De Hyogo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe

Béatrice Quenault

▶ **To cite this version:**

Béatrice Quenault. De Hyogo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe. Développement durable et territoires, 2015. hal-01645012

HAL Id: hal-01645012

https://univ-rennes2.hal.science/hal-01645012

Submitted on 22 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Développement durable et territoires
Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 6, n°3 | Décembre 2015
L'adaptation en tension (1/2)

De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ?

From Hyōgo to Sendai, resilience as an imperative for adaptation to disaster risks: new universal value or government by disaster?

Béatrice Quenault

Édition électronique
URL : http://developpementdurable.revues.org/11010
DOI : 10.4000/developpementdurable.11010
ISSN : 1772-9971

Éditeur
Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

Ce document vous est offert par Université Rennes 2

Référence électronique
Béatrice Quenault, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°3 | Décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015, consulté le 22 novembre 2017. URL : http://developpementdurable.revues.org/11010 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11010

Ce document a été généré automatiquement le 22 novembre 2017.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ?

From Hyōgo to Sendai, resilience as an imperative for adaptation to disaster risks: new universal value or government by disaster?

Béatrice Quenault

1 La résilience a été consacrée comme une stratégie politique essentielle dans le champ des risques (Tierney et Bruneau, 2007) avec l'adoption, sous l'égide des Nations unies lors de la 2e Conférence mondiale sur la prévention des risques de catastrophes (CMPRC) de Kobe (Japon, janvier 2005), du *Cadre d'action de Hyōgo (CAH) 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* (UNISDR, 2005). Malgré les intenses débats académiques dont ce concept est l'objet et ses difficultés d'opérationnalisation, la résilience[1] fait depuis lors espérer dans la sphère politique, onusienne en particulier, une nouvelle praxis de la réduction des risques de catastrophe (RRC)[2] pour garantir la sécurité humaine au sens large, y compris l'adaptation à de nouvelles conditions environnementales globales en lien avec le changement climatique (Quenault, 2014). Considérée comme un « point de passage obligé » tant pour la RRC que le développement durable (Perrings, 2006), la plupart des États signataires ont progressivement inclus des éléments de résilience dans leurs politiques intérieures (sécurité civile, gestion des risques, etc.) ou de coopération internationale (aide au développement ou aide humanitaire d'urgence, lutte contre le changement climatique, etc.).

2 Sans surprise, dans la continuité des orientations dessinées par le CAH (Mitchell et Wilkinson, 2012), les négociations sur l'après 2015 qui se sont achevées lors de la 3e

CMPRC de Sendai (Japon, mars 2015) ont affiché la volonté des Parties en présence d'approfondir et d'élargir les actions et stratégies fondées sur la résilience. Le *Cadre d'Action de Sendai (CAS) pour la PRC 2015-2030* réitère ainsi l'engagement des États « *à prévenir les risques de catastrophes et à construire la résilience* » (UNISDR, 2015a , p. 3). Compte tenu du sentiment d'urgence renouvelé en 2012 lors de la Conférence Rio+20 face au triple enjeu du développement durable, de l'éradication de la pauvreté et de la lutte contre le changement climatique, les négociations de Sendai avaient une portée symbolique particulièrement forte dans le cadre du nouvel agenda politique international *post*-2015 : cette rencontre était la première d'une série de trois autres conférences multilatérales relatives au développement et aux instruments de la gouvernance mondiale des biens publics mondiaux[3] faisant elles aussi de la RRC une priorité du développement durable en particulier face à la menace climatique (GIEC, 2011).

3 Ce synchronisme des diverses négociations intergouvernementales visant à lancer les initiatives engageant l'avenir de l'humanité a été présenté comme une opportunité pour définir d'un commun accord des paradigmes cohérents et aussi harmonisés que possible ; l'objectif visé était d'aider les acteurs en charge des questions de sécurité, de développement, d'aide ou de solidarité, « *à construire la résilience et à atteindre l'objectif global d'éradication de la pauvreté* » (UNISDR, 2015a, n.t., p. 6). Mais étant donné le contenu du CAS pour les 15 ans à venir, fruit des négociations entre 187 pays dont les tensions importantes ont vidé la proposition initiale de son contenu[4], rien n'est moins sûr. La faiblesse et le caractère non contraignant des engagements de Sendai ainsi que l'absence de synergie avec les autres processus multilatéraux relatifs à l'agenda politique *post*-2015, font que le CAS symbolise surtout une opportunité manquée. La perspective d'aboutir à une action conjointe effective et ambitieuse pour placer la communauté internationale sur une trajectoire de développement durable et construire un « futur désirable » en écho aux engagements pris lors de la Conférence Rio+20 de 2012 s'éloigne d'autant plus que les modalités de mobilisation et d'opérationnalisation de la résilience proposées pour la RRC sont loin d'être idéologiquement neutres. Certes, il convient de ne pas surestimer l'impact que le CAS pourrait avoir sur les orientations effectives des politiques publiques en matière de sécurité civile, qui dépendent largement des conditions nationales et locales présidant à leur traduction concrète en actes. Reste que, compte tenu des modalités des négociations onusiennes, le contenu du CAS est à la fois l'expression d'un compromis âprement négocié en matière de gestion des risques et d'un consensus international émergent en faveur du concept de résilience qui mérite que l'on y regarde de plus près vu l'ampleur des enjeux.

4 Dans ce contexte, cet article poursuit un triple objectif. En premier lieu, après avoir rappelé brièvement les principales étapes de l'engagement des Nations unies pour la RRC, il s'attache à analyser les orientations et limites majeures des deux cadres successifs se réclamant de la résilience en se plaçant alternativement du côté de l'univers des problèmes (vulnérabilité et catastrophe) et de celui des solutions (adaptation et résilience). Ensuite, cet article est l'occasion de montrer que la référence discursive croissante à la résilience entérine une acceptation des catastrophes contribuant à renouveler la problématique de l'adaptation et celle de la prévention pour focaliser les actions de RRC sur la préparation à l'urgence. En lien avec la problématique de l'adaptation au changement climatique, il apparaîtra aussi que la mise en exergue de la résilience, renouant avec une représentation aléa-centrée des catastrophes, détourne d'une analyse poussée des facteurs de vulnérabilité de fond et conduit à des réponses

inadaptées à l'ampleur des enjeux. Enfin, cet article souligne en quoi la mobilisation de la résilience comme nouvelle injonction politique normative est susceptible de favoriser l'instauration d'une nouvelle « gouvernementalité » (Foucault, 1994) au sein des politiques publiques de sécurité civile qui pourrait conduire nombre d'États à se désengager plus avant et à responsabiliser davantage les échelons locaux et individuels. Ainsi instrumentalisée au profit d'un projet néolibéral de société stigmatisant les collectivités et les populations les plus vulnérables (Rufat, 2012) qui échoueraient à « rebondir » face aux épreuves, la résilience s'apparenterait à un « grand rebond en arrière » (*Ibid.*) dans l'appréhension collective des risques et des formes d'action et de solidarité à mobiliser pour les circonvenir. Elle irait dès lors à contresens du développement durable dont la RRC se réclame pourtant.

1. Du « lutter contre » au « vivre avec » les risques de catastrophe pour un « monde plus sûr » : de la gestion des risques à la gestion des catastrophes

5 L'implication de l'Organisation des Nations unies (ONU), qui va ouvrir un grand forum de discussion entre les différents acteurs concernés par la gestion des risques à Tokyo à la fin des années 1980, a marqué un tournant en reconnaissant pour la première fois le lien étroit entre les catastrophes naturelles et les processus de développement (Nations unies, 1989). Pour permettre de réduire, par une action internationale concertée, les pertes en vies humaines, les dégâts matériels et les perturbations sociales et économiques provoquées par les catastrophes naturelles (*Ibid.*) et faire prendre conscience aux populations des moyens de mieux se prémunir de leurs impacts néfastes, l'Assemblée Générale des Nations unies a adopté en décembre 1989 une résolution proclamant la *Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles 1990-1999* (DIPCN). L'explication des causes des catastrophes « naturelles », autrefois limitée aux forces de la Nature, a ainsi commencé d'inclure au sein des instances onusiennes les processus de développement perçus comme engendrant et pouvant réduire de manière différenciée les vulnérabilités des sociétés humaines (PNUD, 2004).

1.1. De l'aléa à la vulnérabilité : une première inflexion en faveur d'une gestion préventive et volontariste des risques

6 Le changement de perspective lié à l'endogénéisation des causes de catastrophe a conduit à déplacer la problématique de leur gestion sur leur second versant, la vulnérabilité, jusque-là largement délaissée au profit de l'aléa. Une première inflexion s'est ainsi opérée dans les discours politiques des Nations unies incitant la plupart des organisations et instances internationales à s'intéresser à la réduction de la vulnérabilité dans leurs travaux et rapports. Dans la droite ligne de la Déclaration de Rio (1992), ce tournant initié par la DIPCN sera formalisé peu après par l'adoption à l'issue de la 1ère Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (CMPCN) du « *Plan d'Action pour un monde plus sûr* » et de la « *Stratégie de Yokohama : Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets* » (Nations unies, 1994). Si ces deux textes érigent la réduction de la vulnérabilité en moyen privilégié d'atténuer les dommages dus aux catastrophes, il faudra toutefois attendre le début de la

décennie suivante pour que la figure de la catastrophe[5] et celle de la vulnérabilité montent réellement en puissance dans la rhétorique des organisations internationales à l'occasion de la clôture de la DIPCN et de l'adoption en juillet 1999 de la *Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes* (SIPC ou UNISDR en anglais) (Nations unies, 2001). Grâce à l'accent mis sur les facteurs de vulnérabilité et à l'endogénéisation des causes de catastrophe, le risque va apparaître comme « *une mesure de la non-durabilité* » (Gray et Wiedermann, 1997, p. 6) des trajectoires de développement. Dans cette perspective, la *Déclaration politique* et le *Plan de mise en œuvre des dispositions* du Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) organisé à Johannesburg préconisent une « *approche intégrée, prenant en considération tous les risques et associant toutes les parties pour s'attaquer aux problèmes de vulnérabilité, d'évaluation des risques et de lutte contre les catastrophes* » (Nations unies, 2002). Devant la faillite des mesures de protection structurelles[6] technocratiques et aléas-centrées tentant de maîtriser les risques en leur résistant, la SIPC a certes contribué à faire avancer le débat sur le rôle des composantes sociales et économiques des vulnérabilités dans l'aggravation des risques de catastrophe et permis le développement de politiques volontaristes de gestion des risques fondées sur des mesures de prévention. Toutefois, malgré l'appropriation de certaines préconisations liées à la critique (sociale) radicale des géographes anglo-saxons des années 1970-1980 face à la crise au Sahel, l'introduction de la vulnérabilité dans ce champ des politiques internationales n'entraîne pas de réelle rupture avec l'approche aléa-centrée de la gestion des risques (Robert, 2012) et les logiques globalisantes de transferts technologiques et de financement de programmes de recherche caractérisant les rapports Nord/Sud (Gaillard, 2007). La dimension sociale de la vulnérabilité est en grande partie restreinte à des « groupes cibles » (femmes et autres groupes sociaux marginalisés) (Revet, 2009) étant donné la faiblesse de leurs moyens d'existence. La prise en compte de la vulnérabilité au sein de la SIPC signale surtout le retour d'une approche « moins politique » en matière d'aide humanitaire d'urgence, fondée sur l'importance de la technologie et de l'éducation des populations aux « bonnes pratiques » (Lallau, 2014). Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que le PNUD ait constaté que « *les efforts déployés en vue de réduire les pertes dues aux catastrophes, par le biais de solutions technologiques, se concentraient sur les effets du problème et non sur ses causes profondes, et que la réduction des risques de catastrophe exigeait un engagement à long terme au niveau des processus du développement international* » (PNUD, 2004, p. 17-18).

1.2. De la vulnérabilité à la résilience : une seconde inflexion en faveur d'une gestion fataliste et corrective des catastrophes

7 Au tournant du 21e siècle, face à des risques de plus en plus complexes et incertains, une sorte de fatalisme va paradoxalement resurgir dans les discours et les pratiques des institutions internationales en charge de la RRC (Revet, 2009). À mesure que la catastrophe devient une préoccupation internationale de premier plan suite à l'occurrence rapprochée d'événements dramatiques qui ont fait date (attentats du 11 septembre 2001 à New York, canicule de 2003 en Europe, Tsunami d'Asie du Sud-est en 2004, Ouragan Katrina en Louisiane en 2005, etc.), s'affirme en effet l'idée qu'il ne s'agit plus tant de « lutter contre » que de « vivre avec » les risques ainsi que l'illustre, la publication préliminaire en 2002 du rapport *Living with Risk* (UNISDR, 2004) dans le cadre de la préparation du SMDD. À l'issue du Sommet de Johannesburg, la résilience qui

participe justement d'une acceptation des risques de catastrophe apparaît d'ores et déjà comme un « *élément essentiel à la construction d'un monde plus sûr au XXIe siècle* » (Nations unies, 2002). Avec la double reconnaissance de l'impossibilité d'éliminer les catastrophes et de la nécessité de se préparer à affronter ces crises majeures, la vulnérabilité se trouve peu à peu supplantée dans les discours et les cadres d'action onusiens par la résilience. L'adoption du CAH en 2005 entérine cette seconde inflexion en plaçant la priorité sur l'amélioration de la résilience, priorité réaffirmée depuis par le CAS qui la considère à son tour comme une composante incontournable de la RRC et du développement durable. Face au sentiment d'inéluctabilité des catastrophes, l'injonction est simple : les sociétés humaines doivent être résilientes pour absorber les chocs et pouvoir rebondir en cas de futures crises majeures. Selon les termes du CAH et du CAS, il ne s'agit plus tant de réformer en profondeur les trajectoires de développement insoutenables où prennent racine les causes profondes des catastrophes (grande pauvreté, manque de moyens d'existence et d'accès aux besoins essentiels des plus démunis, pression foncière conduisant à leur installation en zones à risques, dégradation des écosystèmes accentuant les risques, etc.) que de chercher à en corriger les effets en s'y préparant ou en s'y adaptant.

8 Or, comme le souligne le Bilan mondial 2015 sur la RRC, dont l'élaboration a été coordonnée par l'UNISDR dans la perspective de la conférence de Sendai, si cette approche peut être une voie appropriée de gestion des catastrophes, elle se révèle beaucoup moins effective dans la gestion des risques sous-jacents, générés « à l'intérieur » du développement (et non en dehors de lui) (UNISDR, 2015b). Les auteurs du rapport estiment urgent de réinterpréter la RRC de manière à l'intégrer au processus de développement, ce qui implique de « *donner la priorité à la prise en compte des facteurs de risque sous-jacents inhérents à l'activité socio-économique* » (UNISDR, 2015b, p. 267). Ils remettent ainsi profondément en question l'approche de la RRC adoptée par le CAH et montrent pourquoi « *elle doit passer aujourd'hui de la gestion des catastrophes[7] à la gestion des risques si elle souhaite véritablement contribuer à rendre le développement durable* » (*Ibid.*, p. xiv préface). Selon ce rapport, passer de la première à la seconde supposerait d'articuler les trois approches prospective, corrective et compensatoire de la gestion des risques de catastrophe (GRC), qui englobent les moyens d'action permettant de réaliser l'objectif de RRC (UNISDR, 2015b, p. 285) et qui en se renforçant mutuellement, pourraient faciliter l'intégration des agendas internationaux *post*-2015 visant au développement durable (UNISDR, 2015b, p. 263). Toutefois, à l'issue de la 3e CMPRC, le hiatus apparaît fort entre les recommandations faites par le Bilan mondial 2015 et le contenu du CAS qui, au travers de la vision de la résilience promue par les Parties à la négociation, met essentiellement l'accent sur la gestion corrective et compensatoire des risques. Cet écart montre bien que les États n'étaient pas prêts à entériner une approche radicalement différente de la RRC telle qu'elle se pratique toujours dans la plupart des pays.

2. De la résilience au renouveau de l'adaptation : logique de préparation contre logique de prévention ?

9 Dans la mesure où la mise en avant de la résilience au travers de ses trois dimensions temporelles liées à la préparation avant, à la gestion de l'urgence pendant et à la récupération après la catastrophe, implique qu'il ne s'agit plus tant de « lutter contre » les risques que de se préparer et de s'adapter aux catastrophes, l'adaptation a connu un

regain d'intérêt manifeste au sein des instances onusiennes : « *Les maîtres mots sont, dans tous les domaines, souplesse, flexibilité, adaptation, etc.* » (Gilbert, 2013, p. 73). L'adaptation est ainsi passée « *du statut de notion scientifique surannée à celui d'une notion toute moderne, nodale face au changement climatique* » (Gagnol et Soubeyran, 2012, p. 110). Si, dans la littérature académique ou institutionnelle, la problématique de la RRC (adaptation aux risques) et celle de l'adaptation au changement climatique tendent à converger (Mitchell et van Aalst, 2008), en pratique, ces deux champs des politiques publiques continuent largement de s'ignorer l'un l'autre. Dans ces deux domaines, il est bien question d'adaptation, mais ce à quoi l'on cherche à s'adapter diffère en réalité : les menaces actuelles (largement, mais en partie seulement, dues à la variabilité climatique[8]) dans le premier cas *versus* les menaces futures en lien avec les impacts attendus du changement climatique dans le second (Quenault, 2014). C'est ainsi, qu'au sein des négociations internationales conduites sous l'égide des Nations unies, ces deux formes d'adaptation relèvent de cadres d'action différents (respectivement ceux de l'UNISDR et ceux de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique – CCNUCC – et son Protocole d'application dit de Kyoto).

2.1. Une appréhension renouvelée de l'adaptation : de l'adaptation aux risques à l'adaptation aux crises majeures

10 La reconnaissance de la résilience comme une des priorités d'action essentielles du CAH et du CAS, en infléchissant quelque peu la logique de l'adaptation, bouleverse du même coup celle de la prévention. La mise en exergue de la capacité à rebondir face à des perturbations (considérées comme externes dans le cas des aléas naturels) signale un aveu d'impuissance des mesures de prévention privilégiées jusque-là. Contrairement aux cadres d'action précédents mettant l'accent sur les aléas ou les vulnérabilités, il ne s'agit plus tant d'orchestrer l'adaptation aux risques (logique de résistance ou de protection structurelle *via* l'atténuation des aléas ou des vulnérabilités pour éviter la crise) que l'adaptation aux crises majeures (logique de résilience ou de préparation à l'urgence pour accélérer la sortie de crise et le retour à la « normale »). Autour de la résilience s'élabore ainsi une nouvelle approche des risques qui, en mettant l'accent sur les situations de crise, modifie l'appréhension de la prévention : « *Le sens donné à la prévention change effectivement lorsqu'à l'impératif premier de protection est substitué celui de l'adaptation à des situations critiques ne pouvant pas toujours être évitées* » (Gilbert, 2013, p. 75). Du même coup, la nature des actions de prévention à mener prioritairement change elle aussi : « *Il s'agit en effet de déterminer ce qui est vital, essentiel, concernant aussi bien les capacités que les fonctions : cela signifie partir de la société et non pas de risques « extériorisés » pour définir et hiérarchiser des priorités* » (*Ibid*., p. 75). La quête de sociétés résilientes relevant d'une « démarche plus introspective que prospective » (Gilbert, 2013, p. 73), il ne s'agit pas tant, suivant le « catastrophisme éclairé » (Dupuy, 2004), d'élaborer des scénarios climatiques et d'envisager le pire qui pourrait advenir pour l'éviter que d'identifier les capacités et les divers facteurs qui pourraient permettre aux communautés et aux organisations humaines de surmonter diverses crises (qu'elles soient ou non en lien avec les aléas climatiques) : « *l'effort porte en effet moins sur la connaissance a priori des risques et menaces que sur la façon dont, dans diverses situations critiques, y compris des situations très dégradées, il est possible aux groupes humains et, plus largement, aux collectivités humaines de préserver les conditions d'une survie ainsi que d'un retour à un état plus normal* » (Gilbert, 2013, p. 73). Il

n'est d'ailleurs pas anodin à cet égard que la terminologie employée pour qualifier la résilience ait évolué dans l'intervalle des deux cadres négociés à Hyōgo et à Sendai. De la définition donnée de « la résilience à fabriquer » découlent en effet les actions politiques prioritaires à entreprendre pour la RRC. À cet égard, le CAS représente une évolution notable du type de résilience et donc de gestion des risques à privilégier qui, malheureusement, ne semble pas aller dans le sens des prérequis d'un développement durable.

2.2. De Hyōgo à Sendai : de la protection civile des populations à la protection fonctionnelle des infrastructures

11 Dans le cadre du CAH, la résilience s'entend comme « l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement, avec des structures acceptables » (UNISDR, 2005). Dans cette acception extensive, la résilience renvoie à une capacité de « rebond en avant » (Manyena et *al.*, 2011) du système fondée sur une double capacité de faire face à un choc en y résistant et d'y répondre en se modifiant. Ainsi dotée d'une double dimension réactive de court terme (propriétés de résistance avant et d'auto-organisation pendant la crise) et proactive de long terme (capacités d'apprentissage par retour d'expérience et d'adaptation pour mieux prévenir les futures crises) (Quenault, 2013a), cette définition se rapproche de la « résilience systémique » (Gunderson et Holling, 2002) et de la problématique de l'adaptation au changement climatique (Quenault, 2014). Toutefois, seule sa dimension réactive de court terme, celle de la préparation aux situations de crise longtemps considérée comme un pis-aller[9], s'impose comme l'une des priorités d'action de premier plan du CAH au détriment des approches préventives reléguées au second plan. Même si les opérations de redressement et de reconstruction après une catastrophe font partie intégrante du cycle de gestion des catastrophes, le CAH ne fournit pas de directives détaillées pour cette gestion prospective des risques (UNISDR, 2015b). Alors que les « signaux » du changement climatique, en tant que menace anthropique globale à long terme, sont d'ores et déjà difficilement discernables du « bruit de fond » lié à la variabilité naturelle du climat, l'accent mis sur la résilience contribue ainsi à accentuer la priorité clairement donnée au court terme sur le long terme ; le PNUD (2004) considère ainsi que « tout en aidant les sociétés concernées à s'adapter aux changements climatiques et à faire face à leurs effets adverses, la communauté internationale devrait s'engager davantage en faveur de la réduction des risques de catastrophe » (*Ibid.*, p. 98). En réponse à cet appel du pied, même si le CAH invite à « promouvoir l'intégration de la réduction des risques liés à la variabilité climatique et aux changements climatiques futurs dans les stratégies de RRC et d'adaptation aux changements climatiques » (*Ibid.*, p. 17), il s'attache surtout à *« renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent »* (UNISDR, 2005, p. 4).

12 Toutefois, la manière même de prioriser le renforcement de la préparation aux catastrophes a évolué dans l'intervalle des deux cadres d'action. Si, au sein du CAH, la référence à la gestion de l'urgence en termes de protection civile est centrale, le CAS, qui se détourne du sort réservé aux victimes (censées assurer leur propre sécurité face à l'adversité), ne la mentionne plus guère pour se focaliser sur la seule protection fonctionnelle des (infra)structures essentielles (en vue de permettre la continuité des

activités économiques). La définition de la résilience retenue par le CAS, sur la base de la dernière terminologie de l'UNISDR (2009), entérine dès lors une acception à la fois plus statique et plus technocratique/ingénieuriale que celle du CAH : *« La capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base »* (UNISDR, 2009, p. 27). Cette définition de la résilience, proche de l'« engineering resilience » (Holling, 1996) de l'écologie traditionnelle renvoyant à une capacité de « rebond en arrière » (Manyena et al., 2011), évacue toute idée d'adaptation proactive pour évoquer une simple logique de protection fonctionnelle des « points critiques » du système (UNISDR, 2009 : 23) couplé à un souci de rapidité et d'efficacité. Or, cette vision restrictive, qui oriente les quatre priorités d'actions du CAS, semble faire fi du « dilemme entre la nécessité d'agir rapidement afin de réduire l'espace entre les secours et le redressement dans les meilleurs délais et celle de planifier les interventions avec soin afin d'éviter de reconstruire les risques » (UNISDR, 2015b, p. 178). Mettre ainsi l'accent sur le relèvement précoce risque de fermer rapidement « la fenêtre d'opportunités de mise en œuvre d'un changement innovant » (UNISDR, 2015b, p. 178) et de faire perdre « l'élan permettant de tirer profit d'une catastrophe en tant qu'opportunité en vue de parvenir à une transformation plus vaste » (*Ibid.*, p. 178). Cette définition qui gomme toute référence aux capacités adaptatives renvoyant à la dimension sociale de la résilience (comme des vulnérabilités) suggère en outre que la résilience qu'il s'agit de construire ne viserait plus qu'à « corriger les effets du danger » et non pas à agir sur les causes de la menace faisant craindre que les risques ne soient reconstruits « brique par brique » (UNISDR, 2015b, p. 178). Une fois encore, les priorités d'action envisagées par le CAS ne s'attellent qu'à la « face émergée de l'iceberg » (les effets des catastrophes) sans s'attaquer réellement à sa « partie immergée » (ses causes profondes liées aux vulnérabilités de fond et aux trajectoires de développement non durable).

2.3. Sendai, un manque de synergie avec les autres cadres *post* -2015 pour une gestion effective des facteurs de risques sous-jacents

13 Étant donné le bilan très mitigé du CAH au regard de la gestion des risques sous-jacents[10] et la forte vulnérabilité de nombreux pays[11] aux catastrophes liées à des aléas climatiques et aux impacts néfastes projetés du changement climatique (UNISDR, 2015b), l'on pouvait s'attendre à ce que le CAS soit plus proactif sur la question de l'intégration de la RRC, de la lutte contre le changement climatique, et du développement durable. Or, les résultats de la Conférence de Sendai sont très décevants face au manque de cohérence avec les autres cadres *post*-2015 : les questions de la réduction de la pauvreté et des moyens à engager pour les objectifs de développement durable (ODD), les transferts de technologies et le financement de l'aide publique au développement (APD) ne sont qu'à peine évoquées et sans engagements substantiels (UNISDR, 2015a). Le CAS se contente ainsi de souligner sans autres précisions qu'il faudrait « *intégrer les mesures de RRC dans les programmes d'aides au développement multi et bilatéraux au sein et au travers de tous les secteurs, comme approprié, liés à la réduction de la pauvreté, le développement durable, la gestion des ressources naturelles, l'environnement, le développement urbain et l'adaptation au changement climatique* » (UNISDR, 2015a, n.t., p. 23). De même, si le CAS reconnaît que le changement et la variabilité

climatiques font partie des facteurs sous-jacents de risques de catastrophe réclamant des actions spécifiques supplémentaires, il ne va guère plus loin ; en lien avec sa 1ère priorité d'action « comprendre les risques de catastrophes », le CAS invite simplement les signataires à considérer des scénarios de changement climatique (et de ses impacts) (UNISDR, 2015a, p. 11), notamment dans le cadre de l'élaboration, de la révision et de la mise à jour périodique des politiques, plans et programmes de préparation aux catastrophes et d'urgence (*Ibid.*, p. 18). Les catastrophes continuent donc pour l'essentiel d'être conceptualisées comme des chocs externes majeurs ou « intensifs » résultant d'aléas extrêmes[12], comme des accidents de parcours frappant des territoires supposés fonctionner « normalement » plutôt que comme les manifestations de facteurs de risque sous-jacents (UNISDR, 2013 ; CESE, 2014 ; UNISDR, 2015b). À nouveau, l'importance centrale accordée aux événements exceptionnels et aux moyens de s'y préparer dessert un effort de réflexion plus ample sur les catastrophes comme heuristique des vulnérabilités sociales de fond (Gaillard, 2007).

3. De l'acceptation de la catastrophe au gouvernement par la catastrophe : une logique sécuritaire à rebours d'un développement durable solidaire

14 Le rétrécissement constaté dans la manière d'envisager la résilience et de la construire dans l'intervalle des deux cadres d'actions de Hyōgo et de Sendai est loin d'être politiquement neutre et guère encourageant dans la perspective de l'agenda politique de la transition vers un développement durable. La consécration de la résilience, qui participe de l'idéologie sécuritaire globale (Hours, 2005) et s'opère au détriment de la lutte contre les vulnérabilités de fond, marque l'apparition des politiques de protection fonctionnelle et le retour (sous un angle profondément renouvelé) des politiques de protection civile sur le devant de la scène dans un contexte de recul et de désengagement croissant des États-providence (Ewald, 1986).

15 Du CAH au CAS, non seulement la formulation du problème n'a guère évolué par rapport à l'approche classique aléa-centrée des risques (voir *supra*), mais qui plus est les solutions proposées sont essentiellement axées sur des mesures non structurelles[13]. Ces dernières ont le double avantage d'être *a priori* moins coûteuses que les traditionnelles mesures structurelles et de pouvoir en transférer la responsabilité des États vers les autres acteurs de la société civile.

3.1. La résilience, d'une injonction politique normative à une nouvelle valeur universelle sécuritaire

16 Dans un contexte de multiplication des crises de tous ordres, d'une demande sociale de sécurité croissante, de moyens d'intervention publics exsangues, et de privatisation des services publics de base, il n'est donc pas surprenant que la résilience ait désormais acquis une dimension prescriptive, voire normative (Quenault, 2014) : « *La résilience doit aussi son « succès » au projet politique qui la sous-tend. Tel qu'il est porté par les autorités publiques, ce projet vise tout d'abord à diminuer la charge de la gestion des risques grâce à une focalisation sur les situations critiques et les crises. On peut voir là une manière de définir les problèmes en fonction des moyens et capacités dont peuvent effectivement disposer les autorités,*

notamment en temps de crise économique » (Gilbert, 2013, p. 76). En quelques années, la résilience est ainsi devenue le nouveau crédo de la communauté internationale. Le rapport rédigé par le *High-level Panel on Global Sustainability* pour l'Assemblée Générale des Nations unies (UNGA) dans le cadre de la préparation du sommet de Rio+20, qui associe la résilience à maints objectifs de soutenabilité, tend même à en faire une aspiration, voire une valeur, universelle : « *À la surface de la planète, l'objectif de résilience est universellement adopté comme l'idéal aux niveaux individuel, organisationnel et communautaire* » (UNGA, 2012, p. 17). Bien au-delà de la seule RRC, la résilience s'est ainsi généralisée pour orienter les actions de l'ensemble des bailleurs onusiens (Banque mondiale, FMI, etc.) et nationaux de l'aide publique au développement (APD) avant de gagner par ricochet les ONG (Lallau, 2014). De l'injonction d'hier aux politiques d'ajustements structurels, le discours institutionnel est passé à l'injonction actuelle visant à « fabriquer » la résilience, devenue une nouvelle conditionnalité de l'aide (humanitaire d'urgence ou publique au développement) et d'obtention de fonds visant à mettre en concurrence les projets de gestion des risques (*Ibid*.).

3.2. L'instrumentalisation néolibérale de la résilience en vue du « gouvernement à distance » de la société civile

17 Dans un double contexte de « rationalisation de l'action publique » – ayant abouti à une perte de connaissance d'usage et d'ingénierie publique des territoires – et de cadres d'aménagement conflictuels – où l'incertitude est forte sur les effets des phénomènes à réguler (notamment au regard des impacts du changement climatique) et les recours juridiques des parties prenantes croissants –, il ne s'agit plus tant pour les États de « gouverner les catastrophes » (Revet et Langumier, 2013) que de « gouverner par la catastrophe » (Calla, 2013). Si avec la résilience les États se font « modestes » (Gilbert, 2013) parce qu'ils reconnaissent leur incapacité à surmonter seuls les crises, ils font en sorte de rester les « pilotes » des questions de sécurité collective en redistribuant les rôles, les compétences et les responsabilités : « *Dès qu'il est question de résilience, la « charge » des risques et des menaces ne peut être uniquement portée par les autorités publiques, l'État. Cette « prise en charge » tend désormais à devenir la « responsabilité » de l'ensemble de la société qui, dans ses diverses structures, est invitée à faire preuve de résilience* » (*Ibid*., p. 74). En continuité avec l'évolution néolibérale des modes de gouvernement, la résilience est un bon vecteur à la disposition des États pour organiser un « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) des administrations intermédiaires territorialisées (collectivités locales, métropoles...) et de la société civile au sens large du terme (ONG, organisations de volontaires, associations, citoyens, monde universitaire, entreprises, producteurs privés de biens et de services, gestionnaires des grands réseaux...etc.). Tous les membres de la société sont ainsi appelés à devenir les acteurs de leur propre sécurité grâce à un processus d'adaptation permanent (Quenault, 2013a). Très influencé par le cadre conceptuel néolibéral anglo-saxon de la RRC (Walker et Cooper, 2011), les principes directeurs du CAS (comme ceux du CAH), tout en reconnaissant que le « *rôle d'initiation, de pilotage et de coordination des gouvernements nationaux et fédéraux restent essentiels* » (UNISDR, 2015a, n.t., p. 8), encouragent vivement la décentralisation des pouvoirs (et des responsabilités) : « *il est nécessaire de donner le pouvoir aux collectivités locales et aux communautés locales de réduire le risque de catastrophe, y compris par des ressources, des motivations et des responsabilités de prise de décisions, comme approprié* » (UNISDR, 2015a, n.t.,

p. 8). En mettant ainsi l'accent sur la gouvernance et le partage des responsabilités, sur la capacité d'autonomie (ou d'auto-organisation) des autorités et des communautés locales pour gérer les situations d'urgence et de relèvement ainsi que sur le volontariat de la société civile (y compris les peuples indigènes et les migrants) face aux crises, le CAS est surtout animé par le souci de limiter le recours à l'aide humanitaire d'urgence, avec pour question centrale implicite : comment faire en sorte que les collectivités ou les communautés « rebondissent » ou récupèrent après un désastre, le plus vite possible, avec peu ou pas d'aide extérieure[14] ?

3.3. La recherche d'une acceptabilité sociale des catastrophes fondée sur le « mythe de la culture du risque »

18 Pour améliorer la *capacité à faire face* aux crises (et donc réduire le coût de l'aide humanitaire d'urgence en « faisant des économies » grâce au recul de la solidarité collective tant nationale qu'internationale) et faire progresser l'acceptabilité sociale des risques de catastrophe (UNISDR, 2015a), les mesures préconisées se fondent sur la diffusion d'une « culture du risque » auprès de la société civile à partir d'un double dispositif informationnel/éducationnel. Abordée pour l'essentiel sous l'angle économique et individuel seulement, suivant l'idée qu'un déficit de « culture du risque » aboutit à un coût économique supérieur pour la collectivité, l'enjeu est alors d'amener l'ensemble des acteurs concernés à quantifier leurs risques et à se mobiliser pour une « meilleure » gouvernance (i.e. plus efficace) de la gestion des risques. Sous couvert d'insuffler une « culture du risque », il s'agit surtout pour les États suivant le « modèle de l'instruction publique » (Callon, 1998) de « reprendre en main » la société civile et en particulier les comportements jugés irrationnels des populations (qui inconscientes des risques s'exposeraient inutilement) (Quenault, 2015) : ainsi, notamment en France, l'État conserve le monopole de l'expertise (pour définir les risques et les menaces) et ses relations avec les citoyens s'inscrivent dans une logique purement descendante consistant à informer et à éduquer les populations. Loin de relancer la prévention collective des risques que suppose la référence aux vulnérabilités, la résilience ainsi mobilisée autour du « mythe de la culture du risque » (Calla, 2013) est susceptible de conduire à une stigmatisation de ceux (territoires et populations les plus vulnérables et les plus démunis) qui échoueraient à se reconstruire ou à s'adapter (Rufat, 2012) et à la mise en accusation de ce qui ne correspond pas aux « bonnes pratiques » (Mitchell, 2013). Cela marquerait alors le retour d'un discours moralisateur avec des critiques très acerbes à l'encontre des acteurs qui ne se conformeraient pas au modèle dominant (Rufat, 2012 ; Lallau, 2014). Derrière ce projet « *de nature politique puisqu'il correspond à un profond réordonnancement de l'État et de la société civile* » (Gilbert, 2013 , p. 76), transparaît donc bel et bien une nouvelle gouvernementalité (au sens foucaldien) pouvant conduire à un recul des solidarités collectives (nationales et internationales) et à la stigmatisation de ceux qui ne seraient pas parvenus à être « résilients » : « *Dans cette perspective* », ainsi que nous y invite Claude Gilbert (2013), « *on ne peut que s'interroger sur la capacité qu'ont d'autres acteurs, moins puissants [que l'État], à se prévaloir de la résilience pour affirmer leur autonomie et leur légitimité (comme c'est le cas d'ONG et de divers mouvements sociaux)* » (*Ibid.*, p. 76).

Conclusion

19 Le glissement de la vulnérabilité à la résilience opéré par les Nations unies pour la RRC (Revet, 2011) laisse entrevoir un changement radical d'approche : à une vulnérabilité (indésirée) des sociétés, largement subie par les plus démunis, mais pouvant être anticipée et réduite par des dispositifs d'aide reposant sur la solidarité collective et l'implication des États, s'oppose une résilience (désirée), mais n'étant validée que rétrospectivement (après le choc) et inscrivant l'adaptation à l'échelle individuelle (Rufat, 2012). La vulnérabilité, en impliquant d'analyser les choix et les dysfonctionnements qui conduisent aux crises, imposait des approches centrées sur la production du risque et correspondait bien aux politiques de solidarité des institutions internationales et d'APD des États-providence (Lallau, 2014). De son côté, la résilience participe d'une philosophie néodarwinienne de « sélection naturelle » avec l'acceptation que les plus vulnérables puissent disparaître au cours d'une catastrophe pour que les autres, les résilients, puissent en tirer les leçons et s'adapter (*Ibid.*). La vision simpliste attribuant une connotation positive à la résilience et négative à la vulnérabilité n'est donc pas aussi anodine que cela (Rufat, 2012) ; on peut y voir une volonté de contourner la vulnérabilité sociale, un concept né d'une critique radicale des modèles de développement, pour entériner une forme de *statu quo* en se ralliant aux modèles de la théorie néolibérale et à leur façon de concevoir le développement (PNUD, 2004). La vision de la résilience, promue par les organismes internationaux et par les États au travers des négociations qu'ils conduisent sous l'égide de l'UNISDR, ne participe pas tant d'une critique des approches dites *top-down* technocratiques que d'un nouvel avatar néolibéral (Reid, 2012) de promotion de l'auto-organisation des collectivités et des populations sans État (Robert, 2012) qui les gouverne néanmoins à distance. Dans la mesure où la résilience renvoie à la capacité d'adaptation à une situation de crise censée reposer sur des groupes ou des individus plutôt que sur un système général ou une institution (*Ibid.*), n'entérine-t-elle pas, au-delà d'une certaine reconnaissance de l'impuissance (assumée) de l'État face aux risques et aux crises, une tentative d'instrumentalisation de celle-ci à leur unique avantage ? La volonté de renforcer la mise en œuvre opérationnelle de la résilience par « *des actions qui permettent aux nations et aux collectivités de supporter les préjudices, d'en minimiser les impacts et de rebondir* » (UNISDR, 2013) qui a animée l'adoption du CAS peut le faire redouter. Le recentrage des priorités d'action du CAS pour l'après 2015 sur des politiques publiques spécifiques et stratégiques afin « *d'aiguiser l'instrument, de définir les responsabilités, de renforcer la responsabilisation et de faciliter le suivi* » (*Ibid.*, p. 8), en le complétant par des objectifs et indicateurs chiffrés très vagues, peut comporter des risques éthiques et politiques (Djament-Tran *et al.*, 2012). La base sur laquelle le CAS s'est élaboré pour les quinze ans à venir est fort susceptible d'aller à l'encontre des trajectoires de développement durable requérant plus de solidarité à l'égard du sort des plus démunis et des plus vulnérables et davantage d'équité et de responsabilité envers les générations futures.

BIBLIOGRAPHIE

Calla S., 2013, « Sandrine Revet et Julien Langumier (dir.), *Le gouvernement des catastrophes* », *Lectures*, Les comptes rendus, mis en ligne le 25 octobre 2013, http://lectures.revues.org/12523, consulté le 26 août 2015.

Callon M., 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, n° 9, p. 63-73.

CESE, 2014, *Le cadre d'action de Hyogo post-2015 : gérer les risques pour parvenir à la résilience,* Avis du Comité économique et social européen, REX/407, COM (2014)216 final.

Djament-Tran G., Le Blanc A., Lhomme S., Reghezza-Zitt M., Rufat S., 2012, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on essaye de lui faire dire », mars, hal-00679293, version 1-15, Mars 2012.

Dupuy J.-P., 2004, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain,* Paris, Seuil.

Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, vol. 11, p. 96-111.

Ewald F., 1986, *L'État-providence*, Paris, Grasset.

Foucault M., 1994, « La "gouvernementalité" », in Foucault M., *Dits et Écrits III*, Paris, Gallimard/ Seuil, p. 635-657.

Gagnol L., Soubeyran O., 2012, « S'adapter à l'adaptation : la condition sahélienne à l'épreuve de la rhétorique internationale du changement climatique », *Géographie et cultures*, n° 81, printemps, p. 109-123.

Gaillard J.C., 2007, « De l'origine des catastrophes : phénomènes extrêmes ou âpreté du quotidien ? », *Natures Sciences Sociétés*, volume 15, n° 1, p. 44-47.

GIEC, 2011, *Rapport spécial sur la gestion des risques d'événements extrêmes et de catastrophes en vue d'une meilleure adaptation aux changements climatiques, Résumé à l'intention des décideurs*, Genève, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, novembre, http:// preventionweb.net/ go/24327

Gilbert C., 2013, « De l'affrontement des risques à la résilience. Une approche politique de la prévention », *Communication & langages*, publié en ligne le 12 juillet 2013, http://www.necplus.eu/ abstract_S0336150013012040, p. 65-78.

Gray P.C.R., Wiedermann P.M., 1997, "Risk and Sustainability: Mutual Lessons from Approaches to the Use of Indicators (Second Edition)".

Gunderson L.H., Holling C.S. (ed.), 2002, *Panarchy: Understanding transformations in Human and Natural Systems*, Washington and London, Island Press.

Holling C.S., 1996, *Engineering Resilience Versus Ecological Resilience, Engineering Within Ecological Constraints*, Washington DC, P.C. Schulze, National Academy Press.

Hours B., 2005, « L'idéologie sécuritaire : De la gestion des risques à la préparation aux désastres », *L'Homme et la société,* volume 1, n° 155, p. 13-27.

Lallau B., 2014, « La résilience contre la faim ? Enjeux d'une institutionnalisation et perspectives d'une opérationnalisation », Congrès de l'AFEP 2014, Session ouverte « Économie politique de la

résilience : Énième avatar du néolibéralisme ou instrument de démocratie participative ? », ENS Cachan, 2-4 juillet.

Manyena S.B., O'Brien G., O'Keefe P., Rose J., 2011, "Disaster resilience : a bounce back or bounce forward ability ?", *Local Environment*, volume 16, n° 5, p. 417-424, http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2011.583049

Mitchell A., 2013, "Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice", *OECD Development Co-operation Working Papers*, n° 13, December, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4cxcbp-en

Mitchell T., van Aalst M., 2008, *Convergence of Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation.* A Review for UK Department for International Development (DFID), www.preventionweb.net/files/7853_ConvergenceofDRRandCCA1.pdf

Mitchell T., Wilkinson E., 2012, *Disaster risk management in post-2015 policy frameworks: Forging a more resilient future*, Briefing Paper, n° 75, Overseas Development Institute, june.

Nations unies, 1989, *Décennie internationale pour la prévention des catastrophes*, Rapport, New York,.

Nations unies, 1994, « Stratégie et plan d'action de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets », *Rapport de la Conférence Mondiale sur la Prévention des catastrophes naturelles,* Yokohama, Japon, 23-27 mai 1994*,* New York/Genève, Nations unies.

Nations unies, 2001, *Cadre d'action pour l'application de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes* (SIPC), Rapport, New York, Équipe spéciale interinstitutions pour la prévention des catastrophes, juin.

Nations unies, 2002, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg (Afrique du Sud), Rapport, 26 août-4 septembre 2002, New York, Nations unies, A/CONF.199/20**.

Perrings C., 2006, "Resilience and sustainable development", *Environment and Development Economics*, n° 11, p. 417-427.

PNUD, 2004, *La réduction des risques de catastrophes. Un défi pour le développement*, Rapport mondial, New York, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Bureau pour la prévention des crises et le relèvement.

Quenault B., 2013a, « Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique », *EchoGéo*, volume 24, numéro spécial « Politiques et pratiques de la résilience », http://echogeo.revues.org/13403

Quenault B., 2013b, « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 13, numéro 3, décembre 2013, https://vertigo.revues.org/14510

Quenault B., 2014, « La résurgence/convergence du triptyque catastrophe-résilience-adaptation pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques », *Développement Durable & Territoires*, volume 5, n° 3, décembre 2014, http://developpementdurable.revues.org/10683

Quenault B., 2015, « La résilience comme injonction politique post-Xynthia. » *EspacesTemps.net,* Travaux (*peer review*), mis en ligne le 26 mai 2015, http://www.espacestemps.net/articles/la-resilience-comme-injonction-politique-post-xynthia/

Reid J., 2012, "The Neoliberal Subject: Resilience and the Art of Living Dangerously", *Revista Pléyade*, n° 10, Julio-Diciembre, p. 143-165.

Revet S., 2009, « Vivre dans un monde plus sûr. Catastrophes "naturelles" et sécurité "globale" », *Culture et conflits*, vol. 75, n° 3, p. 33-51.

Revet S., 2011, « Injonctions contradictoires. La gestion internationale des catastrophes naturelles : entre vulnérabilité et résilience », Séminaire Résilience Urbaine, ENS Ulm, février, http://www.geographie.ens.fr/Compte-rendus-de-seances-2010-2011.html

Revet S., Langumier J. (dir.), 2013, *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales ».

Robert J., 2012, *Pour une géographie de la gestion de crise : de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université de Grenoble.

Rufat S., 2012, « Existe-t-il une mauvaise résilience ? », *in* Djament-Tran G., Reghezza-Zitt M., *Résiliences urbaines : Les villes face aux catastrophes*, Paris, Éditions Le Manuscrit, coll. Fronts pionniers, p. 195-241.

Tierney K., Bruneau M., 2007, *Conceptualizing and Measuring Resilience : A Key to Disaster Loss Reduction*, TR News 250.

UNGA, 2012, "Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing", UN Secretary General's *High-level Panel on Global Sustainability Report,* UN General Assembly 66th session, 1st march, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/700

UNISDR, 2004, *Living With Risk : A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, vol. II, annexe 1, « Terminology : Basic terms of disaster risk reduction », New York, United Nations/International Strategy for Disasters Reduction (Édition préliminaire, Genève, 2002).

UNISDR, 2005, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes,* New York, United Nations/International Strategy for Disasters Reduction, A/CONF.206/6.

UNISDR, 2009, *Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe*, Genève, Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies, mai, http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf

UNISDR, 2013, *Éléments à prendre en considération dans le cadre post-2015 pour la réduction des risques de catastrophe*, 17 décembre, Genève, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

UNISDR, 2015a, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 18 March, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), A/CONF.224/CRP.1.

UNISDR, 2015b, *Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR 2015)*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Geneva, Switzerland, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

Walker J., Cooper M., 2011, "Genealogies of resilience : from systems ecology to the political economy of crisis adaptation", *Security Dialogue*, vol. 42, p. 143-160.

NOTES

1. Employée à l'origine dans une acception étroite de capacité de « rebond » *ex post* suite à des chocs majeocurs, la résilience s'entend désormais comme une capacité d'adaptation généralisée susceptible d'être « construite » *ex ante* afin d'atténuer les impacts néfastes pour la société et

l'environnement de perturbations brusques ou lentes liées à des aléas de toute sorte (Quenault, 2013b).

2. Sauf pour les intitulés des conférences et des cadres d'action de l'UNISDR traduits par « prévention des risques de catastrophe » (PRC) par le Ministère français du développement durable (MEEDDAT), dans cet article, nous retenons l'expression « réduction des risques de catastrophe » (RRC), qui englobe la PRC et « colle » mieux à la terminologie anglo-saxonne ; la RRC s'entend comme « *un objectif politique d'anticipation des risques de catastrophe, de réduction de l'exposition, des vulnérabilités ou des aléas existants et de renforcement de la résilience* » (UNISDR, 2015b, p. 283).

3. Il s'agit de la Conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement en juillet 2015, de la Conférence de New York en septembre 2015 en vue de l'adoption des Objectifs pour le Développement Durable (ODD), et de la 21e Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) à Paris en décembre 2015.

4. Le comité préparatoire, qui s'est réuni à trois reprises, a remis lors de sa 2e session en 2014 un avant-projet intitulé *Pre-zero draft of the post-2015 framework for disaster risk reduction*, dont le contenu était bien plus ambitieux que le texte voté à Sendai. http://www.wcdrr.org/uploads/1419082.pdf.

5. À la suite d'une recommandation majeure à l'issue de la DIPCN, la SIPC a abandonné l'adjectif « naturelles » accolé après le terme « catastrophes », en reconnaissance de leur caractère anthropique.

6. Les mesures structurelles désignent « *Toute construction physique visant à réduire ou à éviter les impacts éventuels des aléas, ou l'application de mesures d'ingénierie pour assurer des structures ou systèmes résistants et résilients aux aléas* » (UNISDR, 2009, p. 21).

7. « *La gestion des catastrophes ou gestion de l'urgence désigne l'ensemble des mesures (préparation et planification d'urgence, plans de maintien de l'activité, alerte précoce, moyens d'intervention et redressement immédiat) qui permettent de faire face lorsqu'une catastrophe est imminente ou s'est produite* (UNISDR, 2015b, p. 285) ».

8. Aux aléas climatiques de nature hydrométéorologique (inondations, tempêtes, raz de marée, etc.) s'ajoutent d'autres aléas de nature géologique (tremblements de terre, glissements de terrains, tsunamis, etc.).

9. Préoccupation de second plan considérée du ressort des spécialistes de la sécurité civile, la problématique de la préparation était traitée dans la DIPCN puis dans la « Stratégie de Yokohama » (1994) en dehors de la sphère scientifique et politique de façon très partielle et très technique (à travers la mention des systèmes d'alerte rapide ou précoce) (Robert, 2012).

10. La 4e priorité d'action du CAH consistant à « réduire les facteurs de risque sous-jacents » est celle qui a le moins progressé (parmi les 5 retenues) (CESE, 2014) ; vu le contenu du CAS, on peut craindre qu'il en ira de même lorsque sonnera l'heure de son bilan.

11. Nombre de pays en développement sont très vulnérables et, parmi eux, tout particulièrement les petits États insulaires, comme l'a illustré le cyclone tropical Pam qui a dévasté le Vanuatu, les Tuvalu et les Kiribati les 12 et 13 mars 2015 en pleine conférence de Sendai.

12. À l'échelle mondiale, les « petites » catastrophes, caractéristiques d'un risque extensif, sont pourtant les plus fréquentes, et celles qui occasionnent le plus grand nombre de pertes humaines et économiques (CESE, 2014).

13. Les mesures non structurelles s'entendent comme suit : « *Toute mesure ne comportant pas de construction qui utilise les connaissances et la pratique visant à réduire les risques et les impacts, en particulier par le biais de politiques et de lois, par la sensibilisation du public, la formation et l'éducation* » (UNISDR, 2009, p. 21).

14. Dans la définition des catastrophes, en plus du seuil de 10 morts et de 100 blessés, le recours à l'aide extérieure est repris comme 3e critère par le CRED (Centre de Recherche et d'Épidémiologie des Désastres).

RÉSUMÉS

Depuis l'adoption du Cadre d'action de Hyōgo 2005-2015, la résilience, présentée comme une dimension incontournable des trajectoires de développement durable, irrigue la plupart des discours onusiens sur la réduction des risques de catastrophes (RRC). La référence discursive croissante à la résilience, placée au cœur du Cadre d'action de Sendai 2015-2030 pour la RRC, tend à l'ériger en nouvelle injonction politique normative des organisations internationales et des États conduisant à renouveler la problématique de l'adaptation et à focaliser les actions de RRC sur la préparation à l'urgence. La résilience risque ainsi d'être instrumentalisée au profit d'un projet néolibéral de société pouvant conduire à stigmatiser les collectivités et les populations les plus vulnérables à contresens des objectifs de solidarité collective du développement durable.

Since the adoption of the Hyōgo Framework for Action 2005-2015, resilience irrigates most of the United Nations discourses about disaster risk reduction (DRR) and is presented as an essential dimension of sustainable development pathways. The growing discursive reference to resilience, placed at the core of the Sendai Framework for Action 2015-2030 for DRR, tends to promote this concept as a new normative political injunction of international organisations and States leading to a renewal of the adaptation problematic and to focus DRR actions on emergency preparedness. Indeed, resilience could be exploited at the benefice of a neoliberal project of society susceptible to lead to a stigmatisation of most vulnerable communities and people in the opposite direction of collective solidarity aims implied by sustainable development.

INDEX

Mots-clés : vulnérabilité, résilience, prévention des risques de catastrophes, adaptation au changement climatique, développement durable
Keywords : vulnerability, resilience, disaster risk reduction, adaptation to climate change, sustainable development

AUTEUR

BÉATRICE QUENAULT

Béatrice Quenault, maître de conférences en économie, mène ses recherches au sein du laboratoire ESO sur les questions d'aménagement et de développement territorial durable et de résilience/adaptation urbaine aux risques et au changement climatique,
beatrice.quenault@uhb.fr