



POLITIQUE PUBLIQUE

Le déluge du Saguenay en 1996 a mis en lumière l'exposition de vies humaines et biens dans le centre-ville de la municipalité de Chicoutimi (Québec) constituant un critère d'acceptation sociale du réaménagement urbain, a) durant l'inondation de 1996 et b) après l'inondation avec l'aménagement du parc commémoratif de la « Petite Maison blanche » © ville de Saguenay.

ANTICIPER LA RECONSTRUCTION POST-CATASTROPHE : VERS UN TERRITOIRE RÉSILIENT AUX CATASTROPHES NATURELLES

Gwenaël Jouannic, chargé de recherche « vulnérabilité et risques », Cerema Ouest
Chloé Tran Duc Minh, directrice d'études, Cerema Ouest
Denis Crozier, chargé d'études en aménagement, Cerema Ouest

Le projet de recherche RAITAP a étudié les conditions d'organisation de la reconstruction d'un territoire afin d'envisager l'opportunité et la faisabilité de réaménager durablement après une catastrophe naturelle. De multiples retours d'expérience menés entre deux et vingt ans après une inondation, ont permis d'éclairer le traitement de cette période dans les politiques gestion des risques inondation.

La reconstruction d'un territoire impacté par une inondation est une étape encore peu anticipée dans la politique de gestion des risques. L'ONU¹, avec le concept de « build back better », insiste aujourd'hui sur l'importance de la phase de relèvement suite à une catastrophe naturelle comme opportunité pour développer et mettre en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité. Au-delà de la difficulté à présenter, et même à appréhender un tel événement comme « opportunité », la complexité, le manque de documentation et de cadrage de cette phase ne

permettent pas un relèvement rapide et qualitatif du territoire qui résorbe sa vulnérabilité. L'actualité de la reconstruction post-catastrophe faisant suite aux ouragans Irma et Maria sur l'arc antillais montre les difficultés à concilier les deux impératifs de « reconstruire vite » et de « reconstruire bien ». Dès lors, quelles seraient les conditions nécessaires pour gérer efficacement ce moment clé et pour rendre le territoire plus résilient vis-à-vis d'un nouvel événement ?

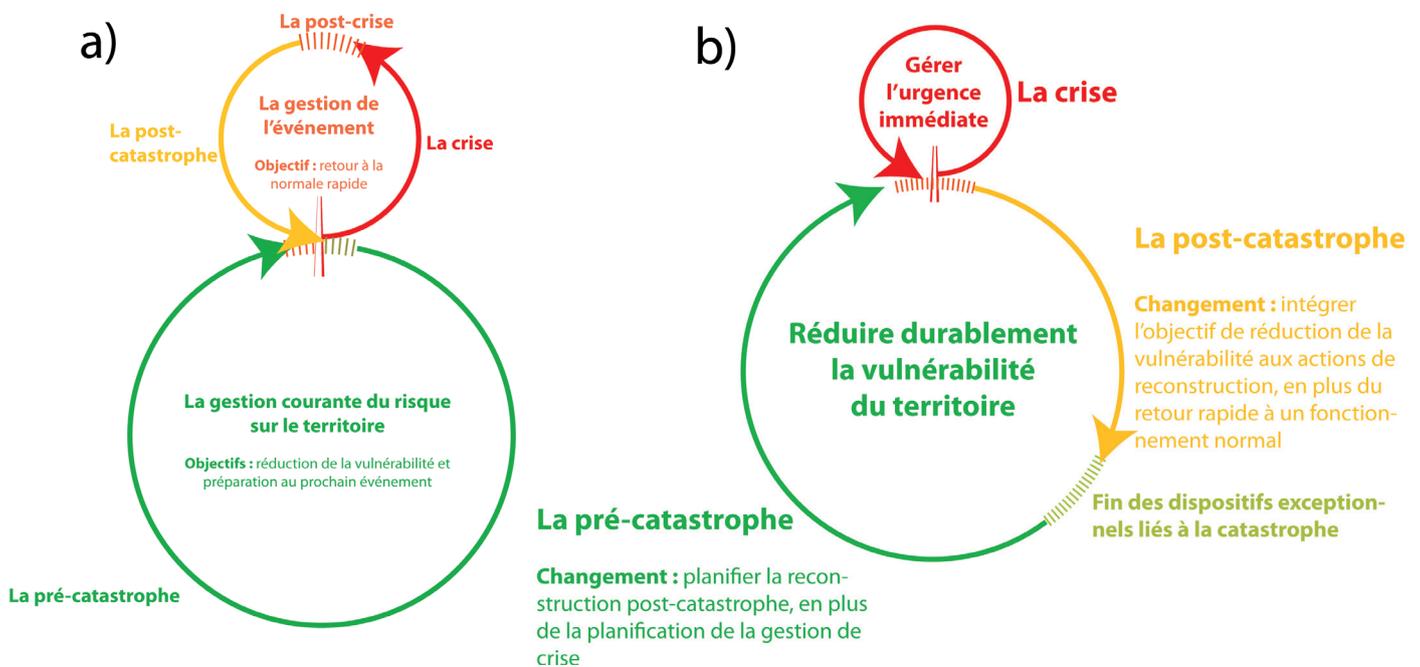
La phase post-catastrophe pourrait donc prendre une place complémentaire dans une stratégie territoriale de réduction de vulnérabilité.

Les retours d'expérience confirment de façon constante les limites des mesures structurelles de lutte contre

les inondations pour réduire les dommages : digues, barrages, etc. De fait, les politiques de gestion des inondations évoluent vers des dispositifs complémentaires incitant à intégrer la réduction de la vulnérabilité dans les politiques d'aménagement, d'occupation des sols et de construction. Si cela se traduit d'ores et déjà dans les constructions et opérations nouvelles, il reste très difficile d'intervenir sur les tissus urbains existants via des actions de prévention. La phase post-catastrophe pourrait donc prendre une place complémentaire dans une stratégie territoriale de réduction de vulnérabilité. Cependant, cette phase, marquée par la participation d'un large panel d'acteurs et le souhait d'un retour à l'état anté-catastrophe rapide, se traduit souvent par une reconstruction à l'identique.

Le projet de recherche RAITAP (Repenser l'action préventive face au risque d'inondation à une échelle territoriale intégrant l'action post-inondation) porté par le Cerema émet donc l'hypothèse

¹ Organisation des Nations unies



a) Aujourd'hui, l'objectif de la phase post-catastrophe est de favoriser un retour à la normale rapide, au risque faire perdurer les mêmes vulnérabilités ; b) Il s'agira à l'avenir de réussir à intégrer les concepts de reconstruction et de relèvement dans la gestion des risques afin concilier les défis immédiats d'un retour rapide à la normale et les défis à moyen terme visant à réduire la vulnérabilité (d'après Crozier et al., 2017).

d'une nécessaire anticipation de cette problématique particulière dans la gestion des événements. Cela nécessite en premier lieu de bien connaître les ressorts de la reconstruction d'un territoire. Aussi, à partir de nombreux entretiens et d'une analyse documentaire, dans le cadre de retours d'expérience de moyen et long termes (deux à vingt ans après un événement), il questionne la faisabilité, la pertinence et l'acceptabilité de concilier les enjeux immédiats d'un retour à la normale rapide, et les enjeux de moyen terme de réduction de vulnérabilité.

Partant de ces résultats, des enseignements peuvent être tirés pour identifier les mesures à prendre dès la phase de prévention et de préparation au risque. En effet, les analyses effectuées mettent en évidence plusieurs points clés facilitant la gestion de la phase post-catastrophe dans une approche globale de réduction de la vulnérabilité, mais révèlent également leurs limites lorsqu'ils se mettent en place dans l'improvisation² :

► Actuellement, le retour à la normale et la reconstruction sont des problématiques intrinsèquement liées à la gestion de la crise (fig. 1a). Il conviendrait pourtant, afin de clarifier et d'identifier les acteurs et les responsabilités, de distinguer deux cycles répondant à des objectifs distincts (fig. 1b). D'une part, un cycle court intégrant uniquement la gestion de la post-crise et dont l'objectif unique est de gérer la

crise actuelle et ses conséquences, pour restaurer rapidement des conditions minimales de fonctionnement : relogement des sinistrés, réouverture des services publics, etc. D'autre part, un cycle long intégrant la phase de reconstruction post-catastrophe et dont l'objectif est de permettre de mieux (ré)organiser le territoire afin de réduire durablement sa vulnérabilité en prévision des futures catastrophes.

- L'existence d'une structure organisationnelle unique qui coordonne l'intervention des différents acteurs, gère l'organisation de la reprise et réaffecte les fonds sur les zones sinistrées (ex. : bureau de la reconstruction et de la relance économique lors de la catastrophe du Saguenay au Québec, fig. 2). Ce type d'organisation, en mode projet, existe nécessairement sur une durée limitée et le plus souvent sur environ deux ans.
- La présence sur place d'une équipe, le plus souvent restreinte, apte à décider des mesures pertinentes de reconstruction dans l'urgence et à gérer le volet financier (ex. : DDT 65 suite aux crues torrentielles dans les Pyrénées en 2013). La réussite des opérations tient cependant aux qualités personnelles de quelques individus, révélant toute la fragilité du dispositif. L'absence, aujourd'hui, d'un cadre de gouvernance et de personnes formées à la gestion post-catastrophe freine la constitution de dispositifs de

reconstruction reproductibles.

- La capacité à mobiliser des experts rapidement en dehors des cadres juridiques et financiers habituels du Code des marchés publics.
- L'existence d'une dynamique de renouvellement urbain avant l'inondation. Dans ce cas, après l'inondation, il est alors plus aisé de faire évoluer le projet préexistant pour accélérer la reconstruction et mettre en œuvre un projet plus résilient (ex. : opération de résorption de l'habitat insalubre à Sommières en 2002). À défaut, il semble que la phase de reconstruction ne soit pas propice à l'émergence d'un projet d'une certaine ampleur non anticipé.
- La mise en lumière par l'événement de l'exposition de vies humaines constitue un critère majeur d'acceptation sociale des changements (ex. : réaménagement du centre-ville de Chicoutimi suite au déluge de 1996, fig. 3). Néanmoins, cela s'avère être des actions longues et complexes. De plus, si les décisions prises ont un impact majeur sur les populations directement concernées, les mesures adoptées sont souvent ponctuelles, sans toujours s'intégrer dans une stratégie globale à l'échelle du territoire exposé.
- L'association transparente de la population au processus de reconstruction permet de lutter contre les rumeurs ou le sentiment d'abandon et permet

² Pour plus de détails sur les cas d'études évoqués dans les enseignements, voir Crozier, D. et al. (2017). Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation : une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable. Espace, Populations, Sociétés.

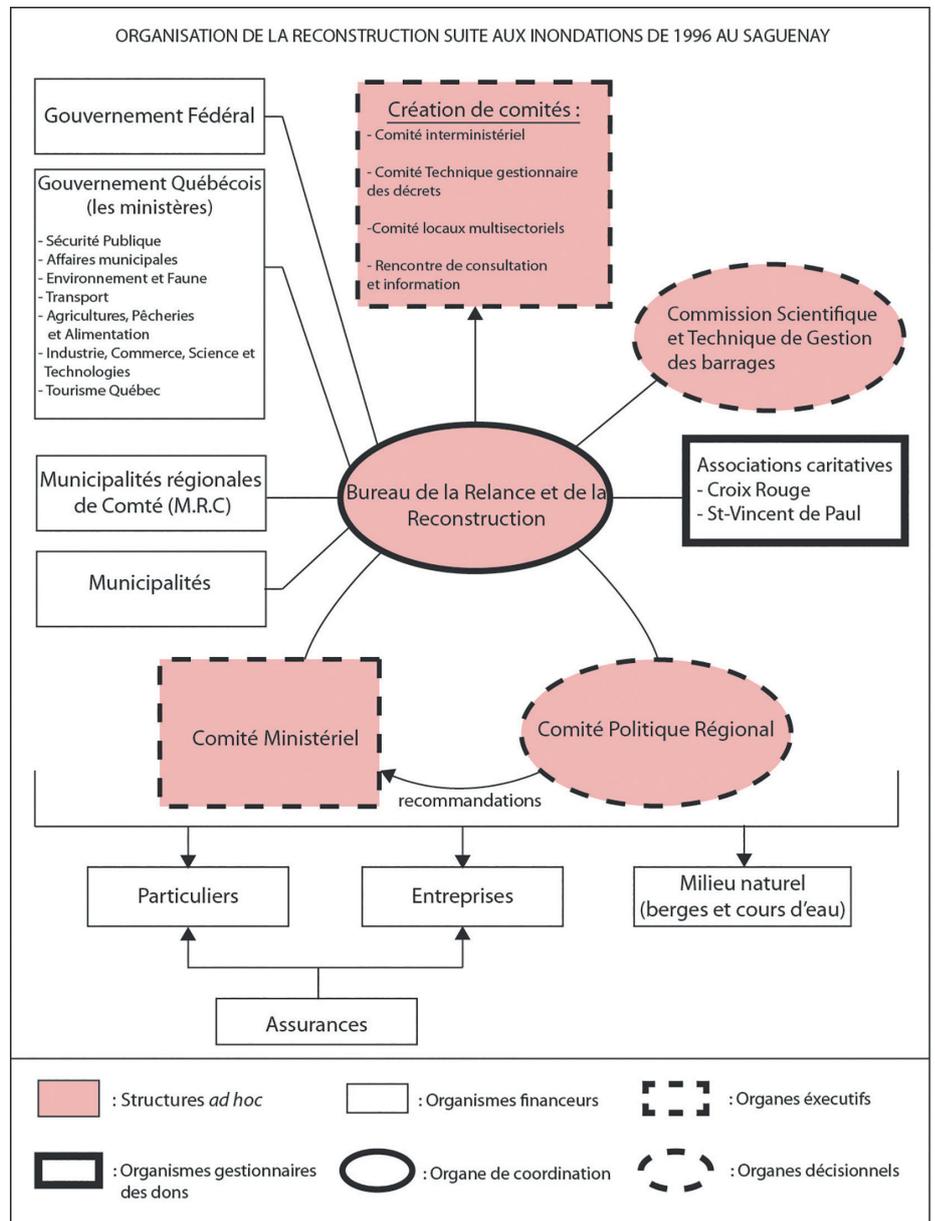


de faire accepter des choix parfois difficiles (ex. : choix de relocaliser le quartier de Saint-Alexis de La Baie au Québec).

- moins vulnérable se heurte à l'objectif de reconstruire vite, les ambitions d'intégrer en même temps d'autres objectifs (ex. : reprise économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean au Québec) peuvent se heurter au souhait de la population de retrouver son cadre de vie d'avant la catastrophe si cela modifie la physionomie du territoire.
- La récurrence d'inondations de manière rapprochée (ex. : le centre-ville de Quimperlé inondé en 2000, 2001, 2013, et 2014) contribue à faire accepter le caractère inévitable de l'inondation auprès de la population (fig. 4). De plus, cela se traduit également par une montée en compétence et des habitudes de travail entre les acteurs du territoire.

Aussi, les enseignements du projet RAITAP nous orientent non pas vers des plans d'aménagement, mais plutôt vers l'élaboration de méthodologies et principes organisationnels posant un cadre de base adaptable aux contextes locaux

Les travaux menés montrent que les politiques de prévention des risques naturels devraient évoluer afin de mieux prendre en compte la phase de reconstruction ou de relèvement. L'hypothèse d'une « planification urbaine post-inondation » ou d'un « plan de reconstruction » préétabli pourrait paraître pertinente. Cela impliquerait néanmoins de connaître précisément les effets de la prochaine crue ou de multiplier les projets alternatifs. Surtout, les acteurs interrogés défendent largement l'idée que cette période devrait être mieux



Structure organisationnelle de la reconstruction et de la relance post-catastrophe au Saguenay (Québec) © Matagne et Moatty, 2014.

préparée pour conduire à rendre les territoires moins vulnérables, mais les entretiens montrent qu'il est difficile pour les décideurs locaux de se projeter dans des opérations conditionnées par la survenance d'une catastrophe. Aussi, les enseignements du projet RAITAP nous orientent non pas vers des plans d'aménagement, mais plutôt vers l'élaboration de méthodologies et principes organisationnels posant un cadre de base adaptable aux contextes locaux. Cette « planification de la gestion » de la reconstruction devrait faire l'objet d'une attention particulière, à l'image de ce qui est déjà fait depuis longtemps en matière de gestion de crise. À ce titre, le constat réalisé est celui d'un intérêt croissant pour la phase post-catastrophe afin de mieux l'anticiper et l'outiller.

Les enseignements tirés de ces travaux de recherche³ ont permis d'identifier plusieurs recommandations afin d'améliorer la gestion de la reconstruction post-catastrophe :

- La connaissance fine du déroulement de cette phase est encore trop imparfaite. Il convient de développer des retours d'expérience (Rex) « long terme » afin de dégager des directives sur la gestion de la reconstruction post-catastrophe :
 - 1^{er} Rex à court terme (observer « à chaud » comment se constitue l'organisation post-catastrophe),
 - 2^e Rex à deux ans (une durée « clé » : fin des financements exceptionnels, achèvement des travaux les plus importants, etc.),
 - 3^e Rex à long terme à cinq/dix ans (tirer un bilan de la reconstruction et des

³ Les supports et vidéos de la journée de restitution du projet RAITAP organisée le 1^{er} juin 2018 sont disponibles sur le site du Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/retour-journee-anticiper-relevement-territoires-sinistres>

mesures de prévention prises suite à l'événement).

- ▶ Aujourd'hui, passé la gestion de crise, la phase post-catastrophe se transforme en « expérimentation » pour le territoire sinistré qui ne peut se rattacher à un cadrage national afin d'organiser la gouvernance de la reconstruction.
 - À l'image de ce qui est déjà fait depuis longtemps en matière de gestion de crise, planifier et encadrer la « gestion de la reconstruction » ;
 - Poser les principes essentiels, techniquement acceptables, économiquement réalistes et politiquement validés, sur lesquels reposera la reconstruction.
- ▶ Les échelles de dialogue locales, régionales, nationales sont à mieux articuler, dans le contexte particulier de la reconstruction :
 - Importance de l'échelon local dans l'organisation de la reconstruction ;

• Importance de coordonner les actions dans un bassin de risque.

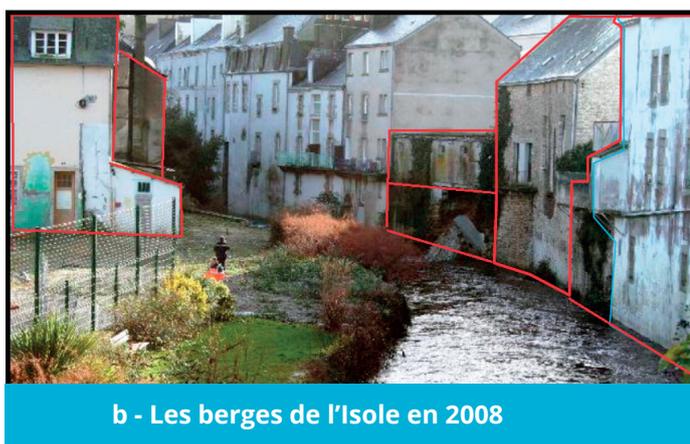
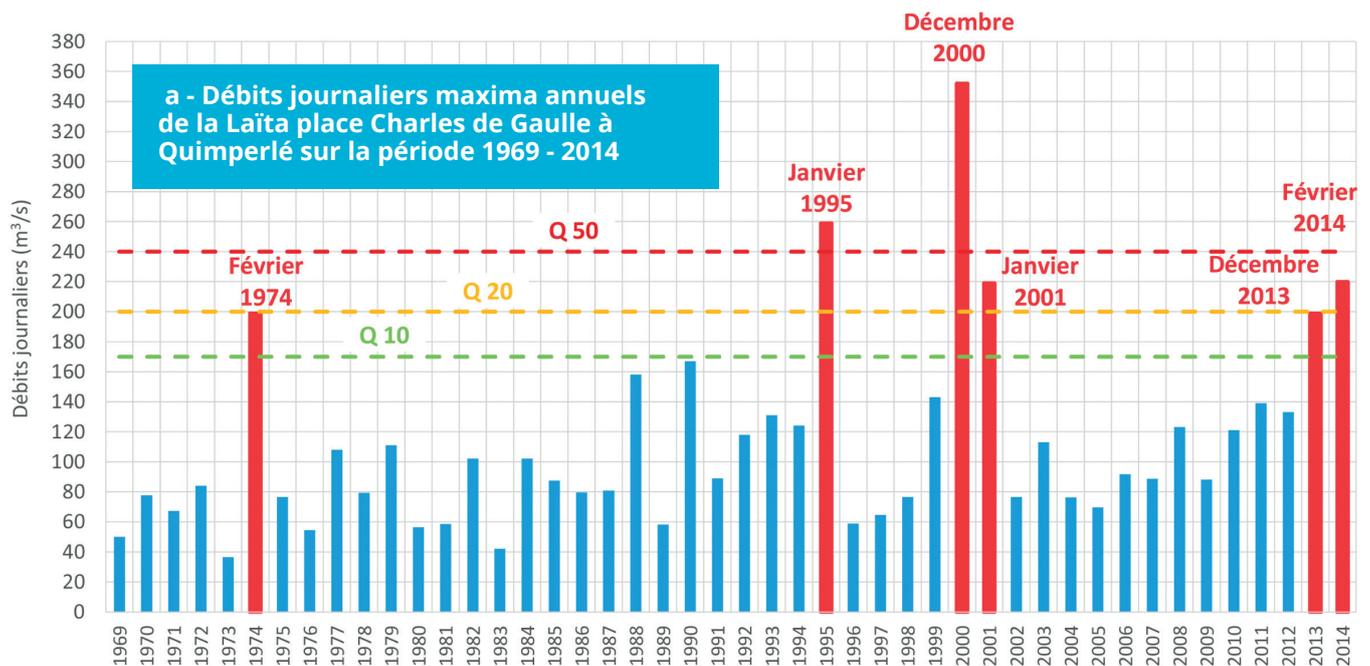
- ▶ La phase de reconstruction est mal connue par les acteurs chargés des politiques publiques de prévention de risques (État, collectivités) et nécessite de développer des actions de formation et d'acculturation sur l'importance de la gestion cette période :
 - Cette période longue suivant la gestion de crise mobilise souvent les mêmes acteurs sur le moyen/ long terme. Il faut prévoir des relais pour que les équipes ne soient pas épuisées ;
 - La reconstruction se faisant en parallèle de la gestion courante du territoire, elle nécessiterait la mise à disposition de moyens humains sur plusieurs mois/années ;
 - Une ingénierie financière est à monter rapidement pour gérer l'afflux des fonds d'aide à la reconstruction et la priorisation

des actions de reconstruction.

- ▶ Les responsabilités de chacun des acteurs en phase de reconstruction suite à une catastrophe naturelle sont à clarifier.

À l'avenir, une démultiplication de retours d'expérience de « long terme », centrés sur le déroulement et les stratégies de gestion employées lors de la phase post-catastrophe, permettrait d'avoir le recul nécessaire sur les conséquences des choix entrepris afin d'apporter de la matière aux réflexions sur l'anticipation et la gestion de la phase post-catastrophe. Fort de ces enseignements, le Cerema poursuivra ses travaux à partir de 2019 en analysant la reconstruction en cours des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy impactées par l'ouragan Irma (projet ANR Relev)⁴.

4 Cerema. Reconstruction des territoires : leviers pour anticiper les catastrophes naturelles (RELEV) [En ligne] Disponible sur : <https://www.cerema.fr/fr/innovation-recherche/recherche/projets/reconstruction-territoires-leviers-anticiper-catastrophes> [consulté le 15/01/2019]



La commune de Quimperlé sensibilisée par la récurrence des inondations - a) Identification des crues majeures de la Laïta depuis 1970 ; b et c) Réaménagement des berges de l'Isole suite aux crues des 2013/2014 © ville de Quimperlé.