

Résilience et fabrique territoriale des risques Perspectives croisées à partir de trois programmes de recherche

AUTEUR-E-S

Julien REBOTIER, LISST (France)
Frédéric GRELOT, G-EAU (France)
Mathilde GRALEPOIS, CITERES (France)
Stéphanie DEFOSSEZ, GRED (France)

RÉSUMÉ

À mesure que les perspectives environnementales et climatiques viennent percuter la question des risques d'inondation, de nouvelles notions s'ajoutent aux concepts pour prévenir et gérer les risques : préparation, vulnérabilité, développement durable, adaptation puis, aujourd'hui, résilience. La poursuite du développement territorial face à l'exposition aux risques pose toujours question, voire suscite des tensions sur les territoires. La notion de résilience ne semble pas résoudre les contradictions territoriales entre usage et règle, développement et prévention, national et local. Si le concept fait fureur, la résilience n'offre pas les réponses escomptées, peut-être même soulève-t-elle de nouvelles ambiguïtés. La communication montre en quoi les écueils et les opportunités que projettent les tentatives d'inscription d'une forme de résilience sur nos terrains d'étude et comment ils permettent de comprendre les enjeux des territoires en développement. Sur la base des premiers résultats produits par trois projets de recherche en cours, nous présenterons plusieurs terrains de recherche français en montrant comment ils interrogent la transformation de la temporalité, de l'action, de la démocratie et de la justice.

MOTS CLÉS

Résilience, développement territorial, risques naturels et technologiques

ABSTRACT

As environmental and climate issues face the question of risks, new paradigms flourish in the field of flood management: preparation, vulnerability, sustainable development, adaptation and today resilience. The ongoing urbanisation and development of places at risk create huge controversies. The concept of resilience does not seem to solve conflicts between land uses and rules, between prevention and development, between national and local regulation. If the concept is a success in the academic field, resilience does not provide the expected answers, and it even seems to raise new ambiguities. The paper shows the problems and opportunities of the implementation of the concept of resilience at local level. It aims to take it as a mean to analyse the evolution of developing spaces in France nowadays. Based on the first results from three research projects, we will present several French case studies showing what they teach us about the transformation of temporality, action, democracy and justice.

KEYWORDS

Resilience, Spatial planning, Natural and industrial risks

INTRODUCTION

En termes de prévention et de gestion des risques naturels, l'action publique – largement pilotée par l'État en France – passe du paradigme du « lutter contre » au « vivre ou faire

avec » au début des années 2000. Contenus par les règles, les pratiques et les discours issus de décennies de doctrine tenant de l'éloignement entre le risque et les enjeux, plusieurs mouvements préconisent tout de même d'apprendre à « habiter les territoires à risques » (November *et al.*, 2011). Même si ce changement résiste encore, quelles sont les premières conséquences ?

Au même moment, d'autres perspectives environnementales viennent percuter la question des risques comme le dérèglement climatique ou la densification pour lutter contre l'étalement urbain. De même, de nouvelles notions s'ajoutent aux mesures et aux perspectives existantes, pour parfois s'y substituer, mais surtout pour s'y compiler. En plus de l'introduction de la vulnérabilité et du développement durable dans les années 1990, l'éventail des notions intégrées à la prévention et la gestion des risques voit apparaître l'adaptation puis la résilience dans les années 2000. Dans une perspective fonctionnelle largement répandue, la résilience désigne « la capacité d'un système à absorber une perturbation, à évoluer, en conservant pourtant les mêmes fonctions, structures et rétroactions » (Walker et Salt, 2006 : 32). Que dire de son apparition dans le vocabulaire des risques et des territoires ? Adaptation et résilience sont-ils des termes aux effets purement théoriques ou provoquent-ils une reconfiguration des arrangements politiques dans les politiques territoriales ?

Les critiques relevant de leur contexte idéologique, de leur portée en prévention des risques, ainsi que de leur instrumentalisation et de leurs articulations entre concurrence, complémentarité ou juxtaposition, sont déjà nombreuses dans la littérature (Bassett et Fogelman, 2013). La résilience, dernière venue, porte également cette multitude d'interprétations et de potentielles applications (Reghezza et Rufat, 2015). Elle est mobilisée dans différents registres, qu'il s'agisse du réchauffement climatique, du changement global, des caractéristiques des phases de récupération après une catastrophe, ou plus largement dans le cadre des risques et de leur gestion. Elle semble proposer un cadre d'analyse, mais aussi d'action, valable pour toutes sortes de perturbations, par exemple elle pourrait s'appliquer aux risques émergents ou hérités. C'est autour des effets produits par les usages discursifs mais aussi pratiques de la notion de résilience en matière de risques naturels au sein des politiques territoriales que porte cette communication.

1. INTERROGER LA RÉILIENCE DES TERRITOIRES : TROIS CONTRATS EN COURS

Dans le sillon du succès de l'idée de résilience, c'est autour de cette notion que le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a lancé un appel à projets de recherche dans le cadre du programme Risque décision territoire en 2013¹. L'appel a saisi la communauté de chercheurs, notamment autour des territoires (« enveloppe de phénomènes physiques », périmètre « de prérogatives et de compétences », espace produit et marque « d'activités sociales ») et de la façon dont ils évoluent et dont ils sont gérés dans le cadre de situations de risque, et celui des multiples conditions de changement dont il retourne. Dans la double perspective de risque et de changement, la résilience se présente comme une façon de négocier, de « faire avec » sur et pour les territoires. En d'autres termes, il s'agit de promouvoir « la résilience des territoires » comme une nouvelle approche conceptuelle mais aussi pratique de la prévention et de la gestion des risques en la couplant à l'étude sélective du fonctionnement des territoires.

1 Risque décision territoire (RDT) est un programme de recherche du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie [disponible sur rdt-risques.fr].

Parmi la dizaine de projets sélectionnés pour la période 2014-2016, trois équipes ont conjugué leurs réflexions autour des risques, des territoires et de la notion de résilience, à partir de leurs perspectives respectives. Dans le but de faire dialoguer leurs premiers résultats à mi-parcours du programme, un séminaire de deux jours s'est tenu à Toulouse en juin 2015, qui a réuni les trois projets suivants :

– PRECIEU s'attache à comprendre les projets d'aménagement en zone inondable à la lumière des changements ayant eu lieu dans les façons de faire la ville et des métiers du projet urbain. Il se centre sur la façon dont les professionnels de la conception et de la construction composent avec l'incertitude de l'occurrence d'un risque d'inondation et des réglementations que la prévention des risques impose à l'urbanisme à Angers, Narbonne et au Havre.

– ACTER traite du devenir des territoires du bassin industriel de Lacq et du massif forestier des Landes dans le contexte de défis énergie et climat très présents, mais aussi de risques hérités et émergents, ne relevant pas nécessairement des dynamiques du milieu naturel (liés à la conjugaison des tempêtes 1999 et 2009, à la fin de l'exploitation commerciale du gaz à Lacq, ou à la constitution ou à la reconnaissance de nouveaux risques du fait de nouvelles activités destinées à « faire » la résilience des territoires).

– L'objectif de RETINA est d'analyser dans quelle mesure les périodes de résolution des désordres faisant suite à une inondation peuvent être des fenêtres d'opportunité pour adapter les territoires à l'occurrence future des inondations. Le projet s'appuie sur une pratique de retour d'expérience à deux niveaux : institutions en charge de la gestion des inondations (collectivités, syndicats, services de l'État) d'une part, et habitants, chefs d'entreprises, d'exploitations agricoles d'autre part, sur deux bassins versants, l'Aude (10) et l'Argens (83).

2. QUATRE AXES DE RECHERCHE EN DEVENIR POUR ANALYSER LA PRODUCTION TERRITORIALE DES RISQUES

Les trois équipes représentent la pluridisciplinarité des études en aménagement des territoires : architecture, géographie, urbanisme, économie... Si chacun des projets concerne des terrains différents et développe des problématiques singulières, certains traits communs émergent de la réflexion sur les risques, les territoires et la résilience. Quatre thématiques ressortent des travaux ; dans chacun des cas, l'analyse des effets des tentatives d'application de la résilience sur des territoires à risques soulèvent une transformation des champs suivants : la temporalité, l'action, la démocratie et la justice.

Les temporalités, les rythmes et les référents temporels en matière de développement territorial placent les actants dans des espaces logiques souvent incompatibles. L'action présente semble souvent commandée par l'enfermement dans un futur aux contours projetés, modélisés, comptabilisés... Or les processus de construction de ces cadres temporels sont rarement explicités, notamment dans les politiques publiques mais aussi dans les reconstitutions de trajectoires territoriales par exemple. Ils sont plus souvent pris comme tels, découverts a posteriori sans revenir sur leurs conditionnements. Les souhaits de mettre en œuvre de la résilience révèle les logiques des choix temporels tant la réflexion qu'elle ouvre nécessite une vision diachronique.

Les écarts entre la prescription des règles, les mises en œuvre et les usages entretiennent un climat de tension autour des risques majeurs depuis les années 1990, voire de controverse territoriale. On pense particulièrement aux tensions engendrées, d'une

part, par les règles à l'échelle nationale notamment en matière d'aménagement du territoire ou de préparation de crise et, d'autre part, les négociations à l'échelle des territoires. La résilience semble porter l'idée d'une gestion des risques adaptée aux différentes configurations des territoires, et non pas l'apposition d'un ensemble normatif. Or, la régulation par l'échelon national des différentes mises en œuvre locales provoque une forme d'ambiguïté, voire un sentiment d'iniquité entre les territoires (urbains/ruraux ; en développement/en déclin ; politiquement identifiées ou sous-estimés, etc.) (Gralepois *et al.*, 2013). Les dernières lois accentuant la décentralisation (GEMAPI², mise en œuvre de la directive inondation...) en matière de risques n'ont pas résolu ces tensions.

De façon concomitante à l'accroissement des incertitudes environnementales, territoriales ou sociales, le travail expert est renforcé et continue de jouir d'une large position d'arbitrage qui persiste à se substituer à l'arène du politique (débat, controverse, délibération, etc.). C'est le périmètre du « domaine public », de ce qui peut être soumis à l'œil citoyen (ou des représentants élus), qui s'en trouve réduit. Si cette situation n'est pas nouvelle (Decrop et Galland, 1998), la résilience invite pourtant à des logiques de préparation ascendante, riveraine, voire communautaire, qui trouve difficilement leur chemin dans une politique publique qui ne parvient pas à s'ouvrir aux administrés.

Les perspectives de justice (« quoi, pour qui ») et de démocratie (« quel commun pour quelles formes de gestion ») se présentent comme des domaines périphériques de la gestion des risques et du développement des territoires. Il semble fondamental de ramener ces notions au cœur des questionnements sur la résilience des territoires. Il n'y a ni fatalité face aux risques, ni vocation des territoires qui justifie de se positionner hors de l'arène du politique. Or la remise à plat des perspectives pour les risques et les territoires « en changement », sous couvert de nécessités techniques, ou d'obligations juridiques, constitue souvent un cercle vicieux qui précipite en définitive d'importantes stabilités.

3. ENJEUX ET STRUCTURE DE LA PRÉSENTATION

Notre communication a pour objectif de proposer un regard transversal aux trois projets réunis à Toulouse en juin 2015 sur les quatre points listés précédemment. Il s'agit de mobiliser les enseignements de nos terrains pour éprouver la portée de la notion de résilience dans le domaine de la gestion des risques et des territoires. La conjugaison des réflexions des trois programmes, à partir d'un questionnement dans les sciences humaines et sociales, contribue en outre à la mise en perspective de la notion de résilience qui semble oblitérer une grande partie de l'horizon de la gestion territoriale du risque. Qu'apporte la résilience à la gestion territorialisée des risques ? Que permet-elle d'original ? Qu'empêche-t-elle de penser, ou de réaliser ?

La présentation sera structurée sur la base des grands points transversaux qui se dégagent de nos recherches et qui correspondent aux quatre éléments de réflexion commune identifiés plus haut. On cherche par là à répondre à la question introduite par l'appel à communications, à savoir s'il est possible de rapporter la notion de résilience aux territoires, dans quelles mesures, avec quels apports et quelles limites. Notre

² La compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) a été introduite par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

perspective ne cherche pas à opérationnaliser la résilience. Elle consiste, à partir d'une problématique de gestion des risques et des territoires, à explorer la portée, les écueils et les opportunités que projettent les tentatives d'inscription d'une forme de résilience sur nos terrains d'étude.

RÉFÉRENCES

- Bassett T., Fogelman C., 2013, "Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature", *Geoforum*, n° 48, pp. 42-53.
- Decrop G., Galland J.-P., 1998, *Prévenir les risques, de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La tour d'Aigues, éd. de l'Aube.
- Erdlenbruch K., Thoyer S., Grelot F., Kast R., Enjolras G., 2009, "Risk-sharing policies in the context of the French Flood Prevention Action Programmes", *Journal of environmental management*, 91(2), pp. 363-369.
- Fainstein S., 2015, "Resilience and Justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1), pp. 157-167.
- Gralepois M., Daluzeau J., Oger C., 2013, « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires », *EchoGéo*, n° 24 [echogeo.revues.org/13445 consulté le 28/01/2016].
- November V., Penelas M., Viot P., 2011, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, PPUR.
- Rebotier J., 2012, "Vulnerability conditions and risk representations in Latin-America: Framing the territorializing urban risk", *Global Environmental Change*, 22(2), pp. 391-398.
- Reghezza M., Rufat S., 2015, *Résiliances. Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, Croydon, ISTE Editions.
- Walker J., Cooper M., 2011, "Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation", *Security Dialogue*, 2(42), pp. 143-160.
- Walker B., Salt D., 2006, *Resilience thinking. Sustaining ecosystems and people in a changing world*, Washington, Island Press.

LES AUTEUR-E-S

Julien Rebotier

LISST
Université Toulouse Jean Jaurès
julien.rebotier@cnr.fr

Frédéric Grelot

G-EAU
IRSTEA Montpellier
frederic.grelot@irstea.fr

Mathilde Gralepois

CITERES
Université de Tours
mathilde.gralepois@univ-tours.fr

Stéphanie Defossez

GREDD
stephanie.defossez@univ-montp3.fr