

La rhétorique de la résilience dans la gestion des risques de catastrophe : un changement de paradigme face aux risques climatiques

Béatrice Quenault, ESO Rennes

20 février 2014 – séminaire résilience urbaine

Montée en puissance des questions d'adaptation au changement climatique depuis une dizaine d'années. Au départ, l'adaptation est pensée comme très centrée sur les Suds. Mais peu à peu, on s'aperçoit que cela concerne aussi les pays des Nordes et du coup, l'adaptation devient une préoccupation forte inscrite à l'agenda international en complément de l'atténuation. La conférence de La Haye en 2000 marque un tournant : c'est le moment du 2^e round de négociation de Kyoto où il convient d'envisager les engagements de réduction post-2012 ; or, avec l'annonce en 2001 par les US de leur refus de ratifier Kyoto, la négociation internationale marque le pas. Les villes deviennent des acteurs majeurs de l'atténuation comme de l'adaptation alors que les États sont en retrait.

Question de la résilience monte en puissance aussi à partir de 2000 suite à des catastrophes de grande ampleur (attentats du 11 septembre, canicule en Europe, Tsunami d'Asie du Sud-Est, ouragan Katrina, etc.).

La question pose problème car résilience est surtout liée aux risques, risques climatiques en particulier, mais pas forcément au changement climatique.

La résilience est souvent pensée à partir du multi-aléas (terrorisme de masse, pandémies, séismes, inondations, etc.)

La résilience est supposée répondre à des risques caractérisés par l'incertitude, les interdépendances (effets dominos), la large échelle.

Résilience : capacité à surmonter des chocs brutaux.

Les événements extrêmes peuvent avoir une fréquence importante : le coût des dommages ne cesse d'augmenter. Ces événements sont difficiles à relier au changement climatique car ils sont perdus dans le bruit de la variabilité climatique.

Lien entre résilience et adaptation :

- adaptation = capacité à s'ajuster à des conditions environnementales changeantes (perturbation lente et progressive)
- appliqué au CC, doit permettre d'anticiper les impacts de ce phénomène d'origine anthropique
- les stratégies fondées sur l'adaptation au risque (en France on parlera d'amélioration de la résilience) et celles d'adaptation au CC se rejoignent en partie : atténuer les impacts néfastes liés à une perturbation et tirer parti des opportunités.

Du coup, la distinction entre résilience aux risques climatiques et adaptation au CC n'apparaît plus aussi tranchée.

L'adoption d'une démarche de résilience systémique (résilience qui s'inscrit dans le paradigme systémique) de long terme suppose en effet d'articuler et de penser de manière intégrée la réponse à trois types de risques :

1. Le CC comme menace globale peut-être pensé comme un risque et se voir appliquer le vocabulaire et les principes de la cindynique
- 2 les conséquences du changement
3. les risques existants

Toutefois en France ce rapprochement tarde à s'opérer car les deux types de politiques relèvent de dispositions législatives ou réglementaires différentes et de compétences dévolues à différents acteurs ; les cloisonnements sont encore forts et entravent l'intégration des politiques publique d'adaptation aux risques (notamment climatique) d'un côté et d'adaptation au changement climatique de l'autre.

La résilience : effet de mode ou tendance de fond ?

La résilience correspond-t-elle à un changement de paradigme ?

Concept fourre-tout, foisonnement de références et de manifestations et même création de revues dédiées à la résilience.

Les usages multiples en modifient le sens et la portée, au risque de vider le concept de sa substance.

Au plan opérationnel, le concept est à la mode. Les organismes internationaux et les bailleurs de fonds le mobilisent (stratégie de Hyogo en 2005). Les États s'y mettent aussi. Les ONG, les réseaux citoyens et les réseaux de villes (exemple de l'ICLEI) s'en sont aussi emparés avec le thème ville résiliente.

Au plan stratégique, c'est devenu un concept marketing, résolument optimiste, vendeur, LA solution à tous les chocs et crises de l'existence. Qu'essaie-t-on de nous vendre avec la résilience ? : on cherche à nous endormir d'un sommeil réparateur.

Résilience de quoi, par rapport de quoi et au bénéfice de qui ?

Le concept multidimensionnel et polysémique, particulièrement ambigu.

- Propriété ou caractéristique inhérente d'un système

- référence à un processus ou une stratégie qui permet de surmonter ou dépasser une crise avec une vision statique (retour rapide à l'état initial) ou vision dynamique ou proactive (capacité d'un système à d'adapter, à se transformer, à bifurquer pour atteindre un nouvel état d'équilibre).

Un changement de paradigme en matière de gestion des risques ?

Le paradigme actuel de gestion des risques s'inscrit dans le paradigme plus large de la complexité et de la systémique.

Un changement de paradigme implique une rupture dans l'univers des problèmes comme des solutions : la résilience permet d'opérer un décentrement du regard porté sur la catastrophe et la sécurité (univers des problèmes) et sur la gestion (les solutions). Chez Kuhn, les paradigmes se succèdent au fil des révolutions scientifiques : ce n'est pas le cas en SHS où plusieurs paradigmes peuvent coexister simultanément, ils se nourrissent les uns des autres et se recourent partiellement. Les paradigmes se complètement plus qu'ils ne se remplacent.

La résilience ou paradigme de la catastrophe

On peut avoir deux lectures : soit la résilience est le prolongement d'un paradigme existant, soit elle est un nouveau, un 3^e paradigme.

1. Le 1^{er} paradigme, dominant, est le paradigme positiviste du risque, aléa-centré où la catastrophe est une rupture de la normalité

- > maîtrise du risque : résister
- > atténuer l'aléa ou l'exposition des enjeux
- > prévision/protection
- > court-terme/macro
- > vision prométhéenne

2. Le 2^e paradigme est le paradigme postmoderne du danger autour de la vulnérabilité où la catastrophe est une normalité de rupture.

- > diminuer le danger : s'adapter
- > atténuer les facteurs de vulnérabilité
- > développer la capacité d'adaptation
- > long-terme/local
- > vision environnementaliste

3. Le 3^e paradigme dit paradigme systémique de la catastrophe est centré sur la résilience : la catastrophe devient l'inéluctabilité hors norme.

- > acceptation de la catastrophe : bifurquer
- Atténuer les dommages en cas de crise de majeure
- > apprentissage, préparation à la crise, préparation au retour à la normale : réparation/reconstruction
 - > moyen terme/glocal
 - > vision coévolutionniste

Cela implique des changements

- > la sécurité comme état devient un processus d'adaptation permanent
- > l'adaptation au risque devient adaptation à la crise
- > de la protection structurelle à la protection civile et fonctionnelle
- > de la capacité de résistance à la capacité d'autonomie, d'apprentissage, d'adaptation voire de bifurcation.

Résilience réactive vs résilience proactive

Résilience ingénieriale : capacité d'absorption ou de résistance et capacité d'auto-organisation

≠ Résilience systémique : vision plus dynamique avec la capacité d'adaptation ou de transformation ou la capacité d'apprentissage

NB : dans la résilience systémique, on sort en réalité de la résilience au sens premier puisqu'on parle de bifurcation

En France, on a un primat de la résilience réactive de court terme. L'idée est de résister puis de rétablir rapidement.

2 phases : encaisser/absorber puis rétablir.

NB : On est encore dans une vision militaire de lutte contre le risque : le paradigme dominant absorbe la résilience.

Il est à noter que le système législatif lui-même est réactif puisqu'à chaque événement, on fait une loi qui modifie une partie du dispositif d'ensemble.

La résilience réactive : pendant longtemps, la préparation à la crise (protection civile) est considérée comme un pis-aller et un défaut de prévention.

La vision ici est très libérale puisqu'il s'agit de « responsabiliser » les individus, renforcement de l'autonomie des communautés et des individus, ce n'est pas tant une critique des approches dites *top-down* technocratiques, qu'une minimisation du rôle de l'État qui est promue. L'auto-organisation du système propre aux systèmes complexes devient une organisation des populations sans État.

En France, la transition n'est pas accomplie car les prescriptions internationales portent sur la résilience des communautés or en France, on fonctionne à partir du territoire. Mais on assiste quand même à un transfert de responsabilité.

Sur la question de la reconstruction, on reste encore largement dans la reconstruction à l'identique.

Les tentatives de résilience proactives sont à la traîne.

Conclusion

Un concept enchanteur ou désenchanteur ?

- abandon d'un régime de solidarité collective pour aller vers une responsabilité individuelle : des vulnérables victimes aux vulnérables coupables
- moyen de légitimer le désengagement de l'État providence
- reconnaissance d'une impuissance assumée
- mais aussi constat d'un échec des politiques centralisées descendantes : outil de démocratie d'autonomie locale
- facteur d'intégration des politiques publiques locales vers un DD
- vecteur d'une gouvernance multi-acteurs fondée sur la contractualisation

Questions-réponses

La résilience n'est-elle pas en définitive une idéologie ? (S. Rufat)

Le projet qui est mis derrière la résilience dépend de celui qui dit la résilience. Comme on peut faire dire à la résilience ce qu'on veut, on peut tout légitimer. On est sur du consensuel mou exactement comme pour le développement durable. Tout converge pour aller vers une néo- ou une ultra-libéralisation.

Comment interpréter les paradigmes ? (Géraldine Djament)

Les choses bougent. On a bien coexistence entre les paradigmes et phagocytation des paradigmes 2 et 3 par le 1er. On est sur le démarrage d'un processus qui peut potentiellement participer de l'émergence d'un nouveau paradigme radicalement novateur à condition d'aller vers des politiques multi-acteurs, transversales, contractualisées, proactives, etc. mais comme pour le DD, la résilience peut être dévoyée. La résilience est un bon moyen pour l'État de remettre en avant le paradigme aléa-centré pour passer sous silence la critique radicale de la vulnérabilité et ceci grâce à la résilience. Risque de récupération de la résilience par le premier paradigme : là on est bien dans l'idéologie. Régression. La résilience présente une relégitimation sans le dire du paradigme 1.

*Quelles alternatives sont proposées par des programmes comme villes en transition ?
(Géraldine Djament)*

cf. Travaux de Luc Semal.

Sur le terrain de Port des Barques (commune rurale ostréicole et touristique à proximité du marais de Brouage, marquée par des conflits dans l'usage des sols et touchée par la périurbanisation/littoralisation) : bifurcation du système à la suite de Xynthia : déconstruction, développement de formes de tourisme rendant au village son identité de terre de marais : restauration des zones humides, aménagement de cheminements, création d'une université populaire du littoral : (sensibilisation à la culture du risque de submersion, mise en place d'une formation pour les agents municipaux cat B à gestion intégrée des risques, organisation de randonnées éducatives dans les zones humides)

Bruno Barroca : Les paradigmes se détruisent l'un l'autre plutôt qu'ils ne s'enrichissent. On finit par se demander s'il ne faudrait pas abandonner le concept. Qu'est-ce que la recherche devrait faire sur ces questions de résilience ?

Samuel Rufat : Quelles sont les potentialités qu'il y a dans résilience qu'il n'y avait pas dans adaptation ? Ne peut-on pas laisser la résilience au politique et garder l'adaptation ?

On peut analyser la résilience comme discours et décrypter ce qu'il y a derrière. Mais en tant que chercheur, BQ trouve un intérêt à la résilience à condition de conserver le sens du paradigme systémique et de la complexité. La résilience permet de penser la transition des systèmes mieux que l'adaptation.