



La reconstruction post-catastrophe

Module 3, Fiche 19

Annabelle MOATTY

UMR LIENSs – Littoral Environnement Société, La Rochelle Université / CNRS

INTRODUCTION DU SUJET

La **période de reconstruction** comprend le remplacement définitif des infrastructures et des bâtiments endommagés, ainsi que la restauration totale des services et la revitalisation économique. Le processus mêle des actions spontanées aux stratégies institutionnelles et peut prendre deux formes principales : refaire au plus proche de l'état d'avant la catastrophe (à l'identique) ou bien repenser l'aménagement du territoire pour reconstruire en réduisant les vulnérabilités.

La période de reconstruction s'étend sur **une décennie** avec une concentration des travaux dans les quatre premières années, c'est ce que l'on appelle la « compression temporelle », qui signifie qu'il y a une grande quantité de décisions à prendre et d'actions à entreprendre très rapidement (cf. figure 1 ci-dessous). En l'absence de nouvelle catastrophe, les actions de reconstruction, dont les conséquences peuvent s'étendre sur plus de vingt ans, se diluent dans le temps de la prévention et de l'aménagement des territoires, c'est ce que l'on appelle la « dilution temporelle » du processus de reconstruction (cf. figure 1 ci-dessous).

La reconstruction peut être conçue comme un temps de **réduction des risques**, c'est ce que le *Build Back Better* soutient (traduit par « reconstruire en mieux » - cf. figure 2 ci-dessous). Cette approche qui vise à « tirer parti » des périodes de reconstruction pour mettre en œuvre des mesures de prévention et de réduction des risques de catastrophe a été développée à l'échelle internationale par les Nations Unies lors de la première conférence sur la prévention des catastrophes de 1994 (Yokohama, Japon).

La Plateforme Internationale pour la Reconstruction (IRP - <https://www.recoveryplatform.org/>) a été créée à la suite de la deuxième Conférence mondiale des Nations unies sur la prévention des catastrophes, qui s'est tenue à Kobe (Hyogo, Japon - <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-french.pdf>) en 2005, afin de soutenir la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo en remédiant aux lacunes et aux contraintes rencontrées dans le contexte du relèvement post-catastrophe. Ces cadres d'actions ainsi que les documents présents sur le site de l'IRP sont des ressources de partage d'informations et d'expériences entre les territoires à l'échelle internationale.

Après une décennie de fonctionnement en tant que source internationale de connaissances sur les bonnes pratiques de relèvement, l'IRP se concentre sur le partage de l'expérience et des leçons associées à la reconstruction et à l'adaptation aux risques présents et futurs. Depuis la troisième conférence mondiale pour la réduction des risques de catastrophes de 2015 (Sendai, Japon - https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf), le *Build Back Better* est devenu une priorité d'action pour la période 2015 – 2030 : la priorité n° 4 stipule que les nations et communautés doivent se doter d'outils pour « renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction ».

FIGURE DE SYNTHÈSE

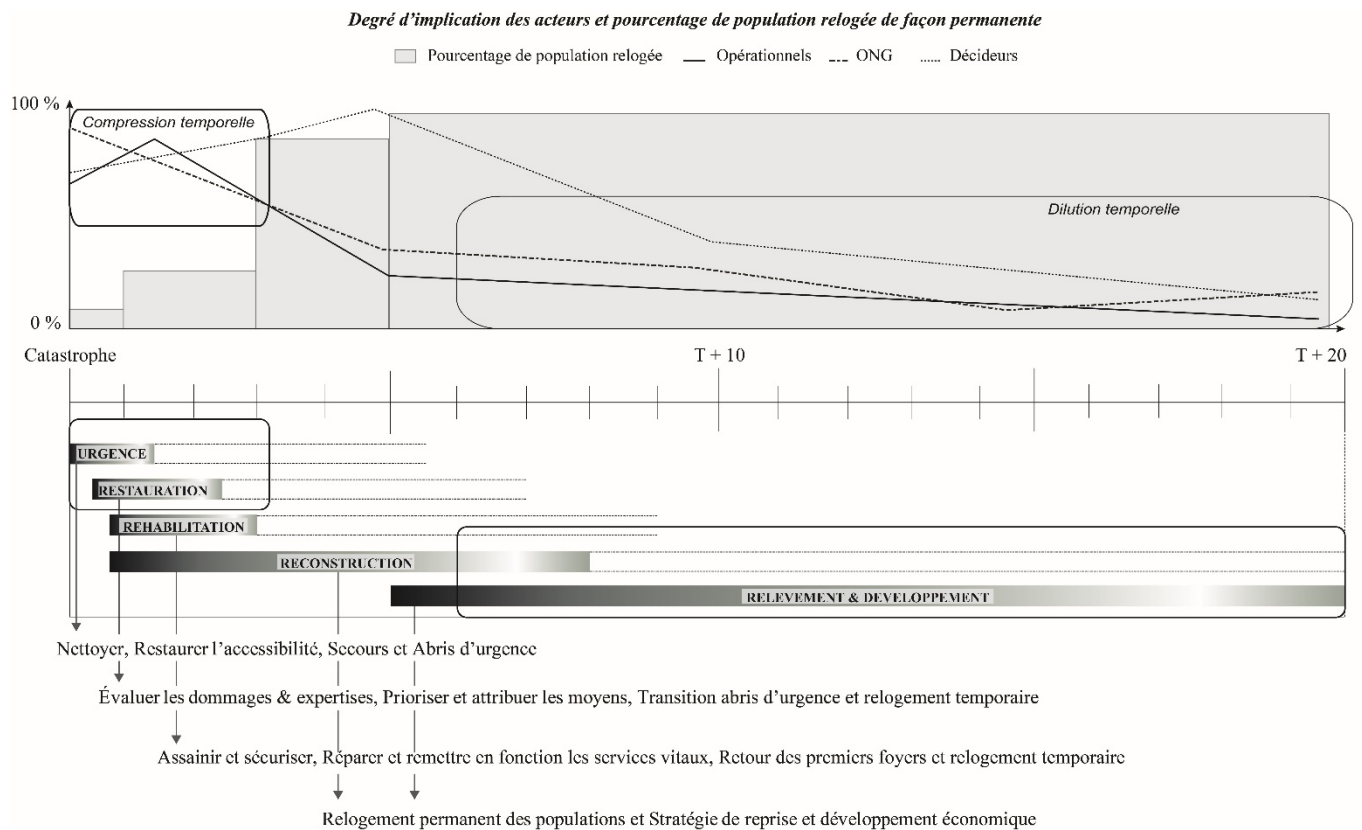


Figure 1 : Temporalités de la reconstruction, de la catastrophe au développement (Moatty, Gaillard, Vinet, 2017)

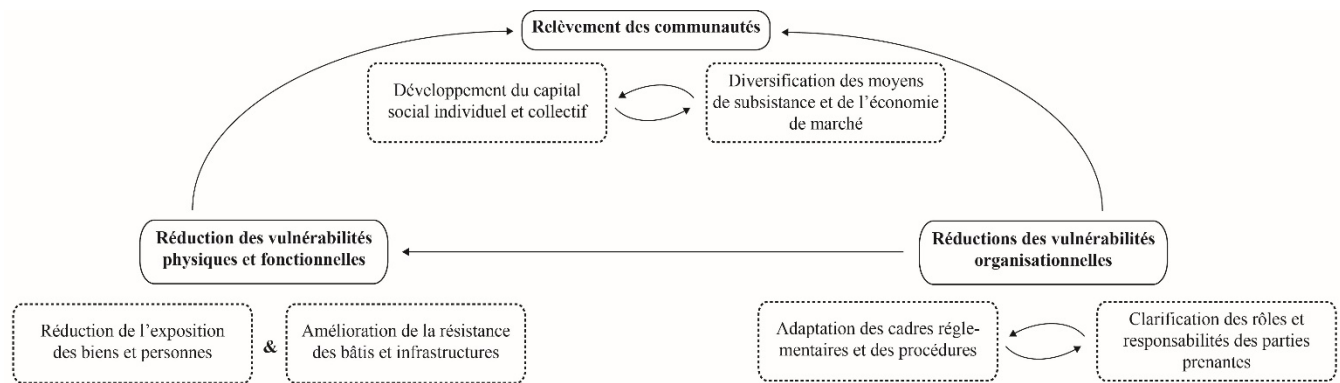


Figure 2 : Interdépendance des trois piliers du Build Back Better (traduit de Moatty, 2020)

TEXTE / COMMENTAIRE

En matière de temporalités, la reconstruction se divise en 5 temps (cf. figure 1 ci-dessus). La période de crise dure tant que les secours sont actifs et comprend les opérations de recherche, d'aide médicale, de distribution de vivres et d'eau, ainsi que l'élaboration de solutions de relogement temporaire. Vient ensuite la période de restauration qui comprend les opérations de remise en état des services essentiels ainsi que l'identification des grandes lignes de la stratégie de reconstruction par le biais de la programmation des crédits publics. Les phases de réhabilitation et reconstruction commencent en parallèle des phases d'urgence et de restauration avec pour objectif principal de reloger durablement les sinistrés. Les programmes de récupération, associés à des actions de sensibilisation, constituent une occasion de développer et de mettre en œuvre des mesures de réduction des risques.

Le *Build Back Better* est défini par les Nations Unies comme « *l'utilisation des phases de rétablissement, de réhabilitation et de reconstruction après une catastrophe pour accroître la résilience des nations et des collectivités en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe dans la restauration des infrastructures physiques et des systèmes sociétaux, et dans la revitalisation des moyens de subsistance, des économies et de l'environnement* » (Assemblée générale des Nations unies, 2017). Trois piliers du *Build Back Better* peuvent être identifiés (cf. figure 2 ci-dessus) :

- ✓ Le **relèvement des communautés**, qui passe par le développement du capital social des individus et communautés (le capital social est défini comme « *un atout ou une ressource pour la résilience, qui peut être une caractéristique de la communauté ou l'individu. Comme un atout individuel, le capital social est composé des relations d'une personne aux ressources sociales disponibles. Comme une caractéristique des communautés, il est composé d'attributs tels que la confiance, la réciprocité, l'action collective et la participation* »), et la diversification des économies de subsistance et de marché (qui sont l'une des composantes économiques du capital social des individus et des communautés)
- ✓ La **réduction des vulnérabilités organisationnelles**, qui implique de clarifier les rôles et les responsabilités des parties prenantes (décideurs, bailleurs de fonds locaux, nationaux et internationaux, élus locaux, milieu associatif, etc.) et d'adapter les réglementations et les procédures administratives d'accès aux aides notamment
- ✓ La **réduction des vulnérabilités physiques et fonctionnelles**, qui implique de réduire l'exposition des activités, des biens et des personnes, et d'augmenter la résistance des bâtiments et des infrastructures (par le biais des normes de constructions anticycloniques par exemple) ;

Trois grandes familles de **mesures d'adaptation aux risques** sont mobilisables pour réduire les risques :

- L'élaboration d'un *cadre réglementaire et politique* (par exemple par le biais des Plans de Prévention des Risques – PPR)
- La mise en œuvre de mesures de prévention et d'*accommodation* (c'est-à-dire la mise en œuvre de mesures destinées à réduire les dommages associés à des risques naturels ou générés par les activités humaines comme par exemple la surélévation des bâtiments – sur pilotis –, la mise en place d'un système d'alerte cyclonique associée à l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde, la construction d'abris anticycloniques), la *protection* ou encore la *relocalisation* de biens et de personnes vulnérables et dont la protection s'avère impossible (comme cela a été fait après le cyclone Oli sur Tupu'ai notamment – voir détail ci-dessous)
- Le renforcement des *capacités d'adaptation des populations* (par le biais d'actions de sensibilisation et de formation notamment)

Le principal outil de **maîtrise de l'occupation des sols** est le PPR. Le territoire de Polynésie Française compte deux PPR approuvés : celui de Punauia (qui date de 2010) et celui de Ruturu (approuvé en 2018). Ces documents sont élaborés par le Pays et ils réglementent l'utilisation des sols (interdiction de construire et construction sous conditions de mesures de réduction de la vulnérabilité des bâtiments comme la construction sur pilotis par exemple) en prenant en compte les risques auxquels ils sont soumis.

Les risques pris en compte par les PPR sont les inondations, tsunamis, mouvements de terrain, houles cycloniques et séismes. Concernant les nouvelles constructions, les PPR veillent à ne pas aggraver les facteurs de risque et de vulnérabilités. Concernant les constructions déjà existantes et régulièrement établies (disposant d'un permis de construire), les PPR peuvent imposer des aménagements pour réduire les risques dans la limite d'un coût inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien.

Pour les communes qui ne disposent pas de PPR approuvé, le Service de l'Aménagement et de l'Urbanisme (SAU) peut délivrer des permis de travaux immobiliers en zone d'aléa fort si la sécurité des biens et des personnes est assurée.

Les risques peuvent également être pris en compte dans les Plans Généraux d'Aménagement (PGA). Depuis 2016, la Direction des Affaires Foncières œuvre pour le droit de préemption afin d'acquérir des parcelles littorales non construites, comme c'est le cas dans le PGA de Huahine par exemple.

Cas des opérations de réduction des risques à Tupu'ai réalisées après le cyclone Oli – 2010 (source : Viriamu, 2017)

- **Occupation des zones à risque** : instauration depuis 2016 d'une bande d'inconstructibilité forfaitaire de 10 mètres de large depuis la côte dans les zones protégées par un récif et un lagon et de 20 mètres de large depuis la côte pour les zones n'étant pas protégées par un récif ou un lagon. Cette mesure a été associée à la réparation des ouvrages de défense existants (dont les remblais).
- **Relocalisation de logements** : le déplacement de personnes et leurs habitations a concerné 13 familles qui ont été relogées dans des *Fare* Maisons Territoriales de la Reconstruction (MTR) qui ont été localisées en zone à risque modéré, et surélevées de 60 à 70 centimètres par rapport au terrain naturel. Des certificats de conformité ont été délivrés aux bénéficiaires qui devaient en contrepartie souscrire une assurance pour ce logement. Quatre logements administratifs du Ministère de l'Education ont également été déplacés : leur implantation a été reculée vis-à-vis du trait de côte.
- Il en va de même pour les **bureaux** du Service du Développement Durable.
- La centrale de **production d'électricité** a aussi été déplacée et le réseau électrique a été enfoui sur 9 kilomètres.
- Identification d'**abris anticycloniques** : bâtiment religieux, écoles et bâtiment du Régiment du Service Militaire Adapté (RSMA)

MESSAGES CLES

- La reconstruction post-catastrophe est un processus long marqué par une multitude d'actions et de décisions à prendre dans des délais très courts (« compression temporelle »), ce qui représente un **défi pour les gestionnaires** : répondre rapidement aux besoins des populations sinistrées et planifier le redéveloppement des territoires
- La reconstruction est un temps propice à la mise en œuvre de **mesures de réduction des risques** (reconstruction de bâtiments et infrastructures moins exposés et moins vulnérables, modification de la réglementation de l'occupation des sols, sensibilisation des populations à la prévention, ect.) : c'est l'approche *Build Back Better* des Nations Unies
- La **Plateforme Internationale pour la Reconstruction** (IRP) rassemble les expériences de reconstruction de territoires et gouvernements variés et de la documentation utile aux territoires pour mettre en œuvre le *Build Back Better*

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Assemblée générale des Nations unies, (2017), *Build Back Better in recovery, rehabilitation and reconstruction*. UNISDR, p. 48. https://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf
- Moatty A., (2020), Resilience and post-disaster recovery: a critical reassessment of anticipatory strategies, 'build back better' and capacity building, Editorial, *Disaster Prevention and Management: an International Journal*, Vol. 29 No. 4, pp. 515-521. <https://doi.org/10.1108/DPM-08-2020-402>
- Moatty A., (2018), La reconstruction après les inondations : une opportunité préventive ? ; In Vinet F., (dir.) *Connaissance et gestion des inondations*, Tome 2 ; ISTE ed. <https://doi.org/10.1016/B978-1-78548-269-4.50023-8>
- Moatty A., Vinet F., Defossez S., Cherel J.-P., Grelot F., (2018), « Intégrer une éthique préventive dans le processus de reconstruction post-catastrophe : place des concepts de résilience et d'adaptation dans la reconstruction préventive », *La Houille Blanche*. <https://doi.org/10.1051/lhb/2018046>
- Moatty A., Gaillard J.-C., Vinet F., (2017), Du désastre au développement, les enjeux de la reconstruction post-catastrophe, *Annales de géographie*, n° 714 (2/2017), pp. 169-194, Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/ag.714.0169>
- Moatty A., (2015), *Pour une Géographie des Reconstructions post-catastrophe : Risques, Sociétés et Territoires*. Montpellier, Université Paul Valéry, p. 491. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01293718>
- Stahl L., (2018), Les défis présents et à venir des plans de prévention des risques naturels polynésiens, *Études caribéennes*. <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.13106>
- Viriamu T., (2017), *Trajectoire de vulnérabilité et adaptation face aux risques liés à la mer dans un contexte de changement climatique : le cas de Tupua'i, Polynésie française*. Mémoire de master, projet STORISK, 161 p.