

Introduction

Samuel RUFAT¹ et Pascale METZGER²

¹ Institut universitaire de France, CY Cergy Paris Université, Paris, France

² IRD, PRODIG, Aubervilliers, France

La vulnérabilité en contexte

Depuis une trentaine d'années, la vulnérabilité est partout. Le terme s'applique à tous les objets du monde (population, écosystème, système technique ou financier, bâtiment, territoires, pays), à propos de toutes sortes de menaces. Ce terme a pris une dimension planétaire avec les questions environnementales, le changement climatique et, plus récemment, la pandémie de Covid-19. On le retrouve aussi bien dans l'espace public et les discours des organismes internationaux, que dans les politiques publiques et les travaux des scientifiques, le plus souvent pour désigner des conditions particulières d'exposition ou de fragilité de ces objets, dans le but de les réduire.

Avec la pandémie de Covid-19, le terme « vulnérable », appliqué aux « personnes », aux « populations », au « public », aux « salariés » apparaît dans de multiples discours, rapports, lois, normes et textes réglementaires. L'identification des « personnes vulnérables », c'est-à-dire celles « présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 », a pour objectif de cibler les politiques publiques. En France, les « critères de vulnérabilité » sont énumérés dans un décret¹. Ils reposent uniquement sur des caractéristiques individuelles de santé, ce qui renvoie à une conception très limitée de la vulnérabilité, loin des analyses qu'en font les sciences sociales depuis la

1. Décret n° 2020-521 du 5 mai 2020 permettant d'identifier les salariés vulnérables au titre de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020, Légifrance [En ligne]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041849680/>.

fin du siècle dernier. Dans de nombreux pays, différents textes réglementaires, adoptés successivement à vive allure pour élargir ou restreindre ces critères de vulnérabilité, permettent aussi bien d'accorder des droits spécifiques que de restreindre les libertés publiques. C'est au nom de la protection des « personnes vulnérables » que les personnes âgées ont été enfermées et isolées, ou que d'autres personnes ont pu bénéficier du chômage partiel. La définition de la vulnérabilité qu'impliquent les « critères de vulnérabilité » et la désignation des « personnes vulnérables » est donc un enjeu politique, qui institue des catégories de personnes et affecte les droits des citoyens. Les sciences sociales doivent mettre en perspective ce processus de nomination, sous peine de reprendre à leur compte, sans le savoir, des actes de constitution dont elles ignorent la logique et la nécessité, autrement dit, de participer au gouvernement des populations et des territoires.

En parallèle, de nombreux discours politiques et scientifiques ont affirmé que la situation de crise provoquée par la pandémie a « révélé » de multiples « vulnérabilités », situées non seulement dans la santé individuelle et l'accès aux soins des populations, mais aussi dans l'organisation économique, les configurations territoriales et les inégalités sociales, de l'échelle mondiale au local. On ne peut que constater que toutes ces vulnérabilités renvoient à des inégalités sociales, politiques et territoriales mises en évidence dans les travaux des sciences sociales depuis des décennies.

Le contexte international appelle donc un ouvrage collectif dont l'objectif est d'interroger la vulnérabilité, de retracer comment les sciences sociales ont produit et travaillé ce concept depuis les années 1970-1980, les débats et évolutions dont il fait l'objet, les méthodes pour décrire et mesurer la vulnérabilité, et les usages qui en sont faits. Il s'agit dans le même temps d'essayer de comprendre comment la dimension critique de la vulnérabilité a évolué lors de l'intégration du concept aux politiques publiques.

La vulnérabilité entre critique et opérationnalité

La notion de vulnérabilité s'est d'abord construite dans la littérature scientifique anglophone pour faire valoir l'importance et même la responsabilité du monde social dans la production des risques et des catastrophes dites « naturelles », jusque-là analysés sous l'angle des phénomènes physiques, les « aléas ». Le croisement de l'aléa et de la vulnérabilité est devenu l'alpha et l'oméga de l'analyse des risques, conduisant à une division du travail intellectuel sur les risques entre les « sciences dures » qui analysent l'aléa (la probabilité d'occurrence et l'intensité des phénomènes destructeurs), et les sciences sociales chargées de décrypter la vulnérabilité (les formes, causes et conséquences sociales de ces phénomènes pour les sociétés et les populations).

Dans les années 1990, les sciences sociales ont su faire émerger une certaine unanimité pour considérer la vulnérabilité comme un produit des modalités du développement,

en expliquant ses multiples « causes de fond ». Vue sous cet angle, la question des risques interroge le développement et situe les causes de la vulnérabilité dans ce qu'on peut appeler le « maldéveloppement » et son cortège de pauvreté, inégalités, injustices, qu'elles soient sociales, politiques, économiques ou environnementales. Les sciences sociales ont ainsi fait des risques une question critique, sociale et politique. Cette façon « radicale » de penser la vulnérabilité interprète les structures politiques, économiques et sociales comme étant des facteurs de vulnérabilité. Dans ce cadre de pensée, diminuer la vulnérabilité signifie s'attaquer aux « causes de fond », en particulier la pauvreté et les inégalités, autant d'actions qui supposent des choix politiques à contre-courant de l'évolution néolibérale du monde, et impliqueraient un changement radical de système.

Malgré cette dimension de critique radicale, la notion de vulnérabilité a peu à peu été incorporée dans la formulation des politiques publiques nationales et des préconisations internationales de gestion des risques et des catastrophes. L'institutionnalisation de la vulnérabilité marque une forme de reconnaissance de l'apport des sciences sociales à la problématique du risque, mais elle suppose également une certaine opérationnalité, entendue comme une capacité à mettre en pratique les connaissances, pour aider à la décision et à la formulation des politiques publiques. Quand les analyses désignent le développement, le capitalisme et les structures fondamentales du monde économique et social comme responsables de la vulnérabilité, l'action concrète de réduction des risques entraînerait nécessairement une révolution. En conséquence, l'institutionnalisation de la notion de vulnérabilité, qui s'est accompagnée d'une recherche d'opérationnalité, a eu pour effet d'évacuer les dimensions les plus radicales et critiques, pour n'en conserver que la rhétorique.

Comment l'intégration de la vulnérabilité dans les politiques publiques a-t-elle réorienté et limité le contenu de la notion ? La notion de vulnérabilité a-t-elle été transformée pour permettre sa mobilisation dans le champ des politiques publiques sans pour autant remettre en cause l'ordre économique, politique et social ?

En premier lieu, il faut souligner que sur les questions de risque, comme sur le climat, les sciences sociales sont souvent marginalisées. La vulnérabilité a été développée dans un cadre conceptuel du risque centré sur l'aléa, qui est resté en position hégémonique. L'aléa est toujours considéré comme le premier domaine de connaissances à développer pour pouvoir améliorer la prévention ou la réduction des risques. Le maintien d'une vision « aléa-centrée » est confirmé par de nombreuses analyses. La vulnérabilité est mobilisée à l'aval du risque, c'est-à-dire dans les conséquences des « événements dommageables », beaucoup moins à l'amont, dans les causes du risque, attestant ainsi de l'homologie de la position des disciplines dans le champ scientifique et de la place des concepts clés dans les politiques publiques. La pluridisciplinarité de plus en plus imposée pour les recherches sur les risques ne remet pas en cause les rapports de domination existants au sein du monde

scientifique. Dans la mesure où les sciences dures sont considérées comme les véritables détentrices de la connaissance, les sciences sociales apparaissent comme un supplétif, parfois pour justifier de la « pluridisciplinarité » et obtenir des financements, d'autres fois pour légitimer des choix pris en amont.

Deuxièmement, la demande est formatée par les décideurs politiques et financeurs de la recherche, qui attendent des sciences sociales qu'elles expliquent ce qui fait la vulnérabilité des populations ou des territoires et fassent des recommandations ayant une « utilité directe pour l'action ». La prise en compte de la vulnérabilité se résume souvent à quantifier et donner les caractéristiques de la population « vulnérable » dans la zone « exposée ». Les gestionnaires sont demandeurs de chiffres et de « cartes de vulnérabilité » qui doivent montrer qui est la population vulnérable et où elle se localise, c'est-à-dire les populations et territoires que doivent cibler les politiques de prévention ou de réduction des risques. Les sciences sociales doivent aussi traiter des perceptions sociales et des comportements, que les gestionnaires et décideurs estiment responsables des dommages, du fait des distorsions supposées entre le « vrai » risque dit par les sciences dures (c'est-à-dire l'aléa) et les perceptions des populations. Ce type de recherches a connu un grand succès parce qu'il est facile de traduire les résultats en politiques publiques « d'éducation au risque » ou de « culture du risque » sans remettre en cause les intérêts établis.

La mobilisation de la vulnérabilité dans les politiques publiques a pour effet de constituer des catégories de « populations vulnérables » qui font l'objet de politiques publiques spécifiques. En santé publique, la population vulnérable se définit par ses caractéristiques propres (femmes enceintes, nouveau-nés, personnes handicapées, âgées, atteintes de maladies chroniques, etc.). Pour les risques « environnementaux », il s'agit des populations situées dans les zones « exposées ». La tendance est à individualiser la vulnérabilité, à l'essentialiser dans les personnes, ce qui exclut les « causes de fond » qui, dans l'approche radicale, ne dépendent pas seulement des caractéristiques de la population, mais aussi de leur situation, insertion sociale, politique et économique, et de l'organisation même du territoire. Par ce ciblage des personnes et des territoires « vulnérables », les causes de fond de la vulnérabilité, qui engagent des processus politiques sur le long terme, sont rejetées hors du champ de gestion des risques.

Les politiques de gestion du risque produisent aussi tout autre chose que de la prévention ou la réduction des risques de catastrophe : elles produisent du contrôle social (programmes d'éducation au risque, culture du risque, consignes de sécurité), du contrôle territorial (réglementations d'usage du sol, transfert des responsabilités), et des catégories sociales (populations vulnérables ou ayant des comportements « à risque »). Derrière les campagnes de sensibilisation, d'information et d'éducation, il s'agit de transformer la façon dont une population pense (en lui inculquant ce qu'est le risque) et dont elle agit (en lui enseignant « les bonnes pratiques »). C'est ce qui conduit à parler d'une forme de

gouvernementalité, qui renvoie au biopouvoir, aux modalités de cadrage des problèmes sociaux et aux techniques de gouvernement formalisés par Foucault.

Présentation de l'ouvrage

Cet ouvrage s'adresse aux chercheurs et étudiants en master ou doctorat en sciences sociales et en ingénierie, mais aussi aux gestionnaires et décideurs concernés par la gestion des risques, des crises, des changements climatiques et environnementaux. La problématique de la vulnérabilité mobilise un ensemble de disciplines des sciences sociales, de la géographie aux sciences politiques en passant par la sociologie ou l'économie, souvent dans l'idée qu'une meilleure connaissance des vulnérabilités est susceptible de contribuer à la mise en place de politiques publiques de réduction ou de gestion des risques, et d'adaptation aux changements en cours. S'il y a une certaine unanimité pour considérer la vulnérabilité comme un produit des modalités du développement, les approches des sciences sociales sont largement inscrites dans le paradigme classique « aléa x vulnérabilité ». Elles débouchent sur des politiques orientées vers la réduction de l'exposition, qui butent de plus en plus sur des limites, ce qui reporte les efforts pour agir en vue de la diminution de la vulnérabilité et, plus récemment, du développement de la résilience. Face à la montée des incertitudes, des changements globaux, aux menaces émergentes et autres situations multirisques toujours plus complexes, il est difficile de savoir à quoi préparer les populations.

Il s'agit de faire le point sur la connaissance de la vulnérabilité apportée par les sciences sociales. Selon les approches, la vulnérabilité, expliquée d'abord par l'exposition à un aléa, met l'accent sur la pauvreté et les inégalités, le fonctionnement urbain et l'organisation du territoire, les intérêts économiques, l'inefficacité des politiques publiques, le manque d'information et de sensibilisation du public, l'insuffisance des politiques de gestion des risques, la gestion hasardeuse de l'environnement, les modalités du développement. Les problématiques sont multiples et fragmentées entre les objets et les types de risques. Il y a celles qui portent sur la vulnérabilité des populations, la vulnérabilité des villes, la vulnérabilité des territoires, la vulnérabilité des infrastructures. Il y a celles (peu nombreuses) qui envisagent la vulnérabilité en toute généralité et celles (plus courantes) qui se positionnent par rapport à un risque particulier, comme la vulnérabilité au changement climatique ou aux inondations. En montrant leurs convergences et leurs complémentarités, l'objectif est d'accorder une attention particulière aux concepts, outils et méthodes qui ont été développés, aux enjeux qu'ils soulèvent, et d'interroger l'efficacité de la connaissance de la vulnérabilité pour alimenter les politiques de gestion, de prévention et de réduction des risques. Un accent spécial est mis sur les méthodes, mesures et cartographies de la vulnérabilité, ainsi que sur les enjeux politiques, de gouvernance et de

gestion pour rendre compte et interroger les pratiques des acteurs, du local à l'international, mises en œuvre au nom de la réduction des vulnérabilités. Dans cette perspective, l'ouvrage est organisé en trois parties.

Partie 1. Les multiples approches théoriques et conceptuelles de la vulnérabilité

Le chapitre 1, *Vulnérabilités plurielles : approches en sciences humaines et sociales*, interroge la variété des concepts et problématiques mobilisés par les sciences sociales pour approcher la vulnérabilité. La vulnérabilité comportant de multiples dimensions reliées entre elles (physique, technique, économique, sociale, environnementale, culturelle, politique et institutionnelle), la perspective systémique est nécessaire. Mais le concept renvoie aussi à toute une variété d'expériences sociales de fragilité ou d'insécurité, à différentes échelles sociales et territoriales, ce qui conduit à penser la vulnérabilité depuis des perspectives disciplinaires différentes et complémentaires, de la géographie aux sciences politiques en passant par la sociologie ou l'économie. Enrichie par sa confrontation à des concepts comme celui de résilience, et par l'apport de regards interdisciplinaires rendant compte de la vulnérabilité aux interfaces entre environnements et sociétés, la vulnérabilité peut être rattachée à des notions plus récentes comme celle de « souffrance environnementale », attestant ainsi de l'entrée de la problématique des risques dans le « tournant émotionnel » pris par les sciences sociales depuis une dizaine d'années.

Le chapitre 2, *Modèles conceptuels de la vulnérabilité ou des vulnérabilités*, complète ce premier tour d'horizon en montrant que peu de définitions font l'objet d'un consensus. Les cadres théoriques aléas-centrés de l'écologie politique et des systèmes socioécologiques ont donné lieu à des modèles conceptuels différents dans leur conceptualisation des composantes, processus et relations qui définissent les interactions société-environnement. Ces modèles ont été élaborés pour éclaircir les définitions et les processus, avec des formalisations pour consolider les méthodes et rendre le concept de vulnérabilité opérationnel. Mais les différentes façons de formaliser cette complexité conduisent à des recommandations différentes pour les politiques publiques et l'aménagement du territoire. C'est souvent la dimension environnementale qui sert de matrice, même si les modèles ont été transposés à d'autres aléas et crises pour monter en généralité. Ces modèles identifient les facteurs de causalité les plus importants et les relations entre eux. Ils ont évolué en passant d'une focalisation initiale sur les aspects physiques et de gestion à une inclusion croissante des facteurs sociaux et des effets différenciés. Mais les difficultés de formalisation traduisent une tension entre les objectifs de révéler les causes profondes, de se concentrer sur les interactions sur un territoire donné, et ceux de répondre aux besoins des programmes de réduction des risques ou des vulnérabilités.

Le chapitre 3, *Risques, crises et vulnérabilité ordinaire*, tente de faire la démonstration non seulement de l'intérêt, mais aussi de la nécessité de la notion de « vulnérabilité ordinaire ». En élargissant la focale au-delà de l'usage classique de la vulnérabilité, cette notion permet d'une part de tenir le risque à distance de l'aléa et de l'exceptionnel, d'autre part de le considérer comme un phénomène endogène au monde social. Inscire le risque et la vulnérabilité dans les modalités du fonctionnement ordinaire des sociétés et des territoires est présenté comme une approche théorique indispensable, dès lors qu'on revendique d'inscrire le risque dans un processus de construction sociale, historique et territorial, social et politique. Le chapitre illustre cette approche en détaillant une méthode d'évaluation de la vulnérabilité ordinaire appliquée à la population de Lima (Pérou). La vulnérabilité ordinaire, indépendante de l'aléa ou de la crise, est souvent ignorée parce qu'elle se joue hors du champ des politiques publiques de gestion des risques. Les sciences sociales montrent, depuis longtemps, la vulnérabilité en train de se faire dans l'ordinaire du fonctionnement du monde social. Pourtant, la fragilité de ce dernier est souvent « redécouverte » à l'occasion d'un événement ou d'une crise, ce qui met en évidence le peu de cas qui est fait de la production des sciences sociales.

Le chapitre 4, *Vulnérabilités, gouvernance des risques et jeux d'acteurs*, détaille les dispositifs d'action publique de réduction des vulnérabilités et questionne la cible de l'action publique en matière de vulnérabilité : le territoire ou l'individu ? La focale d'observation est portée sur les dispositifs de concertation, les enquêtes publiques et les contentieux qui accompagnent la mise en œuvre de ces politiques. Le chapitre interroge les effets sociopolitiques du glissement de la politique de prévention d'un niveau collectif vers une dimension plus individuelle. Il démontre que la configuration générale de la politique de prévention distingue les objectifs de réduction de l'aléa, reposant sur des mesures collectives, des objectifs de réduction de la vulnérabilité, assimilés à des mesures individuelles. L'argumentation s'appuie sur l'analyse de la prévention réglementaire appliquée à l'urbanisation et des dispositifs expérimentaux de réduction de la vulnérabilité des biens existants. Le cas français est mis en perspective avec d'autres pays pour dégager les fondements de ces dispositifs. En entrant dans l'espace privé des habitants, des acteurs économiques ou des gestionnaires, les dispositifs de prévention des risques rencontrent inertie, résistance voire opposition.

Partie 2. Approches territoriales et évaluations de la vulnérabilité

Le chapitre 5, *Les vulnérabilités au défi de la mesure et de l'opérationnalisation*, insiste sur le fait que conceptualiser, mesurer et opérationnaliser la vulnérabilité est une démarche qui ne va pas de soi : la compréhension actuelle des vulnérabilités est guidée par des théories, des méthodologies et des mesures issues de différentes écoles de pensée.

Les différentes dimensions qui entrent en jeu dans la vulnérabilité ne sont pas isolées, mais en interaction entre elles, avec les aléas et avec la fabrication des territoires. La complexité liée aux interactions entre les différentes dimensions de la vulnérabilité, les liens avec les territoires, les pratiques et les choix des acteurs rend difficiles l'analyse, la mesure et surtout l'opérationnalisation de la vulnérabilité. Ce chapitre propose un panorama global des méthodes quantitatives visant à réaliser des cartes synthétiques avec un point de vue objectivant, et des méthodes qualitatives permettant une déconstruction des processus et des rapports de force, l'interprétation du vécu des populations et le jeu des acteurs. L'analyse critique de ces outils montre l'importance d'interroger leur validité, notamment parce qu'ils sont utilisés dans l'aide à la décision.

Le chapitre 6, [Évaluer la vulnérabilité territoriale : pour une approche intégrée](#), développe la notion de vulnérabilité territoriale pour approfondir ces enjeux méthodologiques. Le chapitre présente les différentes approches mises en œuvre pour évaluer la vulnérabilité d'un territoire, en distinguant l'approche par les enjeux, par les interdépendances et par les temporalités. Les sciences sociales, principalement la géographie, ont mobilisé le concept de territoire pour proposer une approche globale de la vulnérabilité. La vulnérabilité territoriale prend en compte l'ensemble des dynamiques sociales, économiques et politiques et leurs interactions, dans l'objectif d'identifier les fragilités du territoire. Au-delà de la simple représentation cartographique (plus adaptée à l'aléa) ou de la superposition spatiale de connaissances, il s'agit de restituer la dimension systémique du territoire. À partir d'un cas français, ce chapitre montre que la vulnérabilité territoriale rend compte de la complexité d'un espace habité, bâti, aménagé, traversé par des axes, et géré par des instances de gouvernance.

Le chapitre 7, [Analyser la vulnérabilité des réseaux et des infrastructures critiques](#), complète l'approche précédente sur la vulnérabilité des territoires en insistant sur les enjeux posés par les réseaux techniques. Ces derniers sont considérés comme des « infrastructures critiques » parce que les territoires dépendent du bon fonctionnement de ces réseaux. Il est donc nécessaire d'analyser leur vulnérabilité pour mettre en place des politiques de gestion pertinentes. Ces « infrastructures critiques », vues comme des systèmes « sociotechniques », requièrent tout un environnement social, politique et économique pour bien fonctionner. Confrontée à de multiples problématiques, l'évaluation de la vulnérabilité des réseaux techniques nécessite un cadre d'analyse spécifique. À partir de comparaisons internationales, ce chapitre démontre le changement de paradigme pour la gestion opérationnelle des risques et vulnérabilités liée aux infrastructures critiques. Au-delà de leurs caractères apparemment très « techniques », il convient d'insister sur le caractère très « politique » de ces enjeux.

Pourquoi mobiliser la vulnérabilité pour analyser les inégalités de santé ? Qu'est-ce que la « vulnérabilité sanitaire » d'un territoire ? Dans quelle mesure des politiques publiques contribuent-elles à diminuer ou à renforcer les vulnérabilités sanitaires des territoires ? Ces questions sont au cœur du chapitre 8, *De la vulnérabilité sanitaire des territoires à la réduction des inégalités de santé*. La santé peut être appréhendée sous l'angle individuel, mais la dimension collective et territoriale est importante pour les politiques publiques. Ce chapitre montre comment l'appréhension de la vulnérabilité sanitaire passe par l'articulation de trois champs d'analyse : disparités de santé mesurées à travers la distribution spatiale des fréquences d'événements indésirables, qu'il s'agisse d'un état de santé ou d'un défaut d'accès aux soins ; le système spatialisé de déterminants dans lequel s'inscrivent ces variations spatiales ; le rôle des politiques et les constructions socioterritoriales de l'exposition aux risques. Cette approche est illustrée par plusieurs exemples : la dynamique de diffusion du cancer du poumon en France, les inégalités d'accès aux dépistages et aux soins en Afrique et en Amérique.

Partie 3. Des outils aux politiques publiques, discours et actions

Face à la demande toujours croissante d'indicateurs et de cartes de vulnérabilité, le chapitre 9 interroge : *À quoi servent les cartes de vulnérabilités ?* La pression pour l'opérationnalisation du concept et des méthodes est alimentée par la nécessité de légitimer et de suivre les effets des politiques publiques, mais aussi par les besoins de la comparaison entre territoires. Les choix théoriques et méthodologiques engagés dans la production des cartes sont souvent occultés, leur validité peu discutée, et leurs effets concrets sur les territoires rarement abordés. Le chapitre discute les écarts entre ce qui est attendu des cartes de vulnérabilité (une contribution à la réduction des risques) et ce qui est observé (au mieux des outils esthétiques qui prétendent dire la vulnérabilité, le plus souvent des cartes d'exposition à tel ou tel aléa) à partir du cas français et de comparaisons internationales. Ce chapitre souligne les dimensions politiques qui s'infiltrent dans les choix méthodologiques à travers les objectifs et les décisions des commanditaires, ce qui pose des problèmes tant scientifiques que politiques.

Diminuer la vulnérabilité est aujourd'hui la priorité des programmes de réduction des risques, à toutes les échelles géographiques. De ce fait, les organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, et le secteur privé ont tous besoin de « mesurer » la vulnérabilité pour prioriser les décisions, contrôler l'avancement et les résultats des mesures prises, et responsabiliser les acteurs. Mais au-delà de la cartographie analysée dans le chapitre précédent, les mesures de la vulnérabilité reflètent des conceptions du monde différentes, ancrées dans des épistémologies souvent contradictoires. Le chapitre 10, *Mesurer la vulnérabilité : de la pertinence de la participation*, révèle les questions épistémologiques qui sont trop souvent éludées. Il démontre, à partir d'exemples dans le

Pacifique, que la participation des personnes concernées est essentielle pour évaluer la vulnérabilité, ce qui justifie l'intérêt croissant porté aux approches dites participatives pour combler les lacunes des approches dominantes, malgré les difficultés posées par leur mise en œuvre.

Le chapitre 11, *La vulnérabilité à l'heure des changements climatiques et de l'urbanisation planétaire*, discute la capacité des acteurs urbains à réduire la vulnérabilité et à mener la lutte contre le changement climatique. En interrogeant les liens entre les concepts de vulnérabilité, adaptation et résilience, leur appropriation par les décideurs et leur difficile mise en œuvre dans les politiques publiques, la question posée est celle des limites des actions entreprises face à l'importance des enjeux. Plus que les États, les villes sont désignées comme lieux porteurs d'initiatives en faveur de l'adaptation et de la résilience, en même temps que le jeu d'acteurs se complexifie et que les moyens sont insuffisants, ce qui pose des risques de « maladaptation » face aux incertitudes.

L'ouvrage se clôt sur le processus d'internationalisation des acteurs de la gestion des risques et de réduction des catastrophes. Le chapitre 12, *Acteurs et discours de la réduction de la vulnérabilité : de l'international au local*, retrace ce processus amorcé dans les années 1970, en parallèle de l'institutionnalisation progressive de la notion de vulnérabilité. Les pratiques et les discours produits circulent aujourd'hui du niveau mondial jusqu'au niveau local, dans les quartiers, au plus près des habitants. La mise en œuvre pratique des discours internationaux relayés par les ONG est illustrée par des exemples en Amérique du Sud. Pour comprendre les mécanismes qui conduisent à reproduire localement les préconisations internationales pour la réduction des risques de catastrophe, ce chapitre souligne l'évolution des discours en mettant en lumière les différents cadrages de la vulnérabilité qui les sous-tendent. Il permet de saisir la façon dont les approches portées par les sciences sociales ont peu à peu perdu leur contenu critique sur le terrain.