

Lire les dynamiques territoriales par le prisme de la gestion de crise

Irene Valitutto



Doctorante en géographie au CNRS, rattachée au laboratoire PRODIG et à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Ce projet de recherche en géopolitique répond à une demande ciblée du CNRS qui a fait de la gestion de risque et de crise dans les pays du Sud, un sujet de recherche prioritaire. Il interroge la définition des politiques publiques en ce domaine, en lien avec une gouvernance décentralisée du territoire dans le milieu urbain. En considérant la mise en place de ces politiques comme un enjeu contemporain majeur dans les pays du Sud, fragilisés et paupérisés par des dynamiques structurelles de domination, nous menons une étude comparée entre la métropole de Lima et celle du Grand Tunis. Ainsi, à travers une approche qualitative, cette recherche interroge le processus de construction local, sous influence internationale, des stratégies de prévention et de réponse à la crise. S'inscrivant dans la continuité des études sur les *urban policy*

transfer, avec un focus particulier sur les acteurs et les pratiques qui promeuvent un cadre d'action standardisé, ce travail analyse la territorialisation de modèles d'action internationaux.

This research project in geopolitics responds to a targeted request from the CNRS, which has made risk and crisis management in southern countries a priority research topic. It examines the definition of public policies for risk and crisis management in urban areas, in connection with decentralised territorial governance. By considering the implementation of these policies as a major contemporary issue in the countries of the South, weakened and impoverished by structural dynamics of domination, we are conducting a comparative study between the metropolis of Lima and Greater Tunis. Thus, through a qualitative approach, this research questions the process of local construction, under international influence, of prevention and response to the crisis. Following on from studies on urban policy transfer, with a particular focus on actors and practices who promote a standardised framework of action, this work analyses the territorialisation of international action models.

يستجيب هذا المشروع البحثي الجيوسياسي لطلب موجه من المركز الوطني للبحث العلمي، والذي جعل من إدارة المخاطر والأزمات في بلدان الجنوب موضوع بحث ذا أولوية. ويتساءل عن تعريف السياسات العامة لإدارة المخاطر والأزمات في المناطق الحضرية، في علاقة بالحوكمة اللامركزية للإقليم. من خلال النظر إلى وضع هذه السياسات تحدياً معاصراً رئيسياً في بلدان الجنوب، التي أضعفتها الديناميات الهيكلية للهيمنة وأفقرتها، فإننا نجري دراسة مقارنة بين مدينة ليما وتونس الكبرى. وهكذا، من خلال نهج نوعي، يطرح هذا البحث تساؤلات حول عملية البناء المحلي، تحت تأثير دولي للوقاية من الأزمة والاستجابة لها وفق هيكل لامركزي. في سياق استمرارية الدراسات حول *transfer* مع التركيز خاصة على الجهات الدولية الفاعلة التي تروج لإطار عمل موحد، يحل هذا العمل إضفاء الطابع الإقليمي على نماذج العمل الدولية.

La crise en milieu urbain : quels enjeux ?

Aujourd'hui, les centres urbains concentrent plus de la moitié de la population mondiale, et les deux tiers d'ici 2050, selon le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (2019). Ainsi, les catastrophes en milieu urbain sont une des préoccupations majeures de nos sociétés. Entre « ville-refuge » et « archipel du danger » (Reghezza, 2005), la ville centralise, à la

fois, les populations et enjeux susceptibles d'être affectés par une crise, et les ressources pour y faire face (Robert, 2013). De plus, certaines villes, à l'instar des capitales de territoires gouvernés par un système centralisé (ou en transition), rassemblent souvent la plupart des pouvoirs décisionnels, des ressources matérielles et immatérielles et les portes d'entrée du pays. Aussi, une crise touchant ce type d'agglomérations génère une perturbation susceptible d'engendrer des répercussions au niveau national, voire international, par effet systémique (Sierra, 2015). Or, au Pérou, comme en Tunisie, le processus de décentralisation reste inachevé, même s'il en est à des étapes différentes. C'est pourquoi, Lima Métropolitaine et le Grand Tunis, les cas d'étude choisis, sont des points névralgiques en cas de crise.



© Irene Valitutto.

Réfléchir au développement au prisme de la crise

Jusqu'aux années 1970, les études sur la gestion de risque et de crise en sciences sociales ne s'intéressaient qu'à la politique de sécurisation (avec les *Disaster Studies*). Suite aux politiques de décolonisation, la question investit le champ du développement. Un groupe de géographes anglais (dont

Wisner est l'un des principaux représentants) change le paradigme de lecture des événements catastrophiques dans les pays du Sud. Ces chercheurs dénoncent une connexion directe entre l'exploitation capitaliste et coloniale de certains pays dominants et la fragilisation et paupérisation conséquentes des pays dominés. Ils seraient donc structurellement soumis à des risques majeurs, n'ayant pas les moyens d'y faire face. Dans le même temps, ils condamnent l'approche *a posteriori* de la crise, qui maintiendrait les pays frappés par la catastrophe en position de vulnérabilité vis-à-vis des pays prêts à élargir leurs aides. Ces réflexions promeuvent l'idée d'une action de prévention pour sortir de ce cercle vicieux. Un tel changement de paradigme théorique influence directement la prise de position politique, en particulier, celle des organisations internationales, qui à leur tour, modifient leur paradigme d'action (Cabane, Revet, 2015). Ainsi, la responsabilité de la gestion de ces événements perturbateurs passerait de l'État, qui normalement mettait en place des actions de secours post-catastrophe, aux pouvoirs locaux, tels que les municipalités et les institutions décentralisées, pour promouvoir une politique de prévention et sensibilisation auprès des habitants. Cette évolution tient au fait que ces acteurs locaux sont considérés comme plus proches des citoyens et connaissant mieux le territoire, conditions qui leur permettraient d'en comprendre plus finement les nécessités, fragilités et possibilités. Cette tendance coïncide avec l'idéal (et le modèle) de décentralisation des pouvoirs décisionnels et opérationnels, encouragé par les organisations internationales. Grâce aux opérations qu'elles mènent, l'action

publique urbaine bénéficie, depuis une trentaine d'années, d'une circulation globale d'expériences réussies, de « bonnes pratiques », de savoirs, d'expertises, d'outils et de modèles, dont la décentralisation ferait partie.

Comprendre le terrain par les pratiques des acteurs

Depuis une vingtaine d'années, l'efficacité de la décentralisation comme référentiel dans l'élaboration des politiques publiques de gestion de crise divise l'opinion des chercheurs (Hardy, 2009 ; Blackburn, 2013 ; Hermannson, 2018). L'inévitable adaptation du modèle au contexte local par des déformations de ce dernier (Olivier de Sardan, 1995 ; 2021) semble remettre en question son efficacité. Plusieurs interrogations se posent face à ce processus : comment le modèle de gouvernance décentralisée s'articule-t-il à une politique de gestion de risque et de crise ? Si la décentralisation peut améliorer la qualité de la réponse en cas de catastrophe, faciliter les activités de préparation, accroître la participation des citoyens en incorporant la connaissance locale (Escaleras, Register, 2012 ; Garschagen, 2015), qui en sont les protagonistes et quelles sont leurs pratiques ? En Tunisie comme au Pérou, cette transformation semble demander un suivi constant d'acteurs de la coopération internationale. Dans ce cas, quelle est leur place ? De quelle façon mettent-ils en réseau les institutions locales, en dépassant la vision verticale central-local ? Les pouvoirs locaux vont-ils parvenir à pérenniser ce *modus operandi* après leur départ ?

Pour répondre à ces questions, nous analysons les pratiques et les interactions de trois classes d'acteurs : I. les municipalités (en tant que représentants du pouvoir territorial local) ; II. la société civile (ici entendue comme tous les acteurs non gouvernementaux qui travaillent sur le volet du secours d'urgence et la préparation à la gestion de risque et de crise, mais aussi les expert.e.s, les organisations internationales, *etc.*) ; III. l'appareil sécuritaire (indispensable dans toutes les crises et comprenant la protection civile, la police et l'armée).

La décentralisation étant un processus encore très récent en Tunisie, et la gestion de risque et de crise une thématique encore marginale, les relations entre ces acteurs sont en pleine mutation. Avec la promulgation du Code des collectivités locales en 2018, les municipalités tunisiennes se sont vu accorder plus de compétences dans la gestion du territoire, y compris la réalisation d'un aménagement qui prend en compte la prévention des risques et des crises. La coordination sur ce volet avec les entités déconcentrées, dont les fonctions n'ont pas été repensées en relation au nouveau code, pose beaucoup de questions. Nous assistons ainsi à un chevauchement de compétences entre différentes institutions à échelle variée, parfois générateur de conflits, qui sont au cœur de nos analyses.

Une mise en perspective : de la démarche inductive à la démarche déductive

Le premier terrain, à Lima, a permis de mettre en place une

méthodologie inductive. Dans une démarche empirique, un cadre de réflexion a été construit pour appliquer une analyse déductive au second cas d'étude, Tunis. L'analyse comparative devient un positionnement méthodologique fondamental qui favorise la compréhension d'un territoire à travers l'autre.

Le projet repose sur une approche qualitative qui prévoit la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des différentes catégories d'acteurs identifiées, des focus groupes au sein de réunions collectives et des observations participantes sur le terrain lors de visites de quartiers. Ainsi, quatre scénarii de crise, à différentes échelles territoriales et sur diverses temporalités sont mobilisés au moment des entretiens afin de mettre les acteurs en situation et leur permettre de nous restituer un récit détaillé de leur expérience directe sur le terrain. Les scénarii sont les suivants : la crise du Covid ; les inondations de 2003 à Tunis (échelle de la métropole du Grand Tunis) ; les inondations de 2018 à Nabeul

(concernant l'idée de référentiel : pour comprendre comment ces inondations ont influencé une réflexion et une prise de décision sur Tunis) ; et enfin l'accident dans le quartier d'Ezzahrouni en 2018, qui a bloqué trois gouvernorats (Tunis, Ben Arous et Nabeul) à la suite de l'explosion de conduites d'eau lors de la construction de la nouvelle voie du tram (un accident ponctuel à l'échelle du quartier, mais avec des impacts réticulaires et systémiques).

La cartographie est également un outil essentiel à cette analyse, qu'elle soit utilisée comme graphitisation des données récoltées, ou comme objet même d'entretien, lorsqu'il est demandé aux interviewés de dessiner des cartes mentales des territoires de leur intervention.

Enfin, comme tous les travaux de recherche, ce projet est alimenté par une étude de la littérature scientifique, mais aussi par un important corpus de « littérature grise » qui comprend principalement les descriptifs de projets de développement, les rapports d'expertise, les

Inondations dans le Grand Tunis, 11 septembre 2019



© Kapitalis.

retours d'expérience, les rapports techniques d'aménagement du territoire et évidemment l'étude des cadres légaux.

Bibliographie sélective

- BLACKBURN Sophie, 2014, "The politics of scale and disaster risk governance: Barriers to decentralisation in Portland, Jamaica", *Geoforum*, vol. 52, mars 2014, 101-112, [En ligne : <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.12.013>].
- BLAIKIE Piers, CANNON Terry, DAVIS Ian, WISNER Ben, 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londres, Routledge.
- CABANE Lydie, REVET Sandrine, 2015, « La cause des catastrophes : concurrences scientifiques et actions politiques dans un monde transnational », *Politix*, vol. 111, n° 3, 47-67.
- DARBON Dominique (dir.), 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala.
- ESCALERAS Monica, REGISTER Charles A., 2012, "Fiscal decentralization and natural hazard risks", *Public Choice*, vol. 151, n° 1, 165-183, [En ligne : [10.1007/s11127-010-9740-4](https://doi.org/10.1007/s11127-010-9740-4)].
- GARSCHAGEN Matthias, 2015, "Decentralizing urban disaster risk management in a centralized system? Agendas, actors and contentions in Vietnam", *Habitat International*, vol. 52, 43-49, [En ligne : [10.1016/j.habitatint.2015.08.030](https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.030)].
- HARDY Sébastien, 2009, "Descentralización y gestion de los riesgos "naturales" en la capital de Nicaragua", in H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, Lima, IFEA-IRD-CESU UMSS, 369-380.
- HERMANSSON Helena, 2018, "Challenges to Decentralization of Disaster Management in Turkey: The Role of Political-Administrative Context", *International Journal of Public Administration*, vol. 42, n° 2, 417-431, [En ligne : [10.1080/01900692.2018.1466898](https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1466898)].
- LAGADEC Patrick, 1991, *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Edisciences.
- MASKREY Andrew (ed.), 1993, *Los desastres no son naturales*, Panama, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La RED), [En ligne : <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19762>].
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.
- REGHEZZA Magali, 2005, « La ville, un "territoire du risque" privilégié ? Quand la représentation est un facteur de vulnérabilité (City, a privileged "territory of hazard"? When representation is a factor of vulnerability) », *Bulletin de l'Association de Géographes français*, vol. 82, n° 1, 106-115, [En ligne : www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2005_num_82_1_2444].
- RENET Sandrine, 2009, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturels" », *Les Études du CERI*, n° 157, septembre 2009, 1-30.
- ROBERT Jeremy, 2013, « Pour une géographie de la gestion de crise : de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima », *Carnets de géographes*, n° 5, [En ligne : <http://journals.openedition.org/cdg/1113>].
- ROBERT Jeremy, METZGER Pascale, 2016, « Les coulisses du pouvoir local : stratégies d'autonomie et pratiques informelles dans la municipalité du Rímac (Lima) », *L'Espace Politique*, vol. 29, n° 2, [En ligne : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.3896>].
- SCARWELL Helga-Jane, LAGANIER Richard, KASZYNSKI Marc, 2005, « Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable », *Développement durable et territoires*, [En ligne : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/662>].
- SIERRA Alexis, 2007, « Géopolitique et villes du Sud », in Y. Veyret (dir.), *Dictionnaire de l'Environnement*, Paris, Armand Colin.
- SIERRA Alexis, 2015, « La capitale-risque ou comment le statut de capitale participe à construire le risque », *Géocarrefour*, vol. 90, n° 2, 173-182.