

Lorsqu'on aborde le thème de la reconstruction, pour les sciences sociales, deux idées fondamentales sont à prendre en compte :

- La catastrophe lorsqu'elle se produit est le révélateur du fonctionnement d'une société ; elle ne peut pas être dissociée de l'environnement physique qui l'a produite ni des contextes socio culturels et institutionnels. On demeure fasciné, dans cette perspective, de constater qu'en France, très peu de réflexions ou d'études ont été menées pour planifier une reconstruction harmonieuse, permettant le développement de dynamiques économiques et sociales nouvelles. Ce faible intérêt porté à la reconstruction serait une forme de déni collectif implicite qui s'exprime à travers les structures et le fonctionnement quotidien des organismes ou des institutions.
- Introduire le changement dans la société est une tâche difficile voire impossible en situation de routine quotidienne. La catastrophe, en créant un bouleversement des habitudes, peut être considérée comme une opportunité pour repenser des partis d'urbanisme obsolètes ou inadaptés à l'évolution urbaine récente. Avoir anticipé la reconstruction permettrait de lutter contre le souhait commun de retour à l'état ancien, de reconstruction à l'identique. La reconstruction devrait se situer dans une perspective dynamique, favorisant le développement futur.

La période de reconstruction ne peut pas être isolée de l'ensemble du déroulement de la crise ; le climat dans lequel vont être prises les principales décisions de reconstruction sont par nature fonction de la façon dont ont été vécues les étapes précédentes, c'est-à-dire la préparation au désastre, l'alerte, l'impact de la catastrophe, et les premières décisions de réhabilitation. Dans un premier temps, l'efficacité de la reconstruction sera fonction de la qualité de l'évaluation des dommages,

de la disponibilité des ressources et de l'existence de procédures spécifiques favorisant des prises de décision rapides. Elle sera fonction également du climat socio psychologique dans lequel elle va se dérouler.

Les décisions fondamentales

qui gouvernent le processus de reconstruction.

Ces décisions vont devoir être prises rapidement par les responsables quelque soit le statut de la collectivité ou de l'organisme désigné pour gérer la reconstruction. Dégagées par E. Haas en 1987, elles demeurent incontournables.

Qui va reconstruire (organe de décision, compétence et légitimité), avec quoi (financement), comment (codes de construction, localisation des implantations nouvelles), pour qui (redistribution des espaces en faveur des victimes), et quelles mesures seront prises pour l'amélioration de la sécurité afin d'éviter le retour du désastre ?

Chacune de ces décisions aura un impact sur les autres décisions, elles sont interdépendantes ; or ces décisions doivent être prises de façon quasi concomitante.

Les études américaines se sont particulièrement interrogées sur les contraintes, les influences, les groupes, qui gouvernent les processus de reconstruction. Ils ont considéré comme essentielle de mener localement des réflexions sur les questions suivantes :

- Quel est le moment le plus opportun pour prendre les décisions clés qui permettront d'optimiser la reconstruction ? Un plan-directeur élaboré avant le désastre mais en prévision de ce type d'événement entraîne-t-il une reconstruction plus rapide et moins conflictuelle ?
- Comment le plan de reconstruction va-t-il modifier les fonctions de certaines zones, les stratifications sociales et l'accès aux commodités de la vie urbaine ?
- Quelles sont les décisions qui auront un impact significatif sur l'a-

mélioration de la sécurité de la collectivité à long terme ?

- Comment chacune de ces décisions affecte-t-elle les coûts socio-économiques de la reconstruction, la vitesse de la reconstruction, le niveau de vulnérabilité futur de la commune ?

Le climat de la reconstruction

Si la période de réhabilitation voit le rassemblement de la communauté dans une même préoccupation d'urgence et de « remise en état » des réseaux et des services, la période de reconstruction, s'étale sur plusieurs mois, voire des années.

- d'une part, elle va voir resurgir les conflits pré existants au désastre et les tendances latentes de développement de la communauté. Une ville ou une région en déclin démographique ou économique verra s'accélérer ces processus à la suite du désastre si une attention particulière n'est pas donnée aux causes même de ce déclin.
- d'autre part elle va se heurter à l'évolution psychologique des sinistrés.

Dans ce domaine, deux éléments fondamentaux interviennent :

- La prise de conscience collective de l'irréversibilité de la situation nouvelle : les maisons détruites, les biens personnels disparus ne seront plus jamais là, même s'ils sont remplacés.
- La reconnaissance de la nécessité d'effectuer des choix parmi les priorités reconnues : tout ne peut pas être fait au même moment ; une des données de base sera le temps nécessaire à l'approvisionnement de certains matériaux (à la suite de l'accident d'AZF, certains foyers ont attendu plus de six mois pour renouveler leurs vitres cassées ; certains ont fait appel à des entreprises du nord de la France).

L'évolution psychologique des sinistrés

Les sinistrés suivent un cheminement mental mis en évidence dans de nom-



© Séisme des Saintes – Novembre 2004 – Une habitation en partie endommagée – Guadeloupe – Boutin AFPS

breuses études à caractère psychosociologique :

- dans un tout premier temps, toutes les actions entreprises par les sinistrés auront pour objectif la reconstitution de la cellule familiale,
- puis on voit apparaître la "période d'altruisme" qui s'accompagne de multiples conduites d'aide aux autres victimes et de participation active aux travaux d'urgence ;
- dans une troisième période, les sinistrés se réfugient dans des attitudes de négation et de refoulement de leur propre souffrance ou de déni de leurs propres pertes ; il se développe alors une tendance à l'agressivité des victimes vis-à-vis des non-victimes et surtout vis-à-vis du contexte normatif dans lequel s'effectue la réorganisation de la communauté ;
- le temps passant, il y aura focalisation sur des tâches de survie routinière qui permettront le retour à une certaine normalité.

Or on constate que c'est *dans la période de la plus forte agressivité individuelle* que vont être entreprises les tâches de réhabilitation et de reconstruction. Le climat de la reconstruction est par nature conflictuel.

Les principes de la reconstruction

- Le premier principe concerne *l'intégration des victimes dans le processus de reconstruction.*

Si les collectivités frappées par un désastre sont considérées comme

des partenaires actifs et non comme des victimes, elles seront plus à même de contrôler les programmes de reconstruction qui leur sont proposés. Elles auront également une meilleure chance d'entreprendre et d'orienter les opérations de développement.

- Le deuxième principe pose que *l'acceptabilité des modifications urbaines* est fonction du temps mis à prendre les décisions. Des mesures d'aménagement de l'urbanisme et d'amélioration de la sécurité rapidement prises auront des chances d'aboutir alors que des programmes de reconstruction étudiés après la catastrophe auront peu de chance d'être réalisés (le centre de Managua, jamais reconstruit après le séisme de 1972). La pression des sinistrés qui souhaitent rapidement le retour à une vie "normale" ira grandissante et fera obstacle à des modifications cependant perçues tout d'abord comme nécessaires.

- La reconstruction n'est pas seulement la réparation des dommages et la remise en état des biens matériels. La gestion de la situation ne peut se contenter de rester technique, elle doit être simultanément médiatique et politique. La gestion technique doit se doubler d'une gestion symbolique.

Quelques aperçus de la reconstruction post Lenny (Cyclone Lenny 1999)

Le cyclone Lenny a frappé la Guadeloupe et la Martinique (Antilles)

en novembre 1999. L'enquête réalisée alors a mis en évidence des questions concrètes qui pèsent lourdement sur le succès de la reconstruction.

- Dans le domaine agricole, les dossiers de subventions concernant les dommages subis lors du passage de Marilyn (1996) n'avaient pas encore été soldés au moment du passage de Lenny. D'autres demandes, venant des dépendances de la Guadeloupe avaient été formulées après le passage de José (octobre 1999) ; la décision fut prise que, dans certains cas, les demandes de financement post Lenny « annulaient les demandes de José et s'ajoutaient à celles déposées pour Marilyn » ; une enveloppe globale permettra ainsi de globaliser les crédits accordés. Localement la demande d'instauration d'une procédure allégée et rapide de traitement de ces dossiers est récurrente.

- Réfection du réseau routier

L'état du réseau routier conditionne la reprise de l'activité économique. La réouverture à la circulation du réseau routier s'est effectuée rapidement grâce à l'intervention de la DDE et des entreprises de T.P. Cependant, un an après, il restait à assurer la réfection de nombreuses chaussées communales. Les dossiers de demande d'intervention seront présentés le 14 décembre 1999 pour les routes nationales ; pour les dégâts des collectivités locales le dossier est achevé le 25 décembre et sera présenté par la préfecture. Les arbitrages auront lieu en février 2000.

La DDE est gestionnaire des crédits des routes nationales et la préfecture des crédits destinés aux subventions pour les collectivités territoriales. La DDE a mis en place un *plan de financement triennal* avec un programme relais engagé par le Conseil Régional pour la remise en état des routes nationales, pris en charge en totalité par l'Etat.

- Réfection des réseaux d'alimentation en eau potable, assainissement et cours d'eau.

Ces réseaux ont été très touchés ; les travaux à effectuer sont subventionnés à 50% par l'Etat ; en décembre 2000, soit un an plus tard, seulement un million cinq cent mille francs ont été versés à partir d'une subvention d'un peu plus de soixante millions de francs attribuée par l'Etat. Là encore les procédures classiques d'appel d'offre retardent la réalisation des travaux

¹ Etat Major de Zone

- La reconstruction s'est faite lentement également dans le secteur du logement. Le 20 novembre 2000, soit un an après le passage du cyclone, 10% seulement des autorisations de crédits avaient été utilisées. (lenteur des procédures d'appel d'offre, entreprises surchargées de commandes, etc.).

La Préfecture de Guadeloupe rappelle que « compte tenu des règles liées aux investissements, les collectivités doivent impérativement mobiliser 20% de la dépense subventionnable ; l'ensemble des subventions de l'Etat ne pouvant dépasser 80% de la dépense totale. Les collectivités ont donc entrepris les chantiers les plus urgents, étalant sur les deux années à venir les travaux qui n'étaient pas de première nécessité ».

Deux exemples apparaissent significatifs des problèmes posés par la reconstruction post Lenny.

En Martinique, la reconstruction des maisons du Prêcheur

Au lendemain du cyclone, 300 personnes, habitant sur le littoral, se sont retrouvées sans toit. Pour reloger rapidement les sinistrés, le maire du Prêcheur va débiter une collaboration exemplaire avec la DDE. Les phases de cette opération sont les suivantes :

- La municipalité prend à sa charge la recherche du terrain permettant la reconstruction d'un lotissement éloigné du bord de mer et la sélection des familles tributaires de ces logements.
- Le nombre et la taille des logements est établie en fonction de la typologie des familles sinistrées.
- La DDE lance un appel d'offre auprès des entreprises.
- La DDE utilise une circulaire du 13 décembre 1995, relative au logement d'urgence dans les DOM. Cette circulaire prévoyait l'octroi d'une dotation de l'Etat « destinée à la construction ou la réhabilitation de logements face à une situation d'urgence ». Les collectivités locales (conseil régional et conseil général) devaient abonder la dotation d'un montant égal. L'application de cette circulaire avait pris fin en 1996. La réactivation de ce texte va permettre de réaliser l'opération.
- Le texte une fois remis légalement en vigueur, une convention a pu être signée entre la mairie et la DDE pour la création du lotissement.
- Les travaux commencent le 31 janvier et la livraison des bâtiments est prévue pour le mois d'avril 2000.

C'est une entente exemplaire entre les divers partenaires qui a permis de trouver une solution rapide pour l'achat d'un terrain éloigné du bord de mer (réduction de la vulnérabilité).

Cependant, pendant que la reconstruction s'effectue, les sinistrés réhabilitent leurs habitations et peu à peu s'y réinstallent ; certains finiront par louer aux touristes les maisons reconstruites. Il devient difficile de détruire les habitations réhabilitées et parfois inoccupées. Pour un responsable officiel : « L'Etat est intervenu, parfois de façon draconienne, avec un plan d'occupation du littoral. Les anciens habitants (souvent en habitat précaire) devaient être relogés définitivement en dehors du front de mer (réaction à chaud mais aussi application de la loi littorale). Mais la Martinique est une île, le front de mer est une zone écologique, un patrimoine, une zone d'habitat, etc. On ne pourra pas évacuer le littoral comme ça. Il faudrait plutôt voir comment aménager l'espace pour que le risque soit pris en compte ».

- Les connaissances locales sont-elles intégrées lors de la reconstruction ? Racontée par l'un de nos interviewés (responsable), la reconstruction du port de Grande Rivière a été réalisée contre l'avis des pêcheurs. « Ils ont l'expérience de la bonne orientation de l'entrée du port par rapport au courant. Ils disaient aux ingénieurs que le nouveau port serait ensablé s'il était construit de la façon proposée par les ingénieurs venus de métropole. Maintenant, il faut le désensabler régulièrement, ce qui excède les capacités financières de la commune ; c'est aussi devenu plus dangereux de rentrer au port à cause des vagues ».

L'élaboration de plans de reconstruction préalables à la catastrophe

L'approche théorique développée depuis les années 1977 par E. Haas et al. aux USA, a été revisitée par le professeur Philip Berke (Université de Caroline du Nord).

Il résume la réflexion sur la nécessité d'élaboration de scénario de reconstruction préalablement au désastre : Après une catastrophe, les planificateurs et les urbanistes doivent savoir que les citoyens souhaitent généralement une reconstruction à l'identique et que leurs propositions dans la période post catastrophe susciteront des résistances. Une collectivité qui a mis en place un plan de réhabilitation et de reconstruc-

tion préalablement à la catastrophe sera plus à même d'exercer un contrôle sur les décisions de reconstruction post désastre, d'avoir accès aux aides extérieures en fonction des souhaits et des besoins de la population, d'identifier et d'utiliser au mieux les opportunités créées par le désastre pour faire du développement économique pendant la période de réhabilitation.

Le développement d'un plan de réhabilitation et de reconstruction devrait impérativement se fixer deux tâches qui doivent être menées en parallèle : collecter et analyser l'information technique et scientifique sur la localisation des aléas et les principaux enjeux susceptibles d'être atteints par la catastrophe pour définir les vulnérabilités à traiter en priorité ; d'autre part, intégrer ces connaissances techniques aux connaissances locales pour construire un plan consensuel. Ceci suppose la mise en place d'un programme d'actions destinées à impliquer les citoyens, les entrepreneurs et les services publics afin d'élaborer des scénarios de réhabilitation post désastre, d'en définir les objectifs pour développer « une vision » commune au sein de la communauté sur les objectifs de la reconstruction en fonction du développement souhaité.

La question de la planification préalable à long terme renvoie à la nécessité d'établir de bons scénarios qui permettent de construire un modèle des interactions économiques.

Il n'y a pas de doctrine en France, aujourd'hui, en matière d'anticipation de la reconstruction.

La liaison entre redressement post-désastre et développement durable.

L'intérêt de cette démarche est de déssectorialiser les phénomènes naturels, c'est à dire de les dégager du principe couramment admis que ce sont des "événements exceptionnels", des parenthèses, nécessitant des réponses spécifiques ; ce n'est pas le cas en Amérique Latine et dans les Antilles ; les phénomènes extrêmes y sont seulement une des composantes ordinaires de la géographie et du climat .

Les désastres sont l'occasion de développement des ressources sociales. Fréquemment des gens, frappés par un désastre, se mobilisent pour subvenir aux besoins non satisfaits par les organismes d'aide officiels. Le but est de renforcer la capacité locale de redressement et sa possibilité de monter des projets de développements économiques, sociaux

ou structurels une fois que l'effort de restauration sera achevé. L'aide extérieure à la restauration post-désastre doit être reliée à des activités de développement locales déjà bien connues.

A partir d'une réflexion de ce type, on peut envisager un modèle de réponse aux phénomènes naturels, tout à fait à l'opposé des modèles actuels ; les modèles actuels reposent, comme on l'a dit, sur des approches hiérarchiques et administratives ; c'est-à-dire que l'on commence par réunir les services existants pour définir leur rôle dans la gestion de la reconstruction (voir le cas de la reconstruction post inondations du Gard (2002) ; ce faisant, on instille immédiatement dans le système de redoutables problèmes de partage de compétence, de domaines de responsabilité et de limites d'"accountability". Scientifiques et politiques se renvoient la responsabilité des mesures prises, les uns en arguant des limites des connaissances scientifiques, les autres s'abritant derrière les diagnostics scientifiques supposés être les déterminants de ces mesures.

Le modèle de réponse proposé considérerait d'abord les conséquences locales de l'événement, en termes d'arrêt de l'entreprise, de pertes pour le tourisme, d'impossibilité de remettre rapidement en état les réseaux d'énergie, d'absence de transport, de routes bloquées (Puysserguier) etc ; l'objectif est de créer des réponses locales adaptées aux besoins nés de ces conséquences. Un exemple récent de l'intérêt de cette démarche : le pré-positionnement de groupes électrogènes, quelques heures avant le déclenchement de la tempête Klaus, 2009.

La démarche proposée est la suivante :

- Scénarios réalistes de désastre au niveau local
Créer au niveau d'une municipalité ou

d'un département (canton, district, etc., l'important est que le groupe soit concerné directement par le territoire et y dispose de valeurs économiques significatives pour lui) un groupe de réflexion sur des scénarios de catastrophes naturelles, plausibles dans un avenir proche, auxquels est exposé de façon certaine son territoire ; scénarios établis en commun entre les différents intérêts représentés localement pour coller au terrain et aux réalités géographiques.

- *Evaluation chiffrée des coûts, et définition des mesures indispensables au redressement local*

Une réflexion doit être menée sur ce que la communauté peut accepter de perdre sans se couper de ses perspectives de développement. Le chiffrage des pertes, et l'évocation des mesures incontournables à prendre dans la situation d'occurrence du désastre, permettent des discussions fructueuses sur la mise en place de systèmes moins coûteux à remplacer, ou sur les mesures que l'on pourrait prendre pour augmenter leur résistance à l'événement.

- *Planification des améliorations urbaines souhaitables*

Faire faire par les urbanistes locaux des projets d'amélioration urbaine tenant compte de la possibilité, grâce à l'événement, de modifier des erreurs d'urbanisme qui résultent le plus souvent de la modification rapide et récente de la vie sociale. Ces erreurs sont généralement des contraintes pesantes pour la vie urbaine, reconnues comme telles par l'ensemble des citoyens.

- *Débat public*

Proposer ces projets au débat public local, à l'occasion d'événements positifs et conviviaux, (exposition d'urbanisme, fêtes locales). Repenser l'occupation des sols est une conséquence immédia-

te de la catastrophe. Les solutions trouvées à froid pourraient être meilleures que celles que l'on est obligé d'adopter dans l'urgence. (A la suite des séismes de Kalamata, on a été obligé d'abattre des chênes centenaires pour installer des abris, sur le seul terrain disponible à proximité).

- *Définition des priorités consensuelles pour la communauté*

Définir et chiffrer les priorités reconues par les différents acteurs dans des objectifs d'amélioration, d'esthétique, de développement durable. Toute l'opération vise à renforcer l'identité communautaire et l'attachement au territoire qui est une des valeurs fortes de chacun.

- *Définition d'un forfait local d'aide internationale*

Définir, en accord avec les bailleurs de fonds internationaux, les sommes forfaitaires maximums possibles d'obtenir de l'aide internationale pour étudier comment se situent les priorités retenues par rapport à ces sommes. La notion de forfait permet aussi d'anticiper ce qu'il sera possible de faire et de ne pas se lancer dans des projets chimériques.

- *Financements d'actions de réduction de la vulnérabilité*

Proposer aux bailleurs de fonds internationaux, en période normale, la réalisation d'actions permettant de réduire à l'avance la vulnérabilité de la communauté, et non pas seulement en réponse à l'événement. Favoriser ce type de projet, pour soutenir davantage des territoires entrant volontairement dans une logique de réduction de leur vulnérabilité face à des événements naturels incontournables. ■