HAL
open science

# Comment la résilience s'impose à la pensée et à l'action : Usage rhétorique et effets politiques dans la planification urbaine à Johannesburg et la gestion des risques au Rímac (Lima)

Pascale Metzger, Elisabeth Peyroux

## To cite this version:

Pascale Metzger, Elisabeth Peyroux. Comment la résilience s'impose à la pensée et à l'action : Usage rhétorique et effets politiques dans la planification urbaine à Johannesburg et la gestion des risques au Rímac (Lima). XXXIIèmes Journées ATM de LILLE. Catastrophes, vulnérabilités et résiliences dans les pays en développement ", Jun 2016, Lille, France. halshs-01338267

**HAL Id: halshs-01338267**

**https://shs.hal.science/halshs-01338267v1**

Submitted on 28 Jun 2016

**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.

**XXXIIèmes Journées ATM de LILLE**
**« Catastrophes, vulnérabilités et résiliences dans les pays en développement »**
**Université de Lille 1 les 1, 2 et 3 juin 2016**

# Comment la résilience s'impose à la pensée et à l'action : Usage rhétorique et effets politiques dans la planification urbaine à Johannesburg et la gestion des risques au Rímac (Lima)

Pascale Metzger (IRD, UMR Prodig) et Elisabeth Peyroux (CNRS, UMR Prodig)

**Résumé**

Cette contribution s'inscrit dans une critique de la notion de résilience et de son emploi généralisé, sinon omniprésent, dans les écrits scientifiques et dans les discours politiques. Elle vise en premier lieu à montrer sa malléabilité et sa plasticité à travers une analyse des différents usages et appropriations de cette notion dans le monde social de la planification urbaine à Johannesburg et de la gestion des risques à Lima. L'analyse permet de mettre en évidence les effets à la fois politiques et rhétoriques de l'usage de la notion de résilience, dans des contextes socio-politiques différents, pour argumenter des politiques différentes, sans pour autant que la notion perde son efficacité et son unité, justement dues à sa malléabilité et à sa disposition à capter la variété des formes de solutions aux problèmes qui se posent aux villes du Sud. Au delà de ce constat empirique, la conclusion met en lumière les fondements sur lesquels se construisent l'efficacité et la cohérence de la résilience qui assurent aujourd'hui sa popularité et son succès et les défis que cela pose aux sciences sociales.

**Mots-clés :**

Résilience ; planification urbaine ; gestion des risques ; Afrique du Sud ; Pérou

## Introduction

Slogan politique pour les uns, concept scientifique pour les autres, la notion derésilience rencontre une popularité croissante tant dans le monde scientifique que dans le monde social. Le terme est promu et diffusé par des centres de recherche, des réseaux, desthink tanks et organismes internationaux influents (le Centre sur la Résilience de Stockholm, ICLEI –Les gouvernements locaux pour la durabilité, UNISDR – le Bureau des Nations Unies pour laréduction des risques de catastrophes, UNDP, Resilience Alliance, Villes en Transition). Issu des champs de la physique et de l'écologie, aujourd'hui incontournable dansles études environnementales et de la gestion des risques, notamment autour du changement climatique, le concept a gagné les études régionales, la planification urbaine et l'aménagement (Christopherson et al. 2010, Lang 2010,Raco et Street 2012). Cependant, malgré –ou peut-être à cause de– son succès, la résiliencefait l'objet dedébats et critiques, les chercheurs soulevant de nombreuses questions quant à sa définition, ses enjeux théoriques et méthodologiques, ses implications politiques,ses dimensions opérationnelles et lesrisques liés à son utilisation (Shaikh etKauppi 2010,Davoudi 2012, Porter et Davoudi 2012, Shaw 2012, Joseph 2013, Welsh 2013, Djament-Tran et Reghezza-Zitt 2012, Quenault 2014).

La popularité de la résilience provient de cequ'en rassemblant dans un même terme tout ce qui permet à une société de faire face, de rebondir, de s'adapter, elle propose une forme de solution universelle face au sentiment accru de vulnérabilité, un contexte généralisé d'incertitude du mondeproduit par des crises multiples (économique, financière, sociale, politique, environnementale) (Christopherson et al.2010, Raco et Street 2011).En effet, la résilience énonce la capacité d'un système à s'adapter, et,dans sonacceptation dynamique, à se transformer, à infléchir sa trajectoire en mettant l'accent sur des notions tellesque « l'adaptation », les capacités d'apprentissage, la créativité et l'innovation(Bartley 2006, Wilkinson et al. 2010). Bref la résilience renvoie en même temps à l'acceptation de l'incertitude du monde, à sa permanence et à son évolution.Sonenracinement dans l'écologie permet aussi de penser les interactions et les

interdépendances entre systèmes écologiques et sociaux à l'heure où les préoccupations environnementales occupent une place de plus en plus importante dans les agendas politiques. La résilience entre ainsi en résonnance avec le discours sur le développement durable au point d'être considérée comme une condition ou un facteur critique de durabilité (Lebel et al. 2006, Perrings2006, Derissen et al. 2009).

Les multiples questions posées à et par la résilience sont de plus en plus traitées par la littérature sur la gestion des risques et l'adaptation au changement climatique, notamment dans des travaux portant sur les pays à bas ou moyens revenus (Satterthwaite et al. 2007, Moser and Satterthwaite 2008) et sur les grandes villes du Sud (Inde, Asie, Amérique latine, moins sur l'Afrique).

La diffusion de la résilience dans les villes du Sud prend différentes formes. On peut signaler en premier lieu le poids des normes et discours internationaux véhiculés par les réseaux, alliances, organismes internationaux et ONG dans la gestion des villes du Sud. Pour tous ces acteurs, la résilience est un « élément de langage » incontournable, et ce d'autant plus qu'on se situe dans des contextes urbains et politiques spécifiques, le plus souvent formulés en termes de contraintes auxquelles on doit s'adapter, à défaut de pouvoir les lever. Celles-ci renvoient à tous les problèmes que rencontrent les villes du Sud, que ça soit le développement urbain rapide et faiblement contrôlé, les besoins en termes de logements, d'équipements et de services, la pauvreté et les inégalités socio-spatiales, la vulnérabilité liée aux conditions de vie, de santé, d'accès aux ressources. Dans ce contexte, le manque de moyens et de coordination des pouvoirs publics, les difficultés économiques, les processus de privatisation, la corruption, questionnent les modalitésde la gouvernance urbaine et la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques publiques.Soutenus et légitimé par la résilience,à la fois discours et stratégie politique, les gouvernements locaux « faibles » vont permettre à la population, en particulier la plus pauvre, de se protéger elle-même, en développant sa capacité à faire face aux conséquences des risques (Moser and Satterthwait2008).

Cette contribution s'inscrit dans une critique de la notion de résilience et de son emploi généralisé, sinon omniprésent, dans les écrits scientifiques et dans les discours politiques. Elle vise en premier lieu à montrer sa malléabilité et sa plasticité à travers une analyse des différents usages et appropriations de cette notion à Johannesburg et à Lima.

L'étude de cas de Johannesburg s'interroge sur la mobilisation de la notion de résilience particulièrement notable dans le domaine de la planification et de la gestion urbaine,qui revendique une approche dite progressive ou transformative de la société dans un contexte post-apartheid,articulée sur des valeurs telles que la cohésion sociale, l'intégration sociale, la justice et l'équité (Peyroux 2015). Le propos s'appuie sur une analyse de contenu du document stratégique de planification de la ville de Johannesburg (Growth and Development Strategy 2040)quise penche plus particulièrement sur les liens entre résilience urbaine, durabilité et développement dit « inclusif » et questionne les formes de gouvernance urbaine qui sont associées à la notion de résilience.

L'étude de cas de la mobilisation de la notion de résilience par la petite commune du Rímac située au cœur de l'agglomération de Lima décrypte une mise en œuvre de la résiliencelimitée à un usage rhétorique pour la gestion des risques (Metzger et Robert 2013) qui n'est articulée sur aucune notion renvoyant à une transformation de la société ou à la gestion urbaine. Limité au domaine des risques, l'usage de la notion permet d'instrumentaliser le discours des organisations internationales formalisé par le cadre d'action de Hyogo « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » adopté par la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes.

L'analyse permet de mettre en évidence les effets à la fois politiques et rhétoriques de l'usage de la notion de résilience, dans des contextes socio-politiques différents, pour argumenter des politiques différentes, sans pour autant que la notion perde son efficacité et son unité, justement dues à sa malléabilité et à sa disposition à capter la variété des formes de solutions aux problèmes qui se posent aux villes du Sud.Au delà de ce constat empirique, la conclusion met en lumière les

fondements sur lesquels se construisent l'efficacité et la cohérence de la résilience qui assurent aujourd'hui sa popularité et son succès et les défis que cela pose aux sciences sociales.

**La résilience au service de la transformation urbainede Johannesburg**

***Une ville post-apartheid***

Capitale économique de l'Afrique du Sud, Johannesburg a connu de profondes réformes institutionnelles, politiques et sociales depuis la fin du régime de l'apartheid afin de résorber les inégalités héritées du passé et instituer une démocratie locale. Suite aux premières élections démocratiques des années 1990, et à l'issue d'un processus de transition qui a conduit à l'établissement d'un pouvoir métropolitain unifié (Uni-city) sur les plans politique, administratif et fiscal, la ville a développé des politiques et stratégies dans le champ du développement économique local et du renouvellement urbain.Fondé sur la notion d'Etat « développemental », le gouvernement local doit jouer un rôle actif dans le développement économique et social pour répondre aux besoins des populations en combinant des objectifs de croissance économique et des objectifs sociaux de réduction de la pauvreté.Divisé en 7 régions administratives, le gouvernement métropolitain a en charge la fourniture de services de base (eau, assainissement, électricité, voirie, santé). Ses ressources proviennent du paiement des services d'eau, d'assainissement et d'électricité et des impôts sur la propriété foncière. Ville de plus de 4 millions d'habitants, avec une croissance modérée pour une grande ville du Sud (+1,3% en 2015), Johannesburg enregistre un fort taux de chômage (25 % en 2015), de grandes inégalités de revenus à l'échelle de la ville (avec le coefficient de Gini le plus élevé au monde), de fortes disparités socio-spatiales et la persistance d'une ségrégation résidentielle liée au passé d'apartheid. L'insécurité, les besoins en eau et en logements accessibles aux populations à faibles revenus, dans un contexte de forte croissance de l'habitat informel,figurent parmi les besoins les plus pressants.

***Hybridation des référentiels de la planification urbaine***

Après l'avoir mobilisée dans le domaine de l'aménagement urbain (*Joburg Inner City Urban Design Implementation Plan*) et de l'adaptation au changement climatique (McNamara 2014), la ville de Johannesburg a choisi de placer la notion de résilience au coeur de sa Stratégie de Développement et de Croissance 2040 (GDS 2040) en l'articulant aux concepts de « durabilité » et de « *liveability* » (viabilité, qualité de vie) (City of Johannesburg 2011b). Adoptée en 2011, au terme d'un important processus de participation publique, la GDS 2040 définit la stratégie à long terme de la ville de Johannesburg. Le terme de résilience, décliné dans ses dimensions économique, environnementale, sociale et en lien avec la gouvernance, avait déjà été utilisé par le Réseau des Villes Sud-africaines comme grille de lecture de la transition qu'ont connu ces villes ces dix dernières années et comme cadre prospectif pour les années à venir (« *Towards resilient citie* », South African Cities Network 2011).

L'étude de Johannesburg montre la circulation de la notion de résilience entre le monde scientifique et le champ opérationnel et l'hybridation des référentiels de l'action publique.

La rédaction de la GDS 2040 a fait l'objet d'un important travail de réflexion préparatoire par des représentants des services de la ville, des universitaires, des experts et des consultants pour en établir les fondements conceptuels. La GDS s'appuie sur une appréciation critique des différents théories et concepts utilisés dans les sciences sociales et de leur pertinence en regard du contexte de Johannesburg et de l'orientation politique nationale et locale. Les travaux préparatoires ont mis à l'étude plusieurs concepts de ville : The *Collaborative City* (y compris les travaux sur la ville créative), The *Competitive City*, The *Smart City*, The *Resilient City*, *Developmental Local Government*, The *Social City* et The *Livable City*. Au fur et à mesure de l'élaboration du document, le concept de résilience a gagné en importance et a finalement été choisi comme l'un des trois concepts centraux de la stratégie, avec la durabilité et la qualité de vie (*liveability*). Sa capacité à faire le lien entre différents concepts et à intégrer différentes préoccupations relevant de différents secteurs d'intervention (économiques, sociaux, environnementaux) a été mise en avant pour justifier son choix[1].

[1] Entretien avec un fonctionnaire des services sociaux de la ville de Johannesburg, 24/10/2013.

Le terme de résilience tel qu'utilisé dans la GDS de Johannesburg emprunte à divers littératures scientifiques et discours politiques (dans les domaines de la santé, la psychologie, l'environnement, la géographie économique, l'économie spatiale, l'urbanisme). Son articulation aux concepts de «durabilité» et de « qualité de vie »prend en compte des expériences urbaines issues d'autres contextes géographiques (Europe, Amérique du Nord et Amérique latine). L'approche du développement en termes de *capabilities*(Sen 1985), mobilisée par les chercheurs qui travaillent avec le concept de résilience en sciences sociales et dans le domaine de la justice sociale, apparaît de manière implicite dans la stratégie (à travers le soutien aux capacités des personnes, l'amélioration de la qualité de vie et le bien-être, identifié comme un objectif à long terme).

L'utilisation de la notion de résilience dans une perspective dynamique et transformative introduit, selon la ville de Johannesburg, de nouvelles façons de penser la ville, les dynamiques de changement et les modalités et pratiques de la planification urbaine.

***Mieux appréhender et gérer la complexité et l'incertitude***

La résilience est définie comme « la capacité d'un système à continuellement changer et à s'adapter, et pourtant à rester dans des seuils critiques – même lorsqu'il est confronté à l'inattendu » (City of Johannesburg 2011b : 25). Elle renvoie à un processus, une capacité et un résultat. Elle a un sens positif car elle véhicule l'idée d'une capacité de changement et d'adaptation. Elle est appliquée à différentes entités : les villes, les régions, les systèmes urbains et sociaux, les collectivités et les particuliers. Sa conception est suffisamment large pour englober les questions liées à la vie sociale, au tissu social, à l'environnement urbain et aux infrastructures, à l'économie et à la gouvernance métropolitaine.

Le document de planification urbaine souligne les limites des modes traditionnels de planification basés sur la standardisation des mesures, la prédictibilité et le contrôle etmet en avant la nécessité de gérer la complexité et l'incertitude, en d'autres termes de faire face au «paradoxe» de « planifier dans un contexte d'incertitude » (City of Johannesburg 2011b : 22). Le document souligne la «complexité croissante des défis» : « Le contexte actuel d'instabilité mondiale, caractérisé par l'incertitude des marchés financiers, les contraintes du marché des matières premières, les fluctuations des prix du pétrole et les changements politiques et les bouleversements massifs (à la fois sur le continent et dans d'autres parties du monde), jette une lumière nouvelle sur le rôle et le but des stratégies urbaines - exigeant une meilleure compréhension et une meilleure résilience dans le cadre même de la planification » (Ibid : 38).

La nature du changement dans les villes, décrit comme «soudain, turbulent et perturbateur » (par opposition à changement continu et prévisible), renforce le sentiment d'imprévisibilité : «Le développement de la ville n'est pas un processus linéaire ; le changement lui-même n'est jamais linéaire » (City of Johannesburg 2011b : 6). À Johannesburg, le « changement brutal » se réfère à des grèves et manifestations dans le domaine des services urbains et aux attaques xénophobes qui ont eu lieu en 2008 en lien avec la question de l'immigration étrangère en Afrique du Sud.

De nouvelles méthodes de planification sont donc nécessaires : la stratégie n'est plus «un plan directeur pour l'avenir» (City of Johannesburg 2011b : 10), mais une stratégie « holistique et ouverte » qui propose un « consensus approximatif » sur les choix stratégiques, afin de guider le développement futur (Ibid.: 6). Les «principaux facteurs d'incertitude» («la migration, la mondialisation, le changement climatique, la raréfaction des ressources naturelles, l'innovation technologique et les inégalités», Ibid. : 8) sont considérés comme offrant des possibilités de changement et d'innovation. Il s'agit de construire les « capacités adaptatives » de la ville afin qu'elle soit résiliente et apte à saisir des opportunités.

***Intégrer l'écologie dans le développement urbain***

Utiliser la résilience comme cadre analytique d'ensemble donne une cohérence plus grande à la stratégie : alors que la précédente GDS (2006) était fondée sur une approche sectorielle, la GDS 2040 est structurée autour des interactions entre le développement social et humain, la croissance

économique et l'environnement. Elle confère une nouvelle priorité à des préoccupations environnementales dans le contexte de la transition vers une économie à faible émission de carbone soutenue par des politiques nationales et régionales. La résilience est considérée comme une condition du développement durable. Celui-ci renvoie au développement économique et prend en considération l'impact écologique des activités et le bien-être à long terme des populations.La stratégie favorise une approche plus écologique du développement économique et urbain centrée sur les populations (qualité de vie, mode de vie, sécurité alimentaire) et sur l'environnement urbain (espaces verts, infrastructures publiques, éco-mobilité). Cette approche fait peser de nouvelles contraintes sur la fourniture de services et sur les infrastructures, sur les formes urbaines et l'environnement bâti ainsi que sur les pratiques des citoyens et leurs modes de vie.

***Cohésion et justice sociale : la dimension normative de la résilience urbaine***

La GDS affirme une dimension normative qui s'inscrit en cela dans la continuité des politiques précédentes tout en articulant les valeurs sociales autour des trois concepts de la stratégie. Les notions telles que la cohésion sociale, l'intégration et l'équité sont toujours présentes mais elles s'ancrent davantage dans les questions de durabilité à la fois d'un point de vue social et environnemental.

La cohésion et l'intégration sociale sont considérées comme des facteurs essentiels de résilience dans la mesure où elles permettent de résister aux chocs internes (aux tensions et aux conflits sociaux, aux violences xénophobes à Johannesburg en 2008) : elles sont appréhendées en termes d'équité dans l'accès aux services et infrastructures et de préservation et de promotion de la diversité des identités et des cultures (à travers l'environnement physique, notamment des « espaces partagés »). Elles visent à lutter contre l'intolérance, les préjudices et la discrimination. L'équité sociale est envisagée en lien avec l'accès aux services sociaux et à des tarifs de fourniture de services équitables. La justice sociale s'inscrit dans une approche distributive fondée sur le droit. Elle est vue comme un moyen d'assurer la résilience et la durabilité : la « juste distribution des bénéfices de la croissance » permet d'améliorer les capacités adaptatives et résilientes des groupes vulnérables et des citoyens au sens large. Elle passe par la protection des droits et des intérêts des groupes vulnérables et par leur capacitation. La section sur la gouvernance met l'accent sur la responsabilisation, la transparence, les relations de coopération et de participation citoyenne.

En tentant de «gérer l'incertitude », cette stratégie fait preuve de pragmatisme en reconnaissant les limites de la planification traditionnelle (fondée sur la standardisation, la prévisibilité et le contrôle social), et de réalisme sur ce qui peut être planifié et mesuré, tout en restant idéaliste dans sa vision à long terme de la ville et de la société.

A la lecture de cette stratégie, plusieurs questions restent toutefois en suspens : l'accent sur les capacités des habitants, l' « auto-suffisance » et « l'auto-durabilité » n'implique-t-il pas une forme de désengagement de l'Etat au profit d'une responsabilisation individuelle ? Comment cette position du gouvernement local s'articule-t-elle à la notion d'Etat développemental promu en Afrique du Sud ? On peut aussi s'interroger sur la mise en œuvre concrète des mesures proposées dans le cadre de la stratégie et sur leur évaluation.

Il reste aussi à voir comment l'autorité métropolitaine sera en mesure de faire appliquer ces nouveaux critères et quelles mesures incitatives seront prises pour que le secteur privé et les citoyens suivent ces principes. Enfin, la question de la gouvernance requiert une analyse plus approfondie, en particulier si de nouvelles méthodes sont expérimentées en lien avec la littérature sur la résilience.

## Rímac : la résilience comme stratégie de communication

***Le district du Rímac, un territoire vulnérable***

La lecture de la mobilisation de la notion de résilience dans la gestion des risques à Lima s'appuie le cas du district du Rímac. Cette petite commune d'environ 160000 habitants, située au cœur de la capitale péruvienne, présente une série de problématiques urbaines typiques de l'agglomération :

pauvreté, informalité, délinquance, diminution de la population dans le centre, croissance de la population dans des secteurs dépourvus de services, taudification du centre historique, quartiers autoconstruits, invasions dans des zones peu accessibles. Globalement, l'habitat y est de très mauvaise qualité : dans la partie historique, la détérioration des bâtiments et des installations électriques les rend dangereux au quotidien, risquant l'effondrement ou l'incendie à tout moment ; sur les pentes, l'habitat est autoconstruit, souvent sur des petits remblais pour niveler le sol. Pour compléter ce panorama, il faut préciser que ce territoire est soumis comme toute l'agglomération de Lima à un risque sismique important, en plus des risques d'inondation par sa proximité du fleuve Rímac.

Ce territoire urbain extrêmement vulnérable est administré par un gouvernement municipal qui dispose de très peu de ressources face à l'ampleur des problèmes qu'il doit résoudre. Comme tous les districts péruviens, la municipalité du Rímac jouit d'une autonomie politique, administrative et financière pour mener à bien les politiques et actions de sa compétence en particulier en matière de développement urbain et de gestion des risques. La planification urbaine proprement dite, entendue comme le zonage de l'usage du sol, est principalement assumée par la Municipalité Métropolitaine de Lima, niveau politico-administratif provincial auquel appartient le Rímac. La faiblesse de ses revenus en fait une commune très pauvre. Dans ces conditions, les investissements et la mise en œuvre de politiques publiques locales dépendent quasi exclusivement de la capacité de l'administration locale à capter des ressources sur des lignes de crédits des Ministères qui financent des actions répondant aux objectifs des politiques nationales, ou auprès d'autres institutions (notamment internationales via les projets d'ONG).

***La faiblesse de l'administration locale de la gestion des risques***

Parmi les compétences du district, on trouve la protection civile qui est assurée par un service municipal dédié à la « gestion des risques de désastres », selon l'appellation consacrée. La gestion des risques locale doit s'inscrire dans la vision nationale péruvienne des risques reformulée récemment dans le plan national de gestion des risques[2] qui vise « une société sûre et résiliente devant le risque de désastre ». Parmi les 5 objectifs prioritaires on trouve « renforcer la culture de la prévention et la capacité de résilience pour le développement durable » pour atteindre une « population résiliente avec des conditions adéquates de sécurité et la protection de ses moyens de vie ». La référence au cadre d'actions de Hyogo[3] est ici explicite. L'objectif de Hyogo est d'augmenter « la résilience des nations et des communautés face aux désastres », en particulier à l'échelle locale, par le renforcement de la culture de prévention, des institutions, des financements et des collaborations. Ce cadre d'action, renforcé et complété par celui de Sendai[4], prône une approche intégrée et renforcée de la réduction des risques de désastres, leur prise en compte dans les objectifs du Millénium et du développement durable, une priorisation de la gestion des risques à tous les niveaux de gouvernements des pays, qui doit se traduire par des institutions et procédures, des investissements, le développement de compétences et de connaissances, entre les multiples recommandations qui toutes visent à développer la résilience. La politique nationale de gestion des risques au Pérou, nettement inspirée de ce cadre international, doit être déclinée et mise en œuvre localement par l'action de l'administration du district.

Dans l'administration municipale du Rímac, mettre en place cette politique ambitieuse est de la responsabilité d'un sous-service (*subgerencia*) de gestion des risques de désastres. Placé tout en bas de l'organigramme[5], sous l'autorité du service (*gerencia*) du développement économique local, les ressources et compétences techniques de la défense civile du Rímac sont extrêmement limitées. Elle compte actuellement 8 personnes, la majorité du corps technique étant issue du corps des pompiers[6]. Les taches réalisées se limitent principalement à l'exercice de fonctions régaliennes de base, en particulier le contrôle de légalité des constructions et des activités et l'émission des

[2] Sinagerd (loi 2011) et Plan national (2014)

[3] cadre d'actions 2005-2015 approuvé à l'occasion de la 2e Conférence Mondiale des Nations Unies pour la réduction du risque de désastre à Kobe, Japon, en janvier 2005

[4] 3e Conférence Mondiale des Nations Unies pour la réduction du risque de désastre à Sendai, mars 2015

[5] selon le texte juridique municipal la défense civile est un service de troisième niveau.

[6] Sachant qu'il n'y a pas de pompiers professionnels au Pérou.

autorisations de fonctionner. Elle organise également les exercices d'évacuation routiniers dans les collèges et élabore ponctuellement des plans de préparation pour assurer la sécurité d'évènements publics.

Malgré ce que prévoit le système national péruvien de gestion des risques de désastres[7], dont les collectivités territoriales sont non seulement parties prenantes, mais responsables à l'échelle locale, il n'existe pas de plan de prévention des risques au Rímac. La plupart des fonctions qui correspondent à la gestion des risques que devrait assurer le service municipal de protection civile ne sont pas assurées, à l'exception de l'inspection technique des bâtiments et activités, qui soit dit en passant assure la rentrée de revenus, contribuant ainsi aux objectifs du Plan de développement concerté, principal document d'orientation de la politique locale[8]. La « plateforme communale de défense civile » (*plataforma distritale*), instrument clé de la politique péruvienne de gestion des risques, dans laquelle doivent s'élaborer les normes et procédures, un plan annuel de travail pour la réduction des risques et la préparation aux désastres à l'échelle municipale, n'est pas constituée, alors même que la loi prévoit qu'elle doit se réunir tous les trimestres[9]. Le CODISEC[10] n'est qu'une liste de personnalités qui ne se sont jamais réunies. Du point de vue institutionnel, le district ne dispose pas des outils prévus, la défense civile méconnait les directives de la politique nationale. Aucun document relatif à la politique locale de gestion des risques n'est disponible, ni aucune information systématique ou cartographie. S'il existe bien quelques cartes et données rassemblées par le responsable antérieur de la défense civile, la signification et l'usage de ces documents se sont perdus dans le changement de personnel, malgré le fait que le maire soit le même.

***Rímac ville résiliente ?***

Dans ces conditions, on peut légitimement se demander ce que signifie ce qui est présenté par la municipalité comme la reconnaissance par les Nations Unies du district de Rímac comme étant une « ville résiliente ». En effet, l'administration du district a été reconnue ville résiliente en février 2014 grâce à son travail en matière de réduction des risques de désastres[11].Selon l'UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) la résilience se définit par la « capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société potentiellement exposés à une menace à résister, absorber, s'adapter et se relever de ses effets de manière adaptée et efficace, ce qui inclut la préservation et la restauration de ses structures et fonctions de base »[12].

Cette désignation de Rímac « ville resiliente » est en fait le résultat d'une procédure d'inscription sur le site web de l'UNISDR par le précédent responsable de la défense civile, dans le cadre de la campagne « *Desarrollando Ciudades Resilientes: Mi ciudad se está preparando* ». Les collectivités locales sont invitées à « s'auto évaluer », en suivant un guide élaboré à cet effet, et à faire part de leurs expériences et actions en matière d'amélioration de la résilience, de diminution des risques de désastres et de préparation aux catastrophes. Les actions annoncées comme réalisées par la municipalité du Rímac sont : l'installation de la plateforme de gestion des risques de désastres, la construction de murs de soutènement, l'amélioration des routes d'évacuation, la réalisation de formation et d'exercices avec la population, une campagne pour l'amélioration des bords de la rivière, l'implantation du comité d'opération d'urgence et la formation des institutions de réponse immédiate aux catastrophes.

Or, en 2014, la majeure partie de ces activités n'étaient pas réalisées, alors qu'elles font partie des activités attendues de la défense civile d'un district, les autres sont routinières comme les exercices d'évacuation. D'autre part, des travaux conçus dans un autre cadre, par d'autres acteurs, sont remobilisés pour afficher des actions en faveur de la résilience, comme c'est le cas de la

---

[7] Sinagerd mis en place par la loi de 2011
[8] Plan de desarrollo concertado
[9] La résolution municipale qui la met en place est datée de novembre 2015. Ce texte est une liste des membres de cette plateforme qui reprend les exigences de la loi nationale
[10] Codisec : comité distrital de seguridad ciudadana
[11] http://www.munirimac.gob.pe/portal/servicios/seguridad-ciudadana/sigrid/
[12] www.unisdr.org/we/inform/terminology

construction des murs de soutènements réalisée dans le cadre du programme Barrio Mio[13] ou de l'amélioration des berges du fleuve Rímac, qui est en fait la construction en cours d'une grande infrastructure routière de la municipalité de Lima, qui implique le réaménagement du cours d'eau et le délogement de quartiers vulnérables situés en bord de fleuve.

***De l'usage rhétorique et stratégique de la résilience***

La municipalité du Rímac dispose d'un document appelé Plan de développement concerté qui n'est pas un document de planification urbaine mais de développement urbain, propose les grandes orientations et stratégies de développement du district. Le document élaboré par une équipe technique extérieure à l'administration du district, selon une procédure appuyée sur une concertation avec les principaux acteurs du territoire, est daté de 2012, et n'a à ce jour pas été approuvé par le conseil municipal.Si intégrer la gestion du risque est clairement notifié à plusieurs reprises, en soulignant la nécessité de prendre en compte la réduction des risques dans le développement urbain, le mot résilience n'apparait pas.

Derrière la résilience, on a donc soit un discours qui ne correspond à aucune action spécifique mais permet de valoriser des activités tout à fait classiques de la prévention des risques, soit la mobilisation de projets élaborés dans d'autres cadres et répondant à d'autres objectifs que celui de la prévention des risques. Dans le même temps la gestion des risques est un alibi pour mener des opérations de contrôle urbain (déguerpissement d'invasions).

Le Rímac instrumentalise les termes et les organisations internationales pour construire une image orientée principalement vers l'extérieur (niveau province, national et international) ce qui est un atout pour capter des financements. Par le biais de l'UNISDR, le Rímac est en vitrine des collectivités locales qui sont dynamiques et agissent pour la réduction des risques et l'amélioration de la résilience. Le Rímac a d'ailleurs été élu « ville du mois » des Amériques-Caraïbes de la campagne ville résiliente et le maire a été invité par l'UNISDR à la conférence de Sendai. Le Rímac a de la même façon instrumentalisé son patrimoine historique pour se voir reconnaitre le statut de ville patrimoine par l'UNESCO. Cette stratégie est déconnectée des discours et actions de la défense civile locale dont la position, les ressources humaines techniques et financières tout à fait mineures dont elle dispose au sein de l'administration locale du Rímac vont à l'encontre du renforcement institutionnel et financier de la gestion de risques de désastres prôné par l'UNISDR. On a donc de la part du Rímac ce qui semble être une véritable stratégie de communication qui instrumentalise ce qu'elle peut pour paraitre et apparaitre sur la scène nationale et internationale en s'appuyant sur les termes qui font réagir les organisations internationales, les ONG comme la résilience ou le patrimoine.

La résilience est donc une notion nettement performative dans le sens où quelle que soit sa mise en œuvre réelle en matière de gestion des risques, elle agit sur le district du Rímac et permet la construction d'une image à l'international qui est un véritable atout dans la mise en compétition des territoires pour capter les ressources et attirer des investissements qui vont permettre d'agir et de rétro-alimenter l'image.

La mise en regard des deux études de cas souligne la manière dont la notion de résilience peut faire l'objet de différentes interprétations et réappropriations. La ville de Johannesburg l'intègre dans une vision globale et à long terme du développement urbain etdans une perspective transformative de la société.S'appuyant sur un travail de conceptualisation qui emprunte à la littérature scientifique, elle en fait un instrument pour mieux comprendre la complexité urbaine dans un contexte d'incertitude, redéfinir les enjeux de développement urbain et repenser la planification urbaine.L'administration locale du Rímac mobilise la notion de résilience dans une perspective sectorielle, dans le champ de la gestion des risques, en reprenantles définitions et principes issus des grands cadres internationaux dans ce qui apparaît avant tout comme une stratégie de communication et de positionnement international visant à capter des ressources extérieures. Le recours à la notion de résilience ne modifie pas la manière de concevoir les risques et de mener les activités de prévention.

[13] Projet d'amélioration de quartiers périphériques de la municipalité métropolitaine de Lima

**Conclusion :la résilience, une vision conservatrice du monde**

Entre un usage strictement instrumental du mot résilience qui ne modifie ni la pensée ni l'action d'un coté (Rímac), et un travail conceptuel d'appropriation de la notion pour engager une forme de transformation de la société de l'autre (Johannesburg), les deux cas présentés semblent positionnés aux deux extrêmes de ce qu'on peut faire au nom de la résilience. On peut supposer que l'usage de la notion de résilience est susceptible de se situer sur toutes les positions intermédiaires possibles au croisement de ces deux positions.

Le succès de la notion de résilience, capable d'être mobilisée de multiples façons, repose sur sa malléabilité ou polysémie maintes fois soulignées par les chercheurs en ce qui concerne sadéfinition et son opérationnalité. Mais objectivement, en amont de la notion et au-delà des controverses byzantines (pour savoir s'il s'agit d'une propriété ou d'un processus dynamique, si elle induit de la stabilité ou du changement, si elle est « bonne » ou pas), la résilience se fonde principalement sur un raisonnement implacable qui lui donne efficacité et cohérence. Au premier chef une manière de voir le monde exprimée dans le monde social et dans l'espace public sous le mot incertitude (d'ailleurs repris par le monde scientifique depuis quelques années) qui renvoie à l'hypercomplexité du monde formulée dans le champ scientifique. Puisque le monde est hypercomplexe et donc plein d'incertitudes, de crises, de perturbations, il est par définition insecure, incontrôlable, soumis de façon à la fois imprévisible et inévitable à toutes sortes de stress, perturbations, chocs, crises etc. et ce dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'environnement, de l'économie, de la finance, de la santé ou de la politique, et à toutes les échelles, de l'individu à la planète. L'espace public qui regorge du terme crise témoigne de ce sentiment généralisé d'insécurité du monde. Cette manière de voir le monde est le socle dur de la résilience qui n'est ni contesté ni contestable et c'est là sa grande force, sa légitimité indiscutable. Dans ces conditions, puisque tout peut arriver, la solution est forcément dans la capacité à faire face aux perturbations, aux chocs, aux crises en s'adaptant : en un mot, la résilience. Cette vision du monde, à grand renfort d'arguments issus de toutes les disciplines scientifiques, revient à externaliser « les perturbations », inhérentes à tout système. Du coup, les problèmes sociaux et environnementaux sont en quelque sorte naturalisés : les causes structurelles des problèmes sont positionnées à l'extérieur du système, agissant comme « perturbations du système ».

Les stratégies dites résilientes visent d'abord à la stabilité et à la reproduction du système, (qui peuvent nécessiter des transformations) le but ultime étant finalement d'éviter la « bifurcation » (le changement radical du système) que pourrait provoquer une crise. En parallèle, une autre idée portée par cette notion est le fait que les chocs, les crises, les perturbations, sont non seulement inévitables et imprévisibles, mais également nécessaires à l'évolution du système, en ce qu'elles constituent des épreuves qui lui permettent de se renforcer, de s'adapter, de se transformer pour perdurer. C'est d'ailleurs ce type d'argument qui fait dire aux économistes que les crises financières[14]sont en elles-mêmes des modes de régulation du marché, ce qui justifie l'argument qu'il n'y a pas nécessité d'une intervention des pouvoirs publics.

Fondamentalement, la résilience est donc une notion conservatrice qui vise à reproduire l'ordre du monde. C'est là une différence fondamentale par rapport à la notion de vulnérabilité, largement interprétée comme une construction sociale, initialement porteuse d'une charge critique forte du mode de développement. Ceci dit, la banalisation et l'institutionnalisation de la vulnérabilité, transformée en indicateurs destinés à cibler les politiques publiques, a totalement désamorcé la critique dont elle était porteuse, par la mise à distance des « causes structurelles » de la vulnérabilité. Quelles que soient les arguties et controverses qui envahissent le champ scientifique autour de la résilience, celle-ci repose fondamentalement sur une vision simple et consensuelle : le monde est incertain, donc il faut s'adapter. Si l'enjeu des luttes symbolique est la vision du monde (Bourdieu), la résilience, comme solution universelle aux problèmes du monde tels qu'elle les configure, acte en

[14]Il ne faut pas oublier que la finance internationale fait un usage courant de la résilience, et ce bien avant que la notion ne se soit propagée au reste du monde social (Walker et Cooper, 2011).

même temps l'échec des critiques de la notion, un horizon du monde imposé et une forme d'abdication de tout projet politique. Echec des critiques car tout article critiquant la notion (et il y en a beaucoup) la diffuse en même temps, sans discuter la vision du monde qui lui donne sa légitimité. Horizon imposé, dans le sens où on n'a pas le choix, car si le monde est insecure, la résilience, qui joue sur le coté positif et réactif de la société et des populations, et malgré -ou grâce- à toute sa plasticité et les controverses qu'elle engendre, est la solution, englobant toutes les solutions. Abdication politique dans le sens où le propos est finalement de survivre dans un monde incertain, individuellement et en tant que société, une forme de darwinisme social qui renvoie au même « on n'a pas le choix ». L'adaptation aux vicissitudes du monde, dans tous les domaines et à toutes les échelles, tient lieu de projet de société. L'objectif n'est pas le changement, sauf celui qui est nécessaire pour ne paschanger, sur le même registre que le développement durable qui amontré la voie de ce type de raisonnement incontestable, consensuel, et qui occupe largement le champ des sciences sociales.

La résilience est une notion pernicieuse par sa manière d'encadrer la formulation des problèmes du monde. Sa vitesse de propagation ne laisse pas le temps de penser, les chercheurs étant, au même titre finalement que les acteurs du social et du territoire du fait des conditions sociales de production de la recherche, soumis à la même résilience comme mode de penser le monde, ses problèmes et ses solutions. Le défi posé aux sciences sociales, au-delà de déconstruire, de discuter, de critiquer la résilience est de proposer une autre formulation des problèmes du monde, une alternative à la pensée amplement partagée qu' « on n'a pas le choix ».

**Références**


Bartley M. (ed.), 2006, *Capability and Resilience: Beatings the odds*. Published by the UCL Department of Epidemiology and Public Health on behalf of the ESRC Priority Network on Capabilityand Resilience. (2003 – 2007).

Christopherson S., Michie J., Tyler P., 2010, « Regional resilience: theoretical and empirical perspectives », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3 : 3–10.

City of Johannesburg (CoJ), 2011a, *2011–16, City of Johannesburg Growth and Development Strategy*. February, draft.

City of Johannesburg (CoJ) (2011b) *Joburg 2040 GDS*, October.

Davoudi, S., 2012, Resilience: A bridging concept or a dead end? *Planning Theory and Practice*, 13(2): 299–333.

Derissen, S., Quaas, M. and Baumgärtner, S., 2009, *The Relationship between Resilience and Sustainable Development of Ecological-Economic Systems*. University of Lüneburg, Working Paper Series in Economics, 146, October.

Djament-Tran G., Reghezza-Zitt M. (eds), 2012, *Résiliences urbaines, les villes face aux catastrophes*, Editions Le Manuscrit.

Joseph, J., 2013, Resilience as embedded neoliberalism: A governmentality approach. *International Policies, Practices and Discourses,* 1(1): 38–52.

Lang T., 2010, "Urban Resilience and New Institutional Theory: A Happy Couple for Urban and Regional Studies?" *German Annual ofSpatial Research and P*olicy : 15-24.

Lebel L.,Anderies J.M., Campbell B., Folke C., Hatfield-Dodds S., Hughes T.P., J. Wilson., 2006, Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1): 19.

McNamara L., 2013, *Climate Change adaptation and city governance: A case study of Johannesburg*.A Dissertation submitted to the Faculty of Science, University of Witwatersrand, Johannesburg, in fulfilment of the requirements for the degree of Master of Science. Cape Town, July 2013.

Metzger P., Robert J., 2013, Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales, *Territorios : Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, (28), p. 21-40 : http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550/2141.

Moser, S.C., and Satterthwaite, D., 2008. *Towards pro-poor adaptation to climate change in the urban centres of low- and middle-income countries*. International Institute for Environment and Development (IIED) Human Settlements Discussion Paper Series, Climate Change and Cities Discussion Paper 3.

Perrings, C., 2006, Resilience and sustainable development. *Environment and Development Economics*, 11(4): 417–427.

Peyroux E., 2015, Discourse of urban resilience and 'inclusive development" in the Johannesburg Growth and Development Strategy 2040, *The European Journal of Development and Research*, special issue on « Inclusive Development », 27 (4): 560-573.

Porter, L. et Davoudi, S., 2012, The politics of resilience for planning: A cautionary note. *Planning Theory and Practice*, 13(2): 329–333.

Quenault B., 2014, « La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n°3 | Décembre.

Raco M., Street E., 2012, « Resilience Planning, Economic Change and the Politics of Post-recession. Development in London and Hong Kong », *Urban Studies*, 49 (5) : 1065-1087.

Satterthwaite, D., Huq S., Pelling M., Reid H., Romero Lankao P., 2007, *Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations*. Human Settlements Discussion Paper, Climate Change and Cities I. International Institute for Environment and Development, London.

Sen A., 1985, *Commodities and Capabilities*. Amsterdam : North-Holland.

Shaikh A., Kauppi C., 2010, « Deconstructing Resilience: Myriad Conceptualizations and Interpretations », *International Journal of Arts and Sciences*, 3(15): 155 – 176.

Shaw, K., 2012, 'Reframing' resilience: Challenges for planning theory and practice. *Planning Theory and Practice,* 13(2): 299–333.

South African Cities Network (SACN) (2011) Towards Resilient Cities. A Reflexion on The first Decade of a Democratic and Transformed Local Government in South Africa 2001–2011 (SACN (South African Cities Network), Johannesburg.

Toubin M.**,** Lhomme S.**,** Diab Y.**,** Serre **D. et** Laganier R., « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 3, n° 1 | Mai 2012.

Welsh, M., 2014, Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *The Geographical Journal*, 180(1): 15–26.

Walker J. et M. Cooper, 2011, Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation, *Security Dialogue*, Special Issue on The Global Governance of Security and Finance 42(2): 143–160.

Wilkinson C., Porter L., Colding J., 2010, Metropolitan Planning and Resilience Thinking: A Practitioner's Perspective, *Critical Planning*, 17: 24-45.