



HAL
open science

Quel rôle pour les institutions dans la résilience ?

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. Quel rôle pour les institutions dans la résilience? : Une interprétation à travers le cas de Caracas. Construire la résilience des territoires (IRD - UCV), Oct 2007, Valparaiso, Chili. halshs-00289889

HAL Id: halshs-00289889

<https://shs.hal.science/halshs-00289889>

Submitted on 23 Jun 2008

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.

Quel rôle pour les institutions dans la résilience ?

Une interprétation à travers le cas de Caracas

¿Que papel desempeñan las instituciones en la resiliencia?

Una interpretación basada en el caso de Caracas

Some impacts of institutions on resilience

An outlook from the case study of Caracas

Julien REBOTIER
IHEAL – CREDAL
28 rue Saint Guillaume
75007 Paris
jrebotier@hotmail.com



Résumé

La résilience territoriale correspond à la capacité d'un système socio spatial à récupérer d'une perturbation et à diminuer les impacts attendus lors d'une perturbation ultérieure, notamment grâce à l'apprentissage et à l'intégration du retour d'expérience dans les caractéristiques du système. Parallèlement, on considère les institutions comme l'ensemble des structures politiques établies par la Constitution, les lois, les règlements et les coutumes. Ces dernières peuvent intervenir dans la promotion de la résilience territoriale par le biais, entre autre, du découpage politico territorial, des services de sécurité locaux ou du cadre législatif qui préside à la gestion des risques. C'est de ces différents aspects des institutions publiques que traite l'étude de cas menée sur Caracas. L'examen de ces trois catégories d'institution semble plutôt indiquer qu'elles entravent la résilience de la capitale vénézuélienne, du fait de la fragmentation territoriale et politique, de la polarisation conjoncturelle, ainsi que de dysfonctionnements chroniques. Cependant, la faiblesse institutionnelle mise en avant n'est pas irrémédiable. Elle est le résultat de politiques publiques et d'un contexte social à prendre en compte, et qui s'inscrivent avec plus ou moins de prégnance dans le temps. Ainsi, si des institutions « efficaces » sont nécessaires à la résilience de Caracas, elles ne sont certes pas suffisantes, mais n'en sont pas non plus l'obstacle fondamentale dans la mesure où elles relèvent de principes généraux de gestion territoriale telle qu'elle est pratiquée à Caracas.

Mots-Clés : Résilience, institutions, fragmentation, polarisation, politiques publiques, Caracas

Resumen

La resiliencia territorial corresponde a la capacidad que tiene un sistema socio espacial para recuperar después de una perturbación y para disminuir los impactos esperados después de la siguiente perturbación, en particular gracias al aprendizaje y al aprovechamiento del retorno de experiencia. Paralelamente, se consideran las instituciones como el conjunto de las estructuras políticas establecidas por la Constitución, las leyes, los reglamentos y las costumbres. Dichas instituciones pueden intervenir en la promoción de la resiliencia territorial mediante las divisiones político-territoriales, los servicios locales de seguridad o el corpus legislativo que enmarca la gestión de riesgo. El presente estudio de caso sobre Caracas trata de aquellos diferentes aspectos de las instituciones públicas. El examen de las tres categorías de institución parece indicar más bien que entorpecen la resiliencia de la capital venezolana, debido a la fragmentación territorial y política, a la polarización coyuntural, así como a las dificultades de funcionamiento crónicas. Sin embargo, la debilidad institucional aparente no es el último reto, insuperable, sino más bien el resultado de políticas públicas y de un contexto social que hay que tomar en cuenta, y que se inscriben en el transcurso del tiempo con más o menos fuerza. De ahí, bien pueden ser necesarias instituciones “eficientes” para lograr la resiliencia de Caracas aunque no sea suficiente, no constituyen obstáculos fundamentales ya que son la consecuencia de principios generales de la gestión territorial que se suele llevar adelante en Caracas.

Palabras claves: Resiliencia, instituciones, fragmentación, polarización, políticas públicas, Caracas

Abstract

Territorial resilience corresponds to the ability of a socio spatial system to recover after a perturbation, and to reduce the impacts of a later perturbation, basically thanks to learning from experiences. Moreover, institutions are defined as a set of political structures established by Constitution, laws, rules and customs. Such institutions can improve territorial resilience through politico-territorial settings, local security services, or thanks to a legal framework which define the rules of risk management. The case study of Caracas here presented deals with such aspects of public institutions. The exam of these three categories of institutions mostly shows they restrain the resilience of Venezuelan capital, because of both territorial and political fragmentation, temporary polarization, and recurrent dysfunctions. Nevertheless, the so-denounced institutional weakness is not unsolvable. Actually, it is the result of the combination of both public policies and social context which are important to take into

account, and which develop their influence through time on public institutions. As a consequence, “efficient” institutions are necessary to accomplish the resilience of Caracas, but they are not sufficient to do so. In any case, they are not a fundamental impediment in so far as they belong to general principles of territorial management followed in the city.

Key words: Resilience, institutions, fragmentation, polarization, public policies, Caracas

Introduction

La question de la gestion du risque gagne en notoriété dans le milieu de la recherche comme dans celui des gestionnaires du territoire et des politiques. La question du risque urbain est le corollaire de deux dynamiques qui se rencontrent : la préoccupation pour la sécurité et l’intensification de l’urbanisation à l’échelle de la planète. Après des réponses d’ordre plutôt technique, les solutions s’orientent dorénavant vers les aspects sociaux et la prise en compte de la vulnérabilité. Les politiques de gestion de risque ne cherchent pas simplement à éviter les impacts des perturbations mais à les minimiser, par le biais de différents mécanismes (éducation, préparation, régulation, entraînements...) visant tous à diminuer la vulnérabilité des systèmes socio spatiaux. Dans ce contexte, la recherche investit le champ de la vulnérabilité et de la résilience pour améliorer la gestion des risques.

Dans le cas de la ville de Caracas, on prête une attention particulière aux modalités d’application des politiques publiques de gestion des risques dans le territoire de la capitale vénézuélienne. Si la capacité de résilience compte parmi les recours à valoriser afin de minimiser la vulnérabilité du système socio spatial urbain, il est fondamental de souligner la capacité des acteurs publics à mettre en œuvre des politiques de gestion des risques efficaces. En plus de s’interroger sur les différentes formes que peut prendre la résilience du territoire de Caracas face à une perturbation, il est important d’analyser ses possibilités d’application et ses principaux obstacles. La capacité de gestion territoriale dans la capitale vénézuélienne passe par l’efficacité des institutions publiques liées à la ville. De ce maillon « pratique » dépend pour beaucoup l’efficacité d’une gestion territoriale visant à adopter une posture résiliente.

Si les acteurs publics ne sont pas les seuls à intervenir sur le territoire, ce sont néanmoins eux, prépondérant dans le cas de Caracas et de la gestion des risques urbains, qui occuperont l’essentiel de cette communication. A la lumière de cette étude de cas, on se demandera dans quelle mesure les aspects institutionnels liés à la gestion territoriale interviennent dans la capacité de résilience du territoire urbain de la capitale vénézuélienne. Une première partie permettra de fixer certaines notions telles que la résilience, la vulnérabilité ou les institutions publiques dont il sera question dans le cadre d’une ville capitale d’Etat aux prises à de

nombreux risques urbains. L'examen de la gestion territoriale à travers trois de ses aspects institutionnels fera l'objet de la partie suivante, avant de donner une lecture du lien entre institutions et résilience en s'appuyant sur les notions de fragmentation ou de durabilité.

A- Caracas et le risque urbain, une capitale exposée en recherche de solutions

1- Caracas : une capitale à risque

Débordant de tous cotés d'un fond de vallée encaissé, à quelques kilomètres à vol d'oiseau de la mer des Caraïbes au Nord, traversée par une série de failles géologiques et de torrents dévalant notamment les pentes de l'Avila, seule véritable rempart à la progression du bâti séparant la ville de la mer, la ville de Caracas est manifestement exposée à une série de perturbations d'origines naturelles. Qu'il s'agisse de séismes, d'inondations ou de glissements de terrain chroniques, l'environnement de la capitale combiné à un développement de la ville qui n'a jamais véritablement considéré le risque comme une limite, offrent une série conséquente de situations dangereuses.

La capitale vénézuélienne compte aujourd'hui entre 2,1 et plus de 4,5 millions d'habitants selon que l'on considère la ville de Caracas – Municipale Libertador, District Capital : 2,1 millions ; le District Métropolitains – issu d'une loi de 2002 et regroupant 5 municipes : 3,2 millions ; la population agglomérée : près de 3,5 millions ; ou la région métropolitaine de Caracas – composée de 17 municipes : plus de 4,7 millions d'habitants. L'accroissement et la concentration de population urbaine ont grandement contribué à augmenter les conditions de vulnérabilités. Loin de pouvoir réaliser un examen systématique des situations de risque avérées ou des catastrophes ou accidents déjà survenus, on rappellera simplement l'occurrence récente de deux événements majeurs, d'origine différente, sur le territoire urbain pour se convaincre des risques auxquels est confrontée la ville.

En décembre 1999, un fort épisode pluvieux ravage près de 50 kilomètres de côte dans l'Etat de Vargas, au Nord de Caracas. De fortes précipitations s'abattent aussi sur le versant sud de la cordillère de l'Avila, causant quelques victimes et dégâts dans le municipe Libertador, notamment dans le *barrio* La Trilla, sur le torrent Catuche. Connu sous le nom de « *La Tragedia* », cette catastrophe est une des plus importante pour le pays, et compte parmi les plus importantes du continent (d'après la consultation de la base de données EM-DAT¹).

Dans le registre des risques socio politiques, la capitale du Venezuela concentre la conflictualité sociale et politique des premières années consécutives à l'arrivée du président

¹ Requête portant sur « toutes les années », « Amérique du sud » et « catastrophe d'origine hydrométéorologique ». Source : EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain - Brussels - Belgium

Chavez au pouvoir. Théâtre récurrent des manifestations partisans, c'est à Caracas que l'épisode du coup d'Etat d'avril 2002 est le plus meurtrier, dans la confrontation entre les membres de deux manifestations opposées. Plusieurs dizaines de morts par balle autour du palais présidentiel pour un coup d'état qui aura tenu deux jours. La capitale, siège de la représentation de nombreux pouvoirs locaux et nationaux, est aussi fortement perturbée de façon plus chronique en terme de violence urbaine, d'agression ou d'homicide, depuis la faillite du modèle de développement national dans les années 1980.

Il n'est pas question ici de revenir sur les différents facteurs qui président à la production de ces situations de risque urbain divers dont, on peut le constater, les éléments perturbateurs relèvent aussi bien de dynamiques endogènes qu'exogènes au système socio spatial. Cet état de fait permet néanmoins de poser le cadre général de l'action publique pour la gestion des risques dans la capitale vénézuélienne.

2- La résilience en question dans le cadre du risque urbain

Lorsque l'on parle de risque urbain, on considère de manière générale l'ensemble des perturbations qui peuvent entraver le fonctionnement du système socio spatial de la capitale vénézuélienne. Il peut s'agir de risque dit « naturels », comme de risques industriels, socio politiques... selon les classifications. L'aléa est la perturbation qui peut constituer une entrave au fonctionnement de la ville. Il peut être exogène (provenir de l'environnement du système socio spatial), endogène (lorsqu'il est inhérent au fonctionnement du système) ou le plus souvent une combinaison des deux origines. Afin de situer la résilience dans le modèle global du risque urbain, il faut en souligner quelques éléments et insister sur les vulnérabilités.

Face à une perturbation, la ville présente un certain degré d'exposition des biens et des personnes, que certains qualifient de vulnérabilité biophysique (Cutter, 2006). On peut s'y intéresser en essayant de dégager l'endommagement potentiel que devrait subir la ville en tenant compte de ses particularités et dans le cadre d'une perturbation spécifique. Face à cet état de fait, la société concernée par le risque développe une capacité de réponse qui contribue à définir la vulnérabilité sociale. Celle-ci désigne la capacité d'absorber une perturbation à travers nombre de recours tels les comportements individuels, la réponse communautaire, l'organisation des secours (etc.) dont dispose la société pour modifier l'endommagement de manière positive. L'attention attribuée à l'étude de la vulnérabilité dans l'étude du risque traduit une préoccupation à l'égard de facteurs sociaux et du fonctionnement du système socio spatial dans la production des situations de risques (Fabiani et Theys, 1987 ; Wisner *et ali.*, 2004 ; Dauphiné et Provitolo, 2007). Dans cette perspective, la résilience désigne une

approche moins technique et plus sociale (Dauphiné et Provitolo, 2007), et vient compléter l'approche de la vulnérabilité sociale.

En termes systémiques, la résilience de Caracas désigne, dans notre propos, deux types de capacité du système socio spatial :

- La capacité du système à dépasser une perturbation et récupérer un équilibre dynamique qui caractérisait la ville avant l'occurrence de cette perturbation, dans le cadre d'un fonctionnement « normal ». Elle permet à un « système [de] se maintenir, à travers des périodes plus ou moins perturbées » (Aschan Leygonie, 2000 : 65).
- La capacité d'intégrer des changements à la suite de la perturbation sans changer de constitution qualitative. C'est l'intégration d'évolutions qui constitue l'originalité de la résilience. En effet, au terme d'un comportement résistant, la vulnérabilité sociale reste inchangée. Le retour d'expérience fournit donc la « valeur ajoutée » de la capacité de résilience en la distinguant de la simple capacité de résistance et permet de diminuer les conditions de vulnérabilité futures.

Ainsi, on peut suivre Holling pour qui la résilience est « la capacité d'un système à pouvoir intégrer dans son fonctionnement une perturbation, sans pour autant changer de structure qualitative » (Holling, 1973), qui peut avoir pour conséquence immédiate de considérer que « la résilience s'intéresse fondamentalement à la capacité d'un système à supporter une perturbation, voire à l'intégrer dans son fonctionnement » (Aschan Leygonie, 2000 : 76). De fait, le « retour » à l'équilibre après la perturbation n'est pas forcément le retour « au même », mais ne doit pas impliquer de nouvelle systémogénèse.

A la lumière de cette définition de la résilience, on prend en compte deux temporalités différentes :

- Une temporalité « intra-cycle » relative au processus de récupération d'un équilibre dynamique à la suite d'une perturbation.
- Une temporalité « inter-cycle » relative à la capacité d'apprentissage et à l'intégration de l'expérience afin de minorer la vulnérabilité du système socio spatial entre deux situations de risque séparées dans le temps.

Dans la terminologie de Dauphiné et Provitolo, la résilience implique une modification du plan de phase, de façon à ce que le système soit moins vulnérable, en gardant le même attracteur (Dauphiné et Provitolo, 2007).

Pour appuyer la capacité de résilience à l'échelle de la ville de Caracas, dans un pays à la tradition centralisatrice et d'Etat interventionniste, les acteurs publics jouent un rôle fondamental. S'il ne s'agit pas là des seuls acteurs nécessaires à la résilience territoriale (on

peut penser aux acteurs privés, aux individus, aux communautés, aux institutions internationales et ONG, etc.), ils nous semblent suffisamment importants dans la gestion des risques au Venezuela en ce début de XXI^e siècle pour occuper dans l'immédiat l'essentiel de la réflexion, notamment à travers leurs institutions.

3- Quelques aspects institutionnels dans la gestion des risques urbains

Les institutions peuvent recouvrir plusieurs réalités selon le point de vue adopté. Dans la perspective du droit international, elles désignent l'ensemble des structures politiques établies par la Constitution, les lois, les règlements et les coutumes. Dans une perspective sociologique en revanche, les institutions désignent l'ensemble des structures – ou des relations – sociales qui s'inscrivent dans le temps et qui sont reconnues par tous.

On adoptera ici le point de vue du droit international. Les institutions telles qu'on les envisage encadrent les actions, les pratiques et les comportements des différents acteurs qui interviennent sur le territoire urbain de Caracas. L'étude porte sur les institutions liées aux politiques et acteurs publics. Trois catégories d'institution, de nature différente, mais liées à la dimension territoriale de la capitale vénézuélienne, occupent notre propos :

- Le découpage politico territorial afférant à la ville de Caracas en vue de son administration, de sa gestion et de sa représentation politique, fait l'objet de la première catégorie d'institution. Se pencher sur l'envergure du contrôle territorial dont disposent les pouvoirs publics permet d'observer leur capacité d'action et de mettre en avant la série d'acteurs à coordonner pour mener à bien l'action publique. On pourra aussi comparer les échelles du découpage et des risques qui se présentent.
- Les organismes de maintien de l'ordre intervenant sur la capitale sont nombreux, obéissent à des juridictions différentes et bien souvent aussi à des élus différents. Si la résilience des territoires est la capacité pour un système socio spatial de dépasser et d'intégrer une perturbation, les dispositifs de protection ou de secours doivent rentrer en considération dans l'analyse. Ainsi, la gestion d'une crise socio politique à Caracas occupent la seconde catégorie d'institutions étudiée.
- Le cadre législatif et réglementaire, enfin, est promu par les pouvoirs élus et encadre l'action publique – mais aussi privée. Il permet notamment de fixer les normes institutionnelles de la gestion des risques à Caracas en distribuant fonctions et responsabilités, d'établir des règles d'urbanisme, de déterminer des procédures...

Les politiques publiques sont élaborées, révisées, promues, appliquées..., etc. à travers ces institutions. D'après la définition de la résilience, elles ont deux fonctions dans le cadre de la résilience du territoire urbain :

- D'une part, elles peuvent jouer sur la vitesse, l'efficacité, la nature... du processus de récupération.
- D'autre part, elles peuvent participer du retour d'expérience, de l'apprentissage du système socio spatial de manière à diminuer les impacts de la perturbation – et donc le rendre moins vulnérable.

Ainsi, pour rendre compte du bilan des institutions relatif à ces deux fonctions, on peut se reporter à une série de critères tels que l'auto organisation, la capacité d'apprentissage, l'existence de diversité... censés favoriser la résilience, ainsi que sur l'excès de centralisation ou de pouvoir, censés l'entraver (Dauphiné et Provitolo, 2007). Ces critères restent indicatifs, et il reste à savoir, par exemple, jusqu'à quel point la diversité des pouvoirs ou des décisions peut servir une bonne récupération du système ou une gestion de crise efficace. Ce sont néanmoins de tels critères qui serviront de repères à l'évaluation du rôle des institutions liées à l'action publique dans la résilience territoriale à Caracas.

B- La capacité de réponse institutionnelle en question

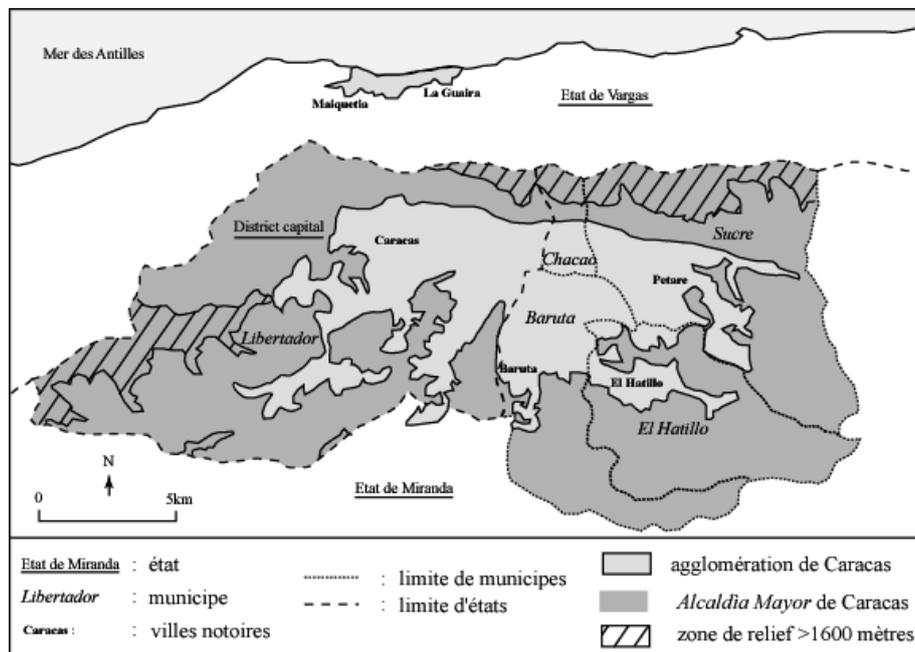
1- Division politico territoriale de Caracas

Sans remonter jusqu'à la période coloniale, on peut se pencher sur la figure du « District Fédéral » en vigueur jusque dans les années 1990. Bien qu'elle apparaisse dans la constitution de 1864 qui établit le modèle fédéral de l'Etat Vénézuélien, il faut attendre un décret présidentiel daté du 27 mai 1879, sous le mandat de Guzmán Blanco, pour constater l'institution d'un nouveau découpage politico territorial fort ainsi que l'attribution de fonctions et pouvoirs dans la capitale vénézuélienne. A l'origine constitué des départements de Caracas, Maiquetia et La Guaira (deux départements littoraux), sa composition territoriale évolue au fil du temps, tantôt s'accroît, tantôt se rétracte. Il en va de même du régime de gestion qui consiste pour l'essentiel en un exécutif fort, dirigé par un gouverneur nommé par le Président. Cet exécutif, est cependant tempéré à partir de la constitution de 1896 par « un », puis « des » organes législatifs composés de députés ou de conseils départementaux qui interviennent sur les domaines qui ne relèvent pas des prérogatives de l'exécutif national. Dans une tension constante entre la concentration du pouvoir sur la capitale au sein de l'exécutif nationale et la constitution de pouvoirs locaux émergents, ce sont les tendances centralisatrices qui vont l'emporter pendant plus d'un siècle, jusqu'aux dernières décennies du XX^e siècle.

De fait, la vague de décentralisation qui se répand dans les années 1980 se traduit par l'élection directe au suffrage universel des maires de municipes et des gouverneurs d'Etats en 1989 (y compris pour ceux qui concernent le District Fédéral). Au seuil des années 1990, de

nouveaux municipes apparaissent à Caracas, tels que Chacao ou El Hatillo, redessinant ainsi la géographie des pouvoirs publics dans la capitale. C'est au tournant des années 2000² qu'est redéfini le découpage politico territorial de Caracas, entérinant la disparition du District Fédéral et l'institution d'un District Métropolitain en 2000, présent dans la nouvelle constitution de 1999 (Fig.1). Le District Métropolitain de Caracas recouvre une surface moins étendue qu'anciennement le District Fédéral (le département de Vargas s'en détache en 1998 et prend le statut d'Etat autonome), en recouvrant 4 municipes de l'Etat de Miranda et le municipe Libertador dont le nouveau régime est réglée par la loi du District Capital de 2002 (le statut du District Capital équivaut à celui de l'Etat – comme Miranda ou Vargas – sans compter pour autant de gouverneur à sa tête).

Au début des années 2000, on peut souligner la superposition des entités politico territoriales censées opérer sur l'espace urbain de la capitale. On trouve sur l'agglomération de Caracas, l'autorité juxtaposée du District Capital à l'ouest (à statut d'Etat) et de l'Etat de Miranda à l'Est (pour les municipes Chacao, Sucre, Baruta et El Hatillo) ; ainsi que l'autorité superposée du District Métropolitain, opérant à la fois sur le territoire du District Capital et sur une partie du territoire de l'Etat de Miranda (pour les quatre municipes concernés)...



Source : Rebotier, d'après IGVS, Adobe Illustrator 10.0

Fig. 1 : L'imbricatio du découpage politico territorial à Caracas en 2007
 (Source : Rebotier, d'après l'Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar – IGVS)

² Avec notamment l'adoption des trois lois suivantes : *Ley de transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas*, 2000; *Ley especial sobre el régimen del distrito metropolitano de Caracas*, 2000 et *Ley Orgánica sobre el Régimen del Distrito Capital*, 2002

A l'imbroglio des structures politico territoriales s'ajoutent les questions liées à l'échelle de l'exercice des pouvoirs publics. La fluctuation de la surface du District Fédéral, puis des nouveaux découpages de la fin du XX^e siècle, est à rapprocher de l'unité fonctionnelle de la capitale et de la difficile définition au-delà d'une aire métropolitaine, d'une région capitale.

Dés les années 1950, « l'aire métropolitaine » de Caracas reçoit une définition pour le recensement et prend pour la première fois un caractère opératoire. Elle inclut alors l'ensemble du District Fédéral ainsi que les aires urbaines du District Sucre de l'Etat de Miranda. Au fil des ans, la figure de l'aire métropolitaine de Caracas ne cessera d'être remaniée par de nouvelles définitions et de nouveaux découpages afin de saisir au mieux l'unité fonctionnelle de la capitale. On peut citer l'exemple du décret 72 sur la régionalisation qui règle à nouveau l'aire métropolitaine de Caracas en 1969 ; la transformation de l'office municipale de planification urbaine (OMPU, créée au début des années 1960) relative au District Fédéral, en office métropolitaine, incluant l'Etat de Miranda en 1972 ; ou quelques années plus tard le décret présidentiel 1331 sur la régionalisation qui définit à nouveau les limites de l'aire métropolitaine de Caracas.

Du fait du développement urbain des années 1950 à 1970, ce souci de définition, de mesure et de gestion de la « bonne échelle » du territoire urbain prend une nouvelle dimension avec la notion de « région capitale » apparaissant dans les textes réglementaires dès la toute fin des années 1960 (Fundación plan estratégico, 1998). Cette entité fonctionnelle, présente aujourd'hui dans l'esprit de certains urbanistes et planificateurs, regroupe l'agglomération de la capitale ainsi que les aires urbaines qui y sont étroitement reliées par des échanges intensifs et réguliers, comme l'agglomération littorale autour de Maiquetia – La Guaira ; comme l'ensemble Guarenas – Guatire, à l'Est ; *Los altos mirandinos* ou *Los Valles del Tuy*, au sud... La région capitale est composée de 17 municipes censés rassembler les relations étroites qui animent différents secteurs de l'agglomération de Caracas. On voit combien les 5 municipes du District Métropolitain, regroupés dans la vallée centrale du fleuve Guaire, et partagés entre deux « Etats », correspondent mal à une échelle pertinente de la gestion publique – et de la gestion de risque urbain – qui se veut « métropolitaine ».

La situation présente pose de nombreux problèmes pratiques entre les possibilités de gestion (entravées par la nature du découpage qui s'impose aux pouvoirs publics) et la réalité des enjeux à affronter (qui se dessinent pour beaucoup à l'échelle fonctionnelle de la région capitale). Cette redéfinition territoriale, que d'aucuns jugeaient « malheureuse », est sur le point d'être modifiée, fin 2007 – 2008, par une nouvelle réforme constitutionnelle et relative à la « géométrie du pouvoir ». Il est question de redessiner le découpage politico territorial de la

capitale et de procéder au retour d'un District Fédéral à une échelle qui – peut-on espérer ! – se rapproche d'une région capitale en mal d'unité de gestion depuis un demi siècle...

Cela étant, un découpage alternatif pour l'exercice du pouvoir public ne résout en rien, à l'échelle locale, les difficiles relations entre des institutions relevant d'autorités élues de bords politiques différents dans un contexte de fort polarisation.

2- Division des corps de sécurité pour le maintien de l'ordre

La fragmentation politico territoriale telle qu'elle apparaît à Caracas est renforcée par la polarisation, forte dans les premières années 2000, entre les partisans du pouvoir chaviste et leurs opposants. Ainsi, le découpage politico territorial se transforme en cohabitation politico territoriale et la conflictualité politique qui anime le fond de l'opposition entre les deux camps « s'institutionnalise ». La tension passe à l'intérieur même des structures publiques d'encadrement social consacrées par exemple au maintien de l'ordre ou au secours.

Si l'on considère, pour simplifier, les seules entités incluses dans le District Métropolitain de Caracas, on peut relever des services de protection civile municipales, métropolitaine et nationale, agissant sur le même territoire (sans parler des services de sécurité et secours de l'Etat de Miranda). En plus de la fragmentation institutionnelle, la « couleur politique » des entités considérées intervient fortement dans le fonctionnement des institutions en tant que telles et dans leur collaboration. Du fait des profils socio économiques des populations, les municipales de El Hatillo, Chacao et Baruta comptent traditionnellement parmi les bastions de l'opposition alors que les municipales de Sucre et surtout Libertador font figure de vitrine du chavisme dans la capitale³. Si aujourd'hui l'autorité politique du District Métropolitain se range dans le courant chaviste, il n'en était pas ainsi concernant la précédente administration, celle des premières « années Chavez », début 2000. Le « maire métropolitain », Alfredo Peña, retire son soutien au Président Chavez quelques mois après son élection et devient un des ténors de l'opposition nationale. C'est dans un cadre d'intense polarisation (Ellner et Hellinger, 2003) qu'ont lieu les évènements tragiques d'avril 2002. La ville de Caracas se trouve à la croisée des plus fortes tensions politiques nationales, cristallisées dans l'espace de la capitale et à travers les relations de ses institutions publiques. Les manifestations de partisans et d'opposants se multiplient jusqu'à une confrontation meurtrière le 11 avril 2002, près du palais présidentiel, précédent un éphémère coup d'Etat.

³ L'observation des résultats obtenus par les différentes forces politiques à la dizaine de suffrages organisée depuis la première élection présidentielle d'Hugo Chavez permettrait de nuancer cette description inévitablement simplifiée de la réalité politique caraquénienne.

Dans le déroulement des faits, la confrontation implique directement les forces de sécurité des différentes entités politico territoriales de Caracas (aux obédiences politiques différentes), supposées complémentaires, afin d'assurer la sécurité publique et de neutraliser les débordements attendus à l'occasion de la tenue de deux manifestations opposées. Les municipales disposent de polices (Policaracas, pour le municipale Libertador où a eu lieu la tuerie d'avril 2002), tout comme le District Métropolitain (Police Métropolitaine, en charge de l'ordre public⁴). Il faut ajouter les services de la Garde Nationale (qui passe, dans cet épisode, pour être restée fidèle au pouvoir national en place) et de l'Armée (restée en retrait des scènes d'affrontement). Outre le fait que tous ces corps de sécurité sont censés opérer de façon coordonnée sur un même espace, il est important de relever que l'orientation politique de leurs autorités respectives a joué les tous premiers rôles non pas seulement dans l'échec de leur mission de contention des débordements, mais dans la provocation et la perpétration de ce qui porte aujourd'hui le nom du « massacre du *punte Llaguno* ». Sans chercher ici de responsabilités particulières, le laxisme de certaines unités, la perméabilité des cordons de sécurité et l'affrontement direct entre membres d'unités différentes suffisent largement à appuyer l'hypothèse de la faillite de ces institutions dans la gestion de crise.

De fait, dans le contexte vénézuélien du début des années 2000, les institutions publiques, à l'image des services de police, baignent dans une conjoncture souvent empreinte d'arbitraire et de divisions⁵. L'animosité entre les acteurs politiques est reprise par les services de police des différents échelons politico territoriaux, qu'ils soient municipaux, métropolitains ou d'Etat. Les dispositifs classiques mobilisés pour réduire la vulnérabilité en cas de problème, à savoir la probabilité de subir des dommages face à un élément perturbateur, ne sont pas, à l'occasion du massacre du *Puente Llaguno*, en état de fonctionner correctement.

Cela étant, bien que les fortes tensions liées à la conjoncture nationale aient joué un rôle prépondérant dans l'échec des pouvoirs publics à affronter les perturbations sociopolitiques du début d'année 2002, la fragmentation politique ne suffit pas à expliquer des dysfonctionnements chroniques... Ainsi, il est arrivé que la Protection Civile Métropolitaine déclare un secteur de Caracas, *Plan de Manzano*, comme présentant de hauts risques géomorphologiques et que malgré cela, quelques semaines plus tard, le ministère de l'habitat y installe des logements sous la pression politique de la crise en ce domaine. Sans même

⁴ Le TSJ attribue au District Métropolitain, en vertu du numéral 3, article 18 de la loi spéciale du DM (2002), la responsabilité de l'ordre public.

⁵ Dans un article intitulé « Police face à face » [« *Policía frente a frente* »], *El Universal* du 13 décembre 2001 rappelle la rivalité entre Policaracas et la Police Métropolitaine qui remonte à la première quinzaine de juillet 2001...

parler de résilience, ce sont là autant de situations de risque construites par l'absence de coordination entre les institutions.

L'absence d'un cadre législatif fort et d'un rapport au droit traditionnellement « flottant »⁶ n'est certainement pas étranger à cet état de fait.

3- Organisation législative et institutionnelle de la gestion des risques

A la suite de « *La Tragedia* » de Vargas en 1999 et d'un évènement similaire, mais de bien moindre ampleur dans les Andes en 2005, ayant causé la disparition de dizaines de personnes, les pouvoirs publics ont montré des signes volontaristes et renouvelés pour améliorer la gestion des risques à l'échelle nationale. La bonne volonté affichée passe cela dit par l'adoption d'un nouveau cadre législatif pour installer un appareil institutionnel national chargé de cette thématique et fort des expériences passées. Les difficultés rencontrées dans cette entreprise témoignent d'un rapport au droit délicat et des relations sensibles – voire des rivalités – entre institutions. La concurrence entre deux projets de loi de gestion des risques en est une démonstration éclatante. La première proposition de loi émane d'un groupe d'universitaires et de consultants vénézuéliens, conçue en 2001, et présentée en 2004 à l'assemblée nationale. En 2006, un projet de loi alternatif est aussi introduit à l'assemblée nationale par le directeur de la Protection Civile Nationale. Au-delà de ces deux lois, ce sont deux visions concurrentes de la gestion du risque qui s'affrontent, portées par des institutions différentes.

Le projet du secteur universitaire et consultant est basé sur trois axes (Fig.2). Un axe relève des causes des situations de risque, à travers la prévention et la mitigation ; un axe traite des conséquences des situations de risque, par la protection et l'intervention ; un dernier axe est consacré à la reconstruction qui s'attache à intégrer les principes de prévention et de mitigation des situations à risque. La proposition conçoit les situations de risque comme des processus, des dysfonctionnements inhérents au mode de développement. Le risque prend le statut d'une variable de développement et a pour ambition de s'installer dans les institutions d'Etat à travers une perspective interministérielle. L'accent est mis sur le renforcement institutionnel. Il s'agit de dispositions censées fluidifier la coordination entre institutions, améliorer leur fonctionnement, éviter les contradictions entre décisions de plusieurs organismes publics, favoriser une direction globale des gestions respectives et la faire respecter... Au sein de cet appareillage institutionnel, un secrétariat technique coordonné par

⁶ On peut rappeler le dicton colonial "*la ley se acata, pero no se cumple*" qui renvoie à une reconnaissance par les *criollos* de l'autorité de la métropole dans les principes, conjuguée à de maigres conséquences dans la pratique.

le ministère de la planification donne le « la » pour une gestion nationale des risques orientée vers le traitement du risque en tant que variable de développement. Ainsi, on constate un renforcement de l'appareil institutionnel agissant étroitement, sur le modèle colombien, avec le cabinet de la présidence de la République, en amont des grandes institutions d'Etat. Cette proposition présente l'avantage d'une intégration des différentes phases de la gestion des risques comme la recherche les a développées au fil des dernières décennies, et notamment après les années 1990, et a pour ambition d'inscrire le risque à la base des politiques nationales. Elaborée en 2001 elle est formalisée par un groupe de députés en 2004 sous le nom de « loi organique de gestion intégrale des risques » et proposée à la lecture de l'assemblée nationale⁷.

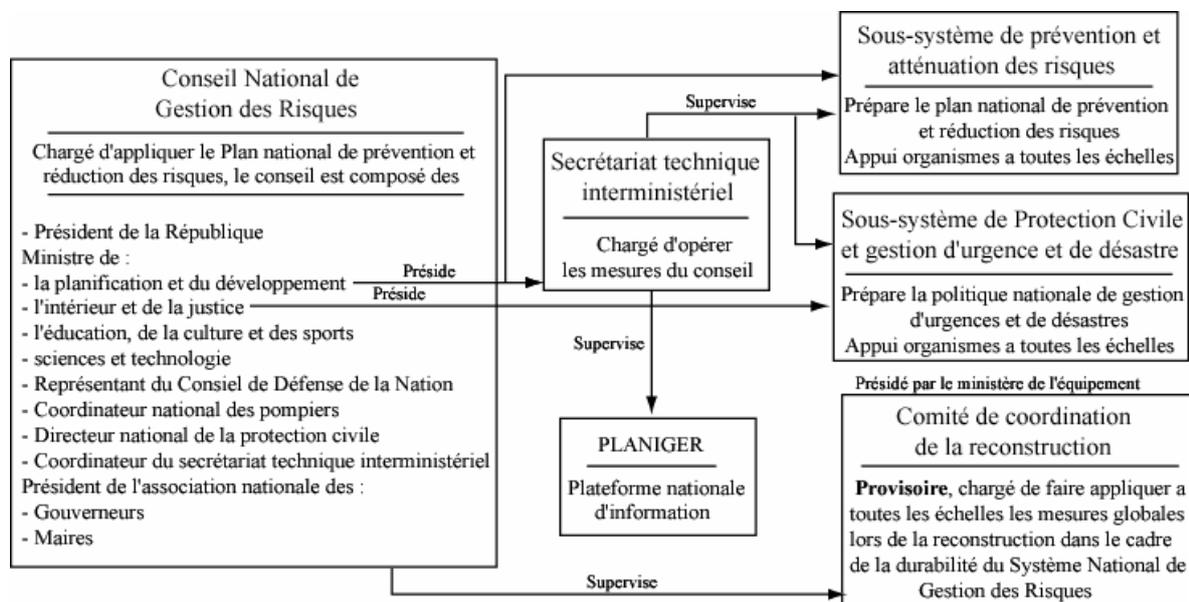


Fig.2 : Système national de gestion des risques proposé en 2004

(Source : Rebotier, d'après la *Propuesta de ley orgànica de gestión integral de riesgos*, 2004; et entrevues)

Le projet du secteur opérationnel et protection civile est une réaction à la proposition précédente des secteurs universitaires et de consultants. Peu satisfaite des fonctions essentiellement de protection et de secours dévolues à la Protection Civile Nationale, celle-ci parvient à entraver le processus de discussion législatif. Après quelques mois, une nouvelle proposition de loi arrive à l'assemblée nationale en août 2006 par des voies – aussi – légales que la première proposition. La proposition de « loi organique de protection civile de la nation » confère à la Protection Civile un rôle plus important de coordination dans la gestion du risque en se basant sur un concept élargi de protection civile⁸ (Fig.3). Ainsi, la protection civile correspondrait à un principe de gestion publique transcendant les différentes

⁷ Voir plus largement *Propuesta de ley orgànica de gestión integral de riesgos*, 2004.

⁸ Voir plus largement *Propuesta de ley orgànica de protección civil de la nación*, 2006.

institutions. Le rôle prépondérant de l'institution est inscrit dans un système « tentaculaire » de gestion des risques organisé à partir de l'Office Nationale de Protection Civile, sorte de comité exécutif du Conseil National de Protection Civile, qui rassemble l'appareil de l'actuelle Protection Civile, en le renforçant.

Si l'on trouve, dans l'exposé des motifs, une certaine conception du risque comme une variable de développement, on ne trouve en revanche pas dans l'appareil institutionnel de connexion avec les instances de planification nationale ni même une intégration des entités locales. L'application des principes de gestion des risques et la diffusion « interministérielle » d'un nouveau type de développement sont assurées par une attitude volontariste, par voie réglementaire et par voie législative. Malgré une telle concentration de prérogatives et de pouvoir dans l'institution de Protection Civile, on peut se demander dans le contexte vénézuélien jusqu'à quel point cette institution pourra « faire autorité » et s'imposer entre les multiples initiatives publiques... souvent disparates ! L'intégration des différentes phases dans un seul cadre institutionnel peut certes diminuer les problèmes de communication ou de complémentarité, mais ne fait que déplacer le problème vers les modalités d'application, la nécessaire relation aux autres institutions, aux autres corps d'intervention, comme les pompiers, et aux différents échelons politico territoriaux qui disposent d'une partie de la planification territoriale locale... Le problème des relations entre institutions reste donc entier.



Fig.3 : Système de Protection Civile de la Nation proposé en 2006.

(Source : Rebotier, d'après la *Propuesta de ley orgànica de protección civil de la nación*, 2006; et entrevues)

En terme de structures institutionnelles, la proposition de 2006 n'est pas fondamentalement différente de celle de 2004. Le fait est que la proposition de la Protection Civile est bien plus centralisée autour de son office nationale qu'autour du secrétariat technique permanent de la proposition de 2004. Une rivalité institutionnelle, une proximité avec l'exécutif et une conception parfois autiste du rôle des militaires dans le développement national ont mené à cette différence importante. A ces distinctions s'ajoutent d'évidentes faiblesses concernant l'inclusion des populations et les aspects obligatoires des deux propositions. Un système intégré de gestion des risques doit pouvoir s'imposer au Venezuela auprès de tous les acteurs. Or, compte tenu de la fragilité institutionnelle (en terme de relations intra- et inter-institutionnelle, de la politisation des institutions, de la difficile continuité et capitalisation du travail de ces institutions...), il n'est pas étonnant que les deux propositions contemplent avec plus de force le renforcement des voies réglementaires et le respect des mesures à prendre par l'ensemble de l'appareil d'Etat.

Ainsi, à la lumière de ces trois exemples, force est de constater que les institutions publiques présentent un certain nombre d'obstacles sur le chemin d'une gestion territoriale résiliente. Les plus fortes entraves se dressent en effet du fait d'une capacité inégale de récupération ou d'accompagnement au retour à l'équilibre du système socio spatial ainsi que de faibles dispositions à l'apprentissage, à la circulation d'information ou à la coopération... De plus, il ne faut pas perdre de vue que la « faiblesse »⁹ de certaines institutions est à l'origine d'aléas qui se posent sur le territoire urbain. Enfin, au difficile fonctionnement des institutions s'ajoutent des relations parfois conflictuelles dans un contexte de fragmentation politique et territoriale. Un rapport peu scrupuleux aux droits et règlements ne favorise pas non plus la durabilité des politiques publiques, alors que la résilience territoriale doit s'envisager forcément dans des temporalités plus longues que celles de mandats politiques, et qui dépassent l'échéance d'un désastre attendu. On pourra, dans la dernière partie, s'employer à tenter de systématiser ces remarques.

C- Au bout des faiblesses institutionnelles : la difficile résilience territoriale

1- La fragmentation : un obstacle à la résilience territoriale

La fragmentation territoriale de la capitale vénézuélienne, à travers la multiplication et la superposition des découpages politico administratifs, est une caractéristique forte du cas d'étude. Elle entraîne un clonage des institutions publiques aux différents échelons de pouvoir et augmente les cas d'interactions, et les possibilités de conflit, dans la perspective de la

⁹ L'exploration des causes des « faiblesses » institutionnelles soulignées ici dépasse largement le cadre de ce travail, mais semblent aller de la simple négligence à la volonté de nuire.

gestion des risques. Face à des risques urbains, ce morcellement pose des problèmes en terme de capacité de récupération du système socio spatial à la suite d'une perturbation.

Cet état de fait est renforcé par la fragmentation politique du territoire urbain dans un contexte national de forte polarisation. Les relations entre institutions sont rendues difficiles et les possibilités d'apprentissage semblent subordonnées aux impératifs politiques du moment.

Ainsi, si certains comptent les aspects institutionnels et politico administratif, liés à la législation et à l'autorité, parmi les facteurs fondamentaux pour définir la vulnérabilité pour la ville (Thouret et D'Ercole, 1996), les institutions publiques semblent aussi intervenir de façon importante dans les processus de résilience territoriale à Caracas, par l'intermédiaire de la fragmentation territoriale, de leurs dysfonctionnements et leur faillite à relayer les politiques publiques, parfois même dans leur propension à susciter des aléas d'origine endogène... Mais il faut se garder d'accabler systématiquement l'appareillage institutionnel sans mettre en avant l'importance et la détermination des politiques publiques territoriales dans la promotion de la résilience. La précarité structurelle des institutions, de leur modèle d'organisation, n'est qu'une des variables déterminant la vulnérabilité et le relais des politiques résilientes se fait aussi par l'intermédiaire d'autres acteurs que le seul acteur public.

Néanmoins, si la fragmentation politique à Caracas se traduit par une structure institutionnelle fragile, elle a en plus pour conséquence de subordonner ces mêmes institutions aux enjeux politiques conjoncturels. La résilience d'un territoire urbain est aussi en partie conditionnée par la capacité d'y imprimer une évolution durable, généralement garantie par les institutions. Mais ces dernières, traditionnellement liées aux pouvoirs publics au Venezuela, ne portent pas véritablement en elles les gages de durabilité au-delà de l'alternance politique.

2- Politisation et institutions : deux « donnés » incompatibles ?

On peut considérer que les institutions liées aux acteurs publics garantissent un fonctionnement du pouvoir au-delà de l'alternance politique (continuité et opérationnalité de l'appareil d'Etat). Or, il faut souligner les aspects conservateurs de cette vision qui tendent à consacrer un ordre établi. En effet, en plus d'assurer un retour à l'équilibre, la résilience est accompagnée d'une amélioration des conditions de vulnérabilité par l'apprentissage, visant ainsi un équilibre qui n'est pas forcément identique à l'équilibre premier là où, « paradoxalement, la stabilité d'une société, sa pérennité passe par le changement » (Dauphiné et Provitolo, 2007). Certains éclaircissements sont donc nécessaires.

Il est commun d'orienter la fonction des institutions publiques selon les principes défendus par le gouvernement en place. Elles inscrivent leur action dans le cadre de politiques

publiques, de plans d'action, de programmes¹⁰... C'est mettre l'institution au service de la politique. En revanche, si l'on politise les institutions même (et non plus si l'on oriente seulement leur fonction), on les met au service de « l'art de faire de la politique », en tant qu'activité de conquête et conservation du pouvoir¹¹, c'est perdre de vue leur fonction, et prendre le risque de perdre en diversité, être trop centralisé, perdre en pluralité... (d'après quelques un des critères d'évaluation de la résilience évoqués dans Dauphiné et Provitolo, 2007). Lorsque l'enjeu politique passe avant la fonction de l'institution, celle-ci perd sa raison d'être et joue même un rôle contre-productif dans la construction de la résilience territoriale. On trouve de nombreux exemples de ce type au Venezuela, entravant la mise en place de politiques territoriales, qui sont liés au processus plus large de construction et de fonctionnement de l'Etat.

Cela étant, il apparaît avec autant d'évidence que la politisation de la seule fonction de l'institution (usage courant dans les démocraties libérales) n'est pas une garantie de prise en compte de l'ensemble des intérêts publics pour arriver à des sociétés plus résilientes, loin s'en faut (Castel, 2003). On peut ne signaler que l'épisode désastreux du passage de l'ouragan Katrina sur la Nouvelle-Orléans. Mettre les institutions au service des politiques (*policies*) correspond à la reproduction d'un ordre... du reste pas toujours incluant. La clé n'est certes pas dans la politisation de la fonction de l'institution, ni de l'institution même, mais dans la politique juste à appliquer à travers des institutions qui s'inscrivent dans le temps (au-delà des desseins politiques partisans), dans l'espace fonctionnel de la ville (au-delà de tous les phénomènes de fragmentations, à la « bonne » échelle, qui reste à trouver) et qui soient intégratrices (servant d'abord une politique de justice, du bien commun – *fair policy* – et non *a priori* la reproduction d'un ordre). Ce constat relève d'un principe de durabilité inhérent à la résilience : « une condition nécessaire à la résilience, et donc au maintien d'un système, est que l'ambition et les moyens d'atteindre un objectif que se donne un groupe humain, ne doivent pas entrer en contradiction avec la dynamique des autres éléments du système » (Aschan Leygonie, 2000 : 75).

3- Résilience et durabilité, un essai de lecture complexe

Les institutions publiques peuvent s'illustrer au service de la résilience dans la permanence qu'elles pourraient offrir aux politiques publiques et dans la possibilité de capitaliser les retours d'expérience. En sollicitant les différentes catégories impliquées dans le risque,

¹⁰ Renvoie au sens de l'anglais *policies*, à savoir l'ensemble des politiques publiques, des choix effectués dans la gestion de la chose publique, sorte de « feuilles de route » présidant aux décisions et orientations générales.

¹¹ Renvoie dans ce cas au sens de l'anglais *politics*, à savoir l'art de gouverner, de s'affairer, de manœuvrer dans le cadre de relations de pouvoir afin d'appliquer des décisions, de conquérir ou de conserver le pouvoir.

présentées au début de ce travail, on peut donner un exemple de lecture de la dimension de la résilience territoriale à Caracas (Fig.4) en se basant sur le modèle de la fronde, inspiré de la théorie des catastrophes de René Thom.

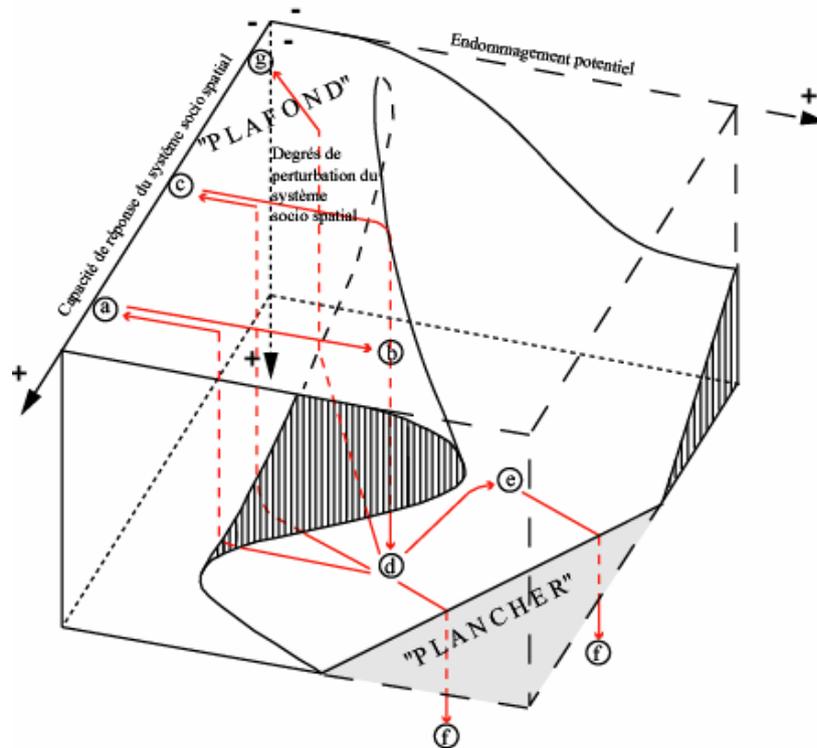


Fig.4 : Exploration d'un comportement systémique du système socio spatial de Caracas
(Source : Rebotier, modifié à partir de Rebotier, 2003, d'après le modèle de la fronde dans la théorie des catastrophes de Thom, tiré de Woodcock et Davis, 1984)

Le modèle se lit à partir de l'origine des trois axes (en haut à gauche). Il place le système socio spatial, dont l'état est symbolisé par les lettres cerclées, dans les champs de deux variables (l'endommagement potentiel et la capacité de réponse) et permet d'observer son comportement sur l'axe vertical, en terme d'intensité de perturbation.

La capacité de réponse de Caracas correspond à l'ensemble des recours dont dispose le système socio spatial afin de minimiser l'impact d'une perturbation. Elle opère depuis les phases de prévention jusqu'aux phases de reconstruction, et s'inscrit tout aussi bien dans l'anticipation que dans la réaction. Plus cette capacité est importante, plus le système pourra durer et maintenir un état d'équilibre.

L'endommagement potentiel correspond aux effets attendus, avant intervention de la capacité de réponse, d'un aléa (en fonction de son intensité) sur le système urbain (en fonction de son exposition et de la « résistance » de ses enjeux). « L'endommagement potentiel est la valeur ou le pourcentage de la population et des biens exposés aux pertes, modulable selon les facteurs socio-économiques, techniques, culturels... » (Thouret, 1996 : 20).

L'endommagement potentiel est à distinguer de l'endommagement effectif, après « modulation » (Pigeon, 2003). On considère ici que la modulation se fait par le recours à la capacité de réponse aux situations de risque.

Le « plafond » correspond à un état d'équilibre du système et le « plancher », aux limites acceptables des perturbations (aux bords ultimes des « plans de phases » dans la terminologie de Dauphiné et Provitolo, 2007). Entre les deux, on peut apprécier la dimension de la résilience : espace dans lequel évolue la trajectoire du système socio spatial de Caracas, caractérisé par la capacité du système à regagner le « plafond » à la suite d'une perturbation et par la capacité à progresser sur l'axe de la capacité de réponse grâce, notamment, à l'apprentissage. La dimension temporelle est prise en compte par la représentation de la trajectoire du système dans la dimension de la résilience.

Ainsi, les trois positions du système socio spatial de Caracas -a-, -c- et -g- présentent respectivement des capacités de réponses décroissantes. A partir de -c-, lorsque l'endommagement potentiel devient trop fort (du fait de l'intensification d'un aléa ou d'une trop grande exposition d'enjeux), la perturbation du système s'accroît et quitte le plan du « plafond » pour adopter un état de déséquilibre en -d-. De là, quatre scénarios principaux se présentent :

- Le système peut récupérer un état d'équilibre mais se retrouver plus vulnérable, en -g-, doté d'une capacité de réponse moindre. C'est un scénario que l'on retrouve à la suite de la dégradation du service de police parmi les différentes institutions marquées par la polarisation politique.

- Le système peut récupérer un état d'équilibre et se retrouver dans une position semblable à la position de départ, en -c-, montrant sa capacité de résistance puisque les conditions de vulnérabilités sont inchangées. C'est un scénario que l'on retrouve de façon régulière dans la prise en charge du risque urbain par les institutions à Caracas après l'occurrence récurrente d'accidents. Si la gestion de crise est assurée, les conditions de vulnérabilité restent inchangées. Le *statu quo* sur la réforme législative concernant la gestion des risques ne parvient pas, par exemple, à modifier fondamentalement les conditions initiales.

- Le système peut récupérer un état d'équilibre et se retrouver dans une position plus favorable en terme de capacité de réponse. La trajectoire -c-d-a- illustre la capacité de résilience de Caracas, du fait de la récupération d'un Etat d'équilibre (« plafond ») et de l'amélioration de la capacité de réponse à la suite d'une perturbation (l'endommagement potentiel devant être bien plus important pour entraîner à nouveau une perturbation). On peut

considérer cet horizon comme programmatique, comme objectif à terme après la réussite du renforcement et de la coordination des institutions publiques liées au risque à Caracas...

- Le système peut enfin ne pas regagner le « plafond », la perturbation pouvant être fatale au système jusqu'à sa disparition simple (ou à une nouvelle systémogénèse) : -d-f-, ou faisant suite à l'intensification de l'endommagement dans le temps, fatale à un système « perturbé » : -d-e-f¹².

A la lumière de cet exemple de lecture, la dimension de la résilience pour Caracas s'inscrit toujours comme un processus (donc dans le temps) à partir de l'état du système (lettre cerclée), dans un plan vertical (capacité de récupération) et en avant dans le sens de l'axe de la capacité de réponse (capacité d'apprentissage et amélioration des conditions de vulnérabilité). Ainsi, s'il est possible de changer les conditions de vulnérabilité en se consacrant à l'exposition des enjeux plutôt qu'à la résilience territoriale, il apparaît que les trajectoires possibles du système socio spatial dans la dimension de la résilience offrent de nombreuses possibilités d'intervention (aux acteurs publics, dans les conditions de notre étude) pouvant être menées à bien par le biais des institutions publiques.

Conclusion

L'analyse proposée du rôle des institutions publiques dans la mise en place de la résilience territoriale à Caracas mérite d'être complétée en multipliant les acteurs considérés qui interviennent sur le territoire, dont certains présentent des sociabilités communautaires particulièrement riches dans le cas d'étude. On peut, de là, penser à élargir aussi à la sociologie la notion d'institution envisagée ici dans la seule acception du droit international.

Cela étant, il apparaît clairement que la résilience de la capitale dans la perspective des institutions publiques est à relier au statut du risque et à la place qu'il occupe dans les politiques de gestion du territoire urbain. Etablir l'échelle adéquate des prérogatives institutionnelles, travailler à plus de fluidité et moins de conflictualité ne sont pas choses faciles. De même, dépasser les temporalités courtes du politique et faire que les institutions s'inscrivent dans les temporalités plus longues de la résilience territoriale semble relever à Caracas – et plus largement au Venezuela – de la gageure ! Mais ce sont bien là des enjeux de politique publique avant tout. Comme le souligne Dauphiné et Provitolo, « mettre en place une stratégie de résilience, c'est accepter la catastrophe [...], mais tout faire pour en réduire les impacts » (2007). Bien que des voies plurielles s'élèvent pour défendre cette conception de

¹² Il serait intéressant de voir dans quelle mesure la substitution d'institution en vigueur actuellement au Venezuela à travers la promotion de différentes *misiones* peut correspondre à une redéfinition de l'organisation, de la structure et du fonctionnement du système socio spatial de Caracas

la gestion du risque à Caracas, il n'est pas encore certain de la voir adoptée par un pouvoir politique que l'on qualifie trop vite de monolithique et autoritaire. De fait, les dysfonctionnements institutionnels qui nuisent à la résilience territoriale de la ville relèvent à la fois de mauvaises pratiques, de polarisation politique, mais aussi de diversités partisans internes au pouvoir. De nouvelles institutions participatives promues par le pouvoir offrent d'autres interactions société – environnement – risque, telles que la prise en compte des risques en amont de la planification locale, la diminution de la densité d'occupation et la régularisation des établissements humains en zone à risque (à des degrés divers) plutôt que le relogement systématique, la promotion de comités de risques locaux pour rapprocher et familiariser populations et situations de risque... Mais ces institutions sont en cours d'implémentation, voire naissantes, et il est encore impossible d'en faire le bilan en terme de résilience territoriale.

On a vu comment, sans être seuls en cause, différents aspects de fragmentation (politique ou territoriale dans notre cas) peuvent entraver le fonctionnement des institutions. Et outre les questions « d'ingénierie institutionnelle », liées à une architecture plus efficace et à la neutralisation des dysfonctionnements chroniques, il apparaît que ces institutions, par leur capacité à s'aligner derrière des objectifs de temporalités longues, au-delà des mandats politiques, doivent pouvoir contribuer à construire la résilience territoriale. La seule exigence du « maintien » de l'ordre au-delà de la temporalité politique ne suffit cependant pas à justifier de leur rôle dans la résilience, il faut immanquablement y associer une double exigence de justice et d'inclusion face aux situations de risque, sans laquelle sans laquelle il est difficile d'imaginer une amélioration significative des conditions de vulnérabilité. Se priver de cette évolution (cet apprentissage ?) revient à compromettre toujours plus les capacités de récupération future et à enfermer le système socio spatial dans une position résistante plus qu'à l'inscrire dans un processus résilient. C'est l'exposer plus sûrement à la rupture.

Bibliographie

- Aschan-Leygonie C., 2000, "Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux", *Espace géographique*, (1)2000, 64-77
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé ?*, Seuil, Paris, 95p
- Cutter L. S., 2006, *Hazards, vulnerability and environmental justice*, Earthscan, London Sterling VA, 418p
- Dauphiné A et Provitolo D., 2007, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, (654), 115-125

- Ellner S. et Hellinger D., 2003, *Venezuelan politics in the Chavez era: class, polarization, and conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 257p
- Fabiani J-L., Theys J., 1987, *La société vulnérable*, Presse de l'ENS, Paris, 674p
- Fundación Plan Estratégico, 1998, *Plan estratégico, Caracas Metrópoli 2010*, Caracas, 90p
- Holling C. S., 1973, "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematic*, Vol. 4, 1-23
- Pigeon P., 2002, « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels », *Annales de géographie*, (627-628), 452-470
- Propuesta de ley orgánica de protección civil de la nación*, 2006, inédit
- Propuesta de ley orgánica de gestión integral de riesgos*, 2004, inédit
- Rebotier J., 2003, *Gestion des blessés a la suite d'un tremblement de terre sur l'aire métropolitaine de Mérida, Venezuela, dans les limites du « municipio Libertador »*, mémoire de maîtrise de géographie, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, inédit, 193p
- Thouret J-C., 1996, « Les phénomènes naturels dommageables: approche globale, bilan et méthodes de prévention », Bailly A., coord., *Risques naturels, risques de société*, Economica, Paris, 103p
- Thouret J-C., d'Ercole R., 1996, « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », *Cahiers des Sciences Humaines*, Vol. 32 (2), 407-422
- Wisner B., Blaikie P., Cannon T., Davis I., 2004 (1994), *At Risk, natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge, Londres, 471p
- Woodcock A., Davis M., 1984, *La théorie des catastrophes*, L'âge d'homme, Lausanne, 162p