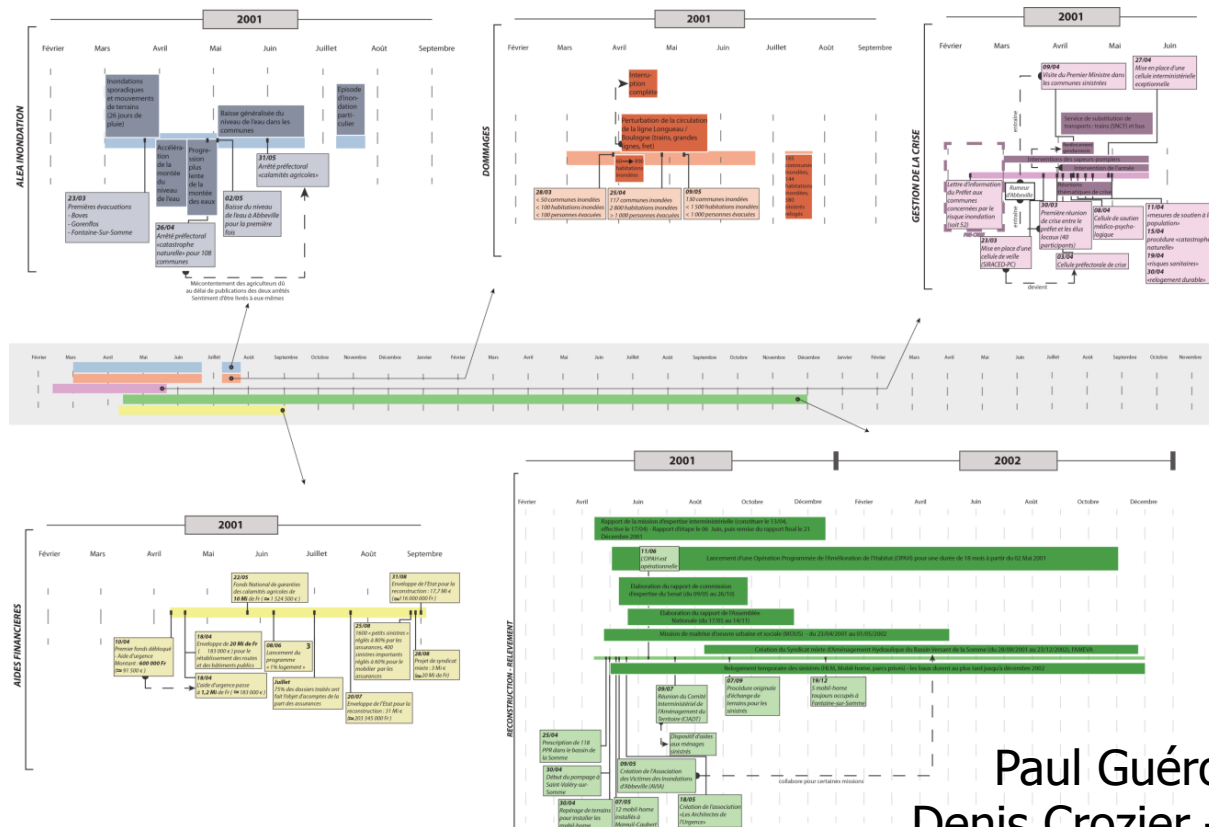


La reconstruction, une phase oubliée de la gestion des risques de sa reconnaissance à sa caractérisation



Paul Guéro – Cerema Med
Denis Crozier – Cerema Ouest

La « reconstruction »

Analysée sous différents angles

L'opération de recherche RAITAP a permis de réaliser :

- Un état de l'art de la recherche (français et international)
- Un état des lieux du cadre administratif ou législatif
- Des REX post-inondation centré sur la reconstruction, dans des conditions diverses (nature de l'inondation, contexte réglementaires différents, temporalité du REX par rapport à l'événement, etc.)

=> Ces analyses montrent l'importance opérationnelle et l'enjeu que représente cette phase de reconstruction du territoire, et ce sous un grand nombre d'aspects : rétablissement des réseaux, démolition et/ou reconstruction des bâtiments, reconstruction psychologique des habitants, restructuration de la gouvernance, etc ...

La « reconstruction »

une notion et donc une période encore mal définie...

Qui laisse peu de traces...

- Phase pas ou peu identifiée que cela soit pas ceux n'ayant pas vécu une inondation ou ceux ayant vécu une inondation
- Les politiques et actions de prévention ou de gestion de crise concentrent l'attention
- Peu d'archive sur l'organisation et la gestion de la reconstruction

La « reconstruction »

une notion et donc une période encore mal définie



La « reconstruction » une phase encore peu traitée ou encadrée

Cadre administratif ou législatif (hors dispositifs liés à un évènement) :

- La possibilité d'interdire la reconstruction suite à une catastrophe dans les PLU et la PPR
 - La possibilité via la FPRNM d'acquisition à l'amiable ou par expropriation en cas de risque menaçant les vies humaines ou si le bien est sinistré à plus de 50%
 - L'indemnisation des dommages : circulaire CatNat, circulaire fond de solidarité en cas de catastrophe naturelle, circulaire calamité agricole
 - La possibilité de déroger au code des marchés publics et à l'application de la loi sur l'eau pour faire face à une situation d'urgence impérieuse liée à une catastrophe naturelle
 - Enjeux retour à la normal dans la directive inondation
- ⇒ **Rien sur les moyens, l'organisation, l'ingénierie notamment financière, la participation des populations, etc.**

La « reconstruction » une phase encore peu traitée ou encadrée

Des délais réglementaires qui court au regard des procédures administrative ou d'indemnisation, notamment pour garantir une réactivité des acteurs concernés :

- Décret CatNat : souvent pris quelques jours après la catastrophe
 - Dépôt dossier indemnisation : déclaration l'événement dans les 5 jours après le sinistre et contacter assurance dans les 10 jours suivants l'arrêté CatNat
 - Instruction dossier par assureur et indemnisation dans les 3 mois
- Délais d'engagement des crédits
- Dérogation possible au PLU en vue de réduire la vulnérabilité des biens et personnes, d'un bâtiment détruit ou endommagé suite à une catastrophe naturelle depuis moins d'1an

La « reconstruction » une phase encore peu traitée ou encadrée

Travaux techniques et scientifiques en France :

- Rapport « Retour d'expérience sur la gestion post-catastrophe dans les départements de l'Aude et du Tarn », **Ledoux, 2000**
- Rapport « Les pluies diluviennes au Saguenay », **Ledoux, 2002**
- Rapport « La gestion de la post catastrophe, **Chance et Noury (IRMA), 2011**
- Article « La reconstruction, développement durable et réduction de la vulnérabilité », **De Vanssay (IRMA), 2010**
- Article « Comment gérer la post-catastrophe », **Choudens (IRMA), 2013**
- Thèse « Pour une Géographie des Reconstructions post-catastrophe : Risques, Sociétés et Territoires », **Moatty, 2015**

=> **Travaux récents et jusqu'alors ponctuels**

La « reconstruction » des travaux nord américains

- **Barton (1969)** : analyse le comportement des acteurs
- **Haas (1977)** : identifie et propose une description en quatre étapes
 - Réponse à l'urgence
 - Restauration des services publics et réseaux
 - Reconstruction ou réparation
 - Amélioration et reconstruction dans une perspective de développement
- **Rubin (1985)** : réfute la vision linéaire au profit d'un processus où les différents acteurs vivent différemment la post-catastrophe et interagissent entre eux
- **Berke (1993)** : analyse l'importance des interactions encore les acteurs locaux et extérieurs
- **Campanella (2006)**: identifie la phase de reconstruction commune une fenêtre opportunité
- **FEMA (1998 et 2014)** : propose un guide pour préparer la reconstruction post-catastrophe

=> Une réflexion de longue date qui connaît des traductions opérationnelles aujourd'hui

La « reconstruction » des cadrages internationaux et nationaux récents

- « Key propositions for building back better: lessons learned from tsunami recovery », **UN, W-J. Clinton, 2006**
- « Methodological guide for post-disaster recovery planning processes », **Commission Européenne, 2011**
- « **SNGRI** » : raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés, 2014
- « **Sendai Framework for disaster risk reduction** » : **Build Back Better** (priorité n°4), UNISDR, 2015

=> **Une prise de conscience et l'ambition de concilier retour à la normale et réduction de vulnérabilité (résilience à long terme)**

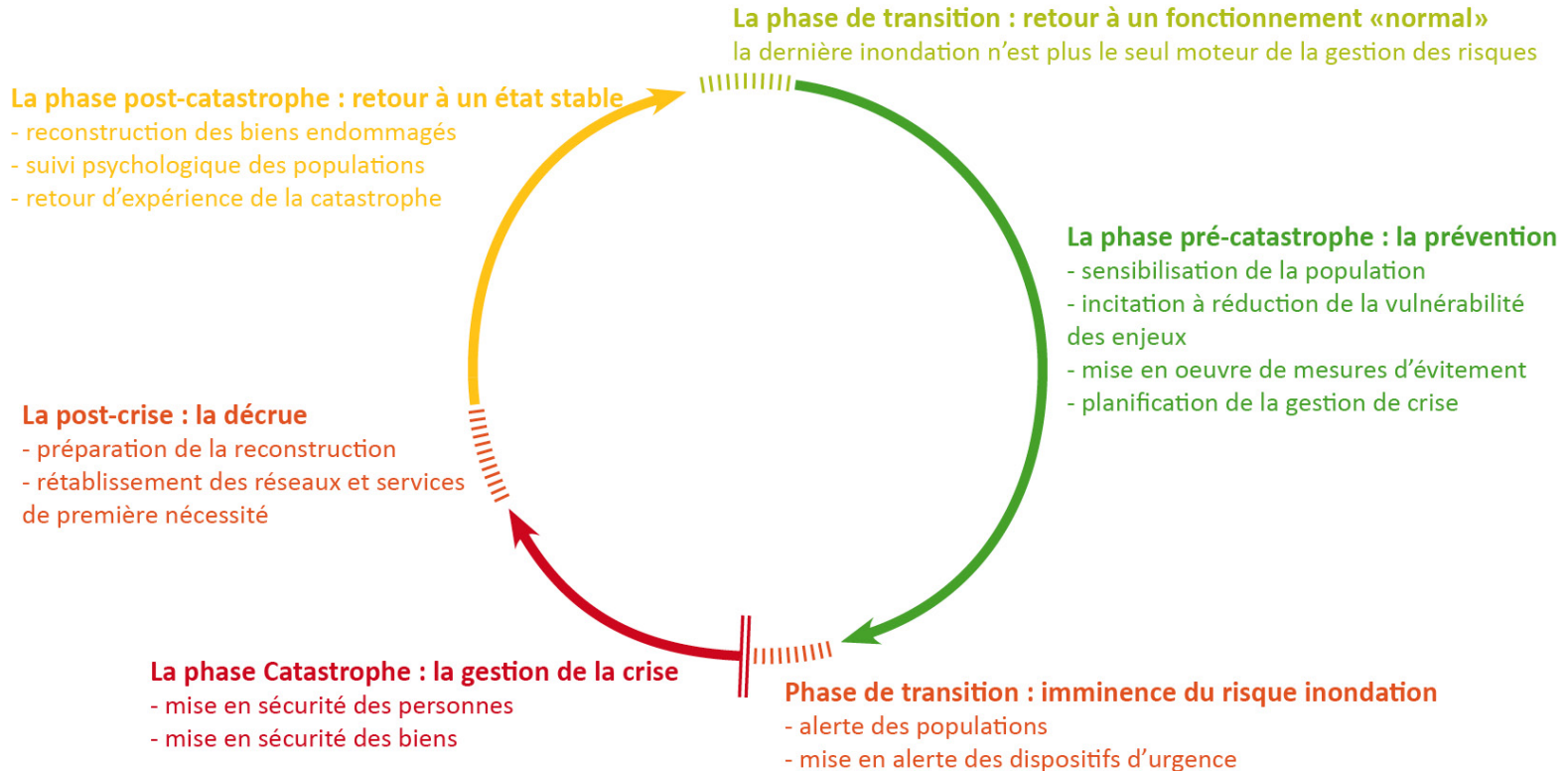
La « reconstruction » une phase singulière

Cette absence de traitement opérationnel est d'autant plus marquante lorsque que l'on connaît les difficultés rencontrées par les différents acteurs des territoires lorsqu'il s'agit d'orchestrer cette phase de relèvement (constat généralisé sur les base des différents REX réalisés)

Il est légitime et important de faire exister cette phase, ce qui nécessite certainement de faire évoluer la représentation commune des mécanismes gestion des risques

Temporalités de la gestion des risques

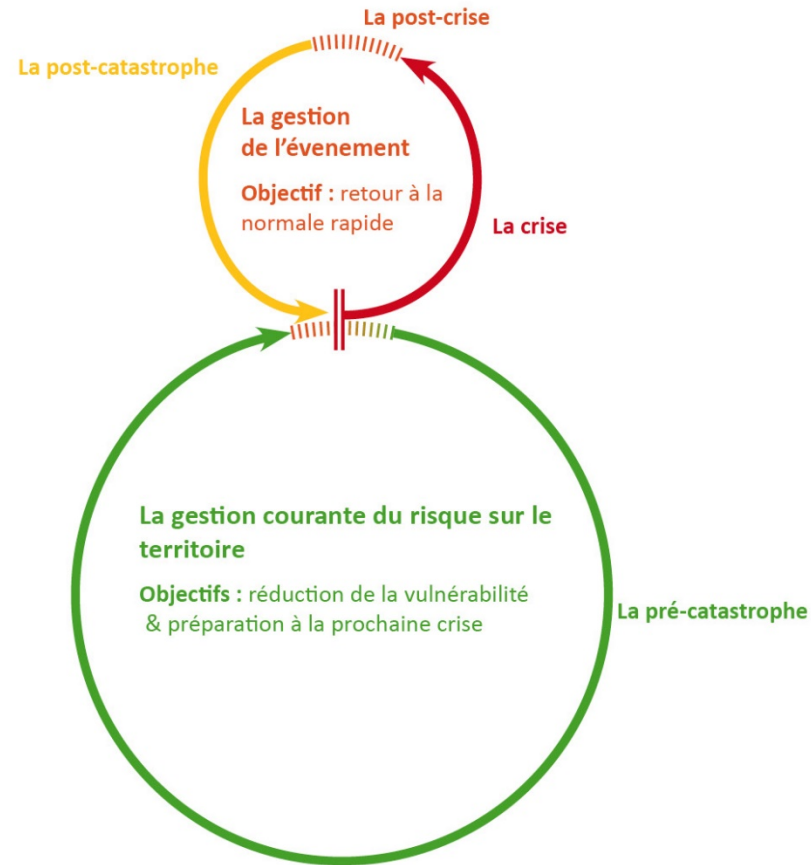
la boucle de gestion du risque : schéma classique



=> Une représentation qui ne traduit que la chronologie des faits

Temporalités de la gestion des risques

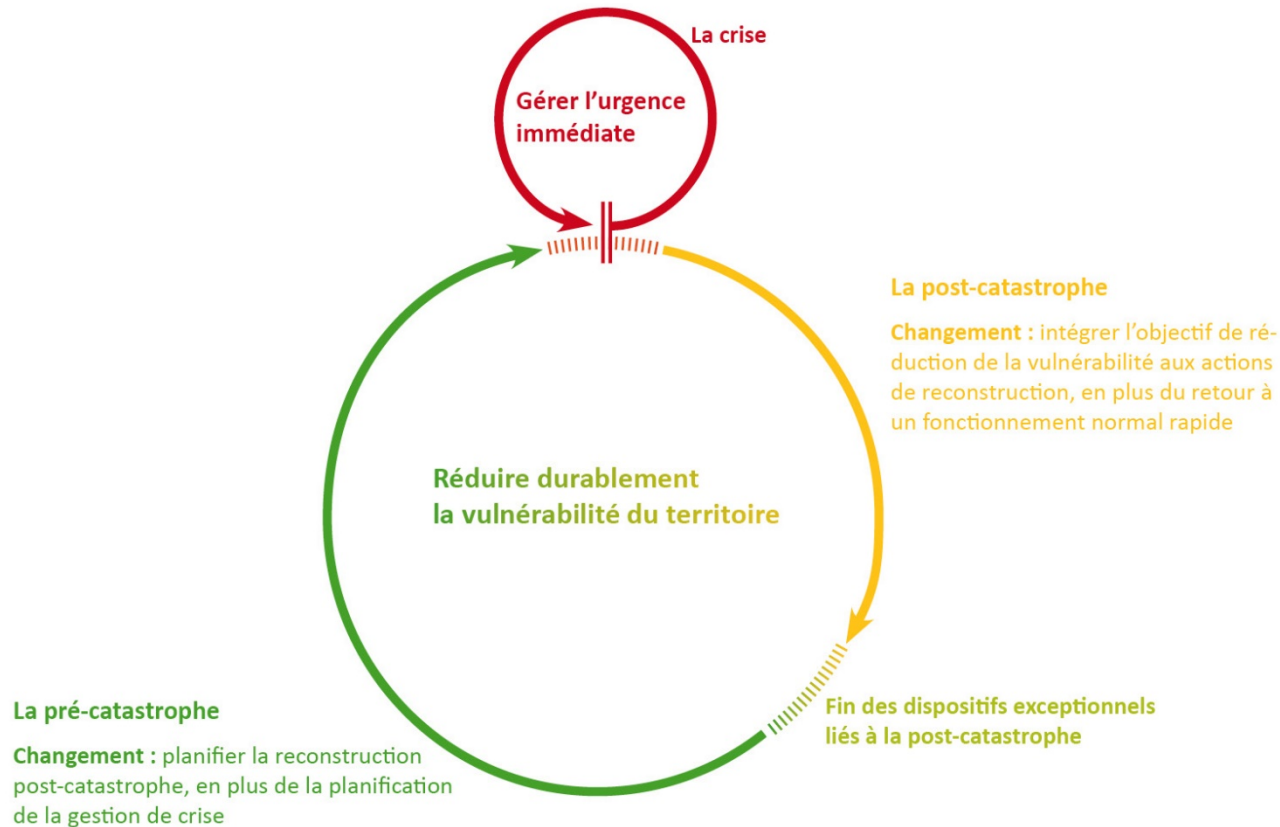
variante du schéma actuel du schéma actuel



=> Deux cycles aux temporalités et objectifs différents

Temporalités de la gestion des risques

changements des représentations



=> Une perturbation ponctuelle dans une dynamique de long terme

Temporalités de la gestion des risques

comprendre pour agir

Affirmer et concrétiser cette représentation théorique en un cycle que les acteurs de la gestion du risques puissent s'approprier nécessite que l'on puisse tirer des enseignements des évènements passés

**Généraliser les REX post-catastrophe apparaît donc
comme une nécessité**

NB: le rapport « Pour des retours d'expérience au service de la stratégie nationale de gestion du risque inondation » (CGEDD, 2017) préconise de réaliser des Rex « prévention des risques », complémentaire au REX « crise » :

- synergie et antagoniste entre améliorer la résilience et retour à la normal rapide
- mobilisation des entreprises
- modalité d'intervention des assureurs
- étude sociologique

Des REX de long terme pour améliorer la connaissance de gestion post-inondation



**Thil (Ain)
Février 1990**



**Saguenay (Québec)
Juillet 1996**



**Somme
Mars-Mai 2001**



**Gard dont Sommières
Septembre 2002**



**Quimperlé (Finistère)
Décembre 2000 /
Février 2014**



**Gave de Pau
(Pyrénées-Atlantique)
Juin 2013**



**Argens (Var)
Novembre 2011 /
janvier 2014**



**Hyères (Var)
Janvier 2014**

Des REX de long terme pour améliorer la connaissance de gestion post-inondation

Trame entretien :

- Retours sur les événements vécus
- (Etudes/projets pré-existants)
- La gestion de la crise
- Les travaux de reconstruction (actions, études préexistantes, nouvelles études)
- Financements (sources, délais, bilan)
- Durées et temporalité (prise de décision, lancement travaux, achèvement travaux, mesures temporaires)
- Association des populations
- Organisation des acteurs
- Degré préparation/anticipation de gestion de la post-catastrophe

Des REX de long terme

Quelques éléments clés sur les temporalités

Saguenay

- Décision reconstruction barrages **dans les 48h** (financement par hydroquebec)
- Création d'un comité ministériel **3 jours après la catastrophe**, et d'un Bureau de la Reconstruction et de la Relance Economique **15 jours encore après**, pour **deux ans**
- Projet reconstruction quartier saint Alexis, municipalité de La Baie, élaboré **moins deux mois après l'inondation**
- Nécessité de démolir des maisons réhabilités plusieurs mois après l'inondation du fait de moisissures non détectées
- Projet reconstruction quartier de la Petite maison blanche, municipalité de Chicoutimi, **plus d'un an après la catastrophe** à cause de tensions entre habitants, municipalité et gouvernement du Quebec sur le projet de reconstruction et des débats sur les ouvrages hydrauliques (rapport Nicolet publié un an après l'inondation)

Des REX de long terme

Quelques éléments clés sur les temporalités

Gave de Pau

- Création d'une cellule de la reconstruction pour une **durée de deux ans** (proposition de la DDT **sur la base de l'expérience de 2012**)

Gard

- Plus de 200 biens à relocaliser sur le département (dont 50 à Collias et 40 à Saint Chaptes)
 - Recensement des biens **dans les 2 mois** suivant la catastrophe et instauration de la procédure **dans les 4 mois** par la loi de finance rectificative (texte d'application **encore 4 mois après** et arrêté municipal dans la foulée)
 - Décisions de relocalisation un supermarché à Sommières effective **quatre ans après** et surtout après plusieurs inondations moins graves
 - procédure d'expropriation sur 38 lancée en 2012, **dix après**

Des REX de long terme

Quelques éléments clés sur les temporalités

Somme

- **Écart de deux mois** entre arrêté CatNat (stabilisation niveau eau) et calamité agricole (décrue) ce qui a développé un mécontentement des agriculteurs
- Relogement temporaire **jusqu'à un an et demi**
- Accompagnement des sinistrés (MOUS et OPAH) **sur 18 mois**
- Prescription d'un PPRI **au cours de l'inondation (en avril 2001)**

Quimperlé

- Suite 2000-2001 : réalisation des travaux **dans les deux ans suivant**, sauf une intervention sur un pont (contrainte patrimoniale et contestation sociale) et l'installation d'un clapet mobile (délais étude et financier)
- Suite 2013-2014 : **réalisation des travaux en deux temps**, temporaire dans l'urgence (6 mois) puis définitif dans l'année suivant

Des REX de long terme pour caractériser la phase post-inondation

Une phase aux limites souples selon l'angle d'analyse utilisé

- Reconstruction psychologique
- Mobilisation des fonds
- Rétablissement des réseaux
- Reconstruction des bâtiments
- Structure de gestion dédiée
- Enseignements
- Etc.

Des REX de long terme pour caractériser la période post-inondation

Du point de vue de la gestion de la reconstruction :

Début (quelques jours ou semaines après l'événement):

- Départ des équipes de secours (hors cadre de l'organisation de la sécurité civile) et achèvement de la mise en sécurité des biens et personnes
- Rétablissement des fonctions prioritaires

Porosité : des décisions sont prises durant la post-crise avec des conséquences sur le moyen terme (ex: évaluation des dommages, décision de relocalisation, rétablissements de réseaux de manière temporaire ou définitive)

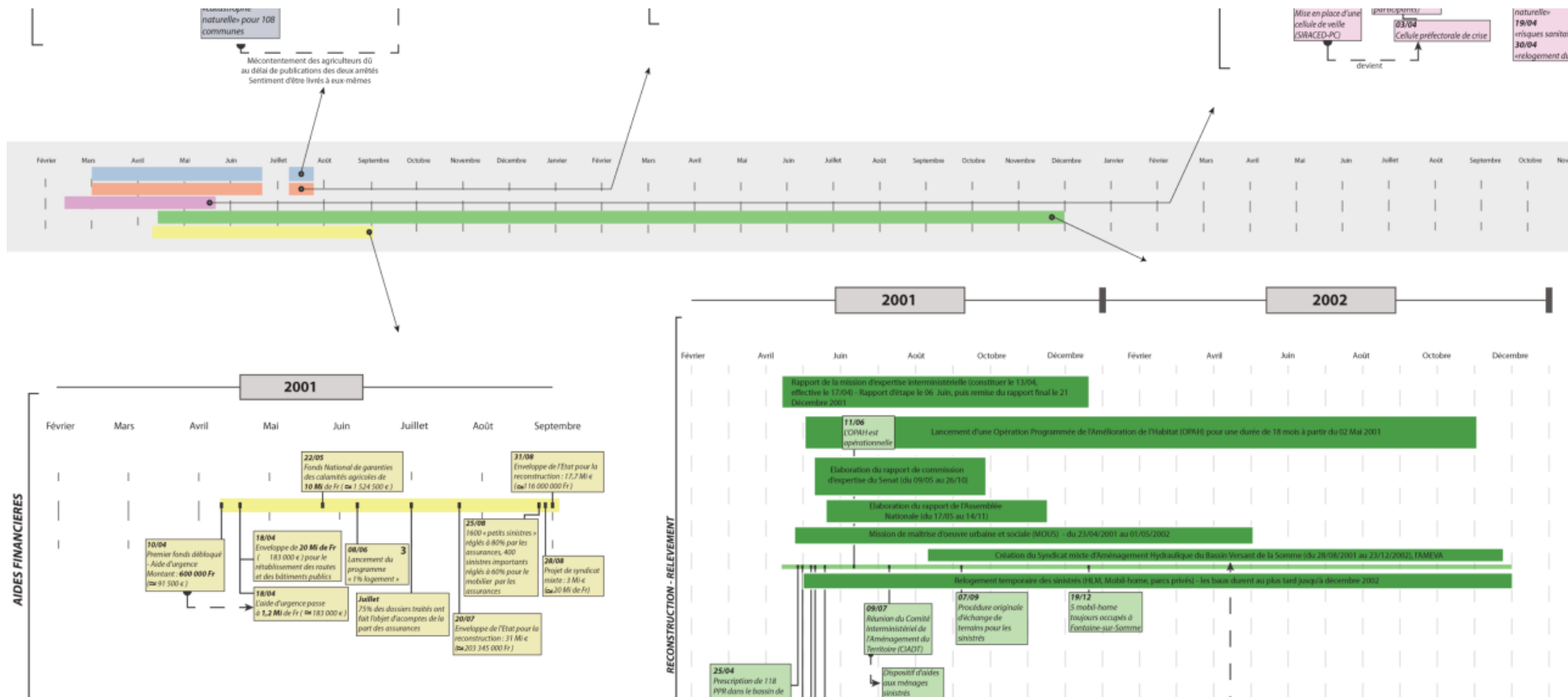
Fin (deux ans et plus) :

- Retour au droit commun pour les procédures administratives et les financements
- Dissolution de la « cellule de reconstruction »

Porosité : quid du suivi des décisions prises durant ces « deux ans » qui ont des impacts sur le long terme notamment via les politiques de prévention (révision PPRI, création d'un syndicat mixte, commande de nouvelles cartes d'aléa, etc.)

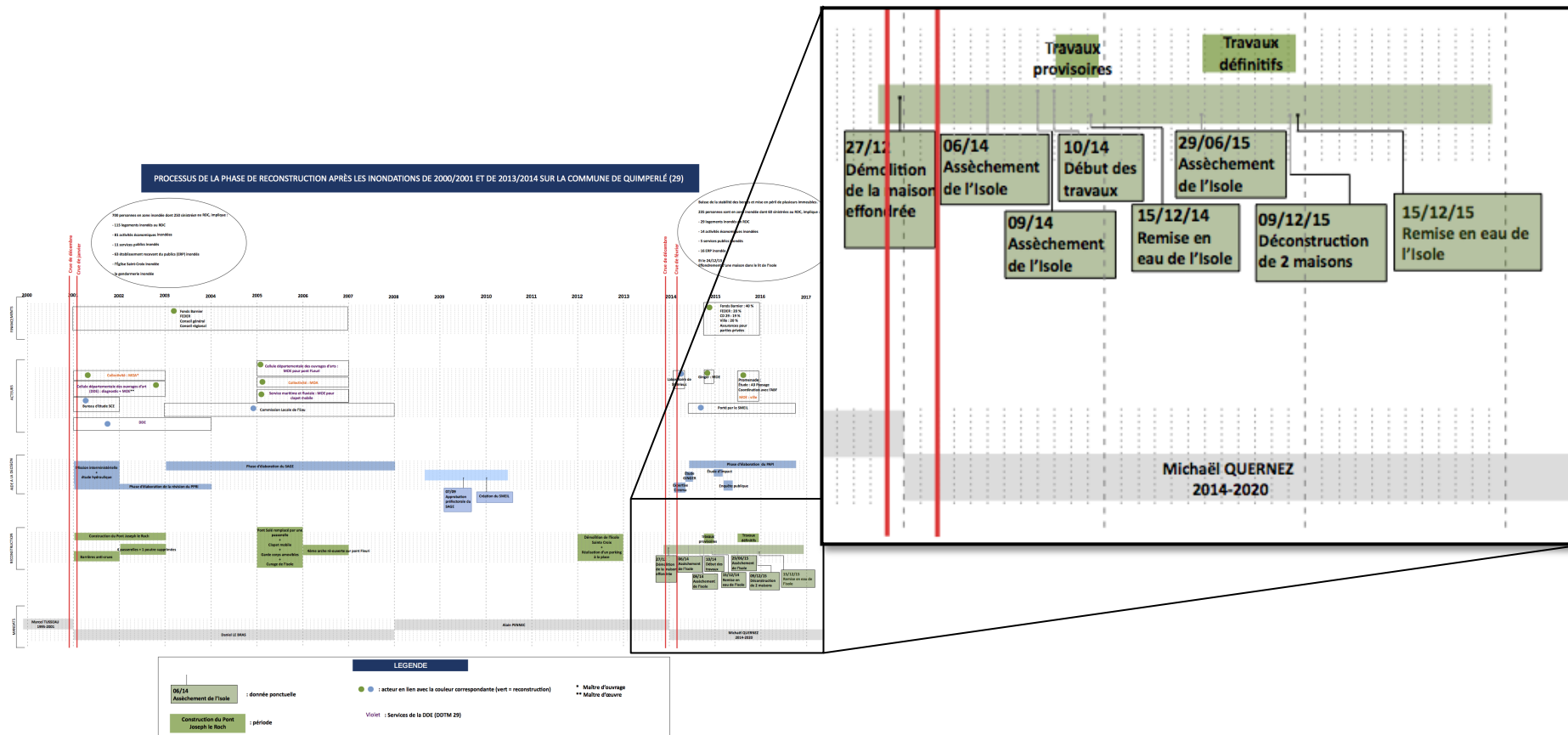
Des REX de long terme pour caractériser la période post-inondation

Une fenêtre d'opportunité étroite pour la prise de décision



Des REX de long terme pour caractériser la période post-inondation

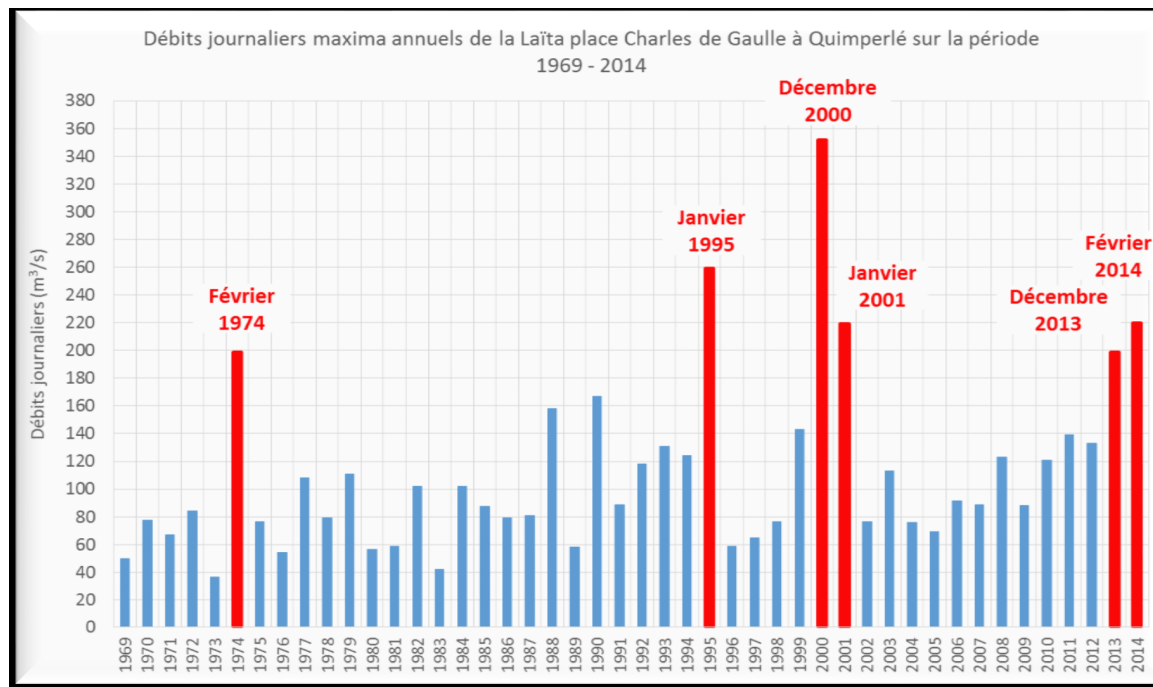
Une évolution progressive de l'urgence à la gestion de projet



Des REX de long terme pour caractériser la période post-inondation

L'influence de la récurrence qui permet :

- d'acquérir une certaine expérience en termes de gestion de la « post-catastrophe »
- de capitaliser de nombreuses données
- D'accroître l'acceptabilité face aux changements lors de la phase « post-catastrophe »



Des REX de long terme

Vers une généralisation ?

Un 1er REX à court terme,

qui permet d'observer « à chaud » comment se constitue l'organisation post-catastrophe, éventuellement couplé au REX « gestion de crise »

Un 2nd REX à 2 ans

qui est apparue comme une durée « clé » dans les différents REX réalisés (fin des financements exceptionnels, démantèlement de l'organisation spécifique installée au lendemain de la catastrophe, fin des travaux les plus importants, etc ...)

Un 3ème REX à long terme (5-10 ans ?)

qui permet de tirer un bilan de la reconstruction et des mesures de prévention pris suite à l'événement

Merci de votre
attention !