraliste est quelqu'un qui me guide d'une manière ou d'une autre dans ma vieillesse et qui s'assure que j'aie à l'hôpital aussi tard ou aussi rarement que possible. Voilà ce qu'il faut faire avec la directive, qui est encore une source de droit très vague, il s'agit d'une loi non contraignante qui contient des « persuasions morales ». Elle ne dispose pas d'un système de sanctions pour la soutenir, et même le langage de ce décret a la forme de la directive. Ensuite, assurer la participation : qu'est-ce que cela signifie ? Dans quels termes et sous quelle forme ? Il y a une marge de créativité normative au sens large du terme. Kelsen affirmait que l'orientation normative réside dans la règle de droit (rule of law), dans la règle il y a une prescription. Si les orientations normatives sont suffisamment mobilisatrices et communiquées, beaucoup de choses peuvent être inventées dans la directive. Les soft laws dont nous parlons n'augmenteront pas les contentieux. Tout cela tient si l'investissement politique est très fort. Si j'étais un entrepreneur politique, au niveau du consensus cette politique serait très risquée, on parle d'une politique publique qui limite les comportements. Elle cherche à les définir dans les limites d'une certaine prudence. C'est une politique de régulation qui a besoin de ressources, de structures, mais elle est fondamentale pour revenir à un classique de la science politique américaine qui est une politique de régulation ; tout en s'agissant d'une soft law elle est pour autant légère. Les politiques de régulation ont toujours eu ce côté suspect en termes de consensus. Il doit donc y avoir quelqu'un dans le monde politique, au niveau central mais aussi au niveau régional, qui veut vraiment s'investir dans cet enjeu. Je ne me soucie pas de ce qui se passe ou de ce qui se passe à court terme, mais je fais un raisonnement de plus large envergure et à long terme. Dans ce cas, l'administration publique pense ainsi. Soft, mais une administration publique avec des mailles très larges et un grand nombre de ressources. C'est une véritable organisation administrative, où ceux qui sont à l'intérieur ou ceux qui sont à l'extérieur représentent les organes d'un tissu unitaire. Elle doit être soutenue par une bureaucratie et une grande autorité. Après un passé inexistant elle

a été mise en question. Mais elle aurait besoin de quelqu'un ayant le même poids dans l'imagination collective que le chef de la police. Un haut bureaucrate capable de se sentir en sécurité même s'il y a un politicien de passage qui veut dire son mot et ne nous écoute pas. Il est nécessaire d'avoir des politiciens et des administrateurs ayant un esprit d'entreprise, sinon ce sera un château avec de bons résultats mais pas si importants, si nous arrivions à créer ces conditions. Utilisons toutes les possibilités et ne faisons pas une nouvelle loi 180 (loi italienne de 1978 qui plaide pour la fermeture de tous les hôpitaux psychiatriques). Il nous a fallu 30 ans pour fermer les hôpitaux psychiatriques. Les services territoriaux appartiennent aux Régions. Mais nous devrions toujours avoir ces exemples à l'esprit afin que les politiques puissent continuer sur la voie opposée. Merci.

Luca Ferraris : Ingénieur Pagliara, une grande politique nationale et une grande régie.

Paola Pagliara. Disons que, plus modestement, je commencerais par la question de savoir ce que j'emporte avec moi. J'emporte environ 7/8 pages de notes. Certains concepts qui sont ressortis et qui ont été rappelés par le professeur Morisi, je pense qu'ils sont déjà présents, même si de manière soft. Je vous fais remarquer uniquement cet aspect, on ne parle pas de secours. Nous parlons de planification. Jusqu'en décembre, on ne parlait pas de planification de la protection civile, mais de planification d'urgence. Ce code a changé également le paradigme du rôle de la planification dans les territoires, on ne parle pas de ce que je fais en cas d'urgence mais on parle de planification de la protection civile. Dans ce changement qui semble banal, en fait il y a un contenu qui est aussi rappelé au début de l'article 18 de la directive super soft, à savoir qu'il s'agit d'une activité de prévention non structurelle, donc la planification n'est plus une procédure opérationnelle de la manière d'intervenir mais elle devient un outil qui s'intègre avec les autres planifications, la planification territoriale et la planification des travaux publics, en intervenant là où il y a un déficit de la gestion des risques. Nous avons déjà un exemple, à savoir la directive sur les inondations, qui a été transposée par la loi 49/2010, dans laquelle nous sommes également intervenus de manière innovante vis-à-vis de la planification territoriale pour la réduction des risques d'inondation, avec une partie spécifique sur la protection civile. D'une part il y a les contraintes territoriales ; d'autre part il y a la planification dans laquelle il est précisé comment avec l'intégration des plans de protection civile ou des plans de protection civile avec alerte, de surveillance du territoire, on collabore à réduire le déficit de sécurité des travaux publics et de la planification d'urbanisme. Nous avons déjà cette expérience. Et en ce sens, une signification pratique peut être donnée à l'intégration des planifications. C'est une des expériences possibles à cet égard, cela dépend donc de l'objectif. Dans le sens classique, je pense à l'intégration avec une planification d'urbanisme qui laisse libre des zones d'urgence ou alors il y a l'intégration

avec un niveau plus élevé de protection civile, lorsque dans un plan de protection civile il y a des zones à haut risque où je n'ai pas le temps d'intervenir, par exemple dans les petits bassins de la Ligurie, alors dans ces zones ils ne faut pas construire. Dans ce cas, nous ne pouvons pas faire autrement car ce ne sont pas des zones où la protection civile peut s'adapter à l'urbanisme. Donc, dans la planification territoriale, presque toutes les régions ont accordé beaucoup de poids à la planification de la protection civile en tant que protection de sauvegarde. Quant aux zones territoriales optimales il faut comprendre le sens à leur donner. Les régions sont là et jouent un rôle clé. La sphère régionale existe, le code reconnaît comme autorités de protection civile le niveau national, régional et le maire. Il s'agit donc essentiellement d'un rôle important dans la coordination de toutes les activités. Ensuite, il y a le niveau des zones métropolitaines ; nous ne pouvons pas nier que la loi Del Rio ne nous a pas aidés, la législation fait référence aux régions quant au rôle à donner aux anciennes provinces en matière de protection civile. Mais que ce soit au niveau de la région ou du maire métropolitain, il est utile d'affirmer qu'il faut faire quelque chose. C'est-à-dire que le niveau provincial, selon le Département de la Protection civile, doit être maintenu car c'est le niveau des préfetures. Celles-ci continuent de maintenir dans le code un rôle fondamental dans les urgences avec les forces de l'ordre et tous les intervenants au niveau préfectoral. Par conséquent, si le niveau provincial continue d'être nécessaire, les zones territoriales optimales constituent-elles un quatrième niveau de planification ? Nous avons l'idée que nous ne pouvions pas faire un autre niveau de planification mais qu'il fallait l'intégrer ; alors nous avons pensé d'une part à une désagrégation du niveau provincial et d'autre part à une zone d'agrégation communale, donc il n'y a pas de superposition, mais il y a un problème de coordination en temps de paix et d'urgence. En temps de paix c'est un niveau de planification qui pourrait être inter-municipal, dans lequel les responsabilités des maires sont spécifiées et définies de manière systématique, d'autre part c'est un niveau de gestion des urgences, par exemple avec les Centres opérationnels inter-municipaux (COI). Nous avons vu qu'ils ne fonctionnent pas toujours, dans une situation d'urgence il n'y a pas toujours la nécessité de jouer des rôles également au niveau inter-municipal. Nous sommes en train d'essayer de trouver une solution, en utilisant les instruments mis à disposition par le code, par rapport à l'art. 18 de la directive, à laquelle on confie des thèmes très larges. Cette journée a donné beaucoup d'idées sur la planification, sur les objectifs de la participation, quand elle est utile et quand elle ne l'est pas, s'il faut la définir, en termes de critères, au niveau national. On a clarifié aussi certains éléments de définition d'un plan participatif. Je crois qu'à partir de ces huit pages de notes d'aujourd'hui, nous allons essayer de faire ressortir des critères généraux et dans peu de temps. C'est ce que M. Dutto a dit tout à l'heure, c'est-à-dire qu'il y a besoin de coordination, d'une orientation qui nous dise quels sont les contenus au niveau

régional/communal, quelle est la voie minimale. Aussi parce qu'on ne peut pas définir trop en détail en raison des différentes conformations régionales et aussi parce que les régions ont déjà établi ou devront établir des orientations réglementaires régionales à travers lesquelles donner des indications aux communes. Le thème des observatoires est prévu au niveau du département de la protection civile et évoque des bonnes pratiques, en effet par rapport aux plans, nous en ressentons le besoin et nous allons prendre en compte cette suggestion, en étudiant des modalités organisationnelles avec les régions. Merci.

Luca Ferraris : Merci Paola, je vous remercie et bon après-midi.