Revue indisciplinaire de sciences sociales
Espaces Temps.net

La résilience comme injonction politique post-Xynthia.

Par Béatrice Quenault. Le 26 mai 2015



Photo 1 : Xynthia : Manifestations sur l'île de Ré. Source : Jacky Laugraud.

La tempête Xynthia, qui a atteint les côtes françaises dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a eu un impact dévastateur sur le littoral atlantique en raison de la submersion marine brutale et étendue qu'elle a entraînée[1]. Cette « catastrophe naturelle[2] », dont il convient de « tirer les leçons » (Chauveau et al. 2011a), a fait date parce que, loin d'être « banale » (*ibid.* 2011b), elle est l'une des plus meurtrières survenues en France ces dernières décennies (Vinet 2010). Xynthia, comme toute autre « catastrophe, crée un climat paradoxal mêlant sensibilisation au risque mais crispation et cristallisation de conflits » (Vinet et Defossez 2006, p. 115) : interrogeant « la politique d'aménagement du littoral français et plus largement celle de l'ensemble des zones inondables du territoire » (Mercier 2012, p. 7), elle va être l'occasion de faire le procès de la politique de gestion des risques au sens large et celui de la décentralisation. L'action volontariste de divers acteurs (médias, experts, élus, citoyens…), en arrachant la catastrophe à la fatalité, l'a érigée en une situation sociétale problématique et controversée devant être mise en débat et recevoir des réponses

en termes d'action publique (Garraud 2010). De fait sociétal, la catastrophe s'est métamorphosée en problème public (Neveu 1999)[3] au terme d'un processus condensé par la trilogie des 3 R : « Réaliser, Reprocher, Réclamer »[4] (Felstiner et *al*. 1991). La mise à l'agenda et la prise en charge d'un problème public requérant un important travail symbolique de « cadrage » (Garraud 2010)[5], son analyse est un préalable indispensable à la compréhension des instruments d'action publique mobilisés en retour, dont il est largement admis qu'ils incorporent des représentations des problèmes et des rapports gouvernants/gouvernés (Lascoumes et Le Galès 2005). Que le processus de « mise en problème public » de Xynthia ait conduit à la volonté *a priori* légitime de prise en charge du « risque de submersion marine »[6] par les pouvoirs publics n'implique guère que la définition donnée du problème, de ses causes et de ses solutions soit objective et exclusive d'autres approches (Mazeaud 2014).

Le surgissement d'un problème public n'étant qu'« une modalité de définition particulière d'une situation ou d'une condition sociale » (Gilbert et Henry 2012, p. 37), il convient de s'interroger sur la place accordée aux différents types d'interprétation de la catastrophe Xynthia et des solutions qui en découlent. À cet égard, sa « mise en risque » (Gilbert 2002), en lien avec les impacts redoutés du changement climatique (*Réaliser*), n'est pas qu'une rhétorique parmi d'autres, au même titre que son affiliation à la colère divine ou aux caprices de la Nature (Revet 2010, Clavandier 2011). De même, le processus de « mise en cause » (*Reprocher*) cherchant à attribuer les responsabilités, pour justifié et nécessaire qu'il soit dans le processus de reconstruction (psychologique) des victimes[7], va être éminemment subjectif. Dédouanant l'État et ses représentants de toute défaillance pour en attribuer l'entière responsabilité au « déni du risque » des acteurs locaux, ce « cadrage » du problème prenant à partie l'opinion publique (*Réclamer*) va légitimer l'interventionnisme étatique et orienter les remèdes et les réformes engagés. À partir de l'idée que « la dénégation de la catastrophe en tant que futur possible » (Vinet et Defossez 2006, p. 115) constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de politiques de prévention ambitieuses et pérennes, l'État va s'attacher à promouvoir la résilience comme fondement d'une nouvelle « culture du risque » qui « représente l'acceptation de vivre avec le risque et d'agir pour réduire sa vulnérabilité face au risque, soit s'adapter à la menace » (Scarwell et *al*. 2006, p. 156). Face à l'efficacité limitée des mesures de protection structurelle[8] destinées à résister au risque, la résilience est dans l'après-Xynthia en passe d'accéder au statut de nouveau référentiel[9] de la politique publique de gestion des risques[10]. En rupture avec la logique précédente, les solutions retenues privilégient ainsi la préparation de la société civile (collectivités locales, entreprises, et citoyens) aux catastrophes au travers d'un ensemble de mesures non structurelles d'atténuation des risques d'inondation destinées à réduire la vulnérabilité des enjeux[11]. Visant la responsabilisation de la société civile, la promotion de la « culture de la résilience » est censée favoriser l'appropriation locale des risques grâce à leur territorialisation[12] et partant leur acceptabilité sociale (Laganier 2006). Dans cette perspective se pose la question de savoir si les réformes post-Xynthia en matière de gestion des risques d'inondation favorisent une plus grande mobilisation — selon quelle forme et jusqu'à quel degré ? — des acteurs locaux dans le processus de prise de décision (*ibid*.). Autrement dit, l'enjeu est d'apprécier si, avec la mise en exergue de la « culture de la résilience », « la logique participative s'impose et efface la logique de l'assujettissement » (Scarwell et al. 2006, p. 171) ? Les changements opérés dans la gestion des risques au lendemain de Xynthia, fruits de « processus décisionnels issus des concurrences de légitimité » (Gralepois 2011, p. 121) entre les autorités locales et les services de l'État, questionnent ainsi les modalités de la territorialisation[13] de cette politique publique (Larrue et Di Pietro 2008) et peuvent fournir « des indices de compréhension des rapports de force » (Gralepois 2011, p. 121) qu'entretiennent ces deux acteurs privilégiés des « scènes locales de risques »

(*ibid*.)[14].

Dans ce contexte, l'objet de cet article est de revenir sur la « mise en problème public » de la tempête Xynthia en vue de décrypter les modalités et intentionnalités de l'usage respectivement étiologique de la catastrophe et axiologique de la résilience opérée par les pouvoirs publics français à cette occasion. On décortiquera, en premier lieu, la « fabrique de l'énoncé » (Mazeaud 2014) ayant permis la consécration de la catastrophe Xynthia comme « problème public » (Garraud 2010). Ce sera l'occasion d'interroger le processus de cadrage qui, de la « mise en risque » à la « mise en cause » de la catastrophe, va conduire à l'interpréter comme une « prise de risque » engageant la responsabilité des acteurs locaux et appelant face à ce déni caractérisé du risque la promotion d'une culture de la résilience auprès de la société civile. On montrera, en second lieu, en quoi la stratégie de réponse orchestrée par l'État participe d'une instrumentalisation de la résilience à son seul profit destinée à organiser un « gouvernement à distance »[15] (Epstein 2005) d'inspiration néolibérale, visant à responsabiliser davantage les acteurs locaux. Loin de conférer davantage d'autonomie locale et de promouvoir la démocratie participative, il apparaîtra ainsi que cette modalité de mobilisation de la résilience participe clairement d'une nouvelle « gouvernementalité » (Foucault 1994)[16] à contresens d'une territorialisation des risques.

La double intentionnalité inavouée du cadrage de Xynthia.

La catastrophe représente, d'un côté, l'événement tragique décrit comme tel face au constat *ex post* de l'ampleur de ses conséquences (perte des enjeux) ; elle symbolise aussi, d'un autre côté, l'événement potentiel que l'on prévoit *ex ante*, que l'on annonce, et qu'il convient ainsi d'éviter (Dupuy 2005). La plupart des analyses réalisées dans l'après-Xynthia relèvent par conséquent « d'une démarche à la fois étiologique — expliquer la catastrophe — et axiologique (normative) — éviter qu'elle se reproduise » (Mazeaud 2014, p. 51)[17]. Le concept est donc ambivalent, revêtant simultanément une signification scientifique — la catastrophe suppose un mode spécifique d'analyse en termes de risque[18] — et une signification éthique — la catastrophe est ce que l'on doit croire devoir arriver et engage notre responsabilité — qui ne s'accordent pas immédiatement (Guénard et Simay 2011).

Le « cadrage[19] » (Garraud 2010) de la catastrophe Xynthia, qui a fait l'objet de nombreux rapports institutionnels de retour d'expérience, est à cet égard très révélateur d'une double intentionnalité inavouée de la part de l'État français : celle de la *subjectivité étiologique* qui a entouré la « lecture » de cet événement (condamnation de l'urbanisation en zone inondable caractéristique d'un déni local du risque), mais surtout celle de la *normativité axiologique* au regard des réponses à mobiliser pour éviter de futures catastrophes (cristallisation sur la culture de la résilience instituée en nouvel impératif de l'action publique en matière de sécurité civile).

Une « mise en risque » entre étiologie subjective et axiologie normative.

Les lectures de la catastrophe Xynthia jouent alternativement sur deux registres : l'interpréter comme une fatalité imprévisible et inévitable provoquant un insupportable sentiment d'impuissance revient à l'inscrire dans le « registre du désastreux » (Mazeaud 2014) et fait appel à la compassion et à la solidarité avec les sinistrés considérés comme des « victimes » de ce « mauvais coup du sort »[20] (*ibid*.) ; l'interpréter comme la matérialisation d'un risque potentiel conduit à la ranger du côté de ce qui peut s'anticiper et être ainsi déjoué et la fait basculer dans le

« registre du scandaleux » (*ibid*.). Cette seconde interprétation de la catastrophe Xynthia, récusant toute fatalité au nom de la rationalité, va très rapidement s'imposer sous l'influence de l'État et des rapports d'experts, suivant un travail d'attribution *a posteriori* des causes et des responsabilités particulièrement fréquent dans les rapports publics et les analyses juridiques post-catastrophes (*ibid*.).

La première interprétation *fataliste* met l'accent sur l'origine « naturelle »[21] de la catastrophe associée à un aléa hydrométéorologique extrême (la tempête) jouant le rôle d'événement déclencheur instantané ; elle participe d'une vision exceptionnaliste et aléa–centrée de la catastrophe, caractéristique du paradigme dit de « l'extrême »[22]. Ainsi, au lendemain de Xynthia, comme après chaque catastrophe « naturelle »[23], les responsables publics locaux comme les journalistes ont presque systématiquement adopté la même posture, mettant en avant son caractère inédit et totalement imprévisible en déclarant à l'envi que la France n'avait jamais connu cela[24]. Cela souligne que la conscience du danger représenté par les risques d'origine hydrométéorologique (inondations, tempêtes, canicules, etc.) est intermittente[25], malgré le caractère récurrent de tels événements sur le territoire français[26]. Paradoxalement, ce qui est finalement banal est souvent perçu comme ayant un caractère exceptionnel ; cela induit un traitement qui favorise le spectaculaire et des mesures politiques réactives d'exception, prises au coup par coup, au détriment de la continuité des mesures de prévention.

La seconde interprétation de la catastrophe Xynthia, *rationnelle* celle–ci et orchestrée par l'État, s'impose en l'espace de quelques jours dans l'espace public (Mazeaud 2014). Elle procède de la « mise en risque[27] » (Gilbert 2002) de la catastrophe, conduisant à éliminer les incertitudes sur la prévisibilité de l'aléa (Mazeaud 2014). Interpréter l'épisode Xynthia comme rare, mais pas exceptionnel (MEEDDM 2010) revenait en effet à considérer qu'il n'était pas imprévisible et était susceptible de se reproduire. La *mise en rétrospective* par les travaux d'historiens soulignant les précédents de telles tempêtes avec submersion marine (Garnier 2010) et la *mise en prospective* grâce à la modélisation du changement climatique et de ses impacts (Puget et al. 2010) ont été décisives pour corroborer cette lecture et conduire l'État à formuler un impératif de préparation à de futures catastrophes mettant l'accent sur la résilience des territoires et des populations. De *l'étiologie de la catastrophe*, définie comme la réalisation d'une menace susceptible de se répéter, on glisse alors subrepticement à *l'axiologie normative de la résilience* visant à éviter qu'elle se reproduise. Dans un contexte d'incertitudes radicales, de non-prévisibilité et d'impossibilité de maîtriser les risques liés au changement climatique, la résilience, qui s'oppose à un sentiment de fatalité, d'attente ou de résignation devant l'inéluctable, offre une réponse aux angoisses des citoyens en se présentant comme un moyen de faire face aux perturbations majeures, de s'adapter pour ne plus subir (Quenault 2014). La résilience, désormais entendue dans sa version systémique contemporaine comme une capacité généralisée d'auto-organisation, d'apprentissage et d'adaptation face à des conditions changeantes et incertaines, renvoie en effet à la capacité de se préparer aux chocs — de « se prémunir des coups du sort » — de manière à mieux rebondir face à ce qui survient de manière imprévue — « à tirer parti des coups du sort » — (Lallau 2011).

Une « mise en cause » allant de la « réalisation » d'un risque à une « prise » de risque.

Même si la notion de catastrophe prend, en principe, sens moins en regard des *causes* de l'événement que de ses *effets* — ce qui fait catastrophe, c'est l'intensité tragique, l'ampleur des conséquences, la mort collective donnée massivement et implacablement (Godin 2008), très vite l'attention s'est déplacée sur les facteurs de vulnérabilité ayant déterminé l'ampleur des

conséquences dramatiques. Pour comprendre l'axiologie normative de la résilience mise en avant après Xynthia, il convient donc de reprendre le déroulement de l'énoncé étiologique à l'égard non plus de la catastrophe elle-même, mais de ses causes (Mazeaud 2014). Avec *la mise en risque* de Xynthia, le changement de perspective a été radical : dès lors que l'aléa (la tempête) a été considéré comme prévisible (et prévue)[28], la recherche des causes s'est décentrée du côté des vulnérabilités sous-jacentes que l'événement aurait révélées. La catastrophe d'inévitable et d'imprévisible est alors devenue inacceptable et incompréhensible acquérant du même coup un caractère « scandaleux » (*ibid*.)[29] ; l'accusation a pris le relais de l'émotion, déclenchant une polémique, avant que l'État ne parvienne à stabiliser l'énoncé du problème en enrôlant la population dans la dénonciation du « scandale » de l'urbanisation en zone inondable (*ibid.*)[30]. Ce processus de *mise en cause*, de reconstitution après coup des (non-) décisions en matière de prévention des risques, faisant passer du registre de l'émotion/compassion à celui de la rationalisation/culpabilisation, a ainsi substitué à la solidarité collective la recherche des responsabilités individuelles (*ibid*.).

Dans un premier temps, les arguments de la *mise en cause* sont focalisés sur la défaillance des digues et leur défaut d'entretien, déclenchant alors une polémique au sujet de la responsabilité de l'État et de ses services déconcentrés. Cette vision, largement partagée parmi les sinistrés, a débouché du même coup sur la dénonciation du « laxisme » politico–administratif en matière de suivi des ouvrages de protection (*ibid*.). Or, là aussi, cette perspective initiale a été très vite renversée par le discours de l'État, relayé par la plupart des rapports de « retours d'expérience » (Anziani 2010, Aubié et al. 2010, CETE méditerranée 2013, Collombat 2012, Dumas et al. 2010), corroborant une tout autre lecture (Mazeaud 2014) : si la politique de protection structurelle a joué un rôle dans la catastrophe, ce n'est pas tant directement du fait de la défaillance des digues suite à un défaut d'entretien[31] qu'indirectement, parce qu'en laissant croire à une possible infaillible mise hors de danger (Pigeon 2012), elle aurait contribué à l'absence de « culture du risque » de la part des acteurs locaux. Ce resserrement de la définition du problème entraînant celui des solutions, tout débat sur les possibilités d'urbaniser derrière les digues était par là même évacué (Mazeaud 2014) : une cause ayant été attribuée (l'urbanisation derrière les digues), des fautifs ont été désignés (élus locaux, promoteurs immobiliers, habitants), et déclarés « tous coupables » (Ecalle 2011) sans autre distinction. En l'espace de quelques jours, de nombreux articles de presse mettent alors en cause les « passe–droits » (Lascoumes et Le Bourhis 1996) octroyés par les élus locaux aux promoteurs ou aux riverains autorisant les constructions en zones inondables (Mazeaud 2014). Les compromis jusqu'alors acceptés par les représentants de l'État en matière d'urbanisation littorale (Henry 2004)[32] se transforment en d'insupportables « compromissions » de la part des élus locaux tandis que les habitants sinistrés passent du statut de « victimes » à celui de « coupables » (Mazeaud 2014)[33]. En ce sens, la catastrophe n'est pas tant analysée comme la réalisation d'un risque latent (connu mais très largement occulté) manifestant un « échec » collectif de la prévention[34] des risques que comme le résultat d'une « prise de risque »[35] inacceptable de l'ensemble des parties prenantes locales (*ibid*.). L'éditorial de Denis Mercier (2012), dans le numéro spécial de la revue *Norois* consacré à Xynthia, corrobore cette *mise en accusation* des acteurs locaux :

Puisse cette tempête faire changer les mentalités, inverser les tendances pour amorcer un repli stratégique, là où c'est nécessaire et possible, permettre à l'État de reprendre la main sur des dossiers fondamentaux comme celui de l'aménagement du territoire, notamment dans des zones dangereuses pour la vie des populations, en imposant l'intérêt général et une hauteur de vue, une autorité, une détermination, une légitimité et une responsabilité assumée pour des perspectives à long terme. Puisse Xynthia permettre la fin du déni, de la cécité, de l'amnésie et de la cupidité

dans le développement des territoires, notamment littoraux. (ibid., p. 9)

Une « mise en responsabilité » entre relégitimation de l'État et délégitimation de la société civile.

Une fois encore la *mise en cause* de Xynthia est loin d'être neutre. Avant la catastrophe, les représentations et les pratiques témoignent d'une situation où le risque de submersion était relégué au second plan face à l'enjeu du développement économique des communes littorales[36] et de l'existence d'un intérêt au *statu quo* dans la gestion des ouvrages de protection[37] (Mazeaud 2014). Depuis que la prévention des risques naturels est devenue une question d'aménagement des territoires, les collectivités locales l'ont perçue comme une entrave à leurs stratégies de développement et les conflits les opposant aux services déconcentrés de l'État à l'occasion de l'élaboration des Plans de prévention du risque inondation (PPRI) se sont multipliés. Cette mise en œuvre conflictuelle des PPRI soulignait les difficultés à concilier les objectifs nationaux de sécurité et les intérêts locaux de territoires différenciés mis en concurrence pour accroître leur attractivité (Beucher et Rode 2009). Ainsi, contrairement à l'interprétation post-Xynthia, l'urbanisation dans les zones inondables ne manifestait pas des situations de « passe–droits », c'est–à–dire des arrangements avec la règle, mais plutôt de « passes du droit » où l'exception apparente « est en fait la règle en action » (Lascoumes et Le Bourhis 1996, p. 63)[38], les représentants de l'État transigeant avec le risque et le droit face aux enjeux de développement local (Mazeaud 2014)[39]. La lecture imputant aux comportements défaillants des acteurs locaux l'entière responsabilité de la catastrophe signale en définitive le succès d'une définition dépolitisée du problème et le retour d'une moralisation de la catastrophe (Rufat 2010) qui passe à côté des causes profondes du drame :

Dans le rapport commandité par le ministère de l'Écologie aux différents corps d'inspection (MEEDDM, 2010), peu de place est faite à l'analyse en profondeur des causes de la catastrophe. L'accent est mis sur les causes immédiates en particulier la gestion de crise (16 pages) et la défaillance des digues (30 pages). La vulnérabilité n'est pas évoquée et l'augmentation des enjeux est analysée uniquement au travers de la défaillance des outils de maîtrise de l'occupation des sols. (Vinet et al. 2012, p. 12)

Une telle lecture évacue toute dimension sociétale ou politique[40] des facteurs de vulnérabilité ayant contribué à la catastrophe pour ne conserver qu'une dimension morale stigmatisant les comportements individuels et/ou collectifs des acteurs locaux jugés « amoraux » (Mazeaud 2014).

Ce cadrage resserré de la « catastrophe » Xynthia, loin de remettre en cause la capacité de l'État pourtant lui aussi défaillant à gérer le risque naturel[41], la réaffirme au contraire[42] : puisque tout concourt à souligner que le danger aurait pu être écarté du simple fait du respect des règles existantes édictées par celui–ci, on assiste dès lors à une tentative de « relégitimation de la fonction protectrice de l'État » (*ibid.*) (d'où « plus d'État ») d'autant plus forte qu'elle s'appuie sur la « délégitimation des acteurs locaux » dont le déni et le manque de culture du risque justifient leur plus grande responsabilisation (d'où « moins d'État ») (*ibid.*). Cette ambivalence de la réponse étatique a très rapidement contribué à verrouiller l'éventail des solutions placées sous la bannière de l'amélioration de la résilience des territoires et des populations. Il convient dès lors de se demander si cette mobilisation de la résilience comme nouvelle *praxis* de la prévention des risques de catastrophe ne traduit pas une instrumentalisation de la notion au seul bénéfice de l'État. Significative d'une forme de gouvernementalité[43] (Foucault 1994), cette modalité d'opérationnalisation de la résilience, loin d'en faire un outil d'idiosyncrasie territoriale, la réduirait à un nouvel avatar néolibéral.

La nouvelle praxis de la résilience : outil d'idiosyncrasie territoriale[44] ou nouvel avatar néolibéral ?

En vogue depuis une dizaine d'années, la résilience tend à supplanter, dans la problématique des risques, le concept de vulnérabilité entendu comme l'expression d'enjeux et de capacités adaptatives inégalement répartis sur le territoire (D'Ercole et Metzger 2009). Face à toutes les menaces écologiques, socio–économiques et politiques, la rhétorique de la résilience est de plus en plus mise en avant en direction des territoires, quelle que soit l'échelle considérée. Parmi les raisons volontiers admises de son succès figure ainsi l'idée que, étant associée à une connotation positive, la résilience permettrait de retrouver un regard plus optimiste, moins anxiogène, que la vulnérabilité (à connotation négative, mais surtout porteuse d'une critique politique radicale) tout en offrant apparemment un projet moins polémique, plus pacificateur et plus intégrateur (du moins pour ses défenseurs) (Lallau 2011). Au plan académique, ce terme est en effet passé en quelques années de la désignation d'un rebond observé au postulat d'une capacité de rebondir, pour signifier enfin la capacité de mobiliser instantanément des défenses efficaces en cas de choc ou de stress majeur (capacité de résister à un traumatisme ou à des dommages) et celle de se reconstruire (tout en s'améliorant) après lui (Tisseron 2013). Au plan institutionnel et politique[45], la résilience, essentiellement définie par les fonctions qu'elle permet de remplir, est considérée soit comme un processus qui permet de réduire la vulnérabilité d'un système (ville, communauté, réseaux, individus, etc.), soit comme une propriété intrinsèque du système que l'on aimerait être en mesure d'évaluer ou sur laquelle on souhaiterait pouvoir agir (Reghezza-Zitt et al. 2012). La plupart du temps, la notion se trouve alors réduite soit à un mythe d'avenir désiré et désirable par tous soit à un référentiel normatif d'actions permettant de devenir résilient (CGDD 2013). Tout en reprenant les principaux arguments de la grille d'analyse des risques combinant un aléa à une vulnérabilité (dont la dimension biophysique tient à l'exposition-sensibilité des enjeux à l'aléa et la dimension sociale à des capacités adaptatives), la résilience, focalisée sur les capacités générales de rebond et d'adaptation des systèmes ou des individus face à des phénomènes perturbateurs, acquiert une dimension prescriptive, voire normative (Quenault 2013a).

Toutefois, le concept n'étant consolidé ni dans sa définition ni dans son opérationnalisation, sa nébulosité et sa plasticité le rendent « propice aux exploitations démagogiques » (Tisseron 2013, p. 17) et permettent de le mettre ainsi aux services de projets politiques radicalement opposés (Quenault 2013b). Il semble bien que d'autres raisons, plus inavouables celles-là, fondent plus largement l'enthousiasme quasi général dont la résilience fait l'objet : « L'injonction à la résilience qui semble s'imposer jusqu'à l'échelon international, implique en effet un certain nombre de présupposés moraux et idéologiques, qui ne sont pas toujours clairement énoncés mais qui posent problème » (Djament–Tran et al. 2012, p. 1). Outre, les difficultés méthodologiques de mise en pratique du concept, il y a aussi et surtout un problème politique et éthique (Djament–Tran et Reghezza–Zitt 2012, Rufat 2010) sous-jacent aux modalités de mobilisation de la résilience, notamment dans les discours et les pratiques de l'État français qui s'inspirent du Cadre d'action de Hy?go (UNISDR 2005)[46]. Si l'acceptation du risque signifie qu'il ne convient plus tant d'avoir la capacité à éviter qu'à surmonter puis à dépasser une crise (majeure dans le cas d'une catastrophe), la focalisation de l'attention pourrait avoir tendance à se déplacer de l'avant (prévention) vers l'après-crise (réaction). Certains auteurs montrent d'ailleurs comment la notion est instrumentalisée pour en faire un synonyme de survie et un antidote face aux déficiences administratives des États (Comfort et al. 2010) et aux échecs de leur politique préventive en

matière de gestion des risques. Surtout, la résilience peut servir d'alibi à l'émergence et à l'encastrement de formes de gouvernance spécifiquement néolibérales : la résilience soutient la structure organisationnelle des sociétés libérales avancées (Zebrowski 2008) au travers de ses hypothèses sur les relations sociales durables — elle repose sur une ontologie sociale fondée sur des réseaux complexes d'acteurs, de citoyens-consommateurs, chacun poursuivant ses propres activités et trajectoires de vie individuelles — et appuie l'idée du « sujet néolibéral » à la fois autonome et responsable (Joseph 2013). L'idée de résilience s'inscrit dans celle d'un monde de plus en plus complexe et contingent au sein duquel, pour pouvoir survivre aux incertitudes, les individus doivent faire preuve d'initiative comme agents actifs et réflexifs, capables d'évaluation de leurs propres risques, d'acquisition de connaissances, de prise de décision responsable, et de comportements adaptatifs (*ibid*.). O'Malley (2010) souligne ainsi que la résilience n'est pas qu'un modèle réactif qui enseigne aux individus comment « rebondir », mais qu'elle agit aussi comme un moyen de créer des sujets adaptables, capables de s'adapter à et d'exploiter des situations d'incertitude radicale. La résilience en insistant sur la préparation et la prise de conscience face aux risques encourage l'idée d'une citoyenneté active, où les populations, plutôt que de s'appuyer sur l'État, endossent la responsabilité de leur bien-être social et économique et de leur propre sécurité. Cette approche de la résilience participe d'une vision privatisée de la société où l'État dégage sa responsabilité de la gestion des risques pour mieux la contrôler à distance en encourageant le développement de partenariats entre les parties prenantes et des individus informés. Elle s'ajuste ainsi aux approches néolibérales qui, en mettant l'accent sur la responsabilité des individus pour se gouverner eux-mêmes de manière appropriée, visent à imposer la « discipline » du marché et des pratiques compétitives travesties sous la forme de l'exercice de la liberté individuelle (Joseph 2013).

C'est pourquoi plutôt que de souscrire à une vision injonctive et normative de la résilience, mieux vaut garder une distance critique à son égard. Il n'y a pas qu'une seule résilience, mais plusieurs formes possibles, et celles-ci peuvent être le prétexte à nourrir des projets politiques de société très différents qu'il convient à chaque fois d'expliciter. Il convient alors de se demander qui proclame la nécessité de promouvoir la résilience des territoires et de leur population, quelle forme de résilience est promue[47], et quel est le type de projet de société poursuivi lorsque celle–ci est ainsi convoquée. Ainsi, quel que soit le domaine considéré, nous devons nous poser la question : la résilience au bénéfice de quel projet et au bénéfice de qui (Quenault 2013b) ? La résilience est aussi un construit discursif, qui permet de qualifier *a posteriori* une situation ou une propriété en lui conférant une dimension positive. Si l'on voit bien l'intérêt politique d'un tel concept, la pertinence opérationnelle de la notion devient moins évidente (Djament-Tran et al. 2012).

De la résilience dans la gestion des risques : instrumentalisation étatique *versus* territorialisation.

Les solutions post–Xynthia, synthétisées dans le Plan national submersions rapides (PNSR) (MEDDTL 2011a)[48], se déclinent en quatre axes dont chacun vise à améliorer la résilience des territoires et de leurs habitants face aux risques de futures catastrophes : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti en zones à risques ; l'amélioration des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte ; la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection ; l'amélioration de la « culture du risque » des populations.

La mobilisation de ce concept par l'État, qui fait la part belle à la vision ingénieuriale, réactive et de court terme de la résilience plutôt qu'à sa dimension systémique, adaptative et de long terme (Quenault 2013a)[49], s'oriente dans deux directions principales, oscillant entre continuité et

inflexion des logiques de l'intervention publique : d'une part, on assiste à une reprise en main étatique avec la relance des outils de zonage réglementaires et de prévention existants dont les modalités d'élaboration et de négociation laissent peu de place à la démocratie participative et à une appropriation locale du risque ; d'autre part, la priorité donnée à la résilience comme nouvelle culture d'acceptation du risque est censée favoriser l'auto–organisation/autonomie des parties prenantes locales (collectivités, entreprises, population) dans la préparation à la crise/gestion de l'urgence (protection civile et fonctionnelle[50]) en vue d'un retour rapide du territoire à la « normale » (Quenault 2013b).

En ce qui concerne la première orientation prise, le choix de relancer la mobilisation des instruments réglementaires disponibles de prévention et d'instaurer le « plan digues » entérine le *statu quo* en faveur du modèle technocratique descendant de gestion des risques et de solutions défensives/réactives de résistance au risque au détriment de solutions d'adaptation au changement climatique plus innovantes. Ce choix présente un double avantage pour l'État : en opérant la « dépolitisation » des problèmes, il lui permet de garder les « pleins pouvoirs » pour délimiter et évaluer le risque ; en se réfugiant derrière l'apparente neutralité « scientifique » de la modélisation, l'État peut se contenter de « spatialiser » le risque en cartographiant les zones de danger et contourner le débat démocratique local concernant le niveau de risque jugé socialement acceptable (Raufflet 2014)[51]. Ce faisant, ce type de solutions est peu à même de favoriser la territorialisation des risques et leur appropriation locale, qu'appelle pourtant la volonté affichée de promouvoir une nouvelle culture du risque fondée sur son acceptation.

La seconde orientation, donnant la priorité à la préparation/gestion de l'urgence et à la culture d'acceptation du risque dans un contexte de désengagement croissant de l'État et d'amenuisement des moyens d'intervention, inscrit quant à elle clairement cette forme de résilience réactive et de court terme au cœur de la vision néolibérale de l'*empowerment*[52]. En continuité avec l'évolution plus générale des modes de gouvernement[53], cette forme de résilience est, devant l'ampleur des crises/catastrophes qui s'annoncent, un bon vecteur à la disposition de l'État pour responsabiliser davantage la société civile (Quenault 2013b) et faire endosser la responsabilité de leur propre sécurité aux citoyens eux-mêmes (Reigner 2013)[54].

Le cadrage dominant des solutions post-Xynthia autour de la résilience « va alors avoir le grand mérite de pouvoir organiser le monde de manière binaire : le bien et le mal, les bons (les responsables) et les méchants (ceux qui le sont moins) » (*ibid*., p. 45). Comme cela a également été montré dans le cas du développement durable[55], la promotion de la résilience aux catastrophes « va combiner les registres de l'individualisation, de la responsabilisation individuelle et de la pédagogie pour permettre aux individus de faire les "bons" choix » (*ibid*., p. 45), au nom de l'efficacité économique. La culture du risque n'est d'ailleurs abordée pour l'essentiel que sous l'angle économique et individuel, suivant l'idée qu'un déficit de celle–ci aboutit à un coût économique supérieur pour la collectivité. Cette vision restrictive clôt le débat sur le type de solidarité à organiser en l'orientant vers une responsabilisation individuelle et une désolidarisation collective. L'enjeu est alors d'amener l'ensemble des acteurs concernés à quantifier leurs risques et à se mobiliser pour une « meilleure » gouvernance[56] (c'est-à-dire plus efficace) de la gestion des risques. En lieu et place d'une « territorialisation » des politiques de gestion des risques (Melé et Larrue 2008) fondée sur « l'institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoering 1996), on assiste en réalité à l'instauration d'une gouvernementalité en continuité avec la tendance plus générale de désengagement de l'État-providence et de néolibéralisation des politiques publiques.

Réaffirmation de la fonction protectrice de l'État et refus de négociation du risque socialement acceptable.

En soulignant le déni du risque des acteurs locaux au-delà duquel s'entrevoit leur refus d'assumer les contraintes liées à sa prévention, le discours de l'État post-Xynthia vise à relégitimer son interventionnisme (Vinet et Defossez 2006). Pour refonder au niveau local la prévention du risque inondation sous tutelle de l'État, plusieurs mesures sont alors immédiatement privilégiées, suivant deux orientations : une meilleure mise en œuvre des instruments réglementaires existants, et un travail approfondi de modélisation comme de cartographie du risque et des zones vulnérables.

La première mesure prise se présente sous la nécessité d'éviter d'urbaniser les zones à risques qui ne le sont pas encore. La procédure concernant les Plans de prévention des risques littoraux (PPRL)[57] est relancée aussitôt après la tempête[58] en vue d'améliorer la couverture des zones à risques, tandis que la doctrine concernant le contenu des plans évolue à la faveur de la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine. Bien qu'elle réaffirme le principe d'inconstructibilité derrière les digues[59] et invite à prendre en compte les impacts du changement climatique[60], cette circulaire ne marque pas un véritable progrès pour la territorialisation des risques, ni pour la protection des populations[61], dans la mesure où elle ne remet pas en cause les modalités d'élaboration des PPRL : la procédure en vigueur contribue à séparer la gestion des risques des politiques d'aménagement des collectivités[62] — pourtant intrinsèquement liées[63] —, ce qui ne favorise par l'appropriation locale des risques. Si la démarche des PPRL semble favoriser *a priori* la territorialisation des risques d'inondation grâce à la concertation annoncée avec les élus locaux, en réalité, elle continue de relever d'une approche essentiellement déterministe et sécuritaire reposant sur une évaluation coût-bénéfice des dommages potentiels et la volonté de neutraliser les résistances locales (Laganier 2006). D'ailleurs, la société civile n'est consultée qu'au terme de la démarche, au moment de l'enquête publique (*ibid.*), dont la finalité se limite bien souvent à « convaincre la population du bien-fondé du projet » (Scarwell et al. 2006, p. 168). « La prise en compte des représentations locales est très limitée, l'implication des populations et le degré d'influence du public le sont tout autant » (*ibid.*), ce qui ne favorise pas l'appropriation locale des risques, ni l'émergence d'une culture du risque. Enfin, on peut douter de la réelle portée préventive des PPRL alors qu'en l'état du droit la démarche ne fait pas prévaloir la sécurité publique sur la logique de développement défendue par la plupart des élus locaux[64]. La circulaire n'engage pas de réelle action de la part de l'État en vue d'obliger les collectivités territoriales à activer l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et à réaliser des plans locaux d'urbanisme (PLU)[65]. Il conviendrait pourtant d'accélérer l'adoption de ces documents visant un développement équilibré et durable des territoires à la place des plans d'occupation des sols (POS) dont les prescriptions sont le plus souvent obsolètes et peu contraignantes quant à l'extension de l'urbanisation à proximité des côtes[66].

La deuxième mesure adoptée se traduit, quant à elle, par le renoncement à une protection jugée peu réaliste dans les zones déjà urbanisées à risque très élevé ; on pourrait y voir le signe d'une « acceptation du vivre avec le risque »[67] par laquelle l'État, au lieu de chercher à maîtriser l'aléa, viserait alors à réduire la vulnérabilité des habitations et de leurs populations en atténuant leur sensibilité aux impacts de l'aléa (matériaux hydrofuges, zones refuges, élévation des prises de courant, etc.) ; or, loin s'en faut, puisqu'il choisit alors d'agir sur l'autre versant de la vulnérabilité (biophysique) des constructions et de leurs habitants en jouant exclusivement sur leur exposition. Dès lors, l'État mobilise les experts pour délimiter des zones d'extrême danger, appelées « zones noires » puis de « solidarité » ; les habitations sinistrées, qui se trouvent sur ces zones submergées ne devant plus être réoccupées à cause de leur trop forte exposition à l'aléa, feront alors l'objet

d'une acquisition amiable ou d'une expropriation pour être déconstruites (« recul stratégique ») (Mercier 2012). L'idée de départ, fondée sur une double volonté de protection et de solidarité nationale permettant aux populations sinistrées de se réinstaller dans des conditions économiquement satisfaisantes en dehors des zones de danger, était certes louable. Toutefois, même si pour beaucoup de victimes, la réaction de l'État était attendue et vécue comme un soulagement face au traumatisme de la submersion, le manque de concertation[68] et de cohérence de la démarche de délimitation des zones concernées[69] a considérablement relativisé la portée de cette politique dont les objectifs n'ont pas été réellement territorialisés, c'est–à–dire ajustés aux spécificités locales. Le zonage réalisé par les services de l'État dans la précipitation a créé une source majeure d'ambiguïté et une réelle incompréhension quant aux critères retenus (CDC 2012)[70], et suscité un fort sentiment d'injustice chez de nombreux sinistrés[71] mêlé tantôt de colère, tantôt d'abattement. La cartographie des zones, déclarée irrévocable par le Président de la République, « paraît étrangement ignorer la géomorphologie » (Verger 2010, p. 4) des lieux : certaines propriétés, qui n'avaient pas ou peu été inondées, se sont retrouvées incluses dans le périmètre des zones de solidarité et, pour leurs habitants obligés de quitter leur habitation en vue de la démolition[72], cette décision fut vécue comme une nouvelle épreuve (la « double peine ») ; à l'inverse, d'autres habitations, ayant été impactées au–delà d'un mètre d'eau et considérées par les experts comme particulièrement dangereuses, n'y sont pas incluses alors que leurs occupants ayant frôlé la mort en réclamaient en vain le classement avec l'appui de leurs élus[73]. L'incompréhension est donc totale. Face à la multiplication des protestations, l'État a eu du mal à fixer sa doctrine, créant des incertitudes sur le statut des zones ainsi délimitées encore aggravées par les hésitations et le délai pris pour fixer les zones d'expropriation (CDC 2012)[74].

De vives critiques circonstanciées ont dénoncé le caractère ubuesque de ces classifications[75], marquées par des approximations, des compromis, voire des transgressions de la règlementation, au point de faire l'objet d'un contentieux administratif. Toutefois, les sinistrés ou les élus contestant les zonages sont alors systématiquement rabattus par l'État sur leur émotion, leur irrationalité ou leur irresponsabilité ; l'opinion publique étant prise à témoin[76] de la capacité de l'État à faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers, toute la population se trouve ainsi enrôlée dans la critique de l'irresponsabilité d'habitants ou d'élus faisant supporter à la collectivité le coût des conséquences dommageables de leurs actes (Mazeaud 2014)[77]. Cette volonté d'un État « en surplomb » d'effacer « à coup de bulldozers » (Sauzeau 2014) les négligences, les irrégularités et les erreurs des choix d'urbanisme et d'aménagement du littoral imputées aux seuls acteurs locaux masque une autre réalité : le contrôle de légalité étant du ressort des représentants de l'État, sa responsabilité est elle aussi lourdement engagée. À rebours de sa mise en accusation de la société civile locale, on peut au contraire arguer, comme l'a fait la Cour des comptes (CDC), que les dépenses redondantes ou inutiles[78] de sa politique autoritaire, relevant en période d'austérité budgétaire d'un gaspillage dispendieux et parfois inique[79] des fonds publics, condamnant inutilement des bâtiments et quartiers patrimoniaux (Suire 2010), et menaçant de mettre en péril l'équilibre financier du FPRNM[80], n'était justifiée ni au regard de l'objectif de protection affiché ni du point de vue de la solidarité collective (CDC 2012)[81]. De plus, au prétexte des impacts du changement climatique, ce volontarisme de l'État conduit ainsi à transformer les habitants des plus de 1650 maisons détruites en des « réfugiés climatiques » (Sauzeau 2014). La submersion due à Xynthia étant assimilée à un jalon dans l'élévation graduelle du niveau des océans, les zones submergées sont alors identifiées comme les plus vulnérables à la montée des eaux marines et les populations doivent se préparer à les abandonner à la mer. « Pour avoir imposé le repli stratégique sur la base d'un événement extrême non significatif et atypique, la doctrine Sarkozy a en partie dévoyé les politiques d'adaptation aux changements littoraux »

(*ibid*.)[82]. Si la catastrophe avait été inscrite « dans un processus territorial relevant de la "géographicité"[83] du risque » (November et al. 2011, p. 8), la possibilité d'« habiter les territoires à risques » (*ibid*.) se serait profilée. En réalité, il y avait des alternatives à la « destruction ou à la délocalisation », suivant une approche raisonnée et raisonnable du principe de précaution car les dynamiques d'engraissement des côtes jouent en faveur de ces littoraux : « Dans les limites que nous enseigne l'histoire et avec l'humilité des communautés des temps modernes, si les villages sont perchés, les maisons à étages, les réseaux hydrauliques et les digues entretenus et mis à niveau, le repli n'est pas une fatalité » (Sauzeau 2014, p. 76). La stratégie française d'adaptation au changement climatique ne traite pour le moment qu'une infime partie du problème (l'exposition des enjeux aux aléas) alors que d'autres axes de travail restent à explorer. L'État a fini par admettre ces considérations, mais du bout des lèvres et au terme d'un dialogue de sourds (*ibid*.). L'émergence d'une réelle « culture du risque » doit aussi reposer sur une approche socio-culturelle fondée sur la capacité à adapter l'occupation de certains territoires par des aménagements de l'espace, des techniques architecturales et des mesures de sécurité plus adaptées (Drobenko 2014) tenant compte de l'acceptabilité sociale du risque : évolution des dispositifs de protection, réduction de la sensibilité/fragilité des constructions ou changement de destination du bâti (pour d'autres usages que l'habitat), gestion intégrée des zones côtières (GIZC) (Tabar-Nouval 2010)[84], préservation des zones naturelles tampons, ou encore dépoldérisation[85] (Goeldner–Gianella et Bertrand 2014).

Enfin, la troisième mesure post-Xynthia réside dans la labellisation par l'État des Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)[86] encouragés par le PNSR[87] et élaborés par les collectivités territoriales. L'empreinte de la conception technocratique de la gestion des risques se traduit ici aussi dans l'élaboration de ces instruments de prévention : plus que de la résilience, les PAPI font de la « résistance »[88]. Désormais, les projets candidats à la nouvelle labellisation PAPI doivent pour obtenir un soutien prioritaire de l'État être fondés pour les actions d'investissement importantes[89] sur une analyse coût-bénéfice (ACB)[90] effectuée sur la base de scénarii Xynthia + 20 cm (modélisation d'un aléa maximum)[91]. En leur confiant la charge de la définition du projet à mettre en œuvre sur le territoire, cette technique de « gouvernement à distance » (Epstein 2005) permet au pouvoir central de dégager sa responsabilité tout en s'exonérant de la contrainte pour guider l'action des collectivités locales en organisant la mise en concurrence nationale de leurs projets de prévention des risques. La technique de l'appel à projets permet de responsabiliser davantage les élus locaux tout en restreignant fortement leur autonomie puisque la distribution des ressources ne s'opère plus ni en fonction de normes nationales ni d'une négociation locale, mais se trouve soumise au pouvoir de sélection discrétionnaire de l'État (*ibid*.)[92]. Dans l'élaboration des PAPI, l'illusion technocratique joue toujours à plein : seuls les partenaires politico-administratifs (élus et services administratifs locaux et déconcentrés de l'État) participent à la négociation et le débat sur l'acceptabilité sociale du risque est verrouillé par le recours à des modèles de calcul mathématiques ou des cartographies réalisés par les experts (bureaux d'études publics ou privés)[93]. D'apparence technique et neutre, l'appréciation aléa-centrée du risque ainsi opérée est en réalité une question éminemment politique[94] : la caractérisation/modélisation des aléas climatiques actuels et futurs[95] commande le choix de l'aléa de référence, le dimensionnement des ouvrages de protection et les dispositions en matière d'urbanisme qui suivront (Quenault 2013a). En mobilisant uniquement des déterminants techniques et mathématiques, ce type d'arbitrage relevant d'une décision technocratique détourne des conditions d'acceptabilité sociale du risque (ce sont finalement les ACB qui les déterminent localement) (Mazeaud 2014) et de la démocratie environnementale (Barbier et Larrue 2011), qui supposeraient un débat démocratique devant les assemblées parlementaires ou locales, comme cela

se pratique dans d'autres pays (aux Pays–Bas notamment) (Collombat 2012). Or, dans un contexte de changement climatique, l'appréciation du risque nécessairement incertaine et subjective (comme celle du niveau de risque jugé acceptable par la population) devrait être non seulement évolutive afin de pouvoir envisager « l'impensable » (en formulant des scénarios improbables) (Dupuy 2004), mais aussi participative en associant pleinement la population locale. Ainsi, ce maintien à distance des parties prenantes locales des discussions et des décisions sur les modalités de prise en charge des risques affaiblit leur appropriation locale au point de ne pas pouvoir réellement parler de territoire (Melé et Larrue 2008). Les espaces à risques où se joue l'interdiction du droit d'usage des sols au nom de la sécurité préventive apparaissent non comme des « territoires d'action » (*ibid*.), mais comme de simples périmètres d'intervention des administrations publiques (Bombenger et Larrue 2014) où la « régulation croisée » entre l'État et les collectivités locales (Duran et Thoening 1996) ne peut qu'aboutir à des « compromis territoriaux boiteux » (Bombenger et Larrue 2014) freinant, voire empêchant l'acculturation de la population locale aux risques. Par suite, l'aménagement des territoires à risques, même s'il ne peut négliger les données d'experts apportées par des organismes scientifiques et techniques (ou politiques), gagnerait — en crédit social et politique — à adopter un autre schéma conceptuel et opérationnel que l'enchaînement traditionnel : aléas (ou sources de danger), exposition, robustesse et vulnérabilité. Améliorer la « culture du risque »[96] consisterait en premier lieu à faire analyser par la population concernée les valeurs affectées à un territoire donné pour ensuite étudier ses vulnérabilités en fonction de ces valeurs[97], de ses expositions différenciées dans le temps, et de ses capacités de résistance et de résilience, etc. (D'Ercole et Metzger 2009). Le développement d'une culture du risque doit en second lieu passer par une suite de démarches raisonnées qui, selon Dubois-Maury et Chaline, impliquent : (1) l'information de toutes les populations potentiellement menacées par un risque sur les comportements à observer en cas d'urgence, allant des réflexes de sauvegarde jusqu'au confinement ou à l'évacuation ; (2) des exercices de préparation ou de simulation, basés sur des scénarios prévisibles, pratiqués dans certaines agglomérations ; (3) un effort particulier de préparation au risque à l'adresse de « membres-clés » identifiables dans toute société (*ibid*. 2004, p. 188). Enfin, bien que l'efficacité de la préparation psychologique et mentale des populations exposées soit corroborée par nombre d'études et de retours d'expérience sur le sujet, le manque d'efforts de pédagogie auprès des populations exposées est un point faible majeur du dispositif français de prévention des risques (Chauveau et al. 2011a). Or, sous couvert de la volonté d'améliorer la résilience des territoires à risques, c'est une toute autre approche de la culture du risque qui va être promue par l'État, confirmant encore un peu plus l'idée d'une instrumentalisation de la notion au profit d'une nouvelle « gouvernementalité » foucaldienne.

Entre préparation à la gestion de crise, responsabilisation individuelle et désolidarisation collective.

La deuxième direction prise par le pouvoir central à l'issue de Xynthia consiste à mieux préparer la société civile à la gestion de crise[98]. Cette inflexion, cohérente avec le cadre d'Action de Hy?go (2005-2015), conduit à se détourner de la prévention des risques pour recentrer les préoccupations sur la préparation à l'urgence et au développement d'une « culture du risque » fondée sur son acceptation que le Sénat, l'Assemblée nationale et le gouvernement ont unanimement appelé de leurs vœux. Celle-ci présente l'intérêt de mettre l'accent sur la nécessité de faire progresser la connaissance des aléas, d'éviter de s'exposer et sur l'importance de développer l'information et l'éducation des citoyens et de conserver la mémoire du risque. Dans la mesure où chacun doit pouvoir s'informer sur les risques auxquels il est exposé de manière libre et avoir accès à des informations objectives qui favorisent sa sécurité, la développer participe en principe d'un processus décisionnel démocratique à l'échelle individuelle comme collective (Michelot 2014).

Toutefois, en simplifiant à peine, la culture du risque telle que l'entend le pouvoir politico-administratif repose sur trois piliers : avoir conscience de son exposition (ou, plus exactement, de ce qui en est scientifiquement établi à un moment donné), comprendre et assumer ses responsabilités, et articuler de manière efficace les interventions de tous. Sous couvert d'insuffler une culture du risque, il s'agit surtout d'évaluer le coût et l'efficacité des mesures de prévention (voir *supra*) et, enfin, de se mettre en situation de financer ces mesures au travers d'une évolution majeure des types de solidarité que la société vise à organiser. L'information en amont (campagnes de sensibilisation, pose de repères de crues, etc.) et l'alerte de la population en cas de crise sont désormais érigées en objectifs prioritaires dont l'enjeu est que chacun ait conscience du risque et soit en mesure de se mettre à l'abri par ses propres moyens. La mise en place, dans le cadre de la Loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) obligatoires dans les communes disposant d'un PPR (PPRNP, PPRI, ou PPRL), entre dans cette logique suivant laquelle il convient de compléter les dispositifs de prévention des risques par des outils de préparation à la gestion des situations de crise. Toutefois, le double constat de la très faible couverture des communes par les PCS (par ailleurs peu opérationnels) et les Documents d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) confirme que l'élaboration de ces documents réglementaire est plus perçue comme un exercice bureaucratique que comme un moyen de lutte contre l'inondation (Collombat 2012). Enfin, promouvoir une « culture du risque » ne peut se limiter à des poses de repères de crues, coûteux et peu visibles, par les services techniques de l'État[99]. S'ils peuvent certes avoir un rôle éducatif, celui-ci risque d'être très limité.

Le déploiement de ces instruments informatifs et communicationnels mobilise une représentation du public qui oscille entre le postulat classique de l'irrationalité latente de la population — les habitants seraient inconscients des risques réels et surévalueraient l'importance de risques faibles (Gilbert 2003) — et la vision économique d'un individu « égoïste », c'est–à–dire prioritairement préoccupé de la satisfaction de son unique intérêt personnel (l'habitant qui veut son pavillon en bord de mer) (Mazeaud 2014). Dans cette optique, la population concernée doit être protégée, y compris contre elle-même[100], et doit pouvoir assurer sa propre sécurité ; pour ce faire il convient de l'éduquer au risque suivant le « modèle de l'instruction publique » (Callon 1998). L'État dispose du monopole de l'expertise et ses relations avec les citoyens s'inscrivent dans une logique purement descendante consistant à informer et à éduquer les populations. À de rares exceptions, le caractère infantilisant de cette représentation n'a guère été critiqué, mais surtout les voix discordantes ont été délégitimées État(Mazeaud 2014). Une telle approche repose sur une vision schématique des rapports de l'individu aux risques et une certaine illusion à l'égard de l'efficacité performative des messages de prévention.

Or, ces populations littorales, anciennes ou nouvelles, permanentes ou occasionnelles, loin de constituer une communauté littorale homogène, semblent par leur diversité inégalement préparées pour faire face à l'aléa. Chaque individu ou groupe possède en effet une culture du risque, c'est-à-dire une prise de conscience de sa propre vulnérabilité, d'ampleur variable. (Vye 2010, p. 19)

En outre, la population des zones décrétées à risque étant socialement très hétérogène (résidents secondaires, ostréiculteurs, agriculteurs, marins-pêcheurs, etc.), la capacité des habitants d'opérer un « choix » résidentiel en fonction du risque, de s'en protéger ou de l'accepter est elle aussi très disparate (November et al. 2011). Résultant d'un ancrage anthropologique sur l'espace littoral, les acteurs portent des représentations complexes, ne pouvant se résumer à la peur ou à l'inconscience vis-à-vis des risques qu'ils encourent (Clavandier 2004). Socialement construit et éminemment subjectif, le risque dépend de la perception des acteurs, c'est-à-dire des significations et des valeurs mises en jeu dans leur appréhension des situations. Son acceptation sociale, qui permet aux

populations exposées de prendre conscience du risque encouru et d'être capables d'y faire face tout en continuant d'« habiter les territoires à risques » (November et al. 2011) repose sur au moins trois facteurs : ceux liés au risque lui–même, à l'individu et au contexte culturel, social et territorial (Zayed 2011). L'installation en zone inondable ne traduit pas, la plupart du temps, le manque d'information ou l'irresponsabilité des personnes concernées, mais leur « rationalité » face aux arbitrages permanents qu'elles effectuent entre des risques de diverses natures (naturels, financiers, de transport…) (Mazeaud 2014)[101]. En outre, la vision excessivement intellectuelle, prédominante dans l'après-Xynthia, des rapports que les individus entretiennent avec l'action publique tend à confondre « réception » (la connaissance) et « appropriation » (la maîtrise pratique) des normes édictées par les autorités et obère le fait qu'elles sont différemment appropriées (Mazeaud 2014) :

Malgré la connaissance vernaculaire de la submersion marine (les vimers), malgré les quelques études des services techniques compétents (Raison, 2008), il n'existait pas de représentation mentale des conséquences possibles de ces submersions. Entre la connaissance du risque par quelques experts ou services de l'État et la représentation mentale collective de la catastrophe, il reste de grands progrès à faire pour mettre la catastrophe dans le champ du possible. (Vinet et al. 2012, p. 25-26)

Même si *a priori* rendre chacun « acteur de sa sécurité » semble raisonnable, l'individualisation des responsabilités, à l'œuvre dans de nombreux secteurs de l'action publique, occulte l'influence du contexte social sur la capacité de chacun à assumer ses responsabilités et à être résilient face à l'adversité ; l'omettre est susceptible de creuser les inégalités des individus face au risque et de fragiliser encore davantage les plus vulnérables (Quenault 2013a). Surtout que la nouvelle « culture du risque » a nourri les propositions de réforme[102], notamment relayées par les assureurs et certains chercheurs[103], du dispositif d'assurance des dommages liés aux catastrophes naturelles dit CatNat dans le sens d'une responsabilisation accrue des individus (Collombat 2012)[104]. Pierre angulaire du modèle français de prévention et d'indemnisation des risques, ce dispositif est un genre hybride entre socialisation et mutualisation des risques qui organise en pratique la solidarité de la Nation. Dans l'après-Xynthia, un projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres le 3 avril 2012, prévoyant notamment de moduler les primes pour les entreprises et les collectivités locales en fonction du risque encouru. Présentée comme un moyen de lier indemnisation et prévention, cette réforme, qui rompt avec le principe de solidarité pour responsabiliser les assurés (Hourdeau–Bodin 2014), n'entraîne en réalité aucune amélioration de la prévention[105]. Ce projet d'individualisation des responsabilités à l'égard des risques — caractéristique d'une rhétorique néolibérale plus générale qui traverse l'ensemble des secteurs sociaux (Rufat 2010) — pourrait se traduire *in fine* par un désengagement de la responsabilité régalienne de l'État en matière de sécurité civile[106], et par un affaiblissement des solidarités collectives[107] déjà bien amorcé dans d'autres domaines de l'action publique.

La prévention des risques ne doit plus être uniquement le travail des techniciens, mais relever d'une dynamique commune élaborée entre les gestionnaires, les techniciens et la société civile, jouant avant tout sur le dialogue et la participation. Le partage du savoir[108] *via* des associations, des événements mémoriels ou des expositions[109] semble un meilleur moyen de sensibiliser la population aux risques que les documents réglementaires. Cette culture devrait permettre, à terme, de modifier ou de faire évoluer les représentations sociales des habitants ou gestionnaires face aux risques, et de favoriser les décisions durables de gestion des risques littoraux. Dans ce sens, les écoles devraient être particulièrement ciblées afin d'apporter aux générations futures des bases solides en termes d'appréhension des risques naturels et climatiques de manière à favoriser la

percolation des savoirs experts. Enfin, le savoir « profane » doit être remis en avant en recueillant les « récits » des habitants du littoral qui peuvent participer à entretenir la mémoire des submersions et connaître des aspects particuliers de l'histoire locale (modification du milieu, évolution de l'urbanisation) (Sauzeau 2010). Classiquement exclue du statut d'expert, la population ne développe pas moins une connaissance intime du territoire difficilement prise en compte et reconnue collectivement. Ces savoirs « vernaculaires » devraient être intégrés aux documents d'urbanisme, aux systèmes d'information et aux autres outils d'aide à la prise de décision au niveau des territoires.

La résilience, symbole de l'idiosyncrasie territoriale ou de la logique néolibérale ?

Suite à une catastrophe telle que la submersion due à Xynthia, il était légitime et attendu que l'État intervienne pour protéger la population en déployant un volet de politiques publiques supposées prévenir le risque et permettre de mieux s'y préparer à l'avenir. Toutefois, ce volontarisme étatique, visant surtout sa relégitimation par sa fonction protectrice, est doublement critiquable : en premier lieu, il s'appuie sur une interprétation subjective de la catastrophe fondée sur un cadrage moral du problème contribuant à sa dépolitisation et à l'occultation des déterminants sociaux et structurels (Mazeaud 2014) ayant contribué au « processus de production du risque » (Vinet et al. 2011) ; en second lieu, l'intentionnalité axiologique inavouée des réponses en termes d'amélioration de la résilience a fait obstacle à la mise en débat des conditions d'acceptabilité sociale du risque et des mécanismes de solidarité à mobiliser (Mazeaud 2014).

La mobilisation politique de la résilience à l'issue de la catastrophe Xynthia aurait pourtant pu être un facteur de territorialisation des risques (Laganier 2006, Melé et Larrue 2008) à un double titre : en premier lieu, la résilience est nécessairement territorialisée en ce qu'elle accorde une place centrale à la fois à la singularité des lieux et aux articulations qui les relient à l'espace global et participe de la reconnaissance de leurs capacités à faire face et à répondre en cas de survenue d'une catastrophe (idiosyncrasie territoriale) ; en second lieu, elle est aussi en accord avec la prise de conscience des limites des actions politiques et des efforts d'atténuation des risques de type descendant, qui doivent être complétés par une démarche ascendante partant de la base en vue de mieux comprendre et intégrer les enjeux locaux et globaux des facteurs de vulnérabilité. Après une phase d'opposition à la politique préventive, certaines communes ont ainsi perçu l'intégration des risques d'inondation dans leurs stratégies de développement territorial comme une occasion de plus d'autonomie locale et une opportunité de changement de leur trajectoire de développement (Quenault 2013a). En d'autres termes, elles se sont approprié le risque d'inondation, conçu non plus comme une contrainte extérieure, mais comme un élément de leur identité (Beucher et Rode 2009).

Pourtant, en lieu et place d'une politique procédurale (Lascoumes 1996) de territorialisation des risques d'inondation et de leur gestion fondée sur une « institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoening 1996), la réponse de l'État dans l'après-Xynthia a surtout cherché à désengager sa responsabilité et à gommer les « aspérités » territoriales tout en responsabilisant davantage les acteurs locaux. Si un transfert s'est effectivement opéré entre l'État et les collectivités locales, il concerne surtout la responsabilité (financière, civile et juridique)[110] plus que la définition des orientations des politiques publiques de gestion des risques. S'il y a bien eu « spatialisation » du risque inondation (Beucher 2007), sa territorialisation (Laganier 2006, Melé et Larrue 2008) reste encore à opérer… Au moment même où elle se réclame de la résilience,

l’organisation politico-administrative de la gestion des risques est ainsi quelque peu paradoxale avec, d’un côté, l’affirmation récurrente d’une « gestion nécessairement locale et partenariale des risques, adaptée aux aspérités des territoires et des sociétés » (Le Blanc et Nicolas 2013, p. 3), et, de l’autre, une mainmise législative et technocratique de l’État réticent « à déléguer ce pouvoir de gestion à des acteurs considérés comme non légitimes ou non compétents » (*ibid.*). Certes, l’échelon politique supérieur ne peut plus attendre des catastrophes qu’elles fournissent l’opportunité de changement, et ne peut se satisfaire davantage d’une adaptation à l’échelle locale des risques climatiques actuels et futurs qui tarde à s’opérer. Pour autant, cela ne justifie pas le maintien du *statu quo* au regard de la gestion technocratique et aléa-centrée du risque et l’instrumentalisation de la résilience destinée à rendre acceptable ce qui *a priori* ne l’est pas *a fortiori* en l’absence d’une réelle démocratie participative. Fondée sur un « gouvernement à distance » (Epstein 2005) d’inspiration néolibérale, l’orientation étatique de la gestion des risques est bel et bien représentative d’une nouvelle « gouvernementalité » à contresens d’une idiosyncrasie territoriale porteuse d’autonomie locale et de démocratie participative.

Bibliographie

a

Note

a

Article mis en ligne le mardi 26 mai 2015 à 09:03 –

Pour faire référence à cet article :

a

© EspacesTemps.net. All rights reserved. Reproduction without the journal’s consent prohibited. Quotation of excerpts authorized within the limits of the law.