



Module préparatoire n°3

GÉRER ET S'ADAPTER AUX RISQUES : METTRE EN PLACE DES STRATÉGIES D'ADAPTATION

NOTE DE SYNTHÈSE ET DE RECOMMANDATIONS

Coordinateurs du module : Valentine van Gameren (SPW – Direction du Développement durable) **et Kevin Thibaut** (ULiège – Unité de Recherche SPHERES)

I. Contexte et objectifs du Congrès

Le Congrès sur la résilience de la Wallonie face aux risques environnementaux a pour objectif d'établir un diagnostic des vulnérabilités de la Wallonie face aux risques environnementaux ; d'élaborer une vision d'une Wallonie résiliente face à ces risques et d'**aboutir à des recommandations en termes d'outils de gouvernance et de monitoring** pour mieux anticiper et gérer ces risques.

II. Méthode de travail et présentation des participants du module

En vue d'élaborer ces recommandations, cinq groupes de travail préparatoires (appelés modules) ont été mis en place selon les différentes étapes de la gestion du risque. Chaque module a fait l'objet de trois réunions de travail, préparées et animées par une attachée de la direction du Développement durable du Service public de Wallonie et un.e doctorant.e.

En ce qui concerne le module préparatoire relatif à la gestion et l'adaptation aux risques environnementaux, l'objectif spécifique de ce module était de réfléchir et d'**aboutir à des recommandations transversales permettant d'intégrer – de manière systémique – des stratégies et mesures d'adaptation aux risques environnementaux dans l'organisation générale de la société**, aussi bien au niveau des secteurs publics que privés. Dans le but de favoriser des échanges enrichissants et des points de vue variés, la composition du groupe de travail était volontairement éclectique en associant à la fois des représentants des secteurs publics (du niveau local au régional), privés, associatifs et académiques. Les organismes représentés au sein du groupe de travail sont listés ci-après.

Organismes participant au module 3 (présence minimum à 1 réunion)	Secteur
Centre Régional de Crise – Service Public de Wallonie	public régional
Agence Wallonne de l’Air et du Climat	public régional
Ville de Namur - Service Air climat énergie	public local
Province de Liège – « Convention des maires »	public local
Province de Hainaut – Service planification d’urgence et gestion de crise	public local
Cabinet du président du CPAS de Namur	public local
Union des Villes et Communes de Wallonie	public local
Aquawal	public
Ecofirst – Fondation Pairi Daiza	privé
EDF Luminus	privé
Fédération Wallonne de l’Agriculture	privé
Assuralia	privé
Institut de Conseil et d’Etudes en Développement Durable	privé
Réseau transition	associatif
Citizens Can et asbl Les Fougères	associatif
Natagora	associatif
Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté	associatif
Plateforme wallonne GIEC	académique
IMT Mines Alès	académique
ULiège - Centre de recherche SPIRAL	académique

La méthode de travail appliquée lors du module s’est appuyée sur le **principe « bottom up »** en partant de situations réalistes et questions amenées par les participants du groupe de travail pour se diriger vers une synthèse plus englobante d’enjeux et de recommandations liées à la gouvernance des stratégies d’adaptation aux risques environnementaux en Wallonie. Le processus s’est organisé en cinq phases :

- dans un premier temps, une note de cadrage a été envoyée à l’ensemble des participants du groupe de travail afin de préciser le contexte du travail et problématiser la thématique du module (voir point « problématisation du module ») ;
- lors de la première réunion de travail, les échanges ont porté sur un partage d’expériences et une identification des enjeux principaux en lien avec l’adaptation aux risques environnementaux (réunion du 28 septembre 2021) ;
- lors de la deuxième réunion de travail, des discussions en sous-groupes, sur base des enjeux identifiés au préalable, ont mené à l’élaboration de pistes de recommandations pour chaque enjeu (réunion du 19 octobre 2021) ;
- la troisième et dernière réunion de travail a consisté en une phase de discussion en plénière et a permis de consolider et d’enrichir les recommandations proposées à l’issue du processus réflexif (réunion du 8 novembre 2021) ;
- enfin, la présente note de synthèse a été envoyée à l’ensemble du groupe de travail pour relecture.

Les réunions de travail se déroulant en ligne, les échanges ont été guidés par les animateurs en veillant à ce que chacun puisse s’exprimer, dans un climat d’ouverture et de bienveillance. Les résultats de chaque réunion ont été communiqués à l’ensemble du groupe sous-forme de procès-verbaux et synthèses rédigées par les animateurs, de sorte que chaque membre du groupe puisse suivre l’évolution des travaux en toute transparence. Enfin, ces travaux ont été soumis à deux discutants académiques¹ qui ont, lors du congrès en distanciel, apportés leurs points de vue et leurs commentaires constructifs sur les recommandations formulées par le groupe de travail. Leurs apports ont été intégrés dans le présent document.

¹ Alexandre Magnan, Chercheur, IDDRI et Université de la Rochelle - CNRS et Benoît Giry, Chercheur, Sciences Po Rennes - Laboratoire Arènes-CNRS

III. Problématisation du module

L'adaptation peut être définie comme un **processus d'ajustement des systèmes socio-environnementaux face à un nouvel ou futur environnement changeant et à ses impacts** ; elle vise à atténuer ou éviter les effets préjudiciables et à exploiter les effets bénéfiques (EcoRes-TEC, 2011 ; GIEC, 2012 ; Commission Nationale Climat, 2016²). Dans le cadre de la gestion des risques – en particulier les risques environnementaux –, l'adaptation est une voie qui devrait permettre une gestion plus durable et résiliente de ces risques. Elle vient compléter de manière indispensable les mesures d'atténuation du risque (ex : réduction des émissions de gaz à effet de serre pour réduire l'ampleur des risques climatiques) qui ne peuvent ou ne pourront, à elles seules, empêcher l'occurrence de crises majeures.

Mettre en œuvre des mesures d'adaptation, c'est **prendre des décisions stratégiques axées sur l'anticipation du changement et la proactivité**. C'est avoir une vision à long terme des risques (adaptation proactive). Les stratégies d'adaptation peuvent être menées par différents acteurs, publics ou privés, prendre plusieurs formes (réduction de l'exposition ou de la vulnérabilité, partage ou transfert des risques, ...) et être de différentes natures (technologiques, financières, institutionnelles, fondées sur la nature, ...). De plus, l'adaptation peut être « incrémentale », visant à préserver l'existant par des actions ponctuelles et sectorielles en ne remettant pas fondamentalement en question les modes de fonctionnement sociétaux, ou au contraire « transformative » en modifiant plus fondamentalement le système à l'origine des vulnérabilités. Dans tous les cas, deux éléments doivent être pris en compte lorsqu'on parle d'adaptation : les incertitudes – notion inhérente à tout changement ou projection vers le futur qu'il convient de gérer et de réduire – et le pragmatisme – notion relative au caractère pratique et efficace d'une action qu'il est nécessaire de maximiser.

Au-delà des considérations générales relatives à l'adaptation développées ci-avant, plusieurs questions se posent quant à la mise en place de mesures adaptatives au sein de la société :

Les impacts du risque ont-ils été bien identifiés ? Plusieurs options d'adaptation potentielles ont-elles été envisagées ? A-t-on bien évalué l'adéquation des actions au contexte local ? Comment, quand et par qui les mesures sont-elles mises en œuvre ? Permettent-elles d'atteindre les objectifs initiaux sans créer des impacts négatifs inacceptables ? Par qui sont-elles soutenues au niveau politique et sociétal ? Quelles sont les possibilités de financement ? Comment effectuer un suivi et une évaluation efficace des mesures ? ...

Toutes ces questions devraient trouver réponses, ou tout du moins, être soulevées et débattues pour qu'une stratégie d'adaptation prenne racine et devienne efficiente.

IV. Enjeux et recommandations

Le processus de travail au sein du module a permis l'identification par les participants de **six principaux enjeux à traiter en lien avec l'adaptation aux risques environnementaux en Wallonie**. Ces enjeux, formulés sous forme de questions pour faciliter la démarche réflexive, ont été au centre des débats et ont permis aux membres du groupe de travail d'élaborer une liste de recommandations présentées ci-après par enjeu. Ces recommandations sont rédigées de manière synthétique et reprennent les éléments les plus en lien avec l'adaptation aux risques environnementaux.

² Commission Nationale Climat. (2016). *Plan national d'adaptation pour la Belgique 2017-2020*. Bruxelles, SPF.

EcoRes-TEC. (2011). *Région wallonne, Agence Wallonne de l'air et du climat, L'adaptation au changement climatique en région wallonne – Rapport final*. Bruxelles.

GIEC. (2012). *Rapport spécial sur la gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique – Résumé à l'intention des décideurs*.

En préambule à ces recommandations, le groupe de travail souhaite rappeler que **la construction de la résilience de la Wallonie passe également par d'autres mécanismes et changements sociétaux complémentaires aux mesures d'adaptation**, tels que par exemple l'atténuation des changements climatiques ou la réduction de la consommation de ressources. Partant de constat, le groupe suggère de **développer et soutenir largement de nouveaux modèles sociétaux** (aux niveaux décisionnel, économique, culturel, éducationnel, ...) qui encouragent la sobriété, la solidarité et la responsabilité et non la croissance économique. Cela passe autant par le développement d'initiatives collectives que par des changements de comportement au niveau individuel.

Le groupe met en avant des changements sociétaux qui seraient bénéfiques à l'adaptation aux risques environnementaux futurs mais de manière plus générale à l'établissement d'une société plus résiliente. Il s'agit ainsi de réorienter le modèle économique pour que celui-ci ne soit plus seulement guidé par la rentabilité économique mais intègre la notion de rareté des ressources en vue d'une société plus sobre (principes d'exnovation ou de comptabilité en triple capital pour remettre en cause les schémas actuels) et soit davantage ancré dans le territoire (relocalisation) ; s'écarter d'un modèle qui ne s'appuierait que sur des solutions technologiques digitales et d'ingénierie qui augmentent la vulnérabilité ; mieux redistribuer les richesses via les mécanismes d'impôt ; et favoriser l'accessibilité économique et structurelle aux biens communs nécessaires. Ce changement sociétal passe également par un changement profond de valeurs et de croyances telles que la place de l'homme dans la nature ou le rôle des technologies dans le changement et nécessite de nouveaux récits d'un avenir désirable qu'il convient de co-construire et de partager, en mobilisant le monde médiatique et culturel notamment.

Les discutants académiques ont souligné la qualité du travail effectué dans le cadre de ce module et insistent sur l'importance de la concertation et de l'implication de la société civile dans les politiques publiques d'adaptation car celles-ci imposent des choix souvent délicats et risqués pour lesquels une adhésion des « territoires » est indispensable. Ils mettent en avant le besoin de développer des scénarios prospectifs sur les risques potentiels pour guider les décideurs locaux (cf. module 1) mais aussi de disposer d'un système d'évaluation et de suivi de la pertinence des actions d'adaptation mises en place. Enfin, ils ajoutent que pour faire face à l'inattendu, il convient de disposer d'un capital humain formé, d'un capital social dense et diversifié et de ressources surnuméraires.

Enjeu 1. *Comment co-construire, avec les différents acteurs (publics, privés, citoyens), les stratégies/politiques d'adaptation de manière bottom-up, en prenant en compte les réalités de terrain et en mettant en lumière les responsabilités et marges de manœuvre des différents acteurs à différentes échelles ?*

Le groupe de travail recommande d'encourager et de **renforcer l'implication des citoyens dans l'élaboration de politiques d'adaptation aux risques environnementaux**, en particulier au niveau local, en partant de leurs préoccupations et en tenant compte de leurs contraintes spécifiques pour prendre part à de tels processus participatifs. Ces derniers **doivent être les plus inclusifs possible**, en donnant la parole à différents profils de participants, y compris marginalisés. L'objectif est de responsabiliser chaque acteur dans le processus d'adaptation et de renforcer l'acceptation des mesures.

Les différents dispositifs participatifs et méthodes qu'il serait intéressant de mobiliser sont les panels citoyens (ex. du panel citoyen climat mené en Wallonie), la participation des citoyens dans des travaux menés par le Parlement (ex. commission consultative du Parlement bruxellois ou parlement citoyen climat de la Province du Luxembourg), des dialogues citoyens (tels que ceux organisés par le collectif belge du Climate Justice Camp) ou d'autres dispositifs (« hackathon », forums ouverts) qui privilégient l'intelligence collective.

Quelle que soit la méthode utilisée, le groupe de travail insiste sur la nécessité de **faire naître chez les citoyens un sentiment d'appartenance et d'implication forte dans la démarche participative**, notamment en partant des demandes de la société civile et du vécu des citoyens pour concevoir le dispositif participatif, en multipliant les canaux d'information et de communication vis-à-vis de ce dispositif, en favorisant une bonne préparation des citoyens préalablement aux réunions et en adaptant le dispositif aux contraintes inhérentes à la vie professionnelle (horaires, accessibilité, compensation financière, ...).

Enjeu 2. *Quels sources et types de données doivent être développés en Wallonie pour concevoir des politiques/stratégies d'adaptation et comment donner suite aux études et données déjà élaborées ?*

Face au constat que de nombreuses données et études existent mais ne sont pas toujours suffisamment valorisées ou connues, le groupe de travail recommande **une meilleure utilisation des connaissances existantes, notamment par la création d'un guichet unique** centralisant toutes les études et données disponibles en matière d'adaptation aux risques environnementaux et où chaque type d'acteurs (publics, privés, citoyens) pourrait obtenir les informations dont il a besoin. Le groupe pointe également la nécessité de développer en parallèle un guide d'utilisation des données disponibles. Cette recommandation est à mettre en lien avec les propositions formulées dans le cadre du module 2 – observer les impacts : le rôle des observatoires. Cette plateforme de centralisation pourrait aussi avoir pour objectif de recenser les actions existantes en lien avec la gestion des risques et de vérifier si celles-ci sont favorables à une adaptation durable de la société.

Le groupe souhaite également que s'instaure systématiquement **un dialogue entre les auteurs d'études et d'avis consultatifs d'une part et le monde politique et les administrations de l'autre** afin que ces derniers fassent explicitement part de leurs intentions par rapport aux recommandations formulées. Les citoyens et acteurs de la société civile doivent être davantage informés de l'existence de ces études mais aussi davantage impliqués dans leur réalisation (en ayant recours aux sciences participatives, prévoyant une implication de plusieurs types d'acteurs dans les études et projets de recherche³). Les citoyens peuvent en effet avoir une mémoire des connaissances et une participation active sur des périodes plus longues que le temps « limité » d'une législature politique.

Enfin, le groupe de travail recommande qu'**une mise à jour des données** soit effectuée de manière régulière, pour suivre les variables évolutives. Des données localisées peuvent également se développer, en adaptant des méthodologies existantes au contexte étudié.

Enjeu 3. *Quels sont les freins structurels en matière d'adaptation en Wallonie et comment les dépasser (en ce compris les freins règlementaires, infrastructures, sociétaux, culturels ...) ?*

Outre les multiples obstacles liés à notre modèle de société actuel, évoqués dans le préambule aux recommandations, le groupe de travail pointe la problématique de l'aménagement du territoire comme un frein structurel en matière d'adaptation et recommande dès lors de **revoir prioritairement les plans de secteur dans une optique d'adaptation aux risques environnementaux**. Conscient de l'ampleur de la tâche et du temps qu'il faudra pour la réaliser, le groupe considère que celle-ci est cependant indispensable tant le cadre actuel est obsolète et ne correspond plus aux défis d'aujourd'hui, les seules modifications possibles ne pouvant se faire qu'à la marge, sans aucune cohérence régionale. Une nouvelle planification devrait aussi définir la place respective de la propriété privée et de la propriété collective.

³ Ex : <https://observations.be/>

Le manque de moyens financiers pour réaliser des investissements sont souvent considérés comme un frein effectif à l'adaptation. Le groupe de travail rappelle cependant que le coût de l'inaction sera à moyen et long terme nettement supérieur aux coûts des mesures d'adaptation. Il propose donc de **réaliser dès à présent des investissements plus conséquents et mieux ciblés et coordonnés spécifiquement dédiés à l'adaptation aux risques environnementaux, qui se révéleront rentables quoi qu'il arrive**. En réalisant ces investissements, il convient de préserver un équilibre au niveau territorial pour ne pas créer de compétitions entre territoires, en termes d'attractivité.

Enjeu 4. Comment faire en sorte que les stratégies et politiques d'adaptation soient inclusives et ne renforcent pas des inégalités et vulnérabilités existantes ou n'en créent de nouvelles (attention aux facteurs de vulnérabilité comme la précarité, le genre, l'âge, ...) ? Et comment utiliser ces adaptations comme des leviers de réduction des inégalités ?

En préambule, le groupe de travail précise que **la réduction urgente des inégalités sociales existantes constitue la condition sine qua non pour opérer une transition juste et durable vers une société plus résiliente** car ces inégalités sont sources de vulnérabilités face aux risques environnementaux. Les personnes plus fragilisées sont en effet celles qui subissent et subiront le plus les impacts de ces risques. De plus, s'adapter ne constitue pas une priorité pour les ménages dont les fins de mois sont difficiles. Les personnes fragilisées peuvent également nourrir un sentiment d'injustice face à leur situation qui peuvent faire échouer certaines mesures si on ne tient pas compte de leur réalité et représentations. Au niveau individuel, la capacité d'adaptation ne dépend pas que des moyens financiers, mais également du capital culturel, familial ou social. Le soutien apporté doit, lui aussi, sortir du niveau purement financier, par exemple, via tout ce qui permet de (re)créer des liens sociaux (de proximité ou autres). Le groupe ajoute que **la question des inégalités doit être considérée de manière transversale dans la formulation de toute recommandation**.

Pour atteindre cet objectif, le groupe de travail recommande d'**analyser et de concevoir, systématiquement et avant leur mise en œuvre, les politiques d'adaptation au prisme de la problématique des inégalités** afin que ces politiques n'accroissent pas le fossé entre les plus nantis et les plus fragilisés et que, idéalement, elles le réduisent. À titre d'exemple, le groupe ajoute qu'au niveau des centres urbains, où vivent souvent les populations plus fragilisées, et qui constituent des lieux les plus enclins à connaître des îlots de chaleur, il serait opportun de repenser l'urbanisme. Notamment en offrant des aides, primes, soutiens aux projets de verdurisation des espaces collectifs dans les quartiers à haute densité de population et en menant un travail participatif avec les citoyens pour identifier les zones à débétonner et verduriser, à proximité des habitats.

Le groupe insiste également sur la nécessité de **se doter d'une réelle politique de logement – en premier lieu en ce qui concerne le logement public – permettant une adaptation efficiente des habitations face aux risques environnementaux**. Pour ce faire, il recommande vivement d'informer et de soutenir financièrement ainsi que techniquement et administrativement les personnes précarisées lors de l'acquisition d'installations liées à l'adaptation (ex. citernes d'eau de pluie, systèmes de climatisation ou d'isolation, ...) pour limiter les conséquences des risques environnementaux sur ce public mais également pour leur éviter une maladaptation. Il est aussi nécessaire de veiller à ce que la tarification des ressources de base (eau, énergie, ...) ne se répercute pas sur les personnes les plus précaires qui n'ont pas les moyens de réaliser des investissements visant la réduction de la consommation de ces ressources et devraient supporter à elles seules les coûts fixes de gestion des infrastructures collectives (principe de la « death utility spiral », d'où l'importance de ne pas subsidier des ménages qui ont les moyens de faire ces investissements). Le groupe de travail propose de favoriser et d'étendre le mécanisme du « tiers-investisseur » et la mise en place de facilitateurs pour

rénover les bâtiments (prêt à la pierre, contrats de performance énergétique, tuteurs énergie-eau, fonds d'amélioration techniques pour l'eau, ...).

Enjeu 5. Comment communiquer et sensibiliser sur/à l'adaptation envers les citoyens et d'autres acteurs, en tenant compte des différents profils ?

Afin d'amener des changements de comportement collectifs, le groupe de travail estime essentiel d'**assurer une communication continue – adaptée à tous les âges, visuelle et résolument positive (éviter la communication anxieuse) – sur l'adaptation aux risques environnementaux**, notamment à travers des grandes campagnes de sensibilisation. Il émet l'idée de développer des émissions télévisées dédiées à la résilience et l'adaptation ou des campagnes publicitaires le long des axes routiers. À ce propos, le groupe pointe l'utilité de règlementer la publicité commerciale pour d'une part, responsabiliser les discours, attitudes et comportements publics et renforcer l'exemplarité, et pour d'autre part éviter des publicités qui vont à l'encontre de l'adaptation et laisser plus de place à des informations d'intérêt général.

Le groupe de travail propose également de développer les formations de type « Eco-watchers » qui visent à renforcer, chez des personnes en situation de précarité, le pouvoir d'agir sur leur environnement (tout en étant conscient que les changements ne doivent pas reposer uniquement sur les épaules de ces personnes à l'échelle individuelle).

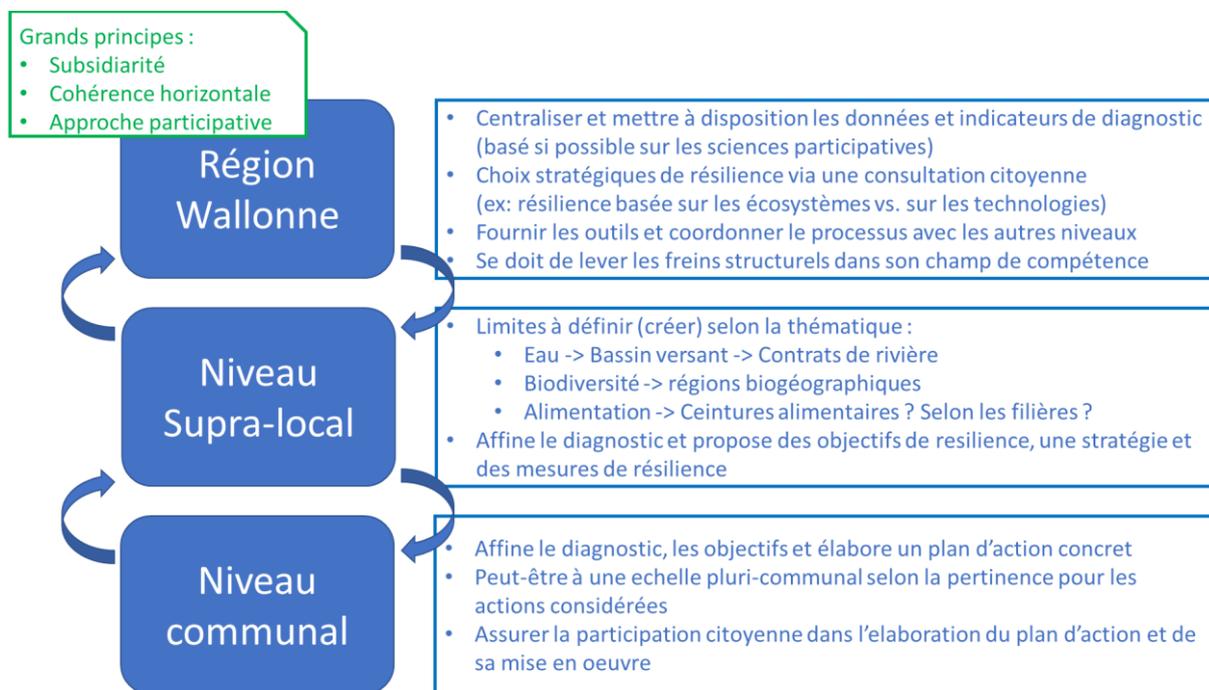
Le groupe de travail recommande aussi d'**éduquer les enfants dès le plus jeune âge, en particulier au sein de l'école, à la gestion et à l'adaptation aux risques environnementaux**. Certains programmes existent déjà, comme le projet « Be-Ready » du Centre de crise fédéral, mais ils pourraient être davantage développés. À l'image des collaborations déjà mises en place dans le milieu scolaire avec les agences de prévention (ex : sécurité routière) et la police (ex : sensibilisation au cambriolage), ce genre d'initiative au niveau communal ou supra-communal axée sur les risques environnementaux (à l'échelle d'un quartier ou d'un contrat de rivière par exemple) serait extrêmement bénéfique. Le groupe cite à titre d'exemples les programmes de sensibilisation Zéro Watt et les fresques du climat où la thématique de l'adaptation aux risques pourrait être renforcée.

En lien étroit avec l'enjeu relatif à la diffusion des données liées à l'adaptation aux risques environnementaux, le groupe de travail souhaite une **meilleure communication et vulgarisation des résultats des études portant sur l'adaptation aux risques environnementaux à travers une plateforme ou un guichet unique** et avec des accès différents selon les profils (scientifiques, politiques, citoyens, écoles, ...). Cette plateforme ou guichet unique pourrait assurer une communication continue (newsletters, accès à des formations, ...) pour garantir que l'information soit régulièrement répétée et mieux connue.

Enfin, le groupe recommande vivement l'organisation d'une « journée ou semaine de la résilience » pour rassembler et communiquer d'une autre manière et essayer de toucher d'autres publics (à l'image de ce qui est fait dans d'autres domaines : Wallonie + propre, semaine de la mobilité, journée entreprises, journée du patrimoine, ...). La création de lieux de rencontre permanents au niveau local (par exemple une « Maison de la résilience ») est également proposée par le groupe.

Enjeu 6. Comment articuler les interventions des acteurs publics aux différents échelons du pouvoir, du local au suprarégional ? Quel cadre commun pour l'adaptation faudrait-il se donner et avec quels spécificités et moyens ?

Le groupe de travail fait le constat que l'échelle supra-locale est souvent pertinente pour assurer une meilleure cohérence des politiques. Dans le cadre des risques environnementaux, cette échelle est à définir en fonction de la thématique (ex. bassins versants pour les inondations). Mais souvent, dans les faits, le prescrit régional doit être appliqué tel quel dans une commune et ces dernières manquent d'un accompagnement pour mettre en place les différentes et nombreuses initiatives régionales. Face à ces difficultés, le groupe de travail propose de **faire prévaloir le principe de subsidiarité dans la mise en place des mesures d'adaptation**. La Région devrait définir des balises claires relatives à l'adaptation – à la fois du point de vue des objectifs à atteindre mais aussi en termes de diagnostic, d'outils et d'actions éventuelles à mettre en œuvre – et permettre ensuite aux niveaux de pouvoir infrarégionaux d'élaborer des plans d'adaptation aux risques (on ne parle pas ici de plans d'urgence) en tenant compte de leur propre réalité (cf schéma ci-dessous). Pour les communes n'ayant que peu de ressources pour être accompagnées (par exemple par un consultant extérieur), ces balises doivent leur permettre de s'approprier un plan presque « clé sur porte » à appliquer sur leur territoire.



Dans le cadre des financements en lien avec l'adaptation, le groupe de travail recommande de **privilégier les apports structurels aux acteurs publics infrarégionaux mais aussi associatifs plutôt que des apports via des appels à projets** qui demandent beaucoup de démarches en temps, en énergie et en personnel de la part des acteurs ciblés. Il est également nécessaire d'éviter la compétition entre territoires et de favoriser une mutualisation des outils et des expériences.