

La gestion de la post catastrophe



L'approche française et la stratégie internationale

Rhône-Alpes ^{Région}

Honor Chance (Institut des Risques Majeurs)
Mario Noury (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)



La Grande Vague de Kanagawa, estampe japonaise réalisée par Hokusai en 1830-1831.

Remerciements

Nous tenons à remercier en premier lieu l'Institut des Risques Majeurs et notamment Henri De Choudens, François Giannoccaro, et Evelyne Stuber pour nous avoir permis de réaliser cette étude dans les meilleures conditions.

En outre, nous remercions tous ceux qui ont pris de leur temps pour nous conseiller, relire et émettre des recommandations ô combien utiles pour achever ce rapport : l'équipe de l'IRMa, Jean Pierre Requillart, Paul Henri Bourrelier, Catherine Guenon et Bruno Ledoux.

Cette étude a pu être réalisée grâce au soutien du Conseil Régional Rhône-Alpes

Préface

Lors de la survenance d'une catastrophe, la phase d'urgence est traitée en application de Plans d'urgence qui ont été établis préventivement et ont généralement été testés lors d'exercices. Ceci est beaucoup moins vrai pour la phase post-catastrophe qui est une phase beaucoup plus complexe en raison des multiples problèmes qui se posent, de la multiplicité des acteurs qui ont à intervenir et de sa durée dans le temps qui peut, en ce qui concerne la reconstruction, durer plusieurs années.

Le présent travail a pour objet de recenser tous les problèmes qu'il faut résoudre et qui diffèrent souvent d'un cas à l'autre, de faire le point sur la réglementation et d'essayer d'en tirer les responsabilités qui incombent aux différents organismes et autorités qui ont à intervenir.

Dans une deuxième partie, ce document examine de façon non exhaustive les mécanismes existants à l'échelon international pour essayer de définir une stratégie internationale et recenser à cet échelon les possibilités d'intervention et d'aide aux pays sinistrés (quelques cas particulièrement significatifs sont examinés (séisme d'Aquila, ouragan Katrina). Il est également explicité l'implication de l'Union Européenne et de l'ONU.

Ce travail, comme indiqué, n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il aurait besoin d'être prolongé par, entre autres, le retour d'expérience de divers événements graves et particulièrement instructifs survenus en France et à l'étranger, puis de recenser plus spécialement les actions, relevant en phase post-catastrophe, des autorités locales et tout particulièrement des Maires (volet post-catastrophe dans les Plans Communaux de Sauvegarde ou plan spécial post-catastrophe). Un des problèmes les plus importants mériterait d'être plus spécialement examiné, celui de la reconstruction qui engendre des questions très délicates : reconstruction à l'identique ou non, possibilité de saisir une opportunité pour un développement économique.

On voit donc que cette étude qui synthétise une somme d'éléments sur la période cruciale de la post-catastrophe, souvent dispersés, ouvre en fait la porte à des travaux complémentaires si l'on souhaite tenter de faire le tour des questions posées par la gestion de cette phase.

Henri de Choudens

Président de l'Institut des Risques Majeurs

Table de matières générale

Remerciements	i
Préface	ii
Première partie : La gestion de la post catastrophe : Etat de l'art en France	
Liste des tableaux.....	vii
Liste des figures	vii
1.1 Introduction	1
1.2 La réglementation.....	5
1.3 Les composants de la gestion post catastrophe.....	11
1.4 Approche de la gestion post catastrophe en France	39
Bibliographie de la première partie	50
Deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale	
Liste des tableaux.....	57
Liste des figures	57
Introduction	58
2.1 La gestion de la post-catastrophe, un segment au sein de la Réduction des Risques de Catastrophe de plus en plus étudié internationalement.....	63
2.2 Esprit (s) de la post-catastrophe : conceptualisation d'une culture de la gestion de la post-catastrophe.....	87
2.3 Conclusion.....	110
Bibliographie de la deuxième partie.....	112
Annexes de la première partie : La gestion de la post catastrophe : état de l'art en France	
Annexe 1-A : L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat	118
Annexe 1-B : L'indemnisation des dommages aux biens communaux non couverts par les systèmes assurantiels	126
Annexe 1-C : Les aides ponctuelles.....	129
Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	129

Annexes de la deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale

Annexe 2-A : les problématiques abordées par le plan de relèvement ex ante réalisé par l'Etat de Floride (2 schémas).....131

Sigles133

Première partie : La gestion de la post catastrophe : Etat de l'art en France

Table de matières de la première partie

Première partie : La gestion de la post catastrophe : Etat de l'art en France

Liste des tableaux.....	vii
Liste des figures	vii
1.1 Introduction	1
1.2 La réglementation	5
1.3 Les composants de la gestion post catastrophe	11
1.3.1 Le soutien des populations	13
1.3.2 L'évaluation et la déclaration des dommages	16
1.3.3 L'administration de la reconstruction.....	20
1.3.4 La reconstruction physique.....	27
1.3.5 Le retour d'expérience.....	29
1.3.6 La gestion financière	30
1.3.6.1 L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel privé.....	31
1.3.6.2 L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat	32
1.3.6.3 L'indemnisation des dommages aux biens communaux non couverts par les systèmes assurantiels	32
1.3.6.4 Les divers aides ponctuelles.....	32
A. Pour les exploitants agricoles.....	33
B. Pour les entreprises	33
C. Les aménagements fiscaux	34
1.3.6.5 D'autres sources d'indemnisation à un niveau local	34
1.4 Approche de la gestion post catastrophe en France	39
1.4.1 L'indemnisation.....	40
1.4.2 Le retour d'expérience.....	42
1.4.3 La reconstruction	45
1.4.4 Conclusion.....	47
Bibliographie de la première partie	50
<i>Annexes de la première partie : La gestion de la post catastrophe</i>	
Annexe 1-A : L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat.....	118
1. Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.....	118
2. Indemnisation des victimes de catastrophes technologiques	120

3. Indemnisation des dommages agricoles au titre du Fonds nationaux de garantie des calamités agricoles (FNGCA)	122
4. L'indemnisation de l'expropriation des biens sinistrés (Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeures).....	124
5. L'indemnisation des propriétaires victimes de dommages d'origine minière	125
Annexe 1-B : L'indemnisation des dommages aux biens communaux non couverts par les systèmes assurantiers	126
1. Réparation des dégâts causés par les calamités publiques.	126
2. Le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales (FSCT).....	127
3. Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)	128
Annexe 1-C : Les aides ponctuelles	129
Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	129
Sigles	133

Liste des tableaux

Tableau 1-1 : Principaux textes législatifs concernant la gestion de la phase post-catastrophe	9
Tableau 1-2 : Les actions, acteurs et phases temporelles du soutien des populations.....	13
Tableau 1-3 : Les actions, acteurs et phases temporelles de l'évaluation et de la déclaration des dommages.....	16
Tableau 1-4 : L'évaluation des dommages (d'après Champon <i>et al.</i> , 2003).....	18
Tableau 1-5 : Les actions, acteurs et phases temporelles de l'administration de la reconstruction	20
Tableau 1-6 : Les actions, acteurs et phases temporelles de la reconstruction physique	27
Tableau 1-7 : Les actions, acteurs et phases temporelles du retour d'expérience	29
Tableau 1-8 : Principaux dispositifs d'indemnisation suite aux catastrophes	35

Liste des figures

Figure 1-1 : Les catastrophes majeures prévisibles sur le territoire national Française.	2
Figure 1-2 : La post catastrophe dans la boucle de la gestion du risque.....	3
Figure 1-3 : Chronogramme des périodes de la gestion de la post-catastrophe tels qu'ils sont présentés dans le présent chapitre.	12
Figure 1-4 : Le dispositif administratif de la reconstruction (selon le modèle instauré par les crues de 1999, 2002 et 2003 (d'après Vinet, 2010))	26
Figure 1-5 : Schéma des liens souhaitables entre les quatre éléments évoqués de la gestion de la post catastrophe	48

1.1 Introduction

Le présent chapitre propose un état de l'art de la gestion de la phase post catastrophe tel qu'il existe actuellement en France. S'agissant d'un thème relativement peu défriché, l'objectif est de réaliser un premier balayage du sujet afin de comprendre ce qu'est la gestion de la post catastrophe, quels en sont les acteurs et les principaux enjeux. Les travaux plus approfondis sur des sujets particuliers pourront être engagés par la suite. Il s'agit d'une étude basée sur un examen de la documentation existante, elle est donc limitée par les contraintes qu'implique une telle approche : elle mériterait en particulier d'être amendée et/ou complétée par les savoirs et pratiques des différents acteurs.

La phase post-catastrophe correspond à la période qui suit la survenance d'une catastrophe entraînant des effets humains, économiques et environnementaux. Les catastrophes peuvent être classées en fonction de la gravité de leurs effets (les dommages humains d'une part, les dommages matériels d'autre part). Par exemple, selon la Direction General de la Prévention des Risques (DGPR, 2008, p.4), pour les événements naturels on peut distinguer six classes depuis « l'incident » jusqu'à la « catastrophe majeure ». Parmi celles-ci, la présente étude, concerne essentiellement tout événement qui entraîne des dégâts humains et matériels dont les conséquences requièrent une gestion organisée de la post catastrophe.

Les catastrophes sont le résultat de deux causes principales, les causes naturelles et les causes technologiques ou humaines (Figure 1). Certains risques cependant, peuvent avoir des causes relevant de l'une ou l'autre de ces deux catégories. Par exemple, l'origine des feux de forêt peut être naturelle ou humaine. Pour le risque minier, si l'homme en est à l'origine, les phénomènes afférents semblent avoir des origines naturelles (effondrements, affaissements). En réalité, la complexité tant des risques que de l'organisation des sociétés font que risques naturels et technologiques sont bien souvent interdépendants. Par exemple, dans les grandes métropoles, les risques naturels peuvent être couplés à des risques d'origine technologique. L'exemple par excellence étant la catastrophe naturelle puis technologique qui a touché la province de Fukushima au Japon en mars 2011 – un séisme qui a déclenché un tsunami qui a ensuite causé une catastrophe nucléaire.

Lors de la survenance d'une catastrophe, chaque phénomène, qui en est la cause, a des effets différents et si certains cas paraissent similaires, chaque événement reste néanmoins unique. Toutefois, le but du présent rapport n'est pas d'entrer dans le détail des divers types de phénomènes qui peuvent être à l'origine d'une catastrophe mais d'examiner le dispositif de gestion mis en place lors de la phase de la post-catastrophe, et dans cette perspective, il devient possible d'isoler et de caractériser certaines grandes lignes et plusieurs enjeux communs en termes organisationnels, institutionnels et financiers.

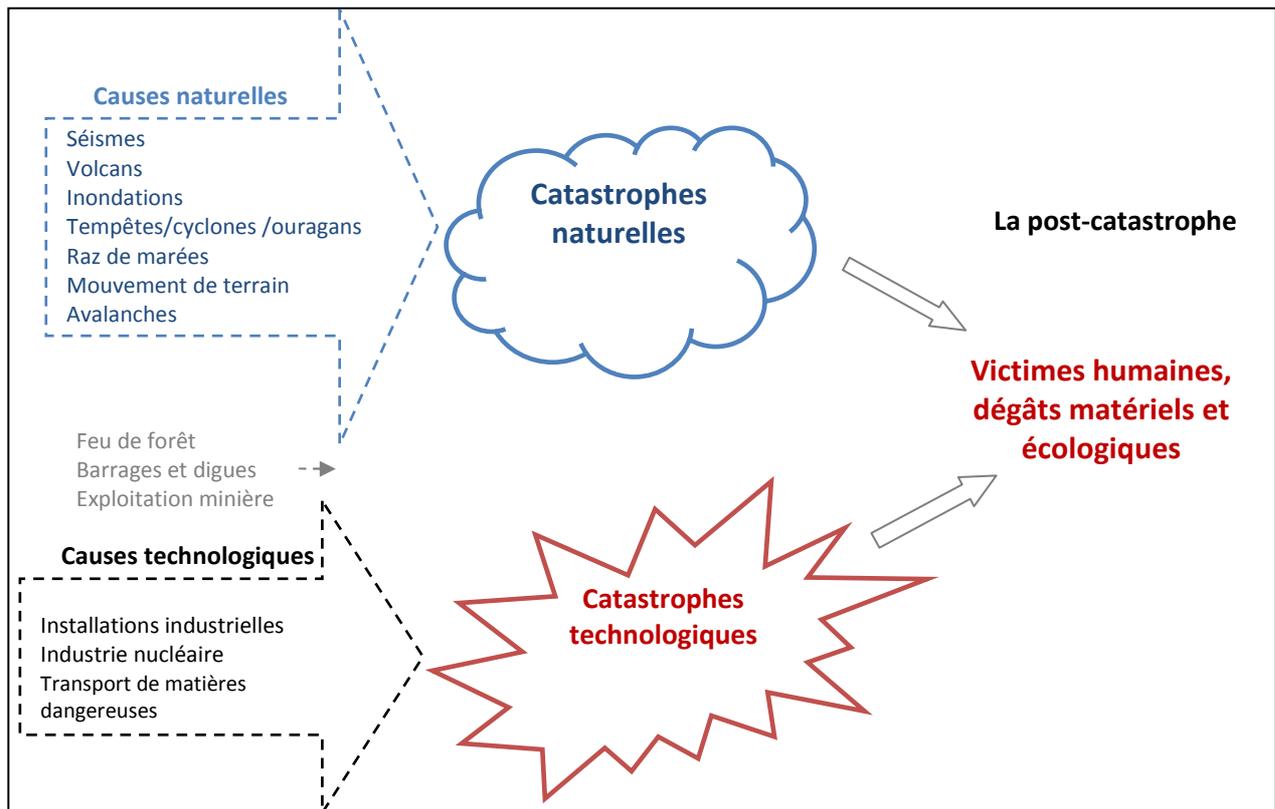


Figure 1-1 : Les catastrophes majeures prévisibles sur le territoire national Française.

Les catastrophes majeures, qui ont eu lieu en France durant les dix dernières années sont listées ci-dessous et permettent de voir la variabilité des conséquences en termes de dégâts humains et de coûts d'assurances. Il convient de noter que les chiffrages des montants couverts par les assurances sont parfois très éloignés de coûts globaux. Par exemple pour la tempête Klaus, le rapport sur les conséquences des intempéries donne un coût global consolidé de 5, 025 milliard d'euros (Gille, 2009) comparé aux 1,6 milliard d'euros proposé par le Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA).

Les grandes catastrophes en France des 10 dernières années	
Somme en € = montant couvert par les assurances (FFSA, 2010)	
2010 : tempête Xynthia :	52 morts et 1,5 milliard d'€
2009 : tempête Klaus :	3 morts et 1,6 milliard d'€
2003 : sécheresse et canicule :	5 000 morts et 1,1 milliard d'€
2001 : Explosion AZF :	32 morts et 1,5 milliard d'€

La politique de gestion des risques en France peut être schématisée par une boucle qui désigne des phases génériques et chronologiques de la gestion (par exemple Tacnet & Burnet, 2007 ou DREAL *et al.*, 2010). Au sein de cette boucle (Figure 2), la phase de la post-catastrophe constitue la dernière phase de la gestion globale. Le vocabulaire utilisé pour décrire cette phase est abondant et de nombreux auteurs utilisent des termes différents : le « post-événementiel », le « post-accidentel », la « reconstruction », la « réhabilitation », la « post-crise », le « retour à la normale » ou le « retour à l'acceptable ». De plus, comme indiqué dans la Figure 2, les moments de début et de fin de chaque

phase ne peuvent pas être clairement définis, et bien souvent d'ailleurs, ils se chevauchent. La post-catastrophe est donc la dernière phase du processus global de la gestion d'un désastre. Bien évidemment, ce schéma a pour vocation de simplifier et de rendre linéaire une gestion qui est, en réalité, plus complexe.

Nous utiliserons le terme de « post-catastrophe » pour englober la phase qui démarre quand les services de secours se retirent des zones sinistrées et qui se termine quand la communauté affectée considère qu'elle a retrouvé une vie acceptable. La post-catastrophe peut être elle-même découpée en deux segments : la post crise et la reconstruction. La post-crise désigne une phase relativement courte qui constitue la phase de transition entre le retrait des services impliqués dans la phase d'urgence (ou la gestion de crise), et la mise en place du dispositif de reconstruction sur le moyen et long terme. La durée de la post crise peut varier de quelques jours à plusieurs mois tandis que la reconstruction peut varier de plusieurs mois à plusieurs années. En effet, l'objectif de la reconstruction est de réparer définitivement et durablement ce qui a été détruit lors de la catastrophe et est donc une phase qui peut être longue.

Il est en premier lieu, important de prendre en compte les dispositifs mis en place pendant la phase d'urgence car ils représentent les fondations sur lesquels, par la suite, se construit la post catastrophe : « la période d'urgence, qui correspond aux premiers sauvetages des victimes, leur hébergement provisoire et le déblaiement des ruines, détermine la dynamique future du processus de reconstruction » (Bourrelie, 2000, p.81). Ainsi, on considère que les actions comprises dans la gestion de la post catastrophe démarrent avec le dispositif ORSEC « soutien des populations », qui est mis en place dès les premières interventions (Figure 3, p. 13).

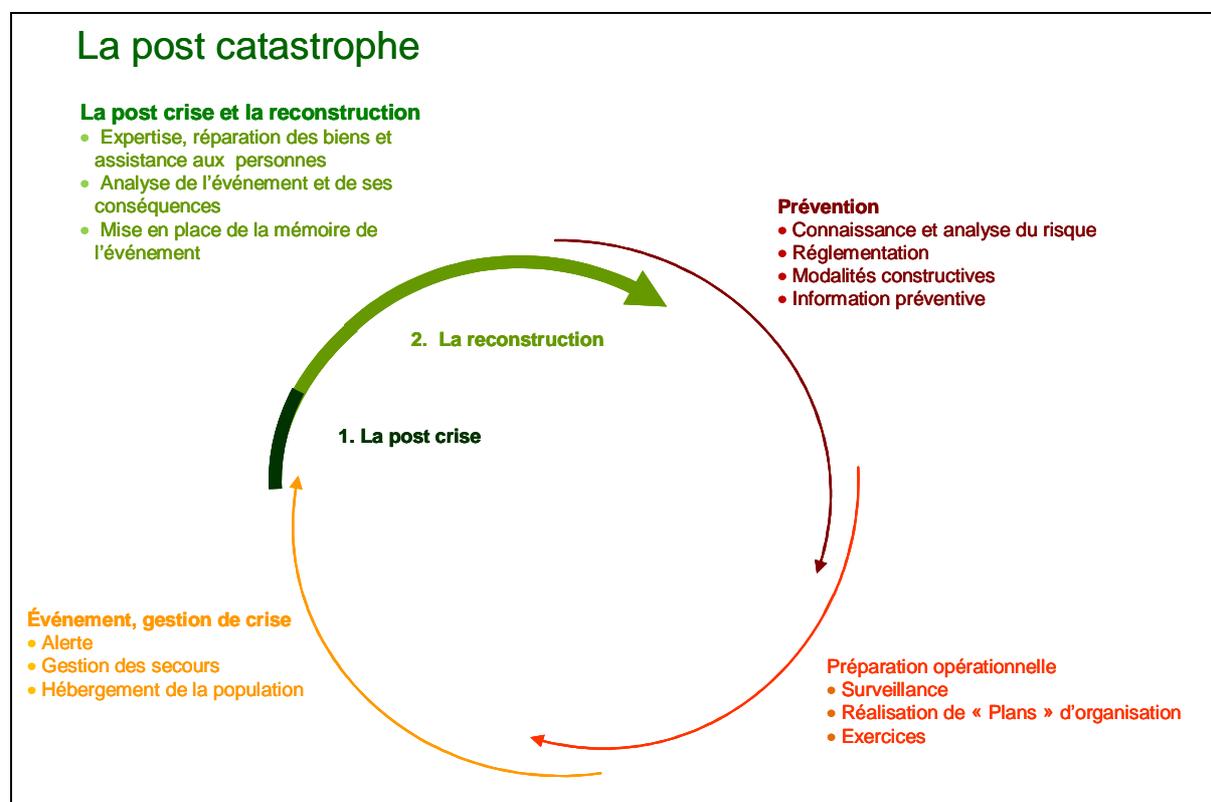


Figure 1-2 : La post catastrophe dans la boucle de la gestion du risque

Pendant la post-crise, immédiatement après l'événement, la population s'attend à être accompagnée dans ses efforts pour retrouver une vie « normale ». Cette phase initiale est particulièrement sensible d'une part pour les sinistrés, qui se trouvent affectés psychologiquement, et d'autre part pour les pouvoirs publics, qui se trouvent dans une position politiquement délicate. Pour des raisons émotives et psychologiques, dans un contexte médiatique chauffé à blanc, le regard du public se focalise souvent exclusivement sur les secours et l'aide humanitaire immédiate. De ce fait, la phase de reconstruction qui suit est « silencieuse » car fastidieuse, longue et éloignée des formats médiatiques dominants. Ainsi, les sinistrés témoignent généralement d'un sentiment d'abandon qui arrive après les premières semaines d'activité intense. En outre, la reconstruction à long terme est une phase de la gestion de la catastrophe qui demeure relativement peu planifiée et évaluée en France (Ledoux, 2006 ; Vinet, 2010). Le modèle actuel est basé sur une élaboration de procédures 'ad hoc' et repose sur des approches hiérarchiques et administratives (de Vanssay, 2010).

Il convient de mentionner que la présente étude, basée sur une analyse documentaire, s'est limitée à décrire les dispositifs de gestion formels sans traiter les efforts menés localement par les citoyens. Ces actions peuvent aller de l'entraide spontanée à un travail plus organisé mené à travers des regroupements d'individus tels que les associations de sinistrés.

L'examen de la gestion post-catastrophe est divisé en trois chapitres principaux. Dans une première partie, le cadre réglementaire sera traité pour montrer que la phase post-catastrophe reste encore peu abordée par le législateur. Dans une deuxième partie, une liste descriptive et relativement exhaustive des tâches qui constituent la gestion de la post catastrophe sera développée en y associant les acteurs et les temporalités correspondantes, le tout présenté sous la forme de tableaux. Enfin, le chapitre final offrira une vue élargie des problématiques qui s'entrecroisent afin d'élaborer une vision globale afin de déterminer les éventuelles lacunes dans la gestion de la post catastrophe.

1.2 La réglementation

L'impulsion à l'origine de la création d'un dispositif réglementaire autour de la gestion des risques majeurs, provient de l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes, avec tous les dommages humains et matériels que celles-ci engendrent. Ce cadre réglementaire, qui ne s'est véritablement développé qu'à partir des années 1970-1980, a connu une évolution progressive fortement influencée par la récurrence d'événements catastrophiques. Il s'agit donc d'une politique « événementielle » ce qui peut expliquer l'origine d'un certain nombre de lacunes et d'incohérences dans l'arsenal législatif. Fort heureusement, aujourd'hui, ces lacunes se combleront peu à peu.

Si le cadre réglementaire de la gestion des risques s'est bien étoffé, il reste que le législateur s'est focalisé principalement sur la gestion en amont de la catastrophe, avant que l'événement ne se soit produit. En conséquence, les domaines de la connaissance et de la maîtrise de l'urbanisation, de la réduction de la vulnérabilité, de la surveillance, de l'alerte et de la gestion de la crise sont particulièrement étudiés et font l'objet d'une littérature fournie. Le cadre réglementaire ciblant spécifiquement la période de la post catastrophe est quant à lui relativement peu développé. Néanmoins, des dispositifs significatifs existent, notamment ceux relatifs au rôle du maire vis-à-vis du soutien des populations sinistrées ainsi que l'indemnisation des dommages causés par des catastrophes naturelles et technologiques.

Le présent chapitre propose une idée générale du cadre réglementaire de la gestion post-catastrophe, sans prétendre à être exhaustif. Les textes spécifiques à l'étranger ne sont pas traités. Pour simplifier la lecture, la description du cadre réglementaire se fait selon la liste chronologique des lois principales qui abordent des éléments de la gestion post catastrophe. Il s'agit d'une description générale, sans rentrer dans les détails comme par exemple, les textes relatifs à l'allégement des procédures spécifiques concernant certains travaux, ainsi que ceux relatifs aux financements publics et aux dérogations par rapport aux règles de base. Une description plus détaillée, des différents dispositifs d'indemnisation, est fournie dans la partie 3.6. Le tableau 1 donne un récapitulatif des principaux textes réglementaires.

La loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a créé un système d'indemnisation basé sur la solidarité nationale, pour les sinistrés des catastrophes naturelles (système CAT NAT) (cf partie 3.6. et annexe 1-A).

La Loi de n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a institué la procédure d'expropriation, en cas de menace grave pour des vies humaines face à un risque non gérable, au titre du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeures (FPRNM) dit « Fonds Barnier », lui-même financé par le système CAT NAT.

La Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a instauré une procédure d'acquisition amiable, à côté de celle d'expropriation, et étendu, sous certaines conditions, la contribution du fonds Barnier à l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste (employant moins de 20 salariés) fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle et lorsque le coût des dommages s'élève à plus de la moitié de la valeur des constructions (cf. partie 3.6. et annexe 1-A).

Cette même loi, avec son décret d'application n°2005-1466 du 28 novembre 2005 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le code des assurances, a instauré un dispositif d'indemnisation « CAT TECH » qui serait mis en œuvre suite à une catastrophe technologique (cf. partie 3.6. et annexe 1-A).

La pratique du retour d'expérience (REX) fait partie des démarches de la post-catastrophe. Le REX était obligatoire, en premier lieu, dans le domaine des risques technologiques (Arrêté du 10/05/00 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation). La loi du 30 juillet 2003 a ensuite renforcé l'importance pour les services de l'Etat de pratiquer le REX pour les risques naturels, notamment par le biais du préfet, qui peut élaborer des schémas de prévention des risques naturels. Ces schémas précisent les actions à conduire dans le département en matière de REX. Par ailleurs, le décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005, (en application de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile), a affirmé l'utilisation du REX en le considérant comme un « dispositif incontournable de l'actualisation du dispositif ORSEC ». La possibilité d'exploiter le REX, suite aux exercices de sécurité civile (PPI, PCS, plan blanc...), est aussi soulignée dans le dispositif ORSEC.

La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

En tant que garantes de l'ordre public, les autorités publiques ont la responsabilité de la gestion des risques majeurs. Or, c'est seulement avec la loi de modernisation n° 2004-811 du 13 août 2004, que le législateur a élargi le périmètre des précédentes directives sur la protection civile, renforçant le 'soutien des populations' suite à une catastrophe. Cet aspect fait partie du dispositif ORSEC départemental et intègre un ensemble d'acteurs (citoyens, associations, institutions, services publics et partenaires privés). Il est à noter que l'action ORSEC « soutien des populations » a seulement vocation à couvrir la phase d'urgence et d'accompagnement (c'est-à-dire la crise et post crise). Néanmoins, c'est durant l'organisation de ces phases initiales que les fondations de l'organisation et de l'administration des phases consécutives sont établis et que se jouent les conditions d'une meilleure transition (continuité des actions et transfert d'informations) vers la reconstruction.

En vertu de leurs pouvoirs de police (Art. L2211-1, L. 2212-2 et L.2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)), les actions de 'soutien' relèvent de deux acteurs principaux : le préfet au niveau départemental et le maire au niveau communal. L'article 13 de la loi de modernisation a affirmé le rôle majeur du maire dans ce domaine en distinguant ce qui relève des opérations de secours et ce qui relève de la sauvegarde. Afin de l'accompagner dans sa mission, la loi de modernisation (articles L.1424-8-1 à L. 1424-8-8 du CGCT) prévoit plusieurs dispositions importantes, notamment par biais d'une mobilisation civique organisée sous deux formes principales : 1) des associations agréées de sécurité civile et 2) des réserves communales de sécurité civile (RCSC).

La loi de modernisation a reconnu que les pouvoirs publics ne pourraient pas toujours fournir les moyens matériels nécessaires pour faire face aux situations post-catastrophiques. C'est ainsi que l'article 35 de la loi de 13 août 2004 a créé un agrément pour les associations qui concourent à la sécurité civile. Ces associations offrent deux actions de soutien principales : le soutien aux populations sinistrées (une action qui devrait être prévue et planifiée dans les Plans Communaux de

Sauvegarde des communes (PCS)) et l'encadrement des bénévoles (surtout les bénévoles spontanés).

La loi du 13 août 2004, dans son article 30 précise que « les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités... ». Elles contribuent à ces actions en s'appuyant sur les solidarités locales et en les développant. Suivant la volonté de la commune et de ses besoins, la réserve pourra être chargée de tout ou partie des missions énumérées à l'article L.1424-8-1 du CGCT. La loi souligne aussi l'importance de la proximité que constituent les maires en cas de crise ainsi que dans la phase qui suit immédiatement la crise.

Les principales missions de la chaîne de soutien comprennent l'accueil et le réconfort, le soutien medico-psychologique, l'information et l'aide administrative, l'hébergement, le ravitaillement, l'assistance matérielle et l'aide à l'habitabilité. Comme stipulé dans l'article 27 de la loi du 13 août 2004 (CGCT Art. L 2212-2 5°), ces mesures doivent être prises en charge par la commune. Ce soutien est à ne pas confondre avec les actions des services de secours qui sont à leur propre charge (avec financement de l'Etat, les conseils généraux et les communes). Il existe certains cas où l'Etat peut prendre en charge des frais consécutifs à une opération de secours. L'article 27 de la loi du 13 août 2004 dispose que « l'Etat prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat ». Par ailleurs, la mobilisation des moyens privés peut se faire par le biais de la réquisition (une possibilité instaurée par le pouvoir de police – art. L 2215.1.4 du CGCT).

Concernant le risque technologique, le dispositif de soutien des populations est notamment basé sur un cadre opérationnel défini dans les Plans Particulier d'Intervention (PPI) qui eux-mêmes répondent à une approche européenne de la gestion des risques liée aux matières dangereuses (Directive Seveso II) ainsi qu'au risque de rupture de grand barrage (>20m de haut et 15hm³). Le PPI constitue un volet des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental. La planification de cette phase de transition ou d'anticipation de la gestion des conséquences post-accidentelle doit donc s'appuyer sur les scénarios pris en compte dans le PPI. Selon l'article 5 du Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005, le PPI devrait comprendre « les dispositions générales relatives à la remise en état et au nettoyage de l'environnement à long terme après un accident l'ayant gravement endommagé, survenu dans une installation ».

Une exploitation utilisant des substances polluantes toxiques peut causer des dommages à elle-même ou à un tiers (une autre exploitation, la collectivité locale...). Pour les dommages causés à elle-même, la réglementation oblige certaines installations classées (type Seveso) à détenir une garantie financière, sous forme de caution ou d'assurance, pour la sécurisation et la remise en état des sols en cas de sinistre.

Concernant le risque nucléaire, la directive interministérielle du 7 avril 2005 sur l'action des pouvoirs publics en cas d'évènement entraînant une situation d'urgence radiologique a chargé l'Autorité de Sureté Nucléaire (ASN), en relation avec les départements ministériels concernés, « d'établir le cadre, de définir, de préparer et de mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour répondre aux

situations post-accidentelles » d'un évènement susceptible d'entraîner une situation d'urgence radiologique. De ce fait, L'ASN a créé un Comité directeur pour la gestion de la phase post-accidentelle d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique (CODIR-PA) qui est chargé d'élaborer les éléments de doctrine correspondants. Neuf groupes de travail, constitués de différents experts (Commissions locales d'information, associations, élus, agences sanitaires, organismes d'expertises, autorités etc.), sont chargés d'élaborer des recommandations selon divers thèmes. La réflexion des groupes est toujours en cours. Cependant, les rapports de travail sont désormais consultables sur le site de l'ASN (<http://www.asn.fr>).

Tableau 1-1 : Principaux textes législatifs concernant la gestion de la phase post-catastrophe

Type d'action	Textes législatifs principaux
Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles	
Indemnisation des biens assurés de la commune et des particuliers au titre de l'indemnisation CAT NAT	<ul style="list-style-type: none"> ○ Art. L. 125-1/6 du CA et Art. L.125-2 du CE
Loi de n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	
Institué la procédure d'expropriation, au titre du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeures (FPRNM)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Art. L 561-1 et Art. R. 561-6/17 du CE
Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages	
Contribution du fonds FPRNM à l'acquisition amiable de biens.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Art. L 561-3 et Art. R. 561-6/17 du CE ○ Arrêté du 28 avril 2010 fixant le montant maximal des subventions accordées (plafond : 240K€) pour les acquisitions amiables de biens sinistrés.
Indemnisation des personnes assurées au titre de l'indemnisation CAT TECH	<ul style="list-style-type: none"> ○ Décret d'application n°2005-1466 du 28 novembre 2005 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le code des assurances.
Indemnisation des dommages à l'habitation principale résultant d'une activité minière	<ul style="list-style-type: none"> ○ Art. L. 421-17 et art. R. 421-25 et suivants et R. 421-73 à 77 du CA ○ Décret n° 2004-348 relatif à l'application de l'article L. 421-17 du code des assurances et modifiant le décret n° 2000-465 du 29 mai 2000 relatif à l'application des articles 75-2 et 75-3 du code minier.
La pratique de retour d'expérience – exploitants, services de l'Etat.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC, affirme l'utilisation du REX.
Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile	
Responsabilités du préfet et du maire en tant que directeur des opérations de secours (DOS).	<ul style="list-style-type: none"> • Article 16 rappel que la DOS relève de l'autorité de police compétente (articles L2211-1, L.2212-2 et L.2215-1 du CGCT). • Article 14 prévoit que l'organisation des secours fait l'objet du « plan ORSEC ». <ul style="list-style-type: none"> ○ Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC.
Le soutien aux populations sinistrées – associations de sécurité civile, RCSC	<ul style="list-style-type: none"> • Articles 27 et 28 et Chapitre IV pour les RCSC et Chapitre V pour les associations de sécurité civile (articles L.1424-8-1 à L. 1424-8-8 du CGCT) <ul style="list-style-type: none"> ○ Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile

Type d'action	Textes législatifs principaux
Le soutien medico-psychologique	<ul style="list-style-type: none"> • Annexe « orientations de la politique de sécurité civile » indique que l'assistance medico-psychologique apportée aux victimes de catastrophes sera plus largement diffusée sous forme de CUMP
Prise en charge des dépenses de soutien – communes et l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ○ Circulaire du 29 juin 2005 relative à la prise en charge des frais d'opérations de secours en application de la loi n°2004-811 du 13 août 2004, articles 27 et 28. (Art. L 2212-2 5° du CGCT) ○ Circulaire du 4 avril 2006 relative à la prise en charge des frais d'opérations de secours. Rôle du préfet de zone dans une demande de moyens publics ou privés extérieurs au département (Art. L.2215-1-4 du CGCT)
Le soutien des populations consécutif à une catastrophe technologique – l'exploitant et le préfet	<ul style="list-style-type: none"> • Article 15 prévoit l'élaboration des PPI (plans particuliers d'intervention) concernant certains ouvrages ou installations fixes <ul style="list-style-type: none"> ○ Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes.
Directive interministérielle du 7 avril 2005 sur l'action des pouvoirs publics en cas d'évènement entraînant une situation d'urgence radiologique.	
Planification de la gestion de la post accidentelle	
Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire	
Pour les dommages causés à la biodiversité, aux sols et aux eaux notamment par les installations industrielles.	<ul style="list-style-type: none"> • articles L. 160-1 et suivants du Code de l'environnement.
Loi n 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2)	
Portant sur les dispositions d'expropriation et d'acquisition à l'amiable pour les risques naturelles. Dispositions concernant la planification de la gestion des déchets post catastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Article 81 de la loi, pour étendre et sécuriser le fonds Barnier et introduire le phénomène de submersion marine. Homogénéisation des phénomènes retenus entre expropriation et acquisition à l'amiable. <ul style="list-style-type: none"> ○ Le Décret du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets ○ Articles R541 -30 et R 541 – 14 du CE (plans de prévention et de gestion des déchets dangereux et non dangereux).

1.3 Les composants de la gestion post catastrophe

La description de la gestion de la post catastrophe qui suit peut être décomposée en six tâches principales : le soutien des populations, l'évaluation et la déclaration des dommages, l'administration de la reconstruction, la reconstruction physique, le retour d'expérience et la gestion financière (Tableaux 2 à 7). Ici, il s'agit d'une description des actions et des acteurs associés pour donner au lecteur une vision complète de la phase post-catastrophe. La Figure 3 permet de visualiser l'ensemble de ces composants dans un ordre chronologique approximatif et selon les trois temporalités : court, moyen et long terme. Le thème de la gestion financière, caractérisé par une véritable abondance de dispositifs d'intervention, est davantage développé dans la partie 1.3.6.

La phase post-catastrophe se déroule selon un mode séquentiel prévisible dans le temps. Le début et la fin de chaque période n'est cependant pas clairement défini. Leur durée varie. La rapidité et l'efficacité avec laquelle les différents composants seront abordés dépendra généralement des priorités dans leur traitement déterminées par les acteurs locaux et des moyens disponibles.

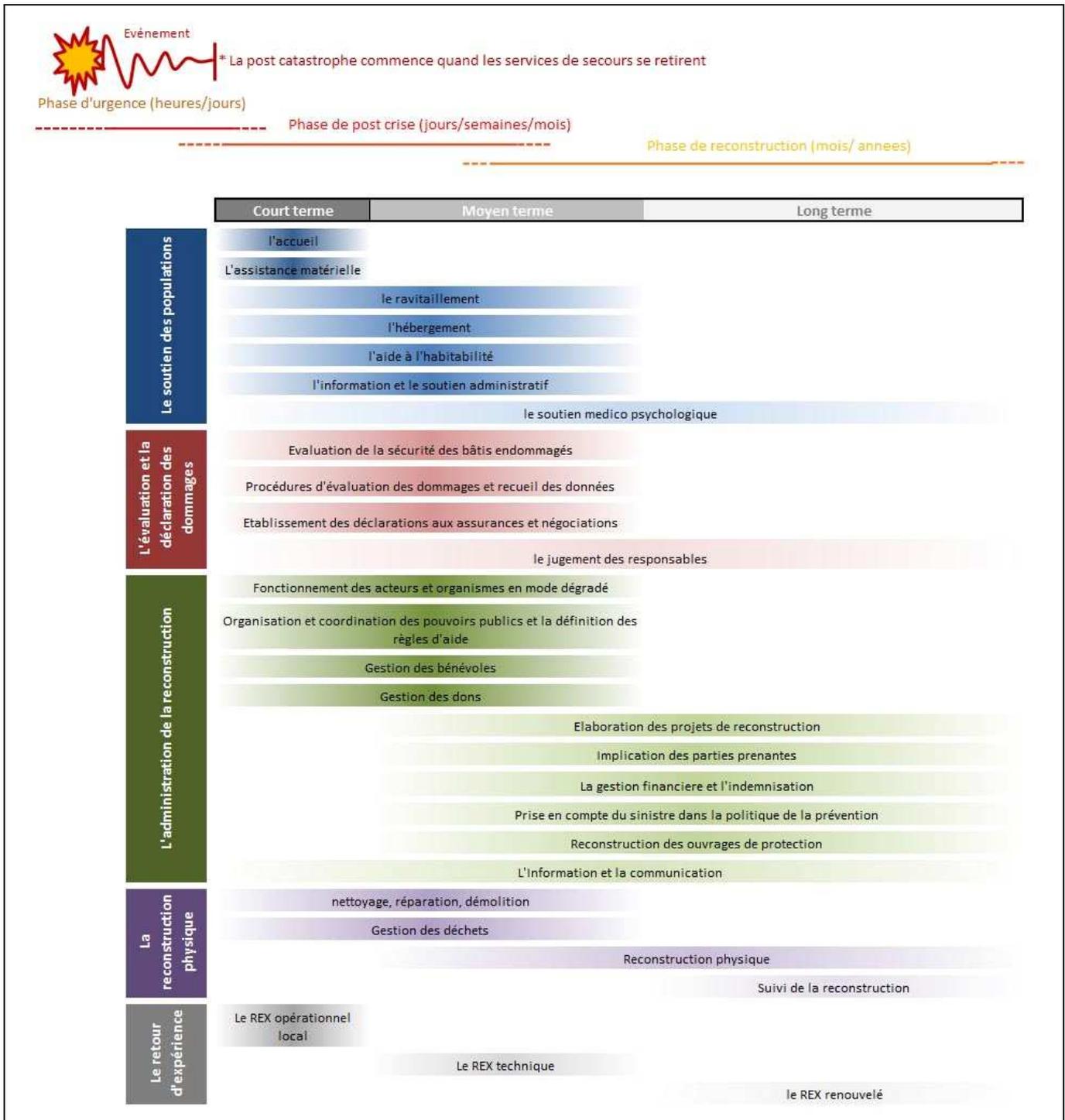


Figure 1-3 : Chronogramme des périodes de la gestion de la post-catastrophe tels qu'ils sont présentés dans le présent chapitre.

1.3.1 Le soutien des populations

Tableau 1-2 : Les actions, acteurs et phases temporelles du soutien des populations

Le soutien des populations :	Description	Acteur(s) principaux
L'accueil des sinistrés	<p>L'accueil doit intervenir le plus rapidement possible pendant l'événement durable ou après l'événement subi. C'est le premier point de contact entre le sinistré et la réponse opérationnelle de la post catastrophe (à part les services de secours).</p> <p>L'accueil devrait assurer un premier réconfort et prise en charge et redonner un sentiment de sécurité. Il s'agit aussi de recenser le nombre des sinistrés et leurs besoins (ceux qui ont des besoins particuliers tels que les personnes âgées ou handicapées, ou au contraire, ceux qui disposent de compétences utiles pour apporter un soutien). La dernière étape de l'accueil est l'orientation du sinistré vers les autres structures de soutien.</p> <p>L'accueil devrait aussi prendre en compte la présence potentielle des animaux domestiques avec ou sans leurs maîtres.</p> <p>La structure de mise en œuvre du dispositif tel qu'il est décrit par la DSC (2009) est le Centre d'Accueil et de REgroupement (CARE).</p> <p>L'accueil est un dispositif qui peut être anticipé par les communes dans le cadre de leur PCS.</p>	<p>La mairie (ou EPCI), les RCSC, les associations de sécurité civile, les associations caritatives</p>
L'assistance matérielle (Cellule d'Assistance Matérielle)	<p>Il s'agit de fournir les matériels de base nécessaires aux populations (vêtements, affaires de toilette, matériel de besoins particuliers : appareil auditif, dentier, biberon...). Dans certains cas, les aides financières ponctuelles peuvent être accordées (par les ONG) sous forme de microcrédits. La priorisation dans l'assistance matérielle nécessaire devrait être définie par la mairie au moment de l'accueil.</p>	<p>La mairie (ou EPCI), les RCSC, les associations de sécurité civile, les associations caritatives</p>
Le ravitaillement	<p>Il existe deux types de ravitaillement : celui d'urgence pour couvrir les premières heures suite à la catastrophe, et le ravitaillement intermédiaire pour les situations à plus long terme (plusieurs jours voire plusieurs semaines). Le ravitaillement a une contrainte logistique forte : gestion des menus, préparation, conditionnement, acheminement et des contraintes sanitaires.</p> <p>Le ravitaillement est un dispositif qui peut être anticipé par les communes dans le cadre de leur PCS.</p>	<p>La mairie (ou EPCI), les RCSC, les associations de sécurité civile, les associations caritatives</p>

Le soutien des populations :	Description	Acteur(s) principaux
L'hébergement (CEHU/I – Centre d'Hébergement d'Urgence/Intermédiaire)	<p>Les personnes n'ayant plus d'habitat suite à une catastrophe, ou en prévision d'un événement catastrophique et n'ayant pas de solution alternative d'hébergement doivent être relogées. L'hébergement implique une contrainte logistique forte et est une composante du relogement d'urgence d'une part et du relogement intermédiaire d'autre part.</p> <p>L'hébergement d'urgence peut être assuré dans un lieu pré-identifié (ex. salle polyvalente de la commune...)</p> <p>L'hébergement intermédiaire doit être conçu pour fournir un niveau de confort minimum (hôtels, écoles, centres de loisirs, mobil homes...) sur une période qui peut durer plusieurs mois.</p> <p>Suite à la tempête Xynthia, les préfetures ont mis en place une cellule de relogement chargée de prendre en compte les situations individuelles et d'établir un diagnostic par foyer. Une maîtrise d'ouvrage urbaine et sociales (MOUS) a été mise en place pour assurer un traitement au cas par cas.</p>	<p>la mairie (ou EPCI)</p>
L'aide à l'habitabilité	<p>Lorsque les conditions de sécurité des logements le permettent, les habitants peuvent bénéficier d'une aide à l'habitabilité. Il s'agit d'une aide humaine et matérielle ponctuelle pour la remise en état sommaire des habitations pour les rendre habitables en attendant les réparations définitives (ex. déblaiement, nettoyage).</p> <p>Cette mission nécessite une identification préalable des besoins et des cas prioritaires ainsi qu'une coordination entre les acteurs impliqués dans cette action, notamment l'encadrement des bénévoles par les associations de sécurité civile.</p>	<p>La mairie (ou EPCI), les associations de sécurité civile avec l'appui des RCSC, les associations caritatives</p>
Surveillance/protection des biens sinistrés	<p>Lors d'une catastrophe, la sécurisation des lieux (maisons, entreprises, commerces...) peut être remise en cause. Il est parfois nécessaire d'engager des actions de police contre les vols et les pillages.</p>	<p>Police municipale et nationale, gendarmerie</p>
L'information et le soutien administratif (CISA – Centre d'Information et de Soutien Administratif)	<p>Cette mission débute dès l'arrivée des premières personnes au centre d'accueil. La population a besoin d'être informée sur divers aspects : l'événement, le fonctionnement du dispositif de soutien, information sur les proches, les conseils pratiques avant la réintégration dans les locaux d'habitation...</p> <p>Pour pouvoir fournir de l'information fiable et à jour, la mission requiert une communication efficace entre les différents acteurs concernés. L'information vers les médias fait partie de cette mission. Il est donc important de bien centraliser l'information pour éviter la diffusion des informations contradictoires. Des conventions ont été passées avec certaines stations de radio et télévision.</p> <p>Le soutien administratif regroupe les liens vers les administrations et les services en charge de la gestion de l'événement. Il constitue l'embryon d'un guichet unique qui permet aux populations de commencer à s'informer sur les démarches administratives à suivre (papier d'identité, déclaration dégâts auprès des assureurs et de la mairie, d'autres modalités administratives à prévoir) ; de trouver un logement temporaire et de recevoir des conseils juridiques...</p>	<p>La mairie et/ou sous contrôle du préfet.</p>

Le soutien des populations :	Description	Acteur(s) principaux
<p data-bbox="188 584 400 643">Le soutien medico-psychologique</p>	<p data-bbox="504 233 1823 292">Les Cellules d'Urgence Médico-Psychologiques (CUMP) traitent dans l'urgence les sinistrés de catastrophes impliquant un grand nombre de victimes et susceptibles d'entraîner des répercussions psychologiques.</p> <p data-bbox="504 316 1834 472">Les CUMP sont des structures indépendantes du dispositif ORSEC « soutien de la population ». Elles sont composées de spécialistes du soin psychique (psychiatres, psychologues, infirmiers) spécialement formés aux situations d'urgence, placés sous la coordination d'un psychiatre coordonnateur pour chaque département qui est nommé par le Préfet. Leur composition et leur modalité d'intervention ont été définies dans deux circulaires (Tableau 1). Elles se positionnent sur le terrain en appui aux services de secours et de sauvegarde.</p> <p data-bbox="504 496 1711 555">La CUMP n'a pas vocation à assurer le suivi prolongé des personnes. Ces dernières sont alors orientées vers des professionnels susceptibles de les prendre en charge sur le long terme.</p> <p data-bbox="504 579 1771 638">Il est à noter que le travail du GT n° 4 du CODIRPA focalise sur le suivi sanitaire des populations dans le contexte d'un accident nucléaire (document de travail à consulter sur le site de l'ASN : www.asn.fr).</p> <p data-bbox="504 662 633 687">Difficultés :</p> <ul data-bbox="504 699 1836 975" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="504 699 1836 791">▪ Une catastrophe peut entraîner des conséquences importantes sur la santé mentale : stress post-traumatique, dépression majeure, menant à des handicaps fonctionnels importants. Ces impacts peuvent signifier des consommations importantes de soins et des arrêts de travaux prolongés. <li data-bbox="504 807 1827 900">▪ Il existe très peu d'évaluation des conséquences socio-sanitaires des catastrophes ce qui permettrait de mieux identifier les facteurs de résilience au niveau des individus, d'évaluer l'efficacité des dispositifs de soutien et l'améliorer la gestion des événements futurs (Verger, 2010). <li data-bbox="504 916 1792 975">▪ La gestion medico-psychologique post catastrophe est proposée en tant que dispositif disponible à court terme alors que la reconstruction psychologique individuelle peut être une tâche de longue haleine. 	<p data-bbox="1848 504 2074 691">Acteurs de la chaîne médicale d'urgence au travers des CUMP - spécialistes du soin psychique.</p>

1.3.2 L'évaluation et la déclaration des dommages

Tableau 1-3 : Les actions, acteurs et phases temporelles de l'évaluation et de la déclaration des dommages

L'évaluation et la déclaration des dommages :	Description	Acteur(s) principaux
Évaluation de la sécurité des bâtis endommagés ou susceptibles de l'être	<p>La maire et les services municipaux sont responsables d'assurer la sécurité et la salubrité des bâtis suite à une catastrophe. Plusieurs cas de figure sont possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'il y a un danger imminent, le maire peut prendre, selon la cause du péril, un arrêté de police et demander l'évacuation de l'immeuble pour pouvoir sécuriser les lieux. • Si le risque est gérable, des travaux de prévention peuvent être programmés et/ou des réparations engagés (le maître d'ouvrage étant la commune). S'il s'agit de la propriété privée, les travaux se font selon la procédure de Déclaration d'Intérêt Général (DIG). • Si le risque est non gérable, le maire ou l'Etat peut procéder à l'expropriation ou l'acquisition amiable au titre du fonds Barnier. <p>La réalisation des travaux de sécurisation est, à priori à charge de la commune (CGCT L. 2212-2(5°), 4).</p>	La mairie et la préfecture
Procédures d'évaluation des dommages et le recueil des données.	<p>L'évaluation des dommages est une démarche nécessaire, au moins initialement, pour adapter la réponse financière et administrative aux besoins réels.</p> <p>Les méthodes d'estimation sont généralement fondées sur une collecte de statistiques élémentaires qui correspondent à différentes catégories : dégâts causés aux biens de l'Etat et des collectivités territoriales (infrastructures, constructions publiques, réseaux, ouvrages de protection, milieu naturels), dégâts subis par les particuliers et les différentes filières économiques (agricoles, pêche, entreprise, activités artisanales...).</p> <p>A ce jour il n'existe pas de méthode formalisée pour estimer les dommages. Un projet de loi en 2002 a été proposée pour systématiser l'analyse des dommages après chaque grande inondation mais elle n'a pas connu de suite.</p> <p>Cf Tableau 4 : l'évaluation des dommages selon la catégorie du bien.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il y a des dommages non pris en compte et pas toujours évalués, notamment l'impact à moyen et long terme sur les filières économiques tels que l'agriculture et les domaines forestiers. Par ailleurs, l'impact sur le bilan carbone des catastrophes n'est pas évalué (notamment concernant des dommages aux domaines forestiers). 	<p>Au niveau national : la FFSA et des missions d'évaluation.</p> <p>Au niveau local : différents acteurs selon la catégorie de dégâts (Tableau 4)</p>

L'évaluation et la déclaration des dommages :	Description	Acteur(s) principaux
Etablissement des déclarations aux assureurs et les négociations	<p>Pour pouvoir bénéficier des indemnités, le montage correct du dossier de déclaration des dégâts est décisif. L'apport d'aide aux sinistrés (accompagnement fourni par la mairie, initiatives diverses) pour l'établissement des déclarations aux assurances, est donc très important. Ceci s'applique aussi bien pour les particuliers que pour les différentes filières économiques ainsi que pour les communes (Pondaven, 2010).</p> <p>Le maire doit porter à la connaissance de l'Etat et des autres collectivités territoriales, le détail et l'ampleur des dommages indemnisables au titre de la procédure « CAT NAT », mais aussi au titre des autres interventions financières.</p> <p>En effet, après avoir établi le coût des dommages, des réparations et des aménagements nécessaires, il s'agit pour le maire (sous pression des différentes parties prenantes : agriculteurs, entreprises etc.) de négocier avec les différents services de l'Etat, et des collectivités territoriales, pour pouvoir bénéficier de fonds à la hauteur des dégâts.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les dossiers de demande d'aides requièrent la fourniture d'informations et de justificatifs qui représente une procédure administrative lourde pour les sinistrés. 	<p>Le maire et les sinistrés (entreprises, les agriculteurs, les particuliers...)</p>
La mise en cause des responsables	<p>Le recours plus systématique au juge pour obtenir réparation des décisions de l'Administration et de la puissance publique, en particulier l'établissement de la responsabilité pénale, est une évolution de notre société qui préoccupe bon nombre de maires et de fonctionnaires (Champon <i>et al.</i>, 2003).</p> <p>La recherche devant le juge d'une responsabilité éventuelle des auteurs directs ou indirects du dommage est en général plus pertinente pour les catastrophes technologiques, ce qui permet de déterminer l'indemnisation des dommages. Toutefois, la responsabilité des gestionnaires du risque naturel peut dans certains cas être engagée (ex. condamnation du maire de Chamonix suite à l'avalanche de Montroc en février 1999).</p> <p>Suite à une catastrophe, une enquête de police judiciaire peut être effectuée pour pouvoir désigner le(s) responsable(s) de la catastrophe. A partir de ces enquêtes, les policiers ou les gendarmes peuvent en dresser le procès-verbal au procureur de la République. Ces enquêtes peuvent être complétées par des informations techniques et scientifiques plus approfondies (ex. par les inspecteurs des installations classées pour les risques technologiques). Les services judiciaires sont ensuite chargés de juger et déterminer les responsabilités, les sanctions éventuelles ainsi que les indemnités à verser aux victimes.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La temporalité de la justice peut entraîner des blocages et retards considérables pour la remise en état et la reconstruction matérielle (ex. pose des scellés pour l'enquête) mais aussi psychologique (attente de la désignation des coupables). 	<p>La police ou la gendarmerie, la victime, l'auteur des dégâts et la justice (administrative, civile, pénale)</p>

Tableau 1-4 : L'évaluation des dommages (d'après Champon *et al.*, 2003)

Catégorie	Unités de mesure	Damage collecté	Estimation
Infrastructures routières	M€ et/ou enjeux	Travaux de première urgence, travaux de mise en sécurité, travaux de remise en état sur : <ul style="list-style-type: none"> ▪ autoroutes, ▪ routes départementales, ▪ routes communales. 	Coûts unitaires au km d'infrastructures affectées – estimations des DDT.
Infrastructures de transport hors routes (SNCF, fluvial, portuaires et aéroportuaires)	M€ et/ou enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réparations du réseau ferroviaire (SNCF) ▪ Réparations du réseau fluvial ▪ Réparations des infrastructures portuaires et aéroportuaires 	Estimation recueillie auprès des gestionnaires d'infrastructures.
Constructions publiques	M€ et/ou enjeux	Reconstruction, réparation : <ul style="list-style-type: none"> ▪ De bâtiments administratifs, ▪ D'écoles, collèges, lycées, ▪ D'hôpitaux, de maternités, de crèches, de maisons de retraite ▪ De structures d'annonce, d'alerte et de secours ▪ D'équipement, installations diverses... 	<p>Identification par les services municipaux des bâtiments affectés</p> <p>Chiffrage par des experts de l'assurance ou professionnels du bâtiment.</p>
Réseaux (eau, électricité, télécom)	M€ et/ou enjeux	Réparation/reconstruction : <ul style="list-style-type: none"> ▪ des réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable ▪ des réseaux d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales) ▪ des réseaux électriques (EDF...) télécoms 	Estimation par le gestionnaire des réseaux en fonction des linéaires affectés
Ouvrages de protection	M€ et/ou enjeux	Réparation/reconstruction des ouvrages de protection (digues...)	Estimation par services techniques compétents.
Agricoles	M€ ou nombre de dossiers d'assurance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertes de fonds (matériels, récoltes, bétail) ▪ Infrastructures agricoles (voiries, fosses, drainages, équipements d'irrigation) ▪ Forêts 	Estimation chambre d'agriculture et DDT Complétée par estimation des assurances après avis des experts
Domaine de la pêche professionnelle	M€ ou nombre de dossiers d'assurance	Pertes matérielles et d'exploitation.	DDTM

Catégorie	Unités de mesure	Domage collecté	Estimation
Entreprises	M€ ou nombre de dossiers d'assurance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réparation/reconstruction immobilière, ▪ Réparation/rachat équipements ▪ Pertes stocks, exploitations 	Estimation Chambre de Commerce et d'Industrie sur la base de la déclaration des chefs d'entreprise, complétée par estimation des assurances après avis des experts.
Activités artisanales	M€ ou nombre de dossiers d'assurance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réparation/reconstruction immobilière ▪ Réparation/rachat équipements ▪ Pertes stocks, exploitations 	Estimation chambre des métiers, sur la base d'un recensement statistique des dommages aux artisans
Particuliers	M€ ou nombre de dossiers d'assurance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dommages aux biens assurés ▪ Dommages aux biens non assurés 	Estimation du nombre de bien affectés sur la base des déclarations aux assurances, et des coûts unitaires sur la base des avis d'experts.
Milieux naturels	M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remise en état et entretien des rivières et plages ▪ Evolution des sols ▪ Dommages à l'environnement 	Difficiles à chiffrer. Estimation DDT (en lien éventuel avec DREAL, DRAAF). Mais la valeur d'usage peut être différente de la valeur de reconstruction.

1.3.3 L'administration de la reconstruction

Tableau 1-5 : Les actions, acteurs et phases temporelles de l'administration de la reconstruction

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
Fonctionnement des acteurs et organismes en mode dégradé	<p>Les dégâts causés par une catastrophe peuvent rendre difficile le fonctionnement opérationnel de la réponse à la post catastrophe (rupture télécommunications, réseaux transports, infrastructures critiques endommagées...). Ces obstacles s'appliquent à tous les niveaux, non seulement aux actions des autorités publiques, mais aussi aux actions des particuliers et des acteurs économiques.</p> <p>Les Plans de Continuité d'Activité (PCA) permettent aux différents acteurs d'être prêts à faire face à une situation post catastrophe en mode dégradé. En France, un plan national de pandémie grippale a été adopté en 2009, qui préconise une démarche d'anticipation sur tout le territoire national (OCDE, 2010). Les normes ISO comprennent l'obligation d'une mise en place d'un PCA et ceci est obligatoire pour les opérateurs de services vitaux (fournisseurs : électricité, gaz, eau, transport...) sans lesquels la majorité des autres activités économiques ne peuvent pas fonctionner.</p> <p>La notion de « durcissement » des réseaux publics (électricité, télécommunications, routes, eau potable) est apparue, notamment depuis les inondations de 1999. L'idée est d'appliquer une méthode de « durcissement » à l'ensemble des points névralgiques permettant de traiter la crise sans interrompre totalement le service public. Un travail conduit entre 2003 et 2005 par Grelu (2005) propose un raisonnement logique reconductible qui pourrait être appliquée aux départements exposés aux risques.</p>	Tout acteur impliqué dans la gestion de la post catastrophe

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
<p>Organisation et coordination des pouvoirs publics (central, départemental, communal, 'guichet unique') et la définition des règles d'aide.</p>	<p>L'administration de la reconstruction comprend la définition des réponses institutionnelles et des modalités techniques et juridiques d'aides aux personnes et organismes sinistrés.</p> <p>Cette action, notamment en ce qui concerne la gestion financière, implique un grand nombre d'agents de l'Etat dépendant de divers ministères (ministères chargés : de la Sécurité civile, de l'Economie, du Budget, de l'Environnement, du Commerce, de l'Agriculture).</p> <p>Le dispositif d'aide et d'accompagnement de la reconstruction est défini au cas par cas au cours de réunions interministérielles, en cas de catastrophe d'une certaine ampleur. Ces derniers permettent la prise de décisions concrètes sur le financement de différentes actions de la reconstruction en fonction des besoins.</p> <p>Selon Vinet (2010) et Ledoux (2006) l'expérience montre que la formation d'une cellule interministérielle de reconstruction, placée auprès du préfet concerné, et dotée d'un fonctionnaire détaché qui assure la coordination de l'ensemble de la cellule, peut améliorer l'efficacité de la mission de la reconstruction (ex. Inondations 1999, 2002, 2003). Une telle cellule permet de veiller à l'efficacité des relations entre les ministères et leurs services déconcentrés ainsi que d'agir comme relais entre les collectivités locales, les institutions impliquées et les sinistrés.</p> <p>L'administration sous forme d'une cellule interministérielle permet aussi la mise en place d'un « guichet unique » : un interlocuteur unique pour les collectivités locales, les entreprises et les agriculteurs, en ce qui concerne la déposition des demandes d'aides. Cette organisation permet une indemnisation plus rapide, la cohérence du traitement administratif, la définition d'une doctrine locale (Ledoux, 2006).</p> <p>Il est à noter que le travail du GT n° 7 du CODIRPA se focalise sur l'organisation des pouvoirs publics dans le contexte d'un accident nucléaire (document de travail à consulter sur le site de l'ASN : www.asn.fr).</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En générale la définition des règles d'aide, résultant des réunions interministérielles, est précisée par des circulaires dont l'élaboration requiert souvent quelques semaines (Champon <i>et al.</i>, 2003). ▪ Parfois les circulaires sont trop précises, ne laissant pas au représentant local de l'Etat suffisamment de latitude d'appréciation (Champon <i>et al.</i>, 2003). 	<p>Structure interministérielle. Préfets, Conseil Régionaux, Conseils Généraux, Communes et EPCI</p>

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
Elaboration des projets de reconstruction	<p>L'élaboration des projets de reconstruction est fortement liée à l'octroi des subventions. Les deux actions ne peuvent pas être considérées indépendamment. La figure 4 démontre ce lien par le positionnement des instances décisionnelles.</p> <p>La planification de la reconstruction se fait empiriquement et donc dépend de l'expérience des acteurs des catastrophes précédentes. D'après Vinet (2010), il s'agit pour chaque institution et chaque acteur de la reconstruction d'édicter des règles et des procédures d'intervention propres. Du temps est nécessaire au positionnement interne des acteurs.</p> <p>l'expérience des inondations de 1999, 2002 et 2003 montre que la reconstruction est généralement pilotée par le préfet au niveau départemental et gérée par un comité de programmation et un comité technique. Les différents membres du comité technique préparent les dossiers en fonction de leur compétence et de leur disponibilité. Ensuite, le comité de programmation valide les dossiers en fonction des subventions accordées par les différents organismes financeurs (Vinet, 2010 et Ledoux, 2000 et 2006).</p> <p>Selon l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme, la reconstruction à l'identique est autorisée si le bâtiment est édifié régulièrement, détruit ou démoli depuis moins de 10 ans et nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire (PLU, PPR, R 111-2...).</p> <p>La délocalisation des biens sinistrés (à plus de la moitié de valeur et indemnisés au titre de la garantie CAT NAT) est possible à travers la procédure d'acquisition amiable au titre du FPRNM (cf. partie 3.6). La reconstruction de bâtiments sur place est possible dans le contexte d'une dérogation au PLU dans le PC, si la catastrophe est âgée de plus d'un an, pour imposer des prescriptions destinées à assurer la sécurité des biens et des personnes.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les administrations techniques sont surchargées et n'ont pas le temps de préparer les dossiers de programmation pour le compte des collectivités locales. Par ailleurs, il faut se rappeler du contexte actuel qui est une phase transitoire due à la réforme des services de l'Etat et de la montée en puissance des collectivités territoriales. ▪ Les artisans sont également débordés et n'ont pas le temps de faire des devis pour que les assurés puissent les présenter aux experts des assurances. 	<p>Les ministères et leurs services déconcentrés (notamment Ministère de l'Intérieur, et de l'Economie), le préfet, et les collectivités territoriales à tous les niveaux (régional, départemental, communal).</p>

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
Travaux à faire dans l'urgence	<p>Concernant la programmation d'une reconstruction d'urgence (ex. un pont important endommagé suite à une inondation), il existe des procédures administratives ad hoc : les autorisations administratives éventuelles (ex. nomenclature eau, DIG), la libération du foncier (procédures d'expropriation, acquisition à l'amiable...). Ces procédures administratives, nécessitent la désignation d'un conducteur d'opération et/ou d'un maître d'œuvre.</p> <p>le Code des marchés publics (CMP) prévoit qu'en cas d'urgence suite à une catastrophe, les délais des procédures d'appel d'offre peuvent être réduits pour les marchés passés au nom de l'Etat ou des collectivités locales. En outre, en cas d'urgence impérieuse, des procédures spécifiques peuvent être mise en œuvre selon les circonstances (marché négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence ou procédure à adopter selon seuils (Art. 28 et 35 du CMP)).</p> <p>Concernant la création d'ouvrages de protection par exemple sur les cours d'eau (digues), la procédure d'urgence (arrêté préfectoral de DIG sans enquête publique) ne permet pas de prendre possession des terrains d'assiette en cas d'emprise d'un ouvrage sur un terrain privé, seul l'accord amiable permet l'intervention en urgence (Requillart, 2011).</p>	La mairie et la préfecture
Gestion des bénévoles	<p>La période post-catastrophe s'avère souvent un moment de grande solidarité et d'entraide au niveau humain. Il est donc très important de bien planifier et encadrer l'aide apporté par des bénévoles.</p> <p>A cet égard, le rôle des associations de la sécurité civile est reconnu par la mission 'soutien des populations' du plan départemental ORSEC (DSC, 2009). Il s'agit pour les associations de la sécurité civile d'aider les autorités de police (le préfet et le maire) et leurs services à gérer l'action des bénévoles spontanés ainsi que de coordonner leurs actions avec les RCSC, en particulier pour l'aide à l'habilité (cf. Tableau 2, la partie « l'aide à l'habilité »).</p>	Les autorités de police (le préfet et le maire), associations de sécurité civile.
Gestion des dons	Comme pour la solidarité en termes de moyens humains, suite à une catastrophe, les dons en espèce ou en nature, affluent. La gestion de ces dons doit se faire rapidement et efficacement pour qu'ils soient distribués en adéquation avec les besoins. Il s'agit d'un exercice complexe qui repose sur une évaluation précise des besoins et sur un système de gestion adapté. (Verger, 2010)	Ministère de l'Intérieur, associations de sécurité civile et associations caritatives.

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
L'implication des parties prenantes au niveau local	<p>Il n'existe pas de dispositions particulières pour assurer l'implication des parties prenantes au niveau local (entreprises, agriculteurs, citoyens...) dans l'administration de la reconstruction. Toutefois, certains maires peuvent mettre en place des groupes de travail spécialisés sous l'autorité d'un élu. Les citoyens, n'ayant pas la possibilité de s'impliquer officiellement, peuvent se regrouper pour former des associations de sinistrés. Au travers de ce statut, ils tentent de se faire entendre et d'obtenir des réponses de la part des pouvoirs publics. Par ailleurs, ces structures peuvent aussi faciliter l'entraide. Egalement, les autres acteurs locaux peuvent se regrouper en structures officielles (association des maires, des agriculteurs, des entreprises) essentiellement pour renforcer la communication avec les pouvoirs publics mais aussi entre eux-mêmes.</p> <p>Après la tempête Xynthia, dans chacune des communes touchées, une association de sinistrés s'est formée.</p> <p>Il est à noter que le travail du GT n° 7 du CODIRPA se focalise sur l'organisation des pouvoirs publics et l'implication des parties prenantes dans le contexte d'un accident nucléaire (document de travail à consulter sur le site de l'ASN : www.asn.fr).</p>	<p>Les associations des sinistrés, des agriculteurs, des entreprises, de maires.</p>
La prise en compte du sinistre dans la politique de la prévention	<p>La période de la reconstruction est le moment privilégié pour tirer les leçons du sinistre. A ce propos, il peut être opportun ou nécessaire, de procéder à la révision de la politique de la reconstruction (reconstruction à l'identique ou non, possibilité à saisir d'un développement économique et des mesures de prévention) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la révision des cartes d'aléas (telles que : les AZI, CLPA...). ▪ la révision des PPR (ex. nouvelle délimitation d'un couloir d'avalanche, zone inondable...) ce qui peut amener à la révision des documents d'urbanisme (ex. une zone précédemment constructible devient non-constructible), ▪ délimitation des zones d'expropriation, ▪ actualisation du PCS, ▪ pose, si nécessaire, de nouveaux repères de crues ▪ etc.... 	<p>L'Etat (préfets et DDT) et les maires. Aide technique fourni par les experts (ex RTM, bureau d'études).</p>

L'administration de la reconstruction :	Description	Acteur(s) principaux
La reconstruction des ouvrages de protection	<p>Quand la survenance d'une catastrophe occasionne des dégâts à un ouvrage de protection, il est nécessaire de réévaluer l'alea et la vulnérabilité aval. Cet examen doit permettre de proposer une politique adaptée de prévention.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La survenance d'une catastrophe met souvent en lumière les défaillances des ouvrages de protection existants et la nécessité de maintenance, voir de renforcement, est souvent reconnue seulement après la catastrophe. ▪ La question de la propriété et donc de la responsabilité de ces ouvrages est souvent source de problèmes pour la gestion de la reconstruction. Par exemple, de par leur statut juridique, ces ouvrages (notamment les digues) ne sont pas forcément intégrés au domaine privé d'une collectivité publique ou d'une association syndicale ou ne disposent pas même parfois de gestionnaire connu... 	L'Etat (services techniques : DDT, RTM...), mairie, syndicats.
L'information et la communication	<p>La nécessité d'une communication efficace entre acteurs est primordiale. Il s'agit d'assurer la transparence sur les causes et les effets de la catastrophe ainsi que de témoigner de l'efficacité du soutien des populations. L'information est importante pour la reconnaissance collective des préjudices subis par la population. La gestion de l'information se fait souvent dans des conditions difficiles (pression médiatique, rumeurs, messages contradictoires et pertes de crédibilité).</p> <p>En général, la cellule de communication de la préfecture est chargée de la diffusion de l'information et des mesures à prendre, avec le concours des maires concernés.</p> <p>Ledoux (2006) décrit l'information selon deux axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les dispositifs d'aide mis en place et les modalités d'accès à ces aides (visant ainsi à informer les personnes et organismes sinistrés). Il s'agit de l'information sur la nature des aides, sur les critères d'accès et les modalités de constitution des dossiers de demande. Tous les supports d'information peuvent être utilisés pour assurer la diffusion efficace de l'information (courrier, internet, presse, affichage, permanences en mairie, réunions ...). ▪ L'état d'avancement des travaux de reconstruction (vise en priorité les maires et les riverains). Les différents acteurs utilisent des supports habituels (bulletins et lettre d'info) pour communiquer les informations. 	Les mairies et autres collectivités territoriales... et les services de l'Etat (DDT, préfets).

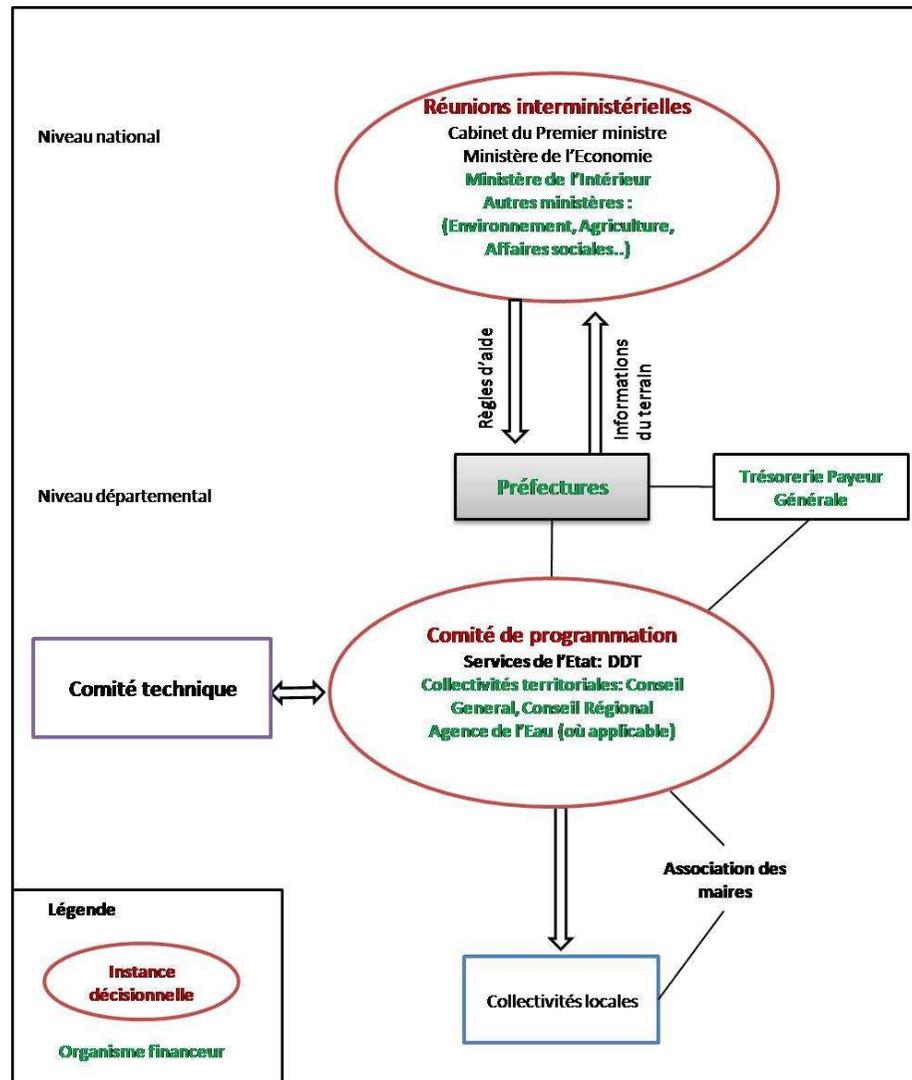


Figure 1- 4 : Le dispositif administratif de la reconstruction (selon le modèle instauré par les crues de 1999, 2002 et 2003 (d'après Vinet, 2010))

1.3.4 La reconstruction physique

Tableau 1-6 : Les actions, acteurs et phases temporelles de la reconstruction physique

La reconstruction physique :	Description	Acteur(s) principaux
Nettoyage, réparation, démolition.	Lorsque les preuves nécessaires pour valider la déclaration des dégâts sont collectés (avis d'experts, photos etc.), le nettoyage, les réparations et la démolition peuvent commencer.	Les riverains, associations caritatives, services techniques des mairies, entreprises spécialisées mandatées par les assurances, ONG (Croix Rouge)
Gestion des déchets	<p>Par déchets post-catastrophe sont entendus tous les matériaux, qui à la suite d'une catastrophe sont inutilisables et susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, la santé humaine, la salubrité publique (Robin des Bois, 2010).</p> <p>La gestion des déchets générés par une catastrophe est une tâche considérable, impliquant un grand nombre d'acteurs locaux. Avant leur ramassage, l'inspection de certains déchets par les assureurs est nécessaire pour qu'ils puissent constater l'ampleur des dégâts. Les déchets sont transportés par les services de collecte qui les amènent jusqu'à leur lieu d'élimination (incinérateur, décharge, point de recyclage...).</p> <p>Un groupe de travail, instauré auprès du ministère chargé de l'écologie, le Groupe d'Expertise et d'Intervention DEchets post-catastrophe (GEIDE) a publié un rapport sur la gestion des déchets post catastrophe (Robin des bois, 2007). Le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, en application en partie de la loi du « Grenelle 2 » a instauré l'obligation de planifier la gestion des déchets suite à une catastrophe naturelle.</p> <p>Il est à noter que le travail du GT n° 6 du CODIRPA se focalise sur la gestion des déchets dans le contexte d'un accident nucléaire (document de travail à consulter sur le site de l'ASN : www.asn.fr).</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La gestion des déchets dans le contexte post-catastrophe est peu traitée dans les PCS ou les PCA. ▪ Contrairement à la gestion des déchets en temps ordinaire, les déchets post catastrophe passent à travers les filets statistiques et réglementaires étant généralement considérés comme « un magma uniforme et diffus » (Bonnemains, 2010). ▪ Il n'y a pas d'évaluation des impacts sur l'environnement ou de bilan quantitatif ou sanitaire sur les déchets. 	Services techniques des mairies, associations caritatives, sociétés de collecte de déchets, entreprises spécialisées mandatées par les assurances.

La reconstruction physique :	Description	Acteur(s) principaux
mobilisation des différents acteurs et services (artisans, maitres d'œuvre).	<p>A partir du moment où les dommages sont quantifiés et les subventions accordés, la reconstruction physique peut démarrer. Ceci suppose que les entreprises et artisans compétents pour achever les travaux sont disponibles. Il peut y avoir le besoin de faire appel aux ressources existant dans les zones limitrophes (entreprises privés et des maitres d'œuvre qualifiés).</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La mobilisation des acteurs est une tâche énorme et complexe, les moyens humains sont fréquemment insuffisant (pénurie de maitres d'œuvre qualifiés, d'entreprises et d'artisans). Ainsi que les moyens matériels (matériaux, structures disponibles) ▪ Méconnaissance des règles administratives préalables aux reconstructions ou liées à celles-ci (urbanisme, dispositions constructives... etc.) 	<p>les maitres d'œuvres, entreprises et artisans de construction.</p>
Suivi de la reconstruction	<p>Un suivi efficace de la reconstruction requiert l'identification des indicateurs ainsi que toute une logistique de gestion adaptée (méthode de recueil, agrégation et partage des données). Un suivi correct permet d'estimer l'efficacité de la reconstruction (vitesse de reconstruction, les financements mis en œuvres, l'intégration d'une politique de prévention) permettant ainsi de tirer les leçons pour l'avenir.</p> <p>Il s'agit d'un exercice complexe qui repose sur une évaluation précise des besoins et sur un système de gestion adapté.</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En France, le suivi de la reconstruction n'est pas aujourd'hui systématique et il n'existe pas de méthodologie reconnu de recensement, agrégation et analyse des données. ▪ Il existe le problème de communication entre les différents acteurs en termes d'agrégation, de transmission et de compatibilité des données. ▪ Concernant les crédits budgétaires, la comptabilité publique ne permet pas d'agréger facilement les informations correspondantes aux paiements effectués selon les différents fonds d'intervention. ▪ En ce qui concerne les assurances, aucun bilan n'est communiqué à l'issue des indemnisations effectué en application d'un arrêté Cat Nat, à l'exception de quelques catastrophes d'ampleur nationale. 	<p>Les acteurs impliqués dans la reconstruction notamment les maitres d'ouvrages</p>

1.3.5 Le retour d'expérience

Tableau 1-7 : Les actions, acteurs et phases temporelles du retour d'expérience

Le retour d'expérience	Description	Acteur(s) principaux
Le REX opérationnel	<p>Il s'agit d'un « débriefing » local (niveau communal ou départemental) assisté notamment par les acteurs impliqués directement dans la gestion de la crise dans le cadre d'un plan opérationnel spécifique (ex. PCS, POI, PPI...)</p> <p>Le DSC organise des REX selon une procédure conformément à l'organisation du plan ORSEC selon les différents niveaux d'intervention (départemental, zonal, national).</p>	Tous acteurs impliqués dans la réponse opérationnelle.
Le REX technique	<p>Suite à une catastrophe de grand ampleur, le REX sur les aspects techniques, est initié au niveau national par le Ministère chargé de l'environnement, et achevé par une mission spécifique placée auprès du Conseil General de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).</p> <p>Au niveau local, les services techniques de l'Etat avec l'appui de services spécialisés (ex. pour les risques naturels, les RTM en montagne) établissent un dossier de constat et d'analyse (avec photos, reports cartographiques...) qui peuvent mener à des recommandations par rapport à la politique locale de prévention (adaptation zonage, politique de suivi et d'entretien des ouvrages, travaux de réduction de la vulnérabilité...)</p> <p>Difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En France, le suivi de la reconstruction n'est pas aujourd'hui systématique et il n'existe pas de méthodologie reconnue de recensement, agrégation et analyse des données. 	Missions du CGEDD, services techniques de l'Etat.
Le REX renouvelé	<p>Actuellement, la pratique du REX renouvelé sur un événement sur le long terme n'existe pas.</p> <p>Il permettrait l'établissement d'un bilan de la gestion des risques majeurs en France (aspects financiers, techniques, sociaux, environnementaux...). Plus particulièrement, un REX sur le long terme permettrait :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Une évaluation du dispositif de la gestion post-catastrophe (notamment les aspects ignorés dans les REX actuels tels que l'organisation et l'évaluation de la reconstruction). 2) Le suivi et l'évaluation des mesures mis en place. 	--

1.3.6 La gestion financière

La gestion financière de la post catastrophe relève principalement des pouvoirs publics et mobilise l'intervention de nombreux ministères (ministères chargés de la Sécurité civile, de l'Economie, du Budget, de l'Environnement, du Commerce, de l'Agriculture, de la Santé) mais aussi les collectivités territoriales (Régions, Départements et communes et leurs groupements) ainsi que les établissements publics (agence de l'eau etc.) et enfin les opérateurs privés. Au niveau départemental, le préfet est l'acteur central qui travaille en liaison avec les instances de coordination des aides financières qui se mettent en place. Le maire, quant à lui, doit aider ses administrés à retrouver un équilibre financier en s'adressant au préfet et aux instances de coordination des aides. La mairie (ou l'EPCI) se révèle en général le lieu le plus approprié pour la concertation locale entre tous les acteurs en vue du retour à la normale avec une indemnisation à la hauteur des dégâts (Pondaven, 2010).

Pour ce qui relève du soutien des populations, le coût est pris en charge par la commune. En réalité, dans certaines circonstances et surtout quand les coûts de soutien s'avèrent importants et dépassent les moyens de la commune, la charge financière peut être partagée entre différents acteurs, notamment l'Etat mais aussi d'autres collectivités et certains opérateurs. La publication de la DSC (2009) précise que « *au-delà d'un cadre juridique exhaustif, ce règlement financier repose, dans de nombreux cas, sur un accord amiable entre les parties, avant tout motivé par l'équité et la solidarité face aux épreuves endurées par la population, et aux besoins arbitrés par le préfet* ».

La remise en état (la reconstruction physique) d'un territoire sinistré suite à une catastrophe est fortement dépendante des interventions financières. En France, la gestion financière de la post catastrophe est basé, dans un premier temps, sur l'indemnisation des sinistrés, relevant d'une série de dispositifs assurantiels. Par contre, lorsque les régimes d'assurance atteignent leurs limites, d'autres mécanismes d'indemnisation, basés notamment sur l'intervention des fonds publics, sont mobilisés.

La gestion financière de la post catastrophe peut être déclinée en cinq parties distinctes :

- L'indemnisation par voie d'un système assurantiel privé (contrats d'assurances, facultatives ou obligatoires, entre particuliers et compagnies d'assurance),
- L'indemnisation par voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat (ex. CAT NAT...),
- L'indemnisation des dommages aux biens communaux, non couverts par les systèmes assurantiels,
- Les aides ponctuelles,
- Des aides au niveau local.

Les aides au niveau international (dont européen) sont abordés dans la deuxième partie de ce rapport « La gestion de la post-catastrophe : approche comparative à l'échelle internationale ».

Les dispositifs d'indemnisation, qui sont décrit dans ce chapitre, peuvent être attribués à une ou plusieurs catégories de sinistré (particuliers, entreprises, collectivités locales, agriculteurs). Pour faciliter la lecture, chacun des dispositifs d'indemnisation est décrit selon la même série de titres (textes réglementaires principaux, objectifs, financement du fonds, l'application de la garantie,

bénéficiaire du fonds, perspectives) et sont consultables dans les annexes 1-A, 1-B et 1-C. Par ailleurs, le Tableau 8 fournit une synthèse des différents dispositifs et leurs caractéristiques essentielles.

Il convient de noter que dans ce chapitre, les dispositifs décrits sont essentiellement destinés à indemniser les dommages causés par les catastrophes naturelles. Pour les risques technologiques, contrairement aux risques naturels, l'origine en est identifiable. L'indemnisation des dommages causés par une catastrophe technologique est donc régie par une logique assurantielle et juridique distincte. Les exploitants des sites générateurs des risques technologiques établissent des contrats d'assurance particuliers. Pour les dommages causés aux tiers, des garanties « Responsabilité civiles atteinte à l'environnement » existent et même si elles ne sont pas obligatoires, le marché se développe d'année en année. Depuis la loi de 2003, qui a d'ailleurs instauré le dispositif de l'indemnisation « CAT TECH », l'Etat prévoit d'inciter l'industriel à garantir ses risques soit par un contrat d'assurances, soit par ses propres réserves. Ainsi, l'exploitant devrait prévoir une évaluation des dommages matériels potentiels en cas d'accident industriel. Certaines compagnies d'assurance ont regroupé leurs compétences et leurs capacités d'assurance au sein du pool ASSURPOL (FFSA, 2010).

Compte tenu de la gravité potentielle d'un accident nucléaire, les conséquences d'un tel accident ne sont pas assurables de manière classique. L'indemnisation est régie par les stipulations de la convention relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris, 1960 et Convention de Bruxelles, 1963). La garantie, augmentée depuis l'accident de Fukushima au Japon en mars 2011, instaure la responsabilité de l'exploitant tout en limitant sa responsabilité financière à 700 millions d'euros. Au delà de ce montant, l'Etat prend le relais jusqu'à 1200 millions d'euros. Ensuite l'ensemble des 14 Etats européens (qui ont signé les conventions) prend solidairement le relais jusqu'à 1500 million d'euros. Ainsi, la part relevant des exploitants est assurée au sein d'un pool de co-réassurance, Assuratome. Il est à noter que le travail du GT n° 5 du CODIRPA se focalise sur l'indemnisation des dommages d'un accident nucléaire (document de travail à consulter sur le site de l'ASN : www.asn.fr).

1.3.6.1 L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel privé

En général, les particuliers contractent une assurance pour se protéger financièrement contre des dommages occasionnés aux biens de valeur : notamment les logements et les véhicules. Les contrats d'assurance du marché (garantis par une réassurance privée) couvrent les dommages causés par certains événements climatiques : la tempête, la grêle, le poids de la neige. Cependant les dommages occasionnés par les autres phénomènes naturels exceptionnels (glissements de terrains, avalanche, inondations, submersions marines...) ne sont pas couverts par ces contrats. C'est ainsi que les besoins d'indemnisation dans le cas des catastrophes naturelles a été reconnu par la loi de 1982.

Pour les filières agricole et forestière, pour cause de non rentabilité, les assureurs n'arrivent pas à proposer des garanties suffisamment étendues. Finalement, c'est l'Etat qui intervient soit directement par la création de fonds, soit indirectement en tant que réassureur en dernier ressort, soit encore en participant au financement des primes versées par les sociétaires.

1.3.6.2 L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat

L'encadrement par l'Etat des dispositifs d'indemnisation se fait sous différentes formes : l'Etat peut agir comme réassureur en dernier ressort (ex. CAT NAT) ou il peut s'agir d'une assurance de marché avec une aide de l'Etat (ex. FNGCA).

Les dispositifs d'indemnisation par la voie d'un système assurantiel et encadré par l'Etat sont décrits en détail dans l'annexe 1-A :

- L'indemnisation au titre d'une « catastrophe naturel » (CAT NAT)
- L'indemnisation au titre d'une « catastrophe technologique » (CAT TECH)
- Les Fonds nationaux de garantie des calamités agricoles (FNGCA) - financement par des primes additionnelles des agriculteurs avec un apport complémentaire assuré par l'Etat (ministère en charge de l'Agriculture).
- L'indemnisation de l'acquisition des biens sinistrés par une catastrophe naturelle (financé par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM), lui-même alimenté par prélèvement sur la surprime d'assurance CAT NAT)
- L'indemnisation des dommages d'origines minières au titre du Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de Dommages (FGAO).

1.3.6.3 L'indemnisation des dommages aux biens communaux non couverts par les systèmes assurantiers

Les biens des collectivités, qui sont garantis par une assurance de dommages, seront couverts par les divers dispositifs d'assurance (CAT NAT, FNGCA etc.). Par contre, certains biens non assurables (ex. routes, réseaux d'eau...) ne seront pas garantis par les systèmes assurantiers. Donc, lorsque la capacité financière d'une commune sinistrée, est insuffisante pour faire face aux coûts des réparations des dommages non assurés, un soutien extérieur peut être obtenu, notamment de l'Etat ou d'autres collectivités territoriales.

Il est à noter que en réalité, bien souvent, il y a un redéploiement général des aides 'élastiques' de l'Etat, de la Région et des Départements, vus les collectivités sinistrés. Cela leur permet d'obtenir des taux de financement élevés, dérogatoires par rapport aux règles normales, pour réaliser des travaux de prévention simultanément (jusque là différés), à la réparation des infrastructures détruites.

Il existe trois régimes principales permettant à l'Etat de venir en aide aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles (accédant à une réparation à l'identique) :

- Le fonds de subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques,
- Le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales,
- Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU).

Ces dispositifs d'indemnisation sont décrits en détail dans l'annexe 1-B.

1.3.6.4 Les divers aides ponctuelles

Suite à une catastrophe, diverses aides ponctuelles qui ne sont pas uniquement consacrées aux situations post-catastrophes peuvent être mise en œuvre. Certains dispositifs s'adaptent spécifiquement à des catégories de sinistrés, tel que les exploitants agricoles et les entreprises.

D'autres aides ponctuelles, dont tout type de sinistré peut en bénéficier, se présentent sous la forme d'aménagements fiscaux et de charges sociales, permettant de dégager un apport financière qui se substitue au revenu perdu du fait des dommages.

C'est suite à une analyse particulière, que l'Etat et/ou les collectivités territoriales peuvent accorder des aides qui seront dimensionnées en fonction du degré de gravité de la situation, le dispositif n'étant donc jamais identique d'un événement à une autre. L'objectif des ces aides est donc de faciliter la reconstruction tout en améliorant les mesures de prévention et protection (ex. en accordant des aides à l'implantation des activités professionnelles hors zones de danger).

Ces aides peuvent relever de différents niveaux d'autorité (communal, départemental ou régional). Certains dispositifs d'aides peuvent être spécifiques à certains territoires. A titre d'exemple deux dispositifs ont été créés dans la région Rhône-Alpes (le fonds de secours et d'indemnisation des entreprises sinistrées (créé 2006) administré par la Région, et le fonds risques et érosions exceptionnels du Conseil General de la Savoie) ils sont décrit dans la partie 3.6.5.

Le maire joue un rôle très important concernant ces aides financières ponctuelles. L'attestation de la commune du degré de gravité de la catastrophe affectant des biens communaux et professionnels est un élément décisif des dossiers de demande d'aides ponctuelles. Suite à la catastrophe, il convient pour le sinistré de se renseigner auprès de la mairie pour connaître l'existence et les conditions de ces aides.

A. Pour les exploitants agricoles

Les aides en faveur des exploitants agricoles se mobilisent en général lorsque l'application du régime d'indemnisation au titre des calamités agricoles ne suffit pas. Ces aides tels que le Fonds d'allégement des charges (FAC) et la procédure concernant les agriculteurs en difficultés financières (AGRIDIFF), consistent à prendre en charge tout ou partie des frais financiers bancaires portant sur des prêts à long et moyen terme. Si ces aides s'adressent en priorité aux exploitants agricoles en difficulté il faut néanmoins que les créanciers aient confiance dans la possibilité de redressement de l'exploitation pour que la prise en charge soit accordée. Le Direction Départementale des Territoires travaille en lien avec la chambre d'agriculture et les créanciers pour traiter les dossiers de demande d'aide aux agriculteurs.

B. Pour les entreprises

Pour les entreprises en particulier, il existe le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), décrit dans l'annexe 1-C. Concernant les entreprises et notamment les petits et moyennes entreprises (PME), l'expérience montre que divers dispositifs d'aide peuvent être mis en œuvre, mais encore une fois, de façon *ad hoc* et en fonction des circonstances. Par exemple lors des graves inondations en 2001 dans la Somme, la relocalisation de nombreuses entreprises sinistrées a été accordée sur le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. La commission des chefs de services financiers et des organismes de sécurité sociale (CCSF) peut faciliter le retour à l'équilibre financier des PME affectées par une catastrophe en autorisant des plans d'étalement des dettes contractées auprès de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale. Pareillement, le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), présidé par le préfet, a pour mission d'aider les entreprises (< 400 salariés) à trouver une solution aux problèmes d'ordre structurel. La localisation d'une entreprise dans une

zone à risques peut par exemple constituer un problème structurel. Pour les entreprises plus conséquentes (> 400 salariés), les dossiers sont traités au niveau national par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Le CODEFI est composé des représentants des services déconcentrés de l'Etat (dans les domaines économiques et financiers) ainsi que de l'URSSAF et de la Banque de France. Le CODEFI devient ainsi l'interlocuteur unique des chefs d'entreprise qui le sollicitent. Après un avis du CODEFI, le préfet dispose de moyens financiers déconcentrés pour faciliter le retour à l'équilibre des entreprises affectés par une catastrophe. Par exemple, il peut solliciter des prêts provenant du Fonds de développement économique et social (FDES).

C. Les aménagements fiscaux

Concernant les aménagements fiscaux possibles à la suite des catastrophes, il s'agit notamment des dégrèvements dans le paiement des taxes (ex. taxe foncière et taxe d'habitation) et d'autres obligations financières. Par exemple, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui a pour objet la compensation par l'Etat aux collectivités locales, de la TVA acquittée sur leurs investissements. Par ailleurs, une certaine tolérance est accordée aux retards dans les déclarations d'impôts ou de délais de paiement et de remise gracieuse de majorations ou des pénalités de retards générés par les particuliers ou les entreprises.

1.3.6.5 D'autres sources d'indemnisation à un niveau local

Il est à noter que pratiquement la plupart des Régions et Départements mobilisent des fonds, notamment à destination des communes suite à la déclaration d'un arrêté CAT NAT. En général, il s'agit soit d'un déblocage préférentiel d'enveloppes vers les communes les plus concernées, soit par vote d'enveloppes spécifiques. Par ailleurs, il existe des dispositifs spécifiques, plus officiels, dont deux exemples, pour la région Rhône Alpes, sont cités ci-dessous.

Par la délibération n°06.08.887, la Région Rhône-Alpes a décidé en 2006, de mettre en place une politique de gestion des risques alliant prévention et solidarité notamment par l'intervention post-catastrophe dans un principe de solidarité territoriale. Le dispositif d'aide constitue un fond de secours, abondé à parité par la Région et les Conseil Généraux de ce territoire, en matière d'aides exceptionnelles aux entreprises sinistrées à la suite de catastrophes naturelles reconnues. Le montant d'aide attribué fait l'objet d'une décision d'aide exceptionnelle au cas par cas. Les entreprises pouvant bénéficier de ces aides comprennent : les PME industrielles, commerciales et artisanales et de services inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers, régulièrement assurées et situées dans une commune reconnue en situation de catastrophe naturelle (CAT NAT).

En Savoie, il existe le fonds risques et érosions exceptionnels (FREE), une aide départementale pour les travaux communaux, a caractère d'exception et d'urgents, engendrés par certains phénomènes d'érosions exceptionnels ou risques liés aux aléas climatiques avérés et datés (chute de rochers, glissements de terrains, éboulements, coulées de boues, débordements torrentiels, inondations...).

Tableau 1-8 : Principaux dispositifs d'indemnisation suite aux catastrophes

	Entités concernées	Catastrophes couvertes	Biens couverts	Principe de financement	Textes réglementaires
Assurance standard (dommages aux biens)	La nation (métropole et outre-mer)	Grêle, tempête, neige, gel et autres risques spécifiques au type de contrat (ex. mortalité du bétail pour les agriculteurs)	Les différents types des biens des assurés (ex. véhicules des particuliers, bétail des agriculteurs, stocks des entreprises...)	Assurance souscrite par les assurés	-
Indemnisation CAT NAT	La nation (métropole et outre-mer)	« les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ». L'état de catastrophe naturel doit être constaté par un arrêté interministériel.	Biens faisant l'objet d'une garantie dans le cadre de contrats d'assurance "dommages aux biens". Par exemple : - Les habitations et leur contenu ; - Les installations commerciales et industrielles et leur contenu ; - Les bâtiments appartenant à une collectivité locale et leur contenu ; - Les bâtiments agricoles ainsi que les récoltes, machines, animaux se trouvant à l'intérieur de ces bâtiments.	Solidarité nationale	Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles : Art. L.125-1 à L.125-6 du CA et Art. L125-2 du CE
Indemnisation CAT TECH	La nation	Une catastrophe relevant d'une ICPE, le transport ou stockage souterrains de matières dangereuses et quand elle a rendu inhabitable plus de 500 logements.	Biens faisant l'objet d'une garantie dans le cadre de contrats d'assurance "dommages aux biens" mais aussi toute personne dont l'habitation principale a subi des dommages immobiliers causés par une CAT TECH.	Solidarité nationale	Loi n°2003 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages : • Décret d'application n° 2005-1466 du 28 novembre 2005 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le code des assurances.

	Entités concernées	Catastrophes couvertes	Biens couverts	Principe de financement	Textes réglementaires
Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)	Exploitants agricoles	Tous, sauf celles couvertes par les autres garanties	Toutes cultures sur pied, bétail en plein-air	Solidarité mixte (exploitants et Etat)	Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 modifiée organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles. <ul style="list-style-type: none"> Articles L.361-1 et suivants et R.361-1 du Code rural
Fonds Barnier (FPRNM)	Habitants ou professionnel	Les événements ayant le statut « CAT NAT »	Les bien à usage d’habitations ou utilisés à des fins professionnelles (employant < 20 salariés) et lorsque le coût des dommages s’élève à plus de la moitié de la valeur des constructions.	Solidarité nationale (dérive du dispositif CAT NAT)	Loi n°2003 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages <ul style="list-style-type: none"> Extension, sous certaines conditions, de la contribution du fonds FPRNM à l’acquisition amiable de biens d’habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d’une catastrophe naturelle ainsi que de leurs terrains d’assiette. Art. L. 561-3 du CE
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles.	Collectivités locales	La réparation de dégâts causés sur les biens non assurables, pour un montant compris entre 150 000 euros et 4 millions d’euros.	En cas de survenance d’événements climatiques ou géologiques suscitant des dégâts majeurs, affectant plusieurs collectivités ou d’une intensité très élevée, pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur les biens non assurables de ces collectivités locales.	Subventions budgétaires, du programme 122	L’article 110 de la loi de finances initiale pour 2008 a modifié le code général des collectivités territoriales afin de procéder à la création du fonds. Programme 122 : «Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

	Entités concernées	Catastrophes couvertes	Biens couverts	Principe de financement	Textes réglementaires
Calamités publiques	Collectivités locales	Evénement ayant le statut « CAT NAT » et d'un caractère exceptionnel (événements d'ampleur nationale)	En pratique les travaux éligibles concernent le plus souvent : la voirie communale et départementale, les réseaux d'assainissement et d'eau potable, les ponts et ouvrages d'art, les stations d'épuration et de relevage des eaux et la reconstitution des parcs, jardins et espaces boisés.	Mise en œuvre ambitieuse de la solidarité nationale	lois de finances rectificatives (LFR) ou par décret d'avance. L'attribution de ces aides suit une décision interministérielle qui est notifié par une circulaire.
Fonds de solidarité en faveur des collectivités (FSCT)	Collectivités locales	Evénement ayant le statut « CAT NAT ». Catastrophes climatiques ou géologiques graves.	Les infrastructures routières et les ouvrages d'art, les biens annexes à la voirie, les digues, les réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau, les stations d'épuration et de relevage des eaux, la restauration urgente des capacités d'écoulement des cours d'eau.	Financé par les collectivités locales	Loi de finances pour 2008 <ul style="list-style-type: none"> • Article 110 de la loi de finances pour 2008 • Circulaire du 24 septembre 2008 relative à l'application du décret n°2008-843 du 25 août 2008 relatif au FSCT • Articles L.1613-6 et R.1613-3/6 du code général des collectivités territoriales (CGCT)
Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)	Collectivités locales	Lorsque la catastrophe a rendu les habitations dangereuses ou insalubres.	Les logements occupés par des personnes autres que propriétaires (hôtels, maisons de retraites..).	Financé par l'Etat (Ministère de l'Intérieur)	Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (article 39) et Loi de finances pour 2011 <ul style="list-style-type: none"> • Circulaires du 2 juin 2006 et du 22 juin 2007 • Articles L.2335-15 et suivants du CGCT

	Entités concernées	Catastrophes couvertes	Biens couverts	Principe de financement	Textes réglementaires
Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	Entreprises, du commerce, de l'artisanat et des services.	Une catastrophe exceptionnelle ayant bouleversé le tissu d'entreprises locales.	Les opérations nécessaires pour maintenir l'activité des assister les entreprises (chiffre d'affaire < 1 M€ HT) afin de préserver ou développer un tissu d'entreprise de proximité.	Financé par l'Etat (Ministère chargé de la Commerce)	<ul style="list-style-type: none"> • Circulaire du 22 juin 2009 relative au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. • Décret no 2008-1475 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L. 750-1-1 du Code de commerce et son arrêté d'application du 30 décembre 2008
Aménagements fiscaux	La nation	Toute type de catastrophe surtout quand la couverture des autres garanties ne suffisent pas	Il s'agit notamment des dégrèvements dans le paiement des taxes (ex. taxe foncière et taxe d'habitation) et d'autres obligations financières.	Financé par l'Etat	

1.4 Approche de la gestion post catastrophe en France

La gestion de la post catastrophe, inextricablement liée à la gestion globale des risques majeurs, est un vrai défi car elle exige des gestionnaires, de la coordination et de la cohérence dans un domaine très complexe. Cette complexité se retrouve sur tous les plans : étude des phénomènes, outils réglementaires, management des acteurs, différents échelons territoriaux, différentes temporalités, couplés à la juxtaposition des différents enjeux sociaux, économiques et politiques.

En France, la gestion des risques (prévention et gestion de crise) a fortement évolué pendant les trente dernières années. La gestion de la phase post catastrophe, quant à elle est restée relativement peu étudiée. De ce fait, cette problématique est peu traitée dans les domaines tels que la réglementation, les outils de planification, l'organisation administrative, les rapports des missions d'expertise sur les événements (REX)... Les quelques auteurs qui ont abordé ce thème sont d'accord pour dire que trop peu de réflexions ont été menées pour planifier une reconstruction harmonieuse permettant le développement de dynamiques économiques et sociales nouvelles (Bourrelier, 2000 ; Ledoux, 2006 ; Vinet, 2010 ; de Vanssay, 2010).

Le chapitre précédant a présenté six composantes distinctes au sein de la phase post-catastrophe : le *soutien des populations*, *l'évaluation et la déclaration des dommages*, *l'administration de la reconstruction*, la *reconstruction physique*, le *retour d'expérience* et la *gestion financière*. Bien que décrits comme des domaines distincts, il s'agit en réalité de composantes qui sont liées, qui se chevauchent et qui s'étalent sur des temporalités qui leur sont propres. Face à la complexité du sujet, ce chapitre tente de fournir une vue élargie des problématiques qui se croisent. Nous allons donc focaliser plus spécialement sur trois thèmes qui reviennent systématiquement chez les auteurs lors de l'analyse de la gestion post catastrophe : *l'indemnisation*, le *retour d'expérience* et la *reconstruction*.

Ces trois thèmes peuvent être considérés comme des piliers de la gestion de la post catastrophe, et les clés d'une gestion réussie. D'abord, l'indemnisation (un des dispositifs le plus ancien et original de la gestion des risques naturels en France qui est d'ailleurs en projet de réforme) suite à une catastrophe, déterminera non seulement les modalités de la reconstruction mais aussi la façon dont le risque est perçu et par suite, l'efficacité de la politique de la prévention. D'autre part, le retour d'expérience, une pratique primordiale, permet (lorsque elle est correctement menée) d'identifier les lacunes dans la gestion, de les rectifier et donc, au bout du compte, de renforcer la résilience de la société. Il s'agit en quelque sorte, de fermer la boucle de gestion des risques et d'instaurer une logique d'amélioration continue. Enfin, la reconstruction, phase d'action concrète sur le territoire sinistré, plus ou moins planifiée, est le résultat réel d'une politique d'aménagement plus ou moins durable.

La description suivante des trois thèmes se fait de manière séparée alors que, comme déjà dit, il s'agit d'éléments de la gestion des risques fortement liés et entremêlés. Cette vue élargie des problématiques est forcément une simplification de la réalité. Des analyses plus détaillées seront nécessaire pour aborder par exemple, les difficultés évoquées dans les tableaux du chapitre 3.

1.4.1 L'indemnisation

Lorsque les sinistrés se retrouvent confrontés à la lourde tâche de la réparation et de la reconstruction de leurs biens endommagés, la démarche prioritaire est de rechercher l'indemnisation. C'est un aspect très important de la gestion des risques car la facilité d'obtenir l'indemnisation va influencer la façon dont la population percevra le risque et ce faisant, déterminera son implication dans la prévention. Les divers dispositifs d'indemnisation ont été décrits dans la partie 3.6.

Les dispositifs assurantiels constituent la clé de voute du système français. C'est un des pays au monde où les acteurs privés ont le plus grand accès à des moyens d'assurance pour les dommages causés par les catastrophes naturelles (AFPCN, 2007). De par son rôle central, son originalité et son ancienneté, le régime d'indemnisation CAT NAT fait l'objet de nombreuses analyses. Quant au régime CAT TECH, il n'y a pas eu encore l'occasion d'être testé depuis son instauration par la loi du 30 juillet 2003.

L'indemnisation CAT NAT est un régime original qui repose sur le principe de solidarité nationale en garantissant une indemnisation de toutes les personnes ayant une assurance dommages. Aujourd'hui le régime est globalement bien perçu par les parties intéressées (particuliers, assureurs, élus, Etat) (Dumas *et al.*, 2010). Toutefois, cette perception repose sur une vision de court-terme ne favorisant pas d'améliorations des standards existants avant la catastrophe. De fait, si toutes les parties prenantes s'y retrouvent financièrement (au moins à court terme), les logiques de prévention et de développement de la résilience aux risques, logiques de long terme, ne sont que très peu développées et mises en avant de sorte à que n'est favorisée qu'une reconstruction à l'identique.

Avec la survenance des grandes inondations des années 1999, 2002 et 2003 ainsi qu'avec la sécheresse de 2003, les incitations à la prévention au sein du régime CAT-NAT ont commencé à être remises en question. En effet, de nombreux auteurs sont aujourd'hui d'accord pour dire que le revers de la médaille d'une solidarité nationale par ailleurs confortable est bien la déresponsabilisation des acteurs et l'absence de prise en compte des notions de mitigation et de résilience lors de la reconstruction. Malgré la mise au point de certains aspects du régime, la mise en place de mesures de prévention demeure aujourd'hui imparfaitement traduite sur le terrain. Une mission interministérielle engagée en 2005 pour étudier le régime CAT NAT constatait que « *la politique de prévention des risques et l'indemnisation des catastrophes naturelles sont deux dispositifs juxtaposés mais qui s'ignorent largement* » (Dumas *et al.*, 2005, p.9).

Tout d'abord, les dispositions visant à limiter la couverture des biens en zones exposées et à subordonner l'indemnisation à la mise en œuvre des « mesures habituelles » de prévention n'ont pas été appliquées. Ensuite, la reconnaissance de l'état de CAT NAT par arrêté interministériel est basée sur la notion d'un phénomène « d'intensité anormale ». Or cette notion reste encore très ambiguë. L'histoire montre que la Commission CAT NAT hésite peu pour accorder des arrêtés et un phénomène d'« abonnements » s'est peu à peu institué (Besson, 2005). De plus, la reconnaissance CAT NAT étant accordée pour un événement à partir d'une fréquence de l'ordre du décennal, ne facilite pas l'information ou la sensibilisation du citoyen pour qui un événement courant est présenté comme une catastrophe.

Quant aux compagnies d'assurance, elles n'ont pas les moyens de responsabiliser leurs assurés. Les outils d'incitation, normalement à leur disposition (les taux de surprime et la modulation des franchises), sont soumis au contrôle de l'Etat. De plus une réassurance de la CCR, elle-même garantie par l'Etat, enlève une certaine pression aux assureurs. Démunis d'instruments, les assureurs sont eux aussi, d'une certaine manière, déresponsabilisés. Dans son rapport d'évaluation, Bourrelrier (1997) a reproché aux assureurs de ne pas avoir été davantage impliqués dans la prévention des risques. En effet, il n'y a aucun retour de la part des assureurs sur les indemnisations qu'ils versent suite aux différents arrêtés CAT NAT ce qui permettrait une prise de conscience locale et une adaptation des priorités de prévention à travers la CDRNM (récemment toutefois, la CCR publie des bilans sur leur site E-risk, relatifs aux indemnités versées par des sinistres d'ampleur nationale). Néanmoins, soumis à un tel contrôle étatique, les assureurs n'avaient pas de raisons techniques pour pousser leurs réflexions au-delà des modalités existantes du système de gestion des risques du régime CAT-NAT.

La loi du 2 février 1995 en créant le fonds « Barnier », lui-même alimenté par un prélèvement sur la surprime CAT NAT, a cherché à impliquer davantage les assureurs dans le domaine de la prévention. Le fonds ne devait financer à l'origine que les indemnités d'expropriation des personnes exposées à un risque naturel particulièrement grave et imminent. Les lois de finances (1998 et 1999) ont instauré l'utilisation du fonds pour la participation au financement de travaux de prévention et pour l'élaboration des PPR. Or ce dispositif associe passivement les assureurs, sans les intéresser aux mesures de prévention financées par le fonds (ENA, 2000).

S'agissant de l'assurance des biens des collectivités territoriales face aux catastrophes naturelles, un rapport interministériel d'expertise sur les inondations de novembre 2005 dans les départements de l'Aude et des Pyrénées orientales, fournit des conclusions intéressantes. La mission recommande notamment une mise en œuvre plus complète du principe de subsidiarité. Il s'agit de la décentralisation des responsabilités et de la mise en place d'une politique de prévention au niveau local. La mission suggère que la politique de la décentralisation en France aurait dû conduire à réserver l'intervention de l'Etat aux seuls contextes où l'échelon local se trouve dépassé par le caractère exceptionnel de la charge financière et matérielle de la catastrophe. Logiquement donc, suite à une catastrophe, la solidarité devrait s'exprimer au sein de l'EPCI, puis au sein du département et de la région. L'intervention au niveau national ne devrait se faire que si l'ampleur de l'événement le justifie. De plus, la logique induite par le transfert de responsabilités dû à la décentralisation suppose que cette intervention soit modulée en fonction de la politique de protection mise en œuvre par les collectivités concernées. De par ses observations sur le terrain, la mission constate que la solidarité nationale (sous forme d'aides financières aux collectivités territoriales) est trop souvent octroyée suite aux événements qui n'ont pas de caractère exceptionnel et que l'attribution de ces subventions aurait un caractère déresponsabilisant (Dimitrov *et al.*, 2006).

L'effet d'un tel système est que l'indemnisation devient le facteur déterminant de la reconstruction – on ne peut que reconstruire par les moyens qui nous sont donnés. Au lieu de profiter d'une catastrophe pour faire avancer une politique de développement local, durable et intégrant la problématique des risques, les communes finissent par définir leurs projets de reconstruction en fonction des aides attribuées : les montants étant souvent limités à la reconstruction à l'identique, pour éviter les abus de subventions.

En reconnaissance de l'existence de déficiences dans le régime assurantiel d'indemnisation des CAT NAT, dispositif qui est resté essentiellement inchangé depuis une trentaine d'années, le travail d'une mission interministérielle en 2005, a formulé de nombreuses recommandations. En novembre 2006, les pouvoirs publics ont annoncé leur intention de soumettre au Parlement un projet de loi visant à modifier sensiblement le fonctionnement du régime CAT-NAT. Cependant, un groupe de travail de la commission des finances du Sénat a publié un rapport en Octobre 2009 qui modifie ce projet de réforme en rendant les changements proposés moins radicaux. Le groupe propose notamment que le principe de l'assurance obligatoire et de la mutualisation des primes ainsi que la modulation du taux de la surprime et/ou de la franchise, restent inchangés.

Deux ans plus tard, et notamment suite à la tempête Xynthia, nous avons aujourd'hui franchi une première étape avec la clôture, en Juillet 2011, d'une consultation sur l'avant texte législatif de la loi. Celui-ci vise principalement deux volets : d'une part la clarification du régime d'indemnisation (liste officielle des phénomènes naturels, seuil d'intensité, commission interministérielle définie par décret) et d'autre part l'incitation à la prévention notamment à travers une modulation de la prime additionnelle de catastrophe naturelle payée par les collectivités territoriales et les entreprises en fonction de leur exposition et des efforts de prévention qu'elles engagent.

Le projet de réforme du régime d'assurance est une indication encourageante de la volonté de l'Etat d'améliorer le système actuel. Par contre, outre l'affermissement des comptes des réserves, cette réforme doit porter une attention toute particulière à davantage inciter le citoyen et les élus à la prévention. Bourrelier (2011), dans sa réponse à la consultation au titre de l'AFPCN, propose que le texte de loi soit amélioré sur un nombre de points. Notamment il lui semble erroné que la déclaration de l'état CAT NAT découle de la seule constatation par l'expertise d'un organisme scientifique agréé et selon un certain seuil d'intensité du phénomène. Sur le sujet d'une modulation de la prime, auquel il est favorable, il propose que le champ d'application reste ouvert ; il faudrait faire fonctionner le marché de l'assurance dans le cadre d'une régulation générale du secteur.

Alors qu'actuellement en France, l'indemnisation reste l'outil le plus pertinent pour inciter à la prévention post catastrophe, toute évolution du régime vers un système moins solidaire, exigerait la prise de mesures politiquement impopulaires. Les autorités publiques sont donc confrontées à un vrai défi : comment concilier la solidarité aux sinistrés réellement démunis par une catastrophe 'exceptionnelle' et une politique qui développe une vraie culture de prévention ? Aujourd'hui, nous attendons la sortie du texte final de la loi pour savoir quels seront les priorités du législateur.

1.4.2 Le retour d'expérience

L'importance de pratiquer le retour d'expérience (REX) est aujourd'hui unanimement reconnu. L'objectif central du REX est de tirer les enseignements des catastrophes vécues afin d'éviter qu'elles ne se reproduisent ou tout du moins d'en limiter les conséquences. Mais cela permet aussi de compléter la connaissance du risque, d'apprécier les forces et les faiblesses des politiques de gestion des risques, de renforcer les liens entre les acteurs et enfin, de garder la mémoire des événements qui se sont produits.

En France, l'historique des événements et les réactions politiques qui en ont découlé, montrent que l'action induite par les retours d'expérience a toujours été une caractéristique forte de la politique de prévention des risques. Or, si l'apprentissage par l'expérience est une partie intégrante de la

gestion des risques et que le REX en constitue désormais une phase reconnue, la systématisation et la standardisation (avec une méthodologie reconnue et efficace surtout sur la durée) de cette pratique n'est pas encore totalement assurée.

Comme décrit dans le Tableau 7, la pratique du REX peut être décomposée en trois parties : le REX opérationnel pratiqué généralement par les acteurs impliqués dans la phase d'urgence ; le REX technique au niveau national pratiqué par les services de l'Etat (généralement des missions interministérielles) quelques mois après la catastrophe ; et enfin, le REX renouvelé à long terme.

En ce qui concerne le REX opérationnel, la DGSCGC (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) au ministère de l'intérieur, dans le cadre du Décret de 2005, relatif au Plan ORSEC, organise les démarches REX en concordance avec l'organisation du dispositif ORSEC : « Le ministre chargé de la sécurité civile assure la synthèse et la diffusion au niveau national des retours d'expérience réalisés sous l'autorité du représentant de l'Etat après tout recours au dispositif ORSEC » (Article 5 du Décret du 13 septembre 2005 relatif au Plan ORSEC). En fait, la pratique du REX dans le cadre de la gestion opérationnelle de la crise a naturellement et depuis toujours, eu sa place. Par exemple, l'organisation des préfectures en terme de gestion de crise s'est affinée à partir des retours d'expérience et non par voie réglementaire. Ceci est également vrai pour l'élaboration des plans (ex. PCS au niveau communal et le plan canicule au niveau national) qui sont basés sur les REX des exercices ainsi que des événements réels. Le dispositif national du plan ORSEC est adapté pour être révisé et amélioré en continu par l'intermédiaire des retours d'expérience.

Pour les REX technique au niveau national, le travail débute quelques semaines après l'événement et se complète essentiellement dans l'année suivant la catastrophe. Dans la pratique des premiers REX, les observateurs constataient une certaine réticence de la part des services de l'Etat. Bourrelier a précisé « que ce n'est pas tant le coût de ces opérations qui les retient, que leur hésitation à s'engager dans des critiques environnementales et des études socio-économiques dérangeantes » (Bourrelier, 2000, p.127). L'étude de l'ENA va encore plus loin : « on sent une grande réticence à tous les niveaux à évaluer l'actions des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes » (ENA, 2000, p.20). Ces observations, même si moins actuelle aujourd'hui, permettent de souligner la nécessité de pratiquer un REX qui soit promu comme une procédure d'apprentissage avec des bénéfices à apporter à tous et non un moyen de critiquer et accuser. A ce titre, il semble pertinent de mettre en évidence les points forts de la gestion pour motiver et stimuler les acteurs et pour promouvoir leur dissémination.

Depuis une dizaine d'années, les missions de REX (le plus souvent les inspections interministérielles confiées aux groupes d'inspections tels que : le Conseil Général de l'Environnement et Développement Durable, l'inspection générale de l'administration ; l'inspection générale de finances ; l'inspection de Défense et de la sécurité civile.. mais aussi parfois des missions parlementaires) se sont multipliées et étoffées, prenant le temps et mobilisant l'expertise nécessaire afin de produire des rapports analytiques suffisamment approfondi, qui ne tombent pas dans le compromis (Ledoux, 2006).

Par ailleurs, dans la phase post-crise suivant une catastrophe, un certain nombre de rapports sur les conséquences sont aussi élaborés, mais qui eux ont pour objectif spécifique d'évaluer les dégâts causés aux biens non assurables afin de définir des pré-enveloppes d'aide. D'après Vinet (2010), les REX s'appuient sur ces chiffres provisoires, destinés à déterminer en hâte l'enveloppe financière

nécessaire à la remise en état et à la reconstruction. En effet ces évaluations de dommages sont critiquées pour être établis selon des méthodes qui ne sont pas suffisamment rigoureuses mais surtout qui ne sont pas validé sur le long terme.

Mais, si les évaluations sont faites et des préconisations proposées dans les rapports de REX (après généralement une phase contradictoire menée auprès des acteurs locaux), la vraie difficulté réside dans l'application et le suivi de ces mesures. Huet (2005, p.27) dans son rapport d'évaluation des REX nationaux suite aux accidents naturels, constate que les REX « peuvent aussi s'avérer peu ou pas efficaces sur la durée, comme en Bretagne (inondations de 2001), où peu des travaux prescrits ont été menés à bien ». En effet, il n'existe apparemment pas de suivi, tout au moins mis à disposition du public, sur les suites données par l'Administration aux propositions faites. La Cour des Comptes, en 2008 a confirmé le caractère incomplet et tardif de l'exploitation des REX à la suite d'événements exceptionnels.

Outre la limitation des moyens financiers et humains, différentes raisons peuvent expliquer cette inertie post REX. D'abord, il est difficile de cerner des objectifs clairs parmi les divers critères existants (connaissance, surveillance, aménagement, secours, indemnisation...). Les enjeux de la politique à mener sont donc multiples et l'acceptabilité politique de certaines propositions peut être difficile. Il n'est donc pas aisé d'identifier les tendances globales et d'en dégager les priorités. Ensuite, le lien entre les résultats d'une politique donnée et les moyens mobilisés est problématique à établir, d'autant plus que le type et l'intensité du phénomène rendent toute comparaison difficile. Ainsi, il n'est pas facile de déterminer les meilleures actions à mener en termes de rentabilité et d'efficacité.

Enfin, le troisième type de REX évoqué, est celui mené à moyen et long terme (jusqu'à plusieurs années). Ce type de REX, qui n'est pas pratiqué aujourd'hui en France, permettrait d'évaluer et d'améliorer la gestion de la reconstruction. En effet, il s'agit d'une omission dans la pratique du REX et on ne dispose ainsi que de peu de données pour mesurer l'efficacité et la pérennité de la reconstruction, autant sur le plan social que sur le plan économique et matériel. Il faudrait donc un REX renouvelé plusieurs fois durant 3 à 5 ans après l'événement (selon Vinet, 2010, la reconstruction après les inondations majeurs dure de 3 à 4 ans).

Un REX renouvelé est essentiel pour pouvoir confirmer les données provisoires sur les dommages, et pour suivre la mise en application des mesures préconisées tout en recensant les données sur les impacts socio-économiques, écologiques, directs et indirects, de court et de long terme. Ce type de REX constituerait aussi une opportunité pour pratiquer le REX au niveau local, impliquant les collectivités territoriales (départements, villes, syndicats, associations des sinistrés...) et les citoyens.

Ledoux (2006) souligne, néanmoins, qu'il est difficile d'inciter les collectivités à pratiquer ce type de REX. Ce qui nécessite du temps alors que le retour sur investissement n'est pas démontré. De plus, les méthodes sont peu connues et les spécialistes mal identifiées. Ledoux (2006) préconise donc la méthode du REX « positif » (développé par J.-L. Wybo) qui s'attache à rendre aux participants plus que ce qu'ils ont donné, compte tenu de leurs retours d'expériences personnels. Il s'agit d'une démarche qui prend mieux en compte les domaines humains et organisationnels et qui est fondée sur une approche sociologique.

1.4.3 La reconstruction

Nous l'avons dit, la post catastrophe est composée de deux parties : la post crise et ensuite la reconstruction. En cherchant à réparer définitivement ce que la catastrophe a détruit, la phase de la reconstruction s'inscrit dans le long terme.

Chaque catastrophe majeure est unique et « exceptionnelle ». Elle fait apparaître une nouvelle série de défis à affronter, selon des géographies et cultures territoriales différentes. La reconstruction est donc une mission vaste et complexe, impliquant un grand nombre d'acteurs. Les grandes inondations de 1999, 2002 et 2003, ont fourni un retour d'expérience sur des événements rapprochés permettant la mise en place d'un dispositif de reconstruction lisible (Figure 4, p. 27).

Globalement, en France, la remise en état des territoires sinistrés se fait d'une manière satisfaisante dans le sens où les différentes sources de financements finissent par être attribuées là où il y en a besoin. Cependant, tout comme la pratique du REX, la gestion de la reconstruction en France souffre d'un certain nombre d'obstacles et de limites. D'abord, comme il n'existe pas de doctrine de gestion de la reconstruction (une modèle de planification confirmé de la reconstruction), c'est seulement après la catastrophe que les acteurs se mettent autour de la table pour définir les rôles respectifs, et ceci souvent sous la pression de l'urgence. Une telle approche se heurte à des problèmes de partage des compétences et des responsabilités, scientifiques et politiques se renvoyant la responsabilité des mesures prises (de Vanssay, 2010). Le partage des tâches n'est pas facilité par le « paysage multi-opérateurs français » souvent critiqué pour sa pluralité, son cloisonnement et sa fragmentation.

Toutefois, Vinet (2010) indique que la reconstruction peut être une période d'innovation, obligeant les élus, les sinistrés, les services de l'Etat et les établissements publics à travailler ensemble avec pour objectif de reconstruire efficacement. Suivant les grandes inondations de 1999, 2002 et 2003, l'expérience de la gestion post catastrophe a été renforcée et de véritables cellules de reconstruction ainsi que des « guichets uniques » ont été mis en place. Ces germes d'une vraie organisation sont encourageants. Toutefois, on constate qu'une dizaine d'années plus tard, il n'existe toujours pas de structure décisionnelle formalisée à proprement parler. Nous n'avons donc pas de mécanisme permettant de suivre la reconstruction et de transmettre les bonnes pratiques aux nouveaux acteurs qui vont se trouver confronté à la gestion de la phase de la post-catastrophe. De plus, une gestion planifiée permettrait d'accélérer la réponse, d'augmenter son efficacité et d'éviter les incohérences.

Bien qu'orienté pour le contexte d'un accident nucléaire, le travail du CODIRPA fondée sur une « doctrine » *ad hoc* pour répondre aux situations post accidentelles, est révélateur des réflexions actuelles sur les méthodes de la gestion de la post-catastrophe. Notamment, le groupe de travail n°7, qui se focalise sur l'organisation des pouvoirs publics et l'implication des parties prenantes, propose plusieurs recommandations : 1) une organisation parallèle à deux niveaux avec la mise en place d'une coordination interministérielle au niveau central et d'une structure territoriale au niveau local ; 2) l'élaboration, pendant la phase de transition (phase de la post crise) d'un programme de gestion des conséquences à long terme, qui devraient être préparés en collaboration avec l'ensemble des acteurs impliqués.

La tâche de la reconstruction est aussi confrontée à la difficulté de définir les modalités de la reconstruction. Faut-il reconstruire à l'identique ? Ou bien faut-il reconstruire en garantissant une

meilleure protection contre les futures catastrophes, qui ne manqueront pas de survenir ? Ce sont des questions intimement liées aux financements mais aussi à la culture et la politique locale. Une mémoire vivante d'une ou des catastrophes passées trouverait toute son efficacité en matière de culture locale du risque.

L'absence d'une vision partagée entre l'Etat et les collectivités sur la problématique générale des ouvrages de protection (rôle, gestion, responsabilités, financement) constitue sans aucun doute un des freins actuels les plus forts, que ce soit en matière de prévention (PPR) ou de reconstruction. Par ailleurs la non participation, sauf des cas particuliers, des populations directement protégées au financement des ouvrages collectifs (maintenance, renforcement ou le cas échéant création) ne facilite pas la pédagogie (Requillart, communication personnelle, 2011).

L'exemple des difficultés résidant dans l'arbitrage entre les municipalités et les services de l'Etat illustre bien le problème. Les maires, en répondant à leurs administrés, veulent reconstruire au plus vite (à condition que les financements existent) tandis que les services d'Etat, chargés de veiller à une mise en place d'une politique de prévention, adoptent une position plus prudente, ralentissant souvent l'avancement des travaux. Les sinistrés, pour qui la période de la reconstruction est souvent difficile, ont du mal à comprendre la lenteur des actions de l'Etat. En effet, les maires et leurs administrés d'un côté et les services de l'Etat de l'autre, vivent dans des temporalités distinctes. Une politique de prévention doit être réfléchie et planifiée alors que la reconstruction se fait souvent dans l'improvisation, dans l'urgence.

Parfois, des politiques conflictuelles se rencontrent ailleurs. Vinet (2010) donne l'exemple du rôle difficile de l'Agence de l'eau, Rhône Méditerranée et Corse postérieure aux crues de 1999, 2002 et 2003, dans le sud de la France. L'Agence de l'eau, qui n'est pas un acteur majeur de la prévention des risques en temps normal, a été sollicitée par l'Etat afin de participer financièrement à la reconstruction. Or, il s'est avéré que pour l'Agence de l'eau, il s'agissait de financer des actions de reconstruction en contradiction avec ses objectifs de préservation de la ressource en eau et de conservation de la qualité des milieux naturels.

Un regard critique fourni par Requillart (2006) sur la reconstruction consécutive aux crues torrentielles de Belledonne (département de l'Isère) en août 2005, donne une bonne visibilité sur la complexité de la reconstruction. Il constate que si les études techniques ont été achevées et le risque reconnu, le jeu multi-acteurs fait que les dispositifs de prévention n'ont pas été mis en œuvre. Divers blocages sont cités : problèmes fonciers et environnementaux, complexité des procédures, problème de maîtrise d'ouvrage, incertitude juridique, administrative et financière menant à plus d'incertitude technique, « *d'où 10 à 20 ans pour une réalisation des travaux, hors indemnisation CAT NAT !* » (PARN, 2006, p.74). En effet, l'expérience de reconstruction, notamment post-inondation, dans le cadre de crues torrentielles, montre que le problème des ouvrages de protection (procédures, recherche d'une maîtrise d'ouvrage, questions foncières, financements) est considérable.

Les recherches sur la reconstruction post-crue (Ledoux, 2000 ; Vinet, 2003) attestent d'une plus grande efficacité de la reconstruction lorsqu'au préalable les partenaires financiers connaissent leurs objectifs et leurs méthodes de travail respectifs (Vinet, 2010). Effectivement, l'utilité de planifier la reconstruction au préalable est reconnue depuis les années 70 aux USA (Haas et plus tard Berke à l'université de Carolin du Nord). Selon de Vanssay (2010) une collectivité qui a mis en place un plan

de réhabilitation et de reconstruction pré-catastrophe, sera plus à même d'exercer un contrôle sur les décisions de reconstruction post catastrophe, de pouvoir accéder aux aides en fonction des souhaits et des besoins de la population et d'identifier et d'utiliser au mieux les opportunités créées par le désastre au profit d'un développement économique initié pendant la période de réhabilitation. Sur ce sujet, la deuxième partie de ce rapport sur « La gestion de la post-catastrophe. Approche comparative à l'échelle internationale » fournit une argumentation complète sur les mérites de la planification de la reconstruction, tel qu'il est fait dans certains pays anglo-saxons ayant une histoire d'exposition aux risques. Notamment, grâce à ses perspectives internationales, il y est développé les éléments de la conceptualisation et de la planification de la post catastrophe.

Par ailleurs, comme l'ont souligné de nombreux auteurs, la catastrophe peut avoir des retombées positives (Lagadec, 2005, Godard et al, 2002 et Allegre, 2006 dans Vinet, 2010 ; de Vanssay, 2010). Dans la deuxième partie sur citée, différents auteurs dans la littérature internationale, disent que les catastrophes peuvent être vu comme des véritables « fenêtres d'opportunité », à savoir lorsque les situations sont suffisamment urgent pour pouvoir pousser au changement des pratiques et des situations enracinées.

Un critère essentiel pour la bonne mise en œuvre d'un plan de reconstruction est l'implication des acteurs locaux (citoyens, entreprises, agriculteurs, services publics) ce qui se fait, évidemment, par une gestion piloté au niveau des collectivités locales. L'expérience de la reconstruction post catastrophe sera unique pour chaque territoire et une planification avec un pilotage par des échelons institutionnels trop éloignés du territoire sinistré, pourrait empêcher la prise en compte nécessaire des enjeux et spécificités locaux. Alors que la consultation des populations locales pourrait être source d'informations, elle représente aussi un moyen de sensibiliser, de responsabiliser et de modérer les conflits. L'apparition d'associations de sinistrés suite aux catastrophes, témoigne d'une volonté locale d'être consulté et entendu. Bourrelier (2000, p.80) appuie cet argument en proposant que la dimension sociale soit centrale dans une reconstruction réussie. Il désigne quatre grands principes de la reconstruction : « 1) préférer des solutions à caractère social plutôt que technique ; 2) intégrer les dynamiques locales dans le processus de reconstruction ; 3) Impliquer largement les victimes ; 4) Intégrer les mesures de reconstruction dans un plan de développement général ».

1.4.4 Conclusion

A l'échelle mondiale comme à l'échelle nationale, la tendance est à la progression du nombre de catastrophes (surtout naturelles), de leur intensité et de leurs conséquences et donc du montant des indemnités versées. Pourtant, en examinant l'action des autorités lors des phases de post-catastrophe, on peut penser que hormis « le soutien des populations » dans la phase d'urgence, elles ont été très souvent prises au dépourvu :

- Alors que l'expérience à l'international signale les mérites d'une reconstruction planifié ex ante, il n'existe pas de doctrine en matière d'anticipation de la reconstruction,
- Il est reconnu depuis un certain temps que le régime d'indemnisation suite aux catastrophes naturelles, bien que permettant une solidarité nationale, incite peu à la prévention (nous attendons aujourd'hui la sortie de la réforme de la loi),

- Il n'existe pas de mécanisme de recensement de données et d'évaluation de la gestion de la post catastrophe, c'est-à-dire la pratique d'un REX renouvelé à long terme.

Il faut convenir que les efforts des pouvoirs publics surtout dans les dix dernières années, ont été significatifs dans les différents domaines de la prévention des risques : l'occupation des sols, les outils d'information préventive, la surveillance et l'alerte, la préparation à la crise et la gestion de crise.... Toutefois, l'amélioration de la gestion de la post catastrophe n'a pas été un objectif prioritaire. Actuellement, apparemment, tout se passe comme si l'indemnisation se suffisait pour enclencher une réparation et reconstruction durable.

La Figure 5 illustre les relations souhaitables entre les trois domaines principaux de la post-catastrophe examinés dans le présent chapitre. Il s'agit d'une simplification de la réalité mais elle permet de montrer que les domaines de la gestion de la post catastrophe sont interconnectés et de démontrer que l'approche gestionnaire doit être globale et traitant de chacun des éléments de façon coordonnée et cohérente.

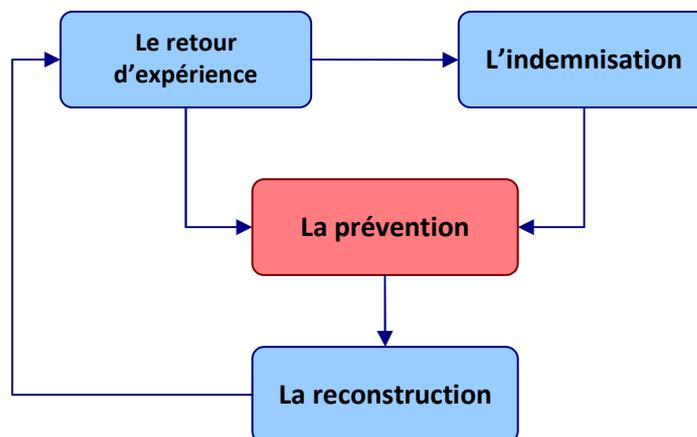


Figure 1-5 : Schéma des liens souhaitables entre les quatre éléments évoqués de la gestion de la post catastrophe

La figure 5, montre que l'élément crucial est la prévention. C'est sur lui que se referme la boucle de gestion des risques, en assurant ainsi une évolution et une amélioration continue des politiques menées. Or, nous l'avons vu dans le présent chapitre, la politique de prévention française présente encore certaines faiblesses. Vinet (2010) explique des « dogmes générateurs de blocages » :

- la protection des personnes et de biens n'a pas de prix et toute personne a le droit à la même protection ;
- le risque est négatif et les catastrophes sont négatives ;
- la reconstruction post catastrophe doit se faire rapidement et à l'identique.

Devant la complexité temps, espace, acteurs il faut construire des repères, des outils techniques et administratifs. Mais il faut aussi porter l'attention sur les solutions sociales et locales. La mise en

œuvre plus complète du principe de subsidiarité est souhaitable. La responsabilité d'une action publique devrait être attribuée à la plus petite entité capable de résoudre le problème. Ceci permettrait une maîtrise locale et pertinente de la politique de prévention avec un effet responsabilisant pour les personnes ou entités concernées. Les citoyens et les « parties prenantes » acceptent plus naturellement les contraintes d'une politique préventive s'ils ont été consultés, et ils appréhenderont plus facilement les effets d'une catastrophe s'ils ont été impliqués dans l'élaboration d'un plan de reconstruction durable.

Bibliographie de la première partie

AFPCN (2007) Libre point de vue sur la situation française, version du 28 novembre 2007. Dans : *Prévention et Secours : Deux mondes séparés en Europe ? Disaster Risk Reduction and Emergency Response : Two separate worlds in Europe ?* Colloque les 5 et 6 décembre 2007 à Divonne les Bains. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://www.irma-grenoble.com/PDF/actualite/articles/Dossier.pdf>

Anziani, A. (2010) Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur *Les conséquences de la tempête Xynthia*. Rapport d'étape du Sénat, n° 554, 10 juin 2010. Assemblée Nationale, Paris. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-5541.pdf>

Anziani, A. (2010) Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur *Les conséquences de la tempête Xynthia*. Tome I : Rapport du Sénat, n° 647, 7 juillet 2010. Assemblée Nationale, Paris. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-11.pdf>

Autorité de Sûreté Nucléaire (2011) *La gestion des déchets radioactifs : avancées et perspectives*. Numéro spécial de revue, Paris.

Besson, L. & Requillart, J.P. (2010) *Les risques naturels - de la connaissance pratique à la gestion administrative* – Addendum. Territorial Editions.

Besson, L. (2005) *Les risques naturels - de la connaissance pratique à la gestion administrative*. Territorial Editions.

Bonnemains, J. (2010) Déchets post-catastrophe. Dans : *Face à la post-catastrophe*. Risques Info n°24. l'Institut des Risques Majeurs. [Consulté le 4 Novembre 2011], http://www.irma-grenoble.com/PDF/risques_infos/N24/risques_infos24.pdf

Bourrelier, P.H., de Vanssay, B., Deneufbourg, G. et Measure, Ph. (1997) Evaluation de la politique publique de prévention des risques naturels. Résumé du rapport. Annexe dans Bourrelier, P.H., Deneufbourg, G. et De Vanssay, B (2000) *Les catastrophes naturelles : le grand cafouillage*. Osman Eyrolles Sante & Société.

Bourrelier, P.H., Deneufbourg, G. et De Vanssay, B (2000) *Les catastrophes naturelles : le grand cafouillage*. Osman Eyrolles Sante & Société.

Champon, M., Douard, P., et Sanson, C. (2003) *Les collectivités locales et les risques naturels. Connaissance, prévention, gestion de crise, réparation*. Imprimerie Nationale Dexia Editions, Paris.

Cours de comptes (2008) *L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations*. [<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/25-gestion-risques-naturels-feux-inondations.pdf>]

De Vanssay, B. (2010) La reconstruction développement durable et réduction de la vulnérabilité. Dans : *Face à la post-catastrophe*. Risques Info n°24. l'Institut des Risques Majeurs. [Consulté le 4 Novembre 2011], http://www.irma-grenoble.com/PDF/risques_infos/N24/risques_infos24.pdf

Deneu, M. & Martin, P. (2002) *Les leçons des inondations de la Somme*. Rapport du Sénat n°34 2001-2002. [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://www.senat.fr/rap/r01-034-2/r01-034-21.pdf>

DGPR (2008) *Les événements naturels dommageables en France et dans le monde en 2007*. Rapport du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evenements_dommageables.pdf

Dimitrov, C., Fauré, P., Prime, J.L., Fekik, R., Sanoun, S. (2006) *Crues de novembre 2005 dans les départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales. Evaluation des dégâts subis par les biens non assurés des collectivités et propositions pour une approche nouvelle de leur assurance*. Rapport du CGAAER, du CGPC, de l'IGE, et de l'IGA. [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000801/0000.pdf>

Direction de la Sécurité Civile (2009) *Guide ORSEC Départemental. Dispositions Générales. Mode d'Action 'Soutien des populations'*. Tome G.2. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/gestion-risques/gestion-risques/downloadFile/attachedFile/guide_ORSEC_G2.pdf

Direction Régional de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Union Européenne, ALCOTRA (2010) *La gestion du risques sismique : les étapes*. Dépliant informatif. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.seisme-1909-provence.fr/IMG/pdf/1._etapes_gestion_du_risque.pdf

Dumas, P., Bersani, C., Gerard, F., Gondran, O., Helias, A., Martin, X., Puech, P., Rouzeau, M., Colonel Fleury, B., Colonel Greff, M., Colonel Bougere, R., Colonel Trepos, Y. (2010) *Tempête Xynthia. Retour d'Expérience, Evaluation et Propositions d'Action*. Tome I : Rapport du CGEDD, de l'IGF, de l'IGA, de l'IDSC. [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000293/0000.pdf>

Dumas, P., Chavarot, A., Legrand, H., Macaire, A. Dimitrov, C., Martin X. Queffelec, C. (2005) *Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs*. Rapport particulier, fichier n°5. [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000106/0000.pdf>

ENA (2000) *Sécurité du citoyen et risques naturels*. L'interministérialité au niveau local : Analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe. Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001).

FFSA (2010) *L'assurance face aux catastrophes*. FFSA, Paris. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_83528/lassurance-face-aux-catastrophes?cc=fn_7360

Gille, A., Chatry, C., Casteigts, M., Rochard, J., Infante, N. (2009) *Rapport sur les conséquences des intempéries ayant touché la France les 24 et 25 Janvier 2009*. Rapport du CGEDD, de l'IGA, du CGAAER et de l'IGF, Avril 2009. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/006622-01_rapport.pdf

Grelu, J. (2005) *Durcissement des réseaux soumis à des événements majeurs*. Mission confiée à la DDE de l'Aude par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Présentation d'une méthode de durcissement. Rapport numéro 2318/05

Hernu, H., Casteigts, M., Kbaier, R., de Furst, X., Jullien, B., Rochard, J., Balay, L.P., Guillet, M., (2010) *Rapport sur l'évaluation des dommages causés par la tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010 à prendre en compte au titre du Fonds de Solidarité de l'Union Européenne*. Rapport du CGEDD, IGA, IGF et CGAAER, Juin 2010. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000480/0000.pdf>

Huet, P. (2005) *La méthodologie de retours d'expérience après les accidents naturels – premiers éléments de codification*. Rapport de l'IGE n°05/017. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000292/0000.pdf>

Huet, P., Martin, X., Prime, J-L., Foin, P., Laurain, C., Cannard, P. (2003) *Retour d'expérience des crues de septembre 2002 dans les départements de Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drome*. Rapport Consolidé après phase contradictoire. Rapport de l'IGA, du CGPC, du CGGREF, de l'IGE, 27 juin 2003. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000547/0000.pdf>

IGA, CGPC, CCGREF, IGE (2002) *Avis délibéré sur Les retours d'expérience des inondations catastrophiques et les inspections des services déconcentrés en charge des risques naturels, réalisés depuis l'année 1999*. Rapport du 3 juin 2002.

Ledoux, B. (2006) *La gestion du risque inondation*. Lavoisier.

Leonard, J.L. (2010) *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*. Rapport de l'Assemblée Nationale, N° 2697, 1 juillet 2010. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2697.pdf>

Leone, F., Meschinot de Richemond, N., Vinet, F., (2010) *Aléas naturels de gestion des risques*. Presses Universitaires de France.

MEDAD (2008) *Catastrophes environnementales. Préparer l'évaluation de leurs effets et le retour d'expérience*. Comité de la prévention et de la précaution. [Consulté le 4 Novembre 2011], http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Catastrophes--_Web.pdf

Mission interministérielle présidé par Sanson, G. (2000) *Evaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999*. Rapport d'étape de la mission interministérielle (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; ministère de l'intérieur ; ministère de l'équipement, des transports et du logement ; ministère de l'agriculture et de la pêche ; ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement), Juillet 2000. [Consulté le 4 Novembre 2011], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000272/0000.pdf>

Montredon, J. & Granet-Abisset, A.M. (2007) *Politiques publiques et gestion des risques d'origine naturelle dans l'arc alpin (France-Italie)*. Rapport d'étude du projet Interreg IIIA – ALCOTRA PRINAT, Action 1. [Consulté le 4 Novembre 2011], http://www.obs.ujf-grenoble.fr/risknat/projets/prinat/pdf/rapport_upmf.pdf

OCED (2004) *Catastrophes de grande ampleur*. Les leçons du passé. OCED

PARN (2006) Gestion du risque torrentiel – Partage transfrontalier d'expériences - *Actes de l'atelier transfrontalier sur les crues torrentielles*, le 31 mai et 1 juin 2006, Grenoble. Compte-rendu détaillé des présentations et discussions. Projet no. 098 « PRINAT – Création du Pole des risques naturels en montagne de la COTRAO ». [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://risknat.obs.ujf-grenoble.fr/projets/prinat/pdf/CRcruetorrentielles.pdf>

Perriez, F., Cannard, P., Gastaud, J.P., Laurain, C., Prime, J.L., (2002) *Les crues des 8 et 9 septembre 2002 dans les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Drome, du Gard, de l'Hérault et de Vaucluse - Premières estimations des dommages*. Rapport de l'IGA, CGPC, IGE, CGGREF, Septembre 2002. [Consulté le 4 Novembre 2011],
<http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Urbamet/0281/Urbamet-0281882/CETTEXPN001017.pdf>

Pondhaven, P. (2010) *La communes et les inondations*. Berger-Levrault

Préfecture de la Charente-Maritime, (2010) Rapport d'activité : *9 premiers mois de mesures pour faire face à l'événement et répondre aux dégâts causés des services de l'État en Charente-Maritime*. Rapport présenté en application de l'article L. 3121-26 du code général des collectivités territoriales 2010. Session du Conseil général de la Charente-Maritime 8 décembre 2010. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.charente-maritime.pref.gouv.fr/mission_etat/mission_2010_xynthia.html

Quevremont, P. (2006) *Expertise des projets d'action de prévention des inondations sur le bassin de l'Aude*. Rapport de l'IGE, 19 Janvier 2006. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/006211-01_rapport.pdf

Requillart (2011) *Gestion administrative des risques naturels : pouvoirs du maire*. Aide-mémoire sur les principaux outils réglementaires disponibles. Version 6. Non-publié. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.mementodumaire.net/PDF/maire_reglementation_risques_naturels.pdf

Robin des Bois (2007) *Déchets post-catastrophe : risques sanitaires et environnementaux*. Rapport pour le Groupe d'Expertise et d'Intervention DEchets - GEIDE post-catastrophe. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.robindesbois.org/GEIDE/Dechets%20Post-cata_GEIDE_sept07_v3_partie1.pdf

Tacnet, J.M. & Burnet, R. (2007) *Organisation de la gestion et de la prévention en France – éléments pour une comparaison transfrontalière*. Version 1.3. Projet PRINAT – Action 2.2 et 2.3. [Consulté le 4 Novembre 2011],
http://www.obs.ujf-grenoble.fr/risknat/projets/prinat/pdf/synthese_gestion_risques_france.pdf

Trémur, M. & Lencznar, V.A., (2006) *Communes et agglomérations face aux risques naturels et technologiques*. Editions du papyrus.

Verger, P. (2010) Quelles articulations entre évaluation des conséquences socio-sanitaires des inondations, gestion de l'urgence et de la post-urgence et préparation ex-ante. Dans : *Face à la post-catastrophe*. Risques Info n°24. l'Institut des Risques Majeurs.

[Consulté le 4 Novembre 2011], http://www.irma-grenoble.com/PDF/risques_infos/N24/risques_infos24.pdf

Vinet, F. (2010) *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*. Lavoisier

Viret, J., Queyla, J.L. (2008) *Sécurité civile en France: organisation et missions*. Les Editions des pompiers de France.

Deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale

Table de matières de la deuxième partie

Deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale

<i>Introduction</i>	58
<i>2.1 La gestion de la post-catastrophe, un segment au sein de la Réduction des Risques de Catastrophe de plus en plus étudié internationalement</i>	63
2.1.1 Le système de la réduction des risques, panorama d'un effort multilatéral et multidisciplinaire ouvert aux acteurs de la société civile.	63
2.1.1.1 L'émergence d'un mouvement de prévention des risques (1989-1999)	64
2.1.1.2 L'institutionnalisation : la Stratégie Internationale pour la Réduction des Risques (1999-2005)....	65
2.1.1.3 Les engagements : le Cadre d'Action de Hyogo (2005) et la création des Plates-formes Mondiales (2006).....	66
2.1.2 La post-catastrophe, nouvelle priorité d'une communauté internationale plaçant résilience et mitigation comme objectifs.....	68
2.1.2.1 Le Tsunami Asiatique de 2004 et la prise de conscience de l'importance de la post-catastrophe. 69	
2.1.2.2 De nouveaux enjeux : résilience des communautés et analyse multi-risques des catastrophes. ...	70
2.1.2.3 Une prise de conscience croissante avec la mise en place de la Conférence Mondiale pour la Reconstruction, 10-13 mai 2011, Genève.....	71
2.1.2.4 L'action opérationnelle de l'ONU : outils et services pour le relèvement	75
2.1.2.5 Avantages et limites de l'action Onusienne.....	77
2.1.3 ONGs et gestion de la post-catastrophe : un domaine ambigu.....	79
2.1.4 L'approche européenne, zoom sur le rôle de l'UE dans la post-catastrophe	81
2.1.4.1 Le programme DIPECHO, le "Mécanisme de coopération pour la protection civile" et la plate-forme « EUR-OPA »	81
2.1.4.2 Le Fonds de solidarité de l'Union Européenne (FSUE).....	82
2.1.4.3 Étude de cas : Séisme de l'Aquila, avril 2009, région des Abruzzes, Italie	85
<i>2.2 Esprit (s) de la post-catastrophe : conceptualisation d'une culture de la gestion de la post-catastrophe</i>	87
2.2.1 Paradigmes de la catastrophe et visions de la post-catastrophe	87
2.2.1.1 « Du risque à la catastrophe, un nouveau paradigme »	88
2.2.1.2 Caractéristiques du relèvement.....	89
2.2.2 La planification du relèvement	93
2.2.2.1 Conceptualisation de la planification de la post-catastrophe	93
2.2.2.2 Un relèvement rapide et efficace	94
2.2.2.3 Deux types de plan complémentaires : le plan de relèvement "ex ante" et le plan de relèvement "post-catastrophe"	97
2.2.2.4 Le cas de Los Angeles.....	99
2.2.3 Enjeux autour du relèvement : temps politique, temps de la reconstruction, perceptions des citoyens, stratégies médiatiques et relations publiques	100
2.2.3.1 Une vie politique bouleversée en phase post-catastrophe.	100
2.2.3.2 Fenêtre d'opportunités versus « retour à la normale »	101

2.2.3.3 Importance des perceptions de la catastrophe et de sa gestion, enjeux de communication publique.....	102
2.2.3.4 L'échec de la gestion de l'ouragan Katrina à La Nouvelle Orléans.....	104
2.2.4 Approche locale et mitigation, deux maîtres mots.....	106
2.2.4.1 Approche locale : quand subsidiarité rime avec efficacité.	106
2.2.4.2 Économie locale et post-catastrophe doivent aller main dans la main.....	107
2.2.4.3 La mitigation, valeur diffuse mais omniprésente.	108
2.3 Conclusion.....	110
Bibliographie de la deuxième partie	112
 <i>Annexes de la deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale</i>	 130
<i>Annexe 2-A : les problématiques abordées par le plan de relèvement ex ante réalisé par l'Etat de Floride (2 schémas).....</i>	131
Sigles.....	133

Liste des tableaux

Tableau 2-1 : Les interventions du FSUE pour les catastrophes naturelles ayant affectées la France, d'après la Commission Européenne

Liste des figures

Figure 2-1 Résumé du Cadre d'action de Hyogo pour 2005 - 2015

Figure 2-2 : Les phases du cycle de la catastrophe élaborée pour le Plan de relèvement ex ante de l'État de Floride

Figure 2-3 : Relations entre le plan de relèvement et les autres plans urbanistiques au sein du cycle de gestion de la catastrophe

Introduction

« Les catastrophes au delà des pertes humaines et des dommages souvent importants constituent aussi de véritables « fenêtres d'opportunités » à savoir des moments, des occasions où un problème est devenu suffisamment urgent pour pousser au changement des pratiques et des situations enracinées. Mais ces fenêtres ne restent généralement pas longtemps ouvertes après une catastrophe. L'urgence des résidents à rentrer chez eux couplée à la pression des entrepreneurs pour retrouver une situation normale précipitent la gestion de la post-catastrophe et sont amplifiés par un afflux considérable de capitaux financiers destinés à la reconstruction. Une collectivité devrait être prête et avoir des solutions à proposer lorsque ces opportunités se présentent et que l'importance accordée à la prévention des risques est temporairement sur le devant de la scène. Pour profiter de cette « fenêtre ouverte », une collectivité devrait avoir un plan de reconstruction bien avant qu'un désastre ne la frappe. »¹

Plusieurs événements répertoriés comme « catastrophes naturelles » ont touché le territoire français ces dernières années, rappelant qu'il n'existe pas de territoires qui ne soient pas potentiellement exposés aux risques naturels. La tempête Xynthia et les inondations qui ont affecté respectivement la côte atlantique en Février 2010 et le Var en juin de cette même année ont ainsi rappelé aux populations leur relative vulnérabilité².

L'actualité internationale en termes de catastrophes naturelles n'est, elle aussi, pas en reste comme en témoignent les catastrophes majeures et sans précédents qu'ont connu l'est du Japon avec un séisme suivi d'un tsunami en mars 2011, Haïti et le séisme de janvier 2010, le Pakistan et ses inondations d'août 2010 ou encore le Chili touché par un séisme en février 2010. Ces événements illustrent ainsi l'impact croissant que peuvent avoir les aléas naturels sur l'organisation économique, sociale, humaine de sociétés contemporaines toujours plus vulnérables³. S'il n'est pas faux de dire que le nombre de catastrophes naturelles a augmenté tout au long du XXème siècle⁴ il serait vain d'attribuer leurs

1 Philip R. Berke and Thomas J. Campanella, « Planning for Postdisaster Resiliency » in *Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System after Hurricane Katrina*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 604, mars 2006, p.193

<http://www.jstor.org/stable/25097788> .

2 De nombreux aléas naturels ont affecté le territoire français qu'il soit outre-marin ou métropolitain : inondations en septembre 2002 dans le Gard, en décembre 2003 dans la Vallée du Rhône, le Cyclone Gamède en février 2007 à La Réunion, Dean en Août 2007 en Martinique ou encore la tempête Klaus en Janvier 2009

3 Selon un rapport alarmant publié mardi 12 juillet par le réassureur allemand Munich Re, l'accumulation de catastrophes naturelles de grande ampleur au premier semestre 2011 a provoqué des pertes économiques de 191 milliards d'euros. LEMONDE.FR, 12.07.11

4 Selon l'Institut Catholique de Louvain, en 2010, les catastrophes naturelles ont tué plus de 297 000 personnes à travers le monde, affectant au total 217 millions d'individus pour des dommages

conséquences et leur gravité à la seule fatalité naturelle. En effet, aujourd'hui, il existe un consensus au sein des communautés scientifique et politique⁵ pour considérer que si un aléa est bien naturel (les tsunamis, séismes, glissements de terrain, volcans, inondations, cyclones, ouragans etc. sont des phénomènes naturels), une catastrophe est avant tout la conséquence d'un phénomène dommageable puisque qu'il s'agit d'un « événement conduisant à une rupture grave du fonctionnement d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources ». En d'autres termes, la gravité d'une catastrophe naturelle tient dans la rencontre entre un danger potentiel, une vulnérabilité préexistante et une impréparation à pallier ou atténuer cette vulnérabilité. Les conséquences d'une catastrophe sont donc intimement liées à la capacité ou non qu'une société a d'y faire face.

Dans un contexte où les aléas naturels tels que les inondations, les sécheresses, les séismes ou encore les tsunamis deviennent plus réguliers, plus intenses et meurtriers, les sociétés humaines, toujours plus complexes et urbanisées, tentent de faire face à leur vulnérabilité. C'est ainsi que depuis le début des années 1980, nous serions « entrés dans la « société du risque » dans la mesure où (...) le risque serait devenu la mesure de nombreuses actions.»⁶. Le concept de Réduction des Risques de Catastrophe (Disaster Risk Reduction) s'est donc peu à peu imposé d'abord nationalement puis dans les années 1990 à l'échelle internationale. En effet, au début des années 1990, plusieurs efforts de coopération internationale ont été réalisés dans le cadre des instances onusiennes afin d'échanger les bonnes pratiques et de créer un cadre de réflexion et d'action à un niveau international. Niveau qui constitue une échelle logique pour des catastrophes qui, la plupart du temps, ignorent les frontières nationales.

Au sein de ce mouvement axé autour de la prévention des risques naturels, le segment de la « post-catastrophe » entendu ici comme la période allant du retrait des premiers secours de la zone affectée jusqu'au relèvement total de la société⁷, a longtemps été délaissé ou ignoré au profit d'une attention presque exclusive portée à la phase d'urgence des catastrophes (organisation de l'alerte, des secours, des moyens de

évalués à 123,9 milliards de dollars. Sur un total de 131 pays touchés par ces catastrophes, 10 pays ont cumulé 120 des 385 catastrophes : la Chine, l'Inde, les Philippines, les USA, l'Indonésie, le Mexique, la Russie, l'Australie, le Vietnam, et le Pakistan. Le tremblement en Haïti du 12/01/2010 et en Nouvelle-Zélande en février et juin, les inondations et glissements de terrain en Chine, au Pakistan, la Sécheresse en Thaïlande, le tremblement de terre au Chili (27/02/2010) etc. en furent les plus importants et médiatisés.

Cf. Annual disaster statistical review 2010 : the number and trends, UC Louvain, 2011, p.12
5 C'est un des thèmes développés dans le rapport "Natural Hazard, unnatural disasters, the economics of effective prevention" (aléas naturels, catastrophes artificielles), publié conjointement en 2010 par la Banque Mondiale, La GPFRR et l'ONU Cf. <http://www.gfdr.org/gfdr/NHUD-home> (consulté le 13/06/2011)

6 Selon l'expression du sociologue Ulrich Beck, citée et commentée par Sandrine Revet, *Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes naturelles*, CERI-Sciences Po, 2009

7 A savoir le redressement, la restauration et l'amélioration des moyens de subsistance et des conditions de vie des communautés touchées par des catastrophes.

sauvegarde et de sécurisation des personnes et des biens etc.). Il s'agissait ainsi avant tout de limiter l'impact des catastrophes pour mieux aborder la phase de la post-catastrophe alors envisagée comme « refaire à l'identique le plus rapidement possible ». Aujourd'hui, tant au niveau français qu'au niveau international, la focale semble évoluer pour aborder la catastrophe dans une visée plus globale en allant non seulement vers une prévention des risques en amont avec l'élaboration de mesures d'atténuation des risques (mitigation) mais aussi par la préparation, toujours en amont, de la gestion de la post-catastrophe. Dans ce domaine encore peu défriché, des efforts commencent à voir le jour, notamment au travers de la multiplication et de la diffusion des REX (retours d'expériences), de l'insertion de clauses concernant le soutien à la population au sein de l'arsenal législatif⁸, de l'adoption de normes assurantielles propres etc. pour le cas français et de la diffusion, entre autres, des notions de *preparedness*⁹ et de *resilience*¹⁰ au niveau international. Ces notions et les pratiques qui s'en dégagent intéressent de plus en plus les experts et les décideurs car la résilience et l'état de préparation d'une société face à la survenance d'une catastrophe s'avèrent déterminants tant en termes de vies humaines que d'impacts économiques¹¹. La comparaison des cas haïtiens et japonais est à ce titre exemplaire : le Japon avec un séisme suivi d'un tsunami de magnitude 9,0 sur l'échelle de Richter le 11 mars 2011 a eu beaucoup moins de victimes qu'Haiti avec un séisme de magnitude 7,3 le 10 janvier 2010. L'actualité récente ainsi que l'attention nouvelle portée à la préparation des sociétés aux catastrophes mais aussi à leur capacité de rebondir (résilience) justifient de se pencher sur la phase de la gestion de la post-catastrophe.

De fait, la « post-catastrophe », est découpée en plusieurs sous-segments qui se chevauchent et sont intrinsèquement liés entre eux. Ainsi, il est admis que la « post-crise » et la reconstruction commencent après que la phase d'urgence soit terminée. La « post-crise » qui suit le retrait des premiers secours est une période aussi appelée dans la littérature anglo-saxonne « recovery » que l'on peut traduire par « relèvement » et consiste principalement à mettre en place la restauration de l'organisation d'une société et à assurer un maintien des moyens de subsistance et des conditions de vie des communautés touchées

8 Cf Plan Orsec, Organisation de Sécurité Civile.

9 « État de préparation » : connaissances et capacités développées par les gouvernements, les professionnels d'intervention et autres organisations concernées, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement, à réagir et à récupérer, des impacts probables, imminents ou en cours. cf UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes*, 2009

10 Résilience : capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base. » cf Ibidem

11 Depuis 1970, 3.3 millions de victimes ont péri du fait des catastrophes naturelles (soit 82 000 en moyenne par années) pour un montant de dommages supérieur à 2,300 milliards de dollars (soit 0,23% du PIB cumulée mondial)

Cf Natural Hazard, unnatural disasters, the economics of effective prevention" (aléas naturels, catastrophes artificielles), publié conjointement en 2010 par la Banque Mondiale, La GPFRR et l'ONU Cf. <http://www.gfdr.org/gfdr/NHUD-home> (consulté le 13/06/2011), p. 10

par des catastrophes qui soient tenables dans l'attente de la seconde phase dite de « reconstruction ». Cette seconde phase, qui se déroule sur un plus long terme, commence dès la période de relèvement mais va concerner l'expertise et la réparation définitive des biens détériorés ou détruits. La reconstruction va de pair avec une autre phase, nouvellement abordée, de la post-catastrophe qui, quant à elle, s'occupe de mettre en place la résilience des sociétés à savoir la « capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base »¹². De fait, la post-catastrophe est aussi le moment où une société est amenée à affronter ses propres vulnérabilités à savoir les caractéristiques et les circonstances qui la rendent susceptible de subir les effets d'un danger¹³. Phase souvent oubliée ou peu abordée, la mise en place de la résilience est essentielle dans le cycle de gestion d'une catastrophe puisqu'elle permet de boucler le cycle de la gestion du risque, entre reconstruction et prévention. Sous ce prisme, la reconstruction apparaît comme un segment fondamental puisque au-delà des souffrances et des destructions provoquées par la catastrophe, elle offre une opportunité intéressante pour les sociétés, si elle est envisagée et planifiée en amont, non pas de reconstruire à l'identique mais bel et bien d'améliorer la résistance et la durabilité des sociétés.

Cette approche plus approfondie et développée des enjeux de la post-catastrophe que l'on retrouve dans certains pays anglo-saxons (aux Etats-Unis notamment) n'est pas encore le propre d'un système français qui reste largement influencé par un système assurantiel, considéré par de nombreux observateurs comme efficace mais que déresponsabilisant par certains côtés et privilégiant la reconstruction à l'identique. Fort de ce constat de l'existence de différentes cultures de la gestion de la post-catastrophe voire plus généralement de la catastrophe en elle-même, ainsi que des différentiels importants en termes de résultats liés à la mise en pratique de ces cultures, il apparaît intéressant de regarder hors du cadre national et de s'arrêter un instant sur la phase de la post-catastrophe telle qu'elle est envisagée et pratiquée au niveau international. Quelle est la place de la post-catastrophe au sein du mouvement international de réduction des risques de catastrophes naturelles ? Comment fonctionne la communauté internationale et de quels outils dispose-t-elle ? Existe-il des pays privilégiant une approche différente de celle française ? Peut-on en retirer des « bonnes pratiques » ?

Le présent rapport se propose dans un premier temps de synthétiser, pour mieux le caractériser et en apprécier les atouts et faiblesses, le cadre international de la prévention des risques de catastrophes naturelles, de situer au sein de ce mouvement hétéroclite la place qu'occupe aujourd'hui la phase peu médiatisée et étudiée de la reconstruction (Partie I). Cela afin, dans un deuxième temps, d'étudier les différentes cultures de la gestion de la

12 UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, 2009

13 Par exemple, une mauvaise conception/construction de bâtiments, une insuffisance de la protection des actifs, un manque d'information/sensibilisation du public, une insuffisance de la responsabilité des autorités/entités concernées etc.

post-catastrophe notamment à travers le prisme de quelques bonnes pratiques (Partie II), recensées lors de la participation de l'Institut des Risques Majeurs aux deux événements d'envergure internationale qui ont eu lieu en mai 2011 à Genève : la Troisième session de la Plat-forme mondiale pour la Réduction des Risques de Catastrophes (8 au 13 mai 2011) et la Conférence Mondiale pour la Reconstruction (10 au 13 mai 2011).

2.1 La gestion de la post-catastrophe, un segment au sein de la Réduction des Risques de Catastrophe de plus en plus étudié internationalement

Dans un premier temps, nous allons nous attacher à « photographier » le système de la gestion des risques au niveau international. En effet, depuis les années 1980, la gestion des risques (naturels principalement) s'est progressivement imposée sur l'agenda politique international. Ce domaine de la gestion des risques peut-être divisé en plusieurs « sous-segments », tous plus ou moins reliés entre eux et caractérisés par leur chevauchement. La gestion de l'urgence (aussi appelée réponse à la catastrophe) n'est ainsi qu'une étape dans un cycle de la gestion de la catastrophe que nous diviserons en cinq étapes : réduction des risques / préparation et mitigation / gestion de l'urgence / relèvement de court terme ou « post-crise » / relèvement de long-terme ou « reconstruction ». Chaque « étape » ou « segment » fait l'objet d'un traitement inégal au vu des missions et des travaux réalisés par les agences, fonds et programmes des Nations-Unies. De ce fait, il est intéressant de se pencher sur l'histoire de l'institutionnalisation de la gestion des catastrophes naturelles au niveau international (chapitre 1) afin de comprendre la place qui est faite au segment de la post-catastrophe. En effet, le segment de la post-catastrophe a pendant très longtemps été relégué, pour des raisons que nous développerons plus tard, et ne fait l'objet d'un intérêt réel et soutenu que depuis quelques années (chapitre 2). D'autre part, la galaxie de plus en plus importante des acteurs de la société civile, incarnée par les ONG, est devenue partie intégrante de l'espace de la gestion des catastrophes et est confrontée à des enjeux spécifiques lors des phases de relèvement et de reconstruction (chapitre 4). Si les instances onusiennes jouent un rôle important, les institutions européennes ne sont pas en reste et s'intéressent elles aussi à la gestion des risques naturels à travers la réalisation d'études et la mise sur pieds de fonds financiers afin de participer aux efforts de relèvement et de reconstruction lorsqu'une catastrophe affecte gravement une collectivité, un pays membre, voisin ou en développement (Chapitre 3).

2.1.1 Le système de la réduction des risques, panorama d'un effort multilatéral et multidisciplinaire ouvert aux acteurs de la société civile.

Il est aujourd'hui possible de parler d'un véritable « espace international de la gestion des risques et des catastrophes naturelles »¹⁴ investi par ce qui peut être défini comme une « communauté épistémique » à savoir selon PM. Haas, un réseau d'experts et de praticiens ayant une compétence reconnue dans un domaine particulier et une autorité certaine dans la définition de politiques ». Cette communauté « partage un ensemble de croyances

14 Nathan F., « La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global », Working paper, NCCR, IUED, Genève, 2004, 55 p. in Revet Sandrine, *Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes naturelles*, CERISciences Po, 2009, p.4

normatives, une même idée de la causalité et de la validité dans leur pratique et un ensemble de pratiques professionnelles orientées vers la résolution de problèmes communs »¹⁵. Si cette « communauté » reste un construit social puisqu'elle se compose d'acteurs pour le moins divers (organisations internationales, organismes de protection civile, ONG nationales et internationales, universités, compagnies d'assurance, entreprises privées, bailleurs de fonds etc.), nous allons voir néanmoins qu'un mouvement s'est progressivement institutionnalisé autour notamment de l'organisation de conférences internationales et de plate-formes de rencontres qui ont accouché des prémices d'un « régime international de la gestion des catastrophes »¹⁶. En premier lieu, un bref détour par l'histoire de la Prévention des Risques au niveau international s'impose.

2.1.1.1 L'émergence d'un mouvement de prévention des risques (1989-1999)

La prise de conscience dans les années 1980 de l'importance des risques de catastrophe et des conséquences humaines, sociales et économiques qu'elles pouvaient avoir sur les sociétés a poussé les États et les instances internationales à s'emparer de la question des risques de catastrophe. En effet, « les grandes catastrophes technologiques de la fin des années 1970 (la catastrophe chimique de Seveso en 1976, nucléaire avec la centrale américaine de Three Miles Island en 1979, ou encore la centrale ukrainienne de Tchernobyl en 1986) entraînent une rupture avec la foi dans le progrès, la technique et la science née de l'esprit des Lumières »¹⁷. En conséquence, la réduction des risques de catastrophe a pris peu à peu une place croissante sur l'agenda international et est considérée aujourd'hui comme un élément essentiel pour assurer un développement durable et soutenable. On peut définir la Réduction des Risques de Catastrophe comme « l'ensemble des politiques, stratégies et mesures qui sont à même de rendre les populations, les villes et les pays plus résilients et résistants aux aléas et ainsi réduire la vulnérabilité des sociétés »¹⁸. A l'échelle internationale, cela s'est traduit par la mise en place progressive d'institutions, de rencontres officielles et informelles tout au long des années 1980 et 1990.

En 1989, suite à un efficace lobby de plusieurs scientifiques américains, l'Assemblée Générale des Nations Unies déclara la décennie des années 1990 comme étant la « Décennie Internationale pour la Réduction des Catastrophes Naturelles » avec pour objectifs de diffuser et d'attirer l'attention des décideurs mais aussi de l'opinion publique

15 HAAS, P. M., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination ». International Organization, vol. 46, no 1. 1992

PM Haas est professeur de science politique au MIT (Massachusetts Institute of Technology)

16 Par régime international, on entend l'ensemble des « principes, normes, règles et processus de décisions autour desquels convergent les anticipations des acteurs dans un domaine précis ». Cf. Krasner Stephen, « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables ». In International Regimes, Cornell University Press, 1983, p1

17 Revet Sandrine, *ibidem*

18 UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, 2009

sur l'impact potentiel de nombreux aléas naturels sur les sociétés humaines. La résolution 46/192 (19/12/1991) de l'Assemblée Générale des Nations Unies confère ainsi à l'ONU le soin d'incarner le leadership et la coordination de l'ensemble des efforts de la communauté internationale auprès des pays affectés par les catastrophes naturelles. En 1994, lors de la 1ère Conférence Mondiale sur la Réduction des Risques de Catastrophe naturelle tenue à Yokohama¹⁹, il fut décidé d'insister sur la prévention, la préparation et l'atténuation des risques et plus spécifiquement sur l'importance de l'évaluation des risques afin de mettre au point des systèmes d'alerte rapide efficaces (« early warning »).

2.1.1.2 L'institutionnalisation : la Stratégie Internationale pour la Réduction des Risques (1999-2005)

Profitant d'une détermination politique forte de la part des pays participants, l'Assemblée Générale des Nations Unies va entamer en 1999 un processus d'institutionnalisation de la Réduction des Risques de Catastrophe avec la création d'un secrétariat inter-agences, l'UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - Stratégie Internationale de réduction des Catastrophes), elle-même placée sous la direction du Sous-Secrétariat des Nations Unies aux Affaires Humanitaires ainsi qu'un Groupe de travail inter-agences pour la Réduction des Catastrophes (IATF-DR, Inter-agency Task Force for Disaster Reduction) afin d'assurer la continuité et la pérennité des actions réalisées au long des années 1990.

Toutefois, malgré ces efforts, le dramatique Tsunami du 26 décembre 2004 qui a touché les côtes de l'Océan Indien a démontré qu'il n'existait pas encore d'accords internationaux clairs et cohérents qui abordaient les différents aspects de la gestion de catastrophes aux niveaux international et transnational. Seule la convention de Tampere²⁰, signée en 1998, sur « la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe » représentait alors un accord international clair autour de la gestion des catastrophes naturelles. Ainsi, après le tsunami asiatique de 2004 le droit international autour de la gestion des catastrophes n'était qu'un « patchwork de plus de 130 instruments, pour la majorité d'entre eux inscrits dans des traités bilatéraux, notamment entre pays européens. Sans véritable principes clés ni standards définitionnels identifiés, l'action de la communauté internationale apparaissait éparse et fragmentée »²¹.

19 Cette conférence déboucha sur la « Stratégie de Yokohama », 1994

20 Signée en juin 1998 à Tampere en Finlande et entrée en vigueur le 8 janvier 2005, la convention de Tampere réunie 75 pays autour de la question des télécommunications en cas de catastrophes : mise en œuvre d'équipement de télécommunication terre/satellites pour prévoir et surveiller les risques naturels ; partage des informations entre États, organisations, acteurs de la société civiles ; mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe etc.

21 Fédération Internationale de la Croix Rouge, *Rapport sur les catastrophes mondiales*, 2000

Des directives et des politiques propres à l'aide humanitaire et à la réduction de désastre existaient déjà, développées notamment par des organismes onusiens chargés de coordonner l'approche des Nations Unies : L'IASC²² est accessible à un nombre limité de représentants des diverses branches des Nations-Unies ainsi qu'à plusieurs ONG mais pas aux États membres. L'IATF/DR²³ est un quant à elle un forum fournissant une plate-forme d'échanges et de rencontres chargée de rassembler l'ensemble des acteurs (organisation internationale, ONG, universités, entreprises, collectivités etc.) de la Réduction des Risques de Catastrophe.

2.1.1.3 Les engagements : le Cadre d'Action de Hyogo (2005) et la création des Plates-formes Mondiales (2006)

En janvier 2005, suite à la Conférence Mondiale sur la Réduction des Catastrophes organisée à Kobe au Japon, dix ans après le séisme meurtrier qui frappa la ville, 168 pays se sont engagés à approfondir leur engagement au niveau international pour réduire les causes de catastrophes. La Déclaration de Hyogo « Construire la résilience des nations et des communautés aux catastrophes » et l'adoption en son sein du « Cadre d'Action de Hyogo (2005-2015) »²⁴ marquent le franchissement d'un seuil important puisque 168 pays s'engagent à respecter et appliquer 5 priorités d'actions :

- 1/ Faire de la réduction des risques de catastrophes une priorité nationale et locale
- 2/ Évaluer et surveiller les risques, renforcer les systèmes d'alerte rapides
- 3/ Créer une culture de sécurité et de résilience au travers de l'éducation, des innovations etc.
- 4/ Réduire les facteurs de risques sous-jacents (changement climatique etc.)
- 5/ Renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux

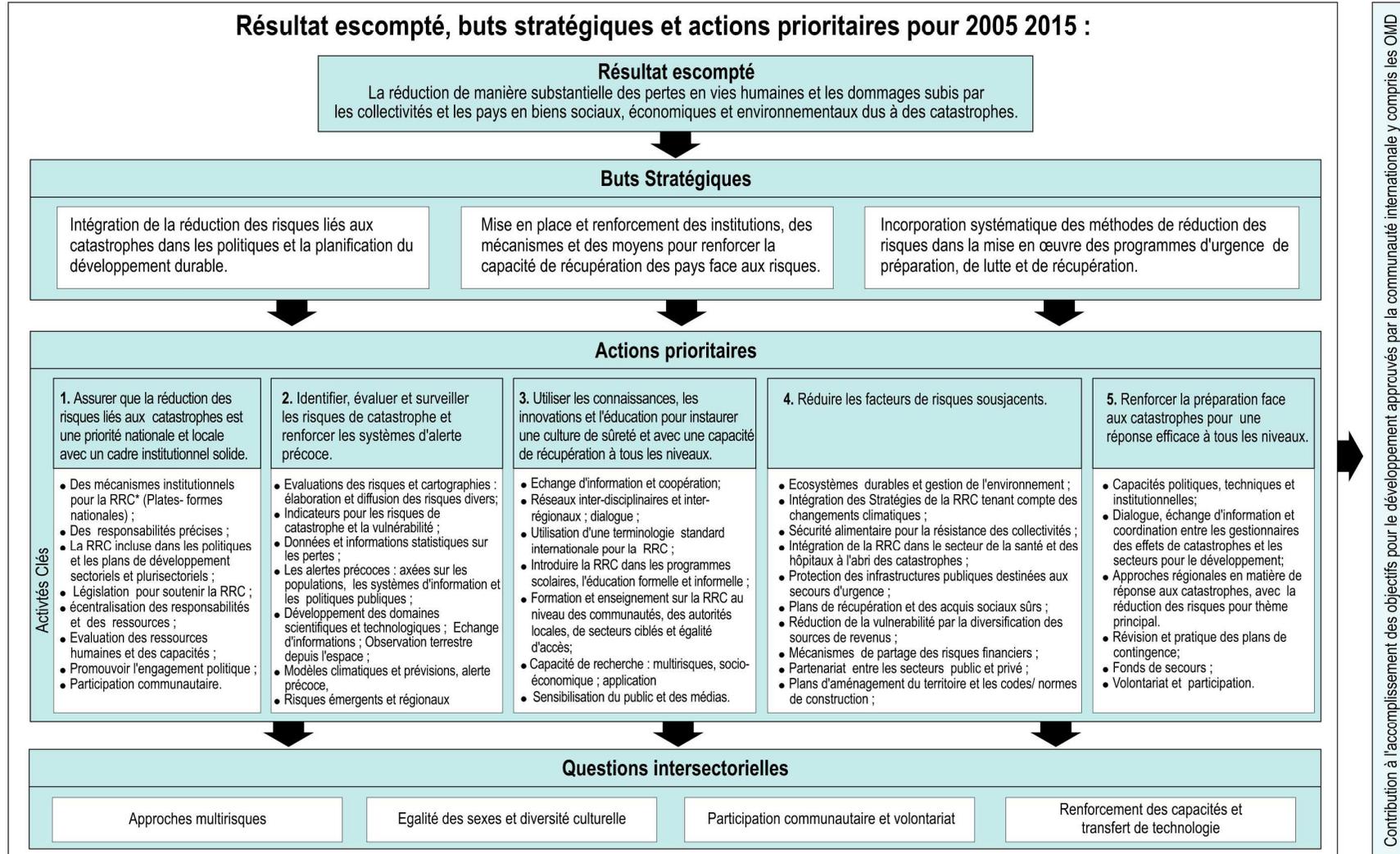
22 Inter-Agency Standing Committee (IASC) : mécanisme de coordination de l'assistance humanitaire inter-agence. C'est un forum unique rassemblant acteurs clés des Nations Unies et d'autres partenaires hors États membres.

23 Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction (IATF-DR) : Groupe de travail inter-agence pour la réduction des catastrophes.

24 The Hyogo Framework of action (HFA)

Annexe 5:

RESUME du Cadre d'Action de Hyogo (CAH) pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes



RRC= Réduction des Risques de Catastrophes

www.unisdr.org

Figure 2-1 Résumé du Cadre d'action de Hyogo pour 2005 - 2015

En 2006, pour ouvrir et rendre pragmatique ce processus de concertation et d'échanges de bonnes pratiques organisé au niveau inter-gouvernemental, l'ONU décida de réformer le Groupe de travail inter-agences pour la Réduction des Catastrophes (IATF-DR, cf. ci-dessus) afin d'y associer l'ensemble des parties-prenantes concernées par les risques de catastrophe à savoir certains acteurs de la société civile et du monde universitaire (ONG, Universités), des membres du secteur privé (entreprises) etc. La Plate-forme Mondiale pour la Réduction des Risques de Catastrophe (GPDRR) était née.

Les enjeux de la GPDRR sont de plusieurs ordres : premièrement, il s'agit d'un forum qui permet à une multitude d'acteurs de pays différents de se retrouver plusieurs jours à Genève autour de sessions thématiques organisées et préparées au préalable. Deuxièmement, cette conférence est l'occasion de faire le point sur les progrès effectués au sein des déclinaisons nationales de cette Plate-forme (Les Plates-formes Nationales pour la réduction des risques de catastrophe réunissant l'ensemble des acteurs nationaux) et par là même de mesurer les efforts à accentuer. Enfin, la participation d'une multitude d'acteurs et l'organisation d'un « market place » (marché aux innovations) sont là pour diffuser les « bonnes pratiques » et faire se rencontrer innovations et institutions potentiellement intéressées. Au delà de ces considérations organisationnelles, les trois GPDRR (2007, 2009, 2011) ont permis de faire avancer la réflexion et de diriger les efforts vers l'augmentation de la résilience des communautés.

2.1.2 La post-catastrophe, nouvelle priorité d'une communauté internationale plaçant résilience et mitigation comme objectifs

Le Tsunami du 26 décembre 2004 est considéré par beaucoup comme un événement sans précédent qui a permis, in fine, de faire évoluer les principes et les pratiques de l'intervention humanitaire mises en place jusque là par les Nations-Unies. De fait, ce tsunami fut à maints égards hors-norme et constitua un véritable révélateur des carences et des problèmes engendrés par l'organisation de l'urgence humanitaire. De par ses caractéristiques propres et l'ampleur de la mobilisation internationale, il est à l'origine de la « refonte » des politiques onusiennes de gestion des catastrophes naturelles. Dans le sillage du Tsunami qui frappa de plein fouet de nombreux pays asiatiques côtiers de l'Océan Indien en Décembre 2004, l'ONU et l'ensemble de la communauté internationale, prirent conscience de la nécessité de dépasser l'approche traditionnelle se limitant à l'étude et l'organisation des secours d'urgence et de concentrer leurs efforts sur un cycle plus global de la gestion de crise incluant les efforts de réhabilitation et de relèvement à moyen-terme, la reconstruction à long-terme et l'intégration de la notion de résilience comme élément-clé de la post-catastrophe.

2.1.2.1 Le Tsunami Asiatique de 2004 et la prise de conscience de l'importance de la post-catastrophe.

Le Tsunami asiatique de décembre 2004 a déclenché l'une des catastrophes les plus meurtrières et dévastatrices qu'aient connu les sociétés modernes. En effet, un séisme de magnitude 9 sur l'échelle de Richter, suivi de nombreuses répliques frappa la côte ouest du nord de l'île de Sumatra. Classé parmi les cinq plus importants tremblements de terre depuis 1900, ce séisme déclencha un raz de marée avec des vagues dépassant les dix mètres de hauteur et atteignit les rivages de douze pays dont la Thaïlande, la Birmanie, le Sri Lanka ou encore l'Inde et les Maldives (sans oublier, mais dans une moindre mesure, les côtes africaines et les Seychelles). Selon les Nations-Unies, 240 000 personnes périrent, 50 000 restent toujours disparues et plus d'un million de personnes furent évacuées²⁵. Au niveau matériel, la combinaison du séisme suivi d'un tsunami, le tout dans des régions principalement pauvres ravagea non seulement les infrastructures essentielles, les capacités administratives et les services basiques de plusieurs de ces pays mais aussi plus généralement les moyens de subsistance de centaine de milliers de personnes²⁶. Associé à cela, le caractère dramatique de l'événement fut diffusé mondialement par des milliers de photos et de vidéos profitant notamment d'internet et montrant tant la puissance de l'aléa que la détresse des victimes, habitants et expatriés, de la catastrophe. Du fait de tous ces éléments, un vaste élan de solidarité internationale s'est mis en place et un support financier, technique, humain encore jamais vu s'est déployé, support caractérisé entre autre par un afflux rapide et sans précédents de dons, de prêts financiers, d'aides diverses etc. En 2005, la totalité des dons atteignait 7 milliards de dollars mais, toujours selon l'ONU, en prenant en compte l'ensemble des apports financiers destinés à couvrir les besoins de long-terme liés au relèvement et à la reconstruction ainsi que la totalité des acteurs présents (pays donateurs, entreprises privées, organisations internationales, individus etc.), ce ne sont pas moins de 15 milliards de dollars qui ont été investis.

Étant donné l'échelle sans précédent de la catastrophe et notamment l'étendue des efforts de relèvement et de reconstruction, la nature transnationale de la catastrophe ainsi que l'ampleur des ressources mises à disposition par la communauté internationale, cette catastrophe naturelle « accoucha » d'une des situations les plus complexes en termes de coordination et de logistiques que le système de Nations-Unies ait jamais eu à résoudre. En découlèrent de nombreux retours d'expériences qui sont à l'origine, entre autre, des efforts actuels de la communauté internationale autour des phases de relèvement de

25 ONU, report of the Secretary-General, *Strengthening emergency relief, rehabilitation, reconstruction, recovery and prevention in the aftermath of the Indian Ocean tsunami disaster*, 2005, p.2

<http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2006/reports/ECOSOC%202006%20-%20Tsunami.pdf>

26 A titre d'exemple, la province d'Aceh en Indonésie, qui fut une des régions les plus touchées, compta selon les estimations données par l'Indonésie et la Banque Mondiale près de 4,5 milliards de dollars de dommages soit près de 97% du PIB de la région composé essentiellement des revenus issus de la pêche, de l'agriculture et du commerce de détail.

reconstruction et plus généralement de la promotion des notions de résilience et de préparation²⁷.

Plusieurs rapports ont été réalisés pointant notamment l'importance de la prise en compte des phases de la post-catastrophe et notamment le fait que l'organisation, l'évaluation des besoins et le suivi de la post-catastrophe sont aussi décisifs, in fine, que les secours d'urgence. En effet, si la catastrophe surprend par sa rapidité et le choc de l'« agression », un relèvement et une reconstruction mal négociés ont des conséquences aussi graves et tout aussi pernicieuses sur le retour à une vie normale : traumatisme psychologique, mauvaise réorganisation et redéveloppement, mauvaise prise en compte des forces vives locales (économiques, administratives) et effets de mise sous tutelle, de dépendance qui s'en suivent, détérioration du lien social, absence de préparation et de prise en compte des risques etc.

2.1.2.2 De nouveaux enjeux : résilience des communautés et analyse multi-risques des catastrophes.

En janvier 2005, soit un environ un an après la catastrophe asiatique, deux épisodes concomitants ont illustré le « réajustement » des priorités de la communauté internationale . Le 19 janvier, dans sa résolution 59/279 l'Assemblée Générale des Nations-Unies, décida d'orienter ses activités « au delà de l'organisation des secours d'urgence afin d'accompagner et de supporter la coopération internationale autour des enjeux de la réhabilitation et de la reconstruction des sociétés » . Parallèlement, la Conférence Mondiale sur la Réduction des Catastrophes, organisée du 18 au 22 janvier à Kobé au Japon par l'UNISDR-SIPC, déboucha sur l'adoption du Cadre d'Action de Hyogo, consensus intergouvernemental sur les modalités à mettre en œuvre pour une meilleure intégration de l'ensemble des phases de la gestion de catastrophes, ce en vue de « construire la résilience des nations et des communautés face aux catastrophes ».

De fait, plusieurs facteurs sont à l'origine de ce changement de perspectives (nous étudierons dans la deuxième partie en quoi un changement majeur de paradigme est à l'œuvre dans l'approche des catastrophes et des risques afférents). Selon Margaret Wahlström²⁸, la Sous-Secrétaire Générale de l'ONU pour la réduction des risques de catastrophe, les États sont devenus plus réceptifs aux questions de résilience et d'organisation de la post-catastrophe et notamment de la nécessité d'une coopération internationale du fait des caractéristiques du tsunami asiatique (impact psychologique élevé (nombre de victimes élevé, notamment parmi les touristes), opinions publiques sensibilisées grâce à un traitement médiatique omniprésent, etc.). En outre, la prise de conscience de la

27 Tadanori Inomata (Inspecteur de l'ONU), *Vers un Programme d'assistance humanitaire des Nations-Unies dédié à la réponse et la réduction des catastrophes : leçons apprises du Tsunami asiatique de Décembre 2004*, Inspection Commune des Nations-Unies, Genève, 2006. p22

28 Cf un.org

réalité du changement climatique et des risques de catastrophes qui y sont corrélés (« Entre 80% et 90% des catastrophes sont liées au temps et à l'eau »²⁹) ainsi que la diffusion d'analyses multirisques³⁰, c'est-à-dire prenant en compte les possibles « effets dominos » (le cumul des risques existe) que peuvent avoir les aléas puis les catastrophes entre eux, ont achevé de placer la vulnérabilité des sociétés au centre des efforts internationaux. En ce sens et forte de ce constat, la communauté internationale a cherché avec le Cadre de Hyogo à créer un cadre de concertation et de coopération afin de d'engager les sociétés vers la résilience. La priorité n°5 du Cadre d'Action de Hyogo est d'ailleurs explicitement tournée sur la préparation et l'amélioration de la résilience des sociétés, ce qui passe par l'étude des différentes phases qui composent (et qui la plupart du temps se chevauchent) la post-catastrophe. L'objectif n°5 du CAH « Préparation à une réponse efficace en cas de catastrophe » prône ainsi une meilleure transition entre phase de réponse à l'urgence et relèvement rapide : « Le passage à des activités de relèvement rapide est pris en compte et prévu dans les processus d'élaboration du plan de contingence et autres processus de planification et est intégré dans des cadres généraux de réduction des risques en cas de catastrophe »³¹.

La communauté internationale a donc entamé un virage et un changement de perspective depuis une petite dizaine d'années. Si la focale est longtemps restée centrée sur une approche préventive des risques et des catastrophes naturels, l'organisation en mai 2011 à Genève de la 1ère Conférence Mondiale pour la Reconstruction conjointement à la 3ème Plate-forme Globale pour la Prévention des Risques de Catastrophe symbolise bien l'élargissement, certes récent, du processus de Réduction des Risques de Catastrophe à la gestion de la post-catastrophe. A cet instar, il est désormais intéressant de se pencher plus en détails sur le contenu des deux événements qui se sont tenus à Genève en mai 2011 et de voir quels sont les instruments dont dispose la communauté Internationale pour la phase de la post-catastrophe.

2.1.2.3 Une prise de conscience croissante avec la mise en place de la Conférence Mondiale pour la Reconstruction, 10-13 mai 2011, Genève.

C'est donc dans ce contexte qu'ont eu lieu du 8 au 13 mai 2011 à Genève deux événements d'envergure mondiale. D'une part, la Troisième session de la Plateforme-mondiale pour la Réduction des Risques de Catastrophes (8 au 13 mai 2011) organisée par l'UNISDR³² chargée d'évaluer les engagements pris au sein du cadre d'action de Hyogo en 2005 et qui s'intéresse autant à la réduction des risques, à leurs impacts économiques

29 Margaret Wahlström, idem

30 « multi-hazards risks assessment » : Le risque est considéré comme une relation directe entre l'aléa et la vulnérabilité d'une société reposant sur l'équation : risque = vulnérabilité x aléa.

31 ONU/SIPC & ONU/BCAH. *Préparation à une réponse efficace en cas de catastrophe : Ensemble de directives et indicateurs pour la mise en œuvre de la priorité 5 du Cadre d'action de Hyogo*, Genève, Suisse, 2008

32 ONU/UNISDR, *Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes*

qu'aux formes de coopération internationale possibles en la matière, et d'autre part, la Conférence Mondiale pour la Reconstruction (10 au 13 mai 2011) organisée entre autre sous l'égide de la Banque Mondiale.

Plus de 2600 participants ont ainsi participé à ces deux événements, parmi lesquels les représentants de 168 gouvernements, de 65 ONG et de 25 Organisations Internationales. En tant que 1er Forum multipartite autour de la Prévention des Risques de Catastrophe, la 3ème GPDRR³³ est une opportunité importante pour les représentants officiels, les décideurs, des professionnels et de nombreux experts en vue d'échanger sur leurs expériences et de faire avancer la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes. Depuis 2007, la Plate-forme Mondiale, parrainée depuis son origine par l'ONU, se réunit tous les deux ans à Genève pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo pour réduire l'impact des catastrophes. Placée sous le thème « Investir aujourd'hui pour des lendemains plus sûrs - Plus d'investissements dans l'action locale », la Conférence s'est appuyée sur les décisions prises lors de la 2nde Plateforme tenue en 2009, le rapport à mi-parcours du Cadre d'Action de Hyogo ainsi que sur le GAR (Global Assessment Report- Rapport Global d'Evaluation sur les risques publié par l'ONU en 2011) pour tirer un bilan des avancées/reculs/stagnation de la Prévention des risques au niveau international. L'IRMa, en tant qu'acteur reconnu dans le domaine de la prévention des risques naturels et technologiques aux niveaux régional et national était présent afin de sonder les perspectives d'avenir développées au niveau international et s'investir dans le champ encore peu « débroussaillé » de la post-catastrophe.

Précédée de deux jours de rencontres préparatoires relativement informelles (dimanche 8 et lundi 9 mai), la 3ème GPDSR a commencé réellement le mardi 10 mai pour enchaîner durant quatre jours pleins, des séances plénières, des tours de tables, de discussions thématiques autour de nombreux thèmes à commencer par ceux de la reconstruction, du relèvement, de l'économie de la prévention des risques, des synergies possibles avec les domaines du changement climatique, du développement etc. Parallèlement, la 3ème GPDSR a été le cadre de la 1ère Conférence Mondiale pour la Reconstruction qui a mis en avant la nécessité de résoudre les challenges posés par la reconstruction et le relèvement post-catastrophe notamment dans les pays en développement.

Trois thèmes majeurs ont guidé ces deux conférences et ont servi de fil rouge aux interventions et discussions. D'une part, aborder le relèvement et la réduction des risques après les sinistres. Comprendre, d'autre part, les rouages économiques de la réduction des risques de catastrophe. Enfin, renforcer les analyses dites « multi-risques » afin d'appréhender la thématique des risques en la croisant avec d'autres domaines/analyses/thématiques tel que le changement climatique et le développement des pays pauvres.

33 3eme GPDRR : Troisième session de la Plate-forme mondiale pour la Réduction des Risques de Catastrophes

La présence du Secrétaire Général des Nations-Unies à la séance plénière inaugurale du mardi 10 mai a fait l'objet de toutes les spéculations, des doutes subsistant sur la reconduction d'un soutien clair et engagé des hautes instances de l'ONU à la SIPC (UNISDR). Toutefois, Ban-Ki Moon, Secrétaire Général depuis 2007, était bien là en ce début d'après midi et a délivré un discours qui ne laisse plus de place aux doutes quant à la place majeure qu'il accorde à la Réduction des Risques de Catastrophe. Après avoir rappelé l'importance des technologies, du savoir et des outils économiques dans la Prévention des Risques, il a insisté sur la nécessité d'une coopération renforcée, la « coalition pour l'action », particulièrement autour des problématiques de changement climatiques et de sécurité nucléaire. En outre, il a appelé à un renforcement des efforts pour construire des sociétés résilientes pointant par là même le fait qu'un investissement en amont d'une catastrophe (entraînement, planification) peut donner des résultats remarquables. Sri Mulyani Indrawati, Directeur-Général de la Banque Mondiale, a quant à lui constaté le besoin de créer un cadre flexible pour le relèvement post-catastrophe en particulier pour améliorer l'allocation des financements et une meilleure prise en charge par les pays/collectivités de mesures d'atténuation du risque et de pratiques résilientes. Les autres intervenants (dont le Président Indonésien Yudhoyono, l'ex-Président de la Macédoine Ivanov, et la Vice-Présidente de la Gambie Njie-Saidi) ont quant à eux exhorté les participants à adopter une visée locale et résiliente dans leur approche de la réduction des risques. Trois sessions plénières³⁴ se sont déroulés tout au long de la semaine et ont développé plusieurs thèmes.

La première session chargée d'aborder la gestion locale des risques a ainsi mis en avant la nécessité de conduire des évaluations des risques liés aux infrastructures essentielles dans une perspective de reconstruction : l'altération des installations électriques, l'anéantissement des réseaux de transports, les dégradations d'installations nucléaires etc. compliquent voire rendent impossible l'organisation des secours et plus généralement le relèvement d'une société. Par ailleurs, l'association tant des autorités locales que des populations est essentielle dans la mesure où cela permet une meilleure diffusion de l'information mais aussi une prise de conscience permettant des réactions adéquates en cas de catastrophe. Cela passe entre autre par l'éducation et l'apprentissage de comportements à adopter en cas de catastrophe, un effort de coordination entre échelon local/régional/national etc. Plusieurs tables rondes ont cherché à développer ces sujets³⁵ :

- État de préparation
- Urgences nucléaires
- Action Locale
- Risques de feux de forêt

34 Sessions qui regroupent tous les délégués et représentants nationaux

35 La totalité des Conférences est disponible en anglais, en version intégrale et synchronisée avec les présentations powerpoint des participants. Cf. http://www.wrc-2011.org/wbwrc/wrc_live_allwebcasts.html

La deuxième session a abordé l'économie des risques afin de chercher des instruments financiers efficaces dans la prévention des risques. Un intérêt prononcé pour associer secteur public et privé en est notamment ressorti et plusieurs tables rondes ont permis d'approfondir le sujet :

- Investissement public
- Secteur privé

La dernière session concernait l'adaptation au changement climatique avec comme principal axe d'étude l'idée qu'il faudrait harmoniser Réduction des Risques de Catastrophe et lutte contre le changement climatique afin d'améliorer la résilience des sociétés. De même, plusieurs tours de table ont été organisés autour de ce thème :

- Gestion des bassins hydrographiques pour une résilience urbaine
- Enfance et résilience
- Réduction des Risques de Catastrophe et filets de sécurité financiers
- Risques et Montagne

Enfin, des sessions-bilans ont tracé les avancées, stagnations, reculs de l'application du Cadre d'Action de Hyogo. L'intégration de la Réduction des Risques de Catastrophe au sein des systèmes législatifs nationaux avancement, notamment avec la généralisation des systèmes d'alerte précoces aussi appelés « early warning system ». Toutefois la traduction concrète de ces engagements et la mise en œuvre de ces principes dans les schémas législatifs nationaux tardent à se concrétiser sur le terrain et plusieurs critiques ont émergé pointant du doigt le manque d'outils d'audit et de mesure des démarches entreprises. La nécessité d'adopter une analyse coût/bénéfice et de diffuser des outils d'évaluation efficaces a été soulignée par beaucoup d'intervenants. Toujours dans cette logique de rationalisation et d'amélioration des politiques de prévention des risques, les participants ont soulevé la pertinence de l'engagement des collectivités locales, de leur responsabilisation afin de répondre avec efficacité aux catastrophes. Enfin, l'implication du secteur privé à ces efforts de préparation est apparu comme nécessaire tant du fait du rôle économique majeur que de l'importance d'une coordination et coopération entre secteurs en vue du relèvement et de la reconstruction d'une société.

Cet intérêt pour le segment de la post-catastrophe s'est aussi manifesté avec l'organisation, en parallèle, de la Conférence Mondiale pour la Reconstruction. Organisée sous l'égide de la Banque Mondiale³⁶, cette Conférence fut la première du genre et rassembla responsables, experts, décideurs politiques et membres d'organisations internationales, d'ONG, du monde universitaire et du secteur privé afin de recueillir, d'évaluer et de partager les expériences de relèvement et de reconstruction après une catastrophe afin de faire émerger un véritable cadre d'action international pour le

36 La Banque Mondiale fut créée en 1944 lors de la Conférence de Bretton Woods aux Etats-Unis est à l'origine chargée d'organiser le financement de la reconstruction post Seconde Guerre Mondiale et représente aujourd'hui le rassemblement de cinq institutions de développement chargées principalement de réduire la pauvreté au niveau mondial. Son nom original est BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement.

relèvement et la reconstruction. Parmi les multiples conclusions qui sont ressorties de cet événement figurent l'idée qu'il faudrait mieux relier et harmoniser la reconstruction sur le court terme avec les efforts de développement à long terme, ce qui passe par l'établissement de mécanismes de régulation financière opérant, la diffusion d'un savoir et d'une pratique de la reconstruction etc.

Sessions organisées :

- Renforcer le relèvement local.
- Reconstruire et protéger les infrastructures critiques
- Reconstruction de l'habitat urbain et Aménagement du territoire
- Innovations dans les Technologies de l'Information et de la Communication : la reconstruction 2.0
- De l'évaluation de la post-crise à la planification de la reconstruction : boucler la boucle
- Répondre aux catastrophes naturelles dans des situations de conflits.
- Contrôler et évaluer les programmes et opérations liés au relèvement / redressement (recovery)
- Reconstruire des infrastructures vitales : les cas des services d'approvisionnement en eau et assainissement
- Enseignements tirés des opérations de reconstruction à grande échelle
- Relèvement et développement durable
- Façonner les institutions pour la reconstruction
- Protéger et responsabiliser les groupes vulnérables pour la phase de relèvement.
- Innovations en termes de financement de la réduction des risques dans les pays en voie de développement
- Économie locale et moyens de subsistance
- Fournir des services de soins et d'éducation durables dans les programmes de relèvement post-catastrophe

2.1.2.4 L'action opérationnelle de l'ONU : outils et services pour le relèvement

Il est difficile de référencer de manière exhaustive l'ensemble des actions touchant de près ou de loin au segment de la post-catastrophe et plus généralement à la prévention des risques de catastrophe³⁷ tant chaque organe, chaque département onusien, chaque fonds associé aborde à un moment ou un autre les problématiques de la gestion de

37 Deux documents font l'inventaire de cela :
Conseil de l'Europe, *Les institutions internationales et la prévention des risques majeurs*, Strasbourg, 2004
UNISDR/SIPC, *Disaster risk reduction in the United Nations, roles, mandates and areas of work of key United Nations entities*, Genève , 2009

catastrophe naturelle. Nous nous contenterons ici d'étudier les actions, outils et services produits par l'ONU qui ont pour mission première voire exclusive de participer aux efforts de relèvement et de reconstruction. Nous allons ainsi nous intéresser successivement à la Plate-forme Internationale pour le Relèvement (International recovery platform, IRP), à l'outil « Évaluation des besoins post-catastrophe » (Post-Disaster Needs Assessment, PDNA), au Dispositif Mondial de Réduction des Effets des Catastrophes et de Relèvement (GFDRR, Global Facility For Disaster Reduction and Recovery)

La Plate-forme Internationale pour le relèvement³⁸ fut conçue lors de la Conférence Mondiale sur la réduction des risques de catastrophe tenue à Kobe dans la province de Hyogo au Japon en janvier 2005. En tant que plate-forme thématique de l'ISDR-SIPC, cette structure est l'un des piliers pour la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyogo (HFA, 2005-2015 « Construire la résilience des pays et des communautés aux catastrophes). Le rôle clé joué par cette plate-forme est d'identifier les fossés, différences et contraintes vécues lors des phases de relèvement post-catastrophe et de servir ainsi de catalyseur et diffuseur d'outils et de bonnes pratiques afin d'assurer des relèvements fondés sur la résilience. Il vise en conséquence à agir comme une source internationale de connaissances et de savoir-faire et promeut l'idée d'un « reconstruire en mieux » consistant non seulement à restaurer ce qui existait déjà mais aussi et surtout positionner les communautés sur la voie de la résilience et du développement durable.

Le Dispositif Mondial de Réduction des Catastrophes et pour le Relèvement³⁹ a été établi en 2006 par 38 pays partenaires et 7 organisations internationales avec pour objectifs d'aider les pays en développement à réduire leur vulnérabilité aux aléas naturels et s'adapter au changement climatique. Concrètement, ce mécanisme de collaboration dispense une aide technique et financière pour implanter des mesures de réduction et d'atténuation des risques au sein des plans de relèvement et de reconstruction. Cela passe par la transmission de bonnes pratiques de relèvement rapide, d'outils d'estimation des besoins, d'exercices et de simulations etc. Cet effort s'appuie notamment sur le Dispositif Financier de Réserve pour le Relèvement (SRFF) créé en 2008 et financé par plusieurs pays donateurs, afin de soutenir les démarches incluant le développement durable dans les phases de relèvement et de reconstruction menées par des pays en développement.

L'outil le plus développé actuellement en terme d'aide internationale au relèvement et à la reconstruction est le PDNA, le « post-disaster needs assessment », qui a pour fonction d'aider et de soutenir le gouvernement d'un pays affecté par une catastrophe à analyser, évaluer et prioriser les dommages, les pertes et les besoins en période de post-catastrophe. Mis en place par la Banque Mondiale, l'ONU et la Commission Européenne entre autres, cet outil a deux objectifs concomitants : aider le pays à organiser son relèvement et « guider » les agences de l'ONU et d'éventuels pays donateurs sur les dons et les activités qu'elles pourraient mettre en place. Ce PDNA est ainsi activé lors de la phase de

38 <http://www.recoveryplatform.org>

39 <http://www.gfdr.org>

relèvement à court terme (« early recovery ») par l'ONU (plus particulièrement par le BCPR (bureau pour la prévention des crises et le relèvement) du PNUD⁴⁰).

De fait, la coordination de la réponse puis du relèvement incombe normalement aux autorités de l'État concerné, mais s'il s'avère que les pouvoirs publics locaux sont dépassés par l'ampleur de la catastrophe, la communauté internationale peut s'organiser et mettre en place ses outils pour lancer le relèvement à court terme (phase de la post-crise). L'organisation de ce relèvement repose sur différents « clusters »⁴¹ à savoir le regroupement des agences de l'ONU sous un même commandement afin d'optimiser la coordination de l'action de chaque agence. En effet, une fois l'évaluation des besoins réalisée, l'action des agences de l'ONU et des ONGs va se mettre en place, tandis que la Banque Mondiale cherchera des financements (au moyen de conférence d'appel aux dons par exemple).

2.1.2.5 Avantages et limites de l'action Onusienne

L'avantage comparatif qui fait de l'ONU une structure essentielle et nécessaire autant qu'un acteur qui va être amené à jouer un rôle toujours plus croissant, réside dans le leadership universel conféré à cet organe international et dans le consensus politique réalisé autour de principes d'intervention et d'actions inscrits dans les résolutions qui encadrent le travail des agences onusiennes. Garanties d'une action neutre, non-discriminatoire et chargées d'assurer une transition entre réponse immédiate à la catastrophe et relèvement de la société, les instances onusiennes, sans menacer la souveraineté des États, peuvent toutefois agir dans un cadre transnational, cadre adéquat pour gérer de plus en plus de catastrophes. Cependant, un rapport d'une Unité d'Inspection Commune de l'ONU a mis en exergue plusieurs limites suite aux retours d'expériences du Tsunami massif dans l'Océan Indien du 26 Décembre 2004. De fait, l'application de principes clés tels qu'exprimés dans la résolution-cadre 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies⁴², à savoir les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et directement relié à notre étude, la nécessité d'organiser une transition douce mais solide entre le déploiement des secours et les phases de réhabilitation et de reconstruction, ont fait face à de nombreuses difficultés. En effet, en « l'absence d'un mandat consolidé des Nations-Unies couvrant le cycle de gestion de crise dans sa totalité (secours d'urgence, prévention et préparation, réduction des risques et mitigation, relèvement post-crise et reconstruction), il est difficile d'avoir une gestion

40 PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement

41 Par exemple, sous l'égide de l'IASC (inter-agency standing committee, cf. partie 1.1.2), les clusters « relèvement rapide » et « hébergement d'urgence » vont se mettre en place afin de coordonner et guider l'action de la communauté internationale sur le terrain.

42 Ces principes-guides sont contenues dans l'annexe de la résolution 46/182 du 19 Décembre 1991 Cf. Tadanori Inomata (Inspecteur de l'ONU), *Vers un Programme d'assistance humanitaire des Nations-Unies dédié à la réponse et la réduction des catastrophes : leçons apprises du Tsunami asiatique de Décembre 2004*, Inspection Commune des Nations-Unies, Genève, 2006 , p.17

globale de catastrophes majeures de plus en plus nombreuses et complexes »⁴³. Les mécanismes de gestion et de coordination des efforts post-catastrophe nécessitent de fait une standardisation des pratiques et des procédures pour être plus efficaces d'autant plus que l'action et les méthodes de l'ONU ne sont pas toujours comprises des autorités des pays affectés et des problèmes de gouvernance empêchent ou fragilisent l'efficacité des actions entreprises par la communauté internationale à l'échelon local⁴⁴.

En outre, l'action internationale est majoritairement financée, qui plus est pour les efforts de relèvement et de reconstruction, par des dons bilatéraux (entre pays, notamment lors de conférences internationales d'appels aux dons). Or, la logique de ces dons ne répond toutefois pas proportionnellement aux besoins exigés par chaque catastrophe qui souffre, de fait, d'un traitement différencié en fonction, bien souvent, de l'impact et de la pression médiatique provoqué par la catastrophe : les catastrophes possédant un profil médiatique important (disponibilité d'informations et d'images, agenda médiatique libre etc.) recevront des dons généralement plus importants que les « urgences oubliées et négligées »⁴⁵.

Par ailleurs, l'action des Agences Spécialisées (UNESCO, OIT, OMS, FAO), des Fonds des Nations-Unies (PAM, UNICEF, FAO) ou encore des Programmes (PNUE, UNHCR, UN-Habitat, PNUD) n'est pas encadrée dans un système de vérification, d'audit si bien que les ressources mises à disposition pour la gestion des catastrophes se trouvent être fragmentées⁴⁶. Cette fragmentation se retrouve même dans l'abondante littérature produite chaque année par les différents Agences, Fonds, Programmes des Nations-Unies : chaque organe publie des rapports sur des sujets similaires, démontrant par là même une forme de concurrence entre organes onusiens et une perte d'efficacité conséquente du fait du chevauchement des actions de différentes organisations internationales. De ce fait, il est très difficile de dessiner un schéma, un organigramme du fonctionnement de ce système de Prévention des risques tant il semble fragmenté et parcouru par une diversité d'acteurs et d'organes.

43 Ibidem

44 « La plupart du temps, la coopération des organisations internationales est canalisée par les gouvernements centraux, ce qui génère plusieurs problèmes. En premier lieu, l'assistance internationale (des millions de dollars dans la plupart des cas) est totalement contrôlée par de petits groupes d'officiels gouvernementaux qui possèdent assez d'autorité pour pouvoir éviter les contrôles. Cela donne lieu à un manque de transparence, une gestion arbitraire des fonds disponibles et un important gâchis des ressources » C. Villacis, « Latin American cases », International Recovery Platform, Kobé, non daté, p. 26.

45 Tadanori Inomata, op. Cit : en janvier 2006, si 85% des efforts liés au Tsunami Asiatique étaient financés par la communauté internationale, des pays affectés eux-aussi par des catastrophes naturelles étaient sous-financés par la communauté internationale : la République Centrafricaine (35%), la République Démocratique du Congo (62%), la Somalie (58%) ou encore l'Ouganda (75%) etc.

46 Tadanori Inomata, op. Cit, p.21

2.1.3 ONGs et gestion de la post-catastrophe : un domaine ambigu

Depuis déjà plusieurs décennies, les Organisations Non-Gouvernementales occupent une place non négligeable sur le terrain de la gestion de crise notamment après une catastrophe naturelle. De fait, elles tendent aujourd'hui, dans un contexte international d'augmentation des catastrophes et de repli de l'autorité étatique⁴⁷, à investir de plus en plus le champ des secours, du relèvement et de la reconstruction post-catastrophe. En effet, dans l'urgence provoquée par la catastrophe, les ONGs ont plus de facilité et de souplesse que les États à réagir rapidement et être acceptées par les autorités et les populations. C'est d'ailleurs du fait de ces qualités, que de nombreux États, l'Union Européenne ou encore l'ONU sont amenés à signer des conventions avec des ONGs. L'exemple le plus marquant restant l'action du CICR⁴⁸ (Comité International de la Croix Rouge) qui bénéficie d'une reconnaissance internationale inédite du fait de son indépendance et de son principe de neutralité⁴⁹ : certains États refusent l'entrée des personnels de l'ONU ou de représentants de pays au nom de leur souveraineté mais acceptent souvent les émissaires de la Croix Rouge. La Croix Rouge a fait de la prévention des catastrophes une de ses priorités d'action notamment avec le « Mandat de Genève » adopté en juillet 1999 qui marque son engagement pour la réduction des vulnérabilités des sociétés aux risques naturels et technologiques à travers des approches proactives plutôt que réactives. L'atout majeur des ONGs réside donc bien dans leur capacité à mettre en œuvre sur le terrain des décisions prises au niveau international.

Au delà de la Croix Rouge, les ONG présentes et reconnues dans le domaine de la prévention des risques et l'organisation du relèvement et de la reconstruction sont majoritairement anglo-saxonnes (OXFAM, CARE, Save the Children etc.). Cependant, cet investissement du champ de la post-catastrophe et plus particulièrement du champ de la reconstruction à moyen et long terme est relativement récent et nouveau pour des ONGs qui agissent donc en dehors de leur champ d'expertise traditionnel. Elles doivent en outre affronter un certain nombre de barrières dans la mise en place de programmes liés à la reconstruction.

Les ONGs ont joué un rôle dans la reconstruction de long-terme à de nombreuses reprises durant les dix dernières années et notamment dans la gestion de la post-catastrophe. Malheureusement, dans un certain nombre de cas, la faible qualité de leur travail résultant d'un manque certain de compétences dans le domaine bien spécifique du

47 M. Mann, « L'Etat-nation : mort ou transfiguration ? » revue *Le Débat*, n°84, mars-avril 1995, pp. 49-69.

48 Dossier *Les catastrophes naturelles et prévention des risques*, La Documentation Française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/catastrophes-naturelles/enjeu-international.shtml>

49 Le CICR s'il est reconnu aujourd'hui au rang d'organisation internationale reste indépendant des États

relèvement et de la reconstruction a remis en cause leur action⁵⁰. L'exemple de l'intervention des ONGs lors de la gestion de la post-catastrophe après le Tsunami asiatique en 2004 est éclairant. Collectes de dons exceptionnelles, gros budgets, meilleures intentions, les ONG ont afflué mais elles ont accouché d'un bilan contrasté. En effet, les projets de reconstruction, du fait des caractéristiques spéciales de la catastrophe (un littoral dévasté occasionnant en plus de très nombreuses victimes, des dommages très lourds), sont devenus rapidement une priorité tant pour les ONG que pour leurs donateurs. Dans le tumulte et la précipitation de la post-catastrophe, beaucoup d'ONG se sont retrouvées à s'occuper d'activités dépassant largement leur expertise et leurs mandats. Manquant singulièrement de capacités, d'aptitudes et de compétences propres, l'action de ces ONGs ne fut que trop imparfaite pour assurer une reconstruction dans les meilleures conditions. En cause, les problèmes de disponibilité des ressources, les différences culturelles, les modes de régulation locaux, l'environnement politique, le déploiement des ressources humaines etc.⁵¹ Ainsi, la complexité de la réponse globale à apporter au processus de la post-catastrophe rend très difficile le travail d'ONGs aux moyens humains et financiers limités. La post-catastrophe ne se résume donc pas à une simple reconstruction mais implique les dimensions culturelles, sociales, économiques, techniques et politiques d'une région donnée.

En outre, les ONGs dépendent financièrement des dons qui leur sont adressés. Or si la gestion de l'urgence et la phase de réponse est très médiatisée et suivie par les opinions publiques, la perspective de long-terme imposée par la phase de reconstruction rend complexe et difficilement réalisable la mobilisation des donateurs et la sensibilisation des citoyens. En ce sens, la gestion de la post-catastrophe est souvent guidée par des préoccupations de court terme et des défis immédiats. Ce n'est qu'ensuite, dans un contexte marqué par l'indifférence médiatique et politique voire même d'opposition catégorique de la part de l'opinion et des élus (volonté du retour à la normale et pas de changement car traumatisme psychologique encore présent) que la mise en place de véritables mesures d'atténuation, de mitigation doivent être prises. Or, les mesures prises dans le contexte de l'urgence influencent pour beaucoup les phases de relèvement et de reconstruction. En conséquence, l'assistance humanitaire post-catastrophe peut avoir un effet nuancé dans la mesure où elle retarde le relèvement de long-terme maintenant « sous perfusion » un territoire qui ne redéveloppe pas ses capacités économiques, sociales propres et qui reste dépendant des subsides fournis par l'aide humanitaire : « la nécessité de réagir rapidement et d'apporter des réponses aux populations dans un court délai n'est pas propice à une reconstruction durable et efficace tout comme ne l'est pas la tendance

50 Von Meding, Oyedele, Cleland, *Developing NGO competencies in post-disaster reconstruction : a theoretical framework*, Disaster advances, 2009

51 Ibidem

qui voit les donateurs imposer un calendrier d'utilisation (paiement / déboursement / décaissement) des fonds alloués quasi exclusivement à l'urgence de court terme.»⁵².

Il existe ainsi de nombreux exemples de projets de reconstruction post-catastrophe portés par des ONGs qui n'ont pas répondu aux attentes des populations sinistrées soit du fait d'une qualité médiocre (une mauvaise conception et/ou construction rendant les logements inappropriés et impropres à l'habitation) soit du fait de l'ignorance de coutumes ou de caractéristiques culturelles liés aux territoires affectés. Ces projets terminent souvent leur route remplacés par des projets plus traditionnels (retour à la normale c'est-à-dire reconstruction à l'identique) du fait d'une mauvaise réception auprès des acteurs locaux concernés.

Des projets de charte ou de règles à respecter se sont donc développés afin d'encadrer le travail des ONGs dans leur mission d'aide au relèvement et à la reconstruction et de standardiser, pour mieux les diffuser, des bonnes pratiques. C'est le cas du projet « SPHERE » lancé en 1997 avec pour objectifs de rassembler les ONG autour de principes communs à respecter afin d'améliorer la qualité de l'aide octroyée aux sinistrés et responsabiliser l'ensemble des acteurs. Ces normes minimales vont par exemple concerner la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau, les problèmes de nutrition, la construction de logement etc.⁵³

2.1.4 L'approche européenne, zoom sur le rôle de l'UE dans la post-catastrophe

L'Union Européenne a développé ses propres programmes de gestion et de préparation aux catastrophes. En outre, elle a mis sur pieds depuis 2002 un fonds de solidarité qui a pour objectif d'aider au relèvement des villes, régions et zones géographiques touchées par des catastrophes naturelles.

2.1.4.1 Le programme DIPECHO, le “Mécanisme de coopération pour la protection civile” et la plate-forme « EUR-OPA »

L'UE possède depuis le début des années 1990 un Service d'aide humanitaire (ECHO, European Community Health Organization) au sein duquel a été créé en 1996 un Programme spécifique dédié aux catastrophes naturelles (DIPECHO, Disaster Preparedness ECHO)⁵⁴. Toutefois, ces deux services officient pour le compte de l'action à l'extérieur de l'UE. En effet, leurs missions consistent pour l'un à « porter assistance et secours aux

52 Barakat S. , *Housing reconstruction after conflict and disaster*, humanitarian Practice network, London, 2003

53 [Http://www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)

54 [Http://ec.europa.eu/echo/aid/dipecho_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/aid/dipecho_fr.htm)

victimes de catastrophes naturelles en dehors de l'UE »⁵⁵, et pour l'autre à aider à « la préparation des populations dans les zones à risques et encourager des meilleures pratiques visant à réduire ces risques ». DIPECHO vise à réduire la vulnérabilité des populations en allouant des fonds à des agences européennes ou à des projets de réduction des risques à l'étranger (les fonds sont répartis géographiquement). Plus de 120 millions d'euros ont été dépensés depuis 1996, notamment pour la mise en place de formations, d'activités de sensibilisation ou encore le soutien à des projets d'alerte rapide etc. Ces programmes ne se concentrent donc pas directement sur le segment de la post-catastrophe mais restent concernés dans la mesure où les efforts menés actuellement concernent la transition entre phase de réponse et phase de relèvement.

Il existe aussi, depuis 2007, un Mécanisme de Coopération⁵⁶ pour la protection civile qui a pour but de soutenir et faciliter la mobilisation des services de secours pour répondre aux besoins immédiats de pays affectés par une catastrophe ou risquant d'en subir une. Ce mécanisme n'est toutefois pas relié à la post-catastrophe dans la mesure où il se concentre uniquement sur la coordination et le suivi de l'envoi des secours au niveau européen.

Enfin, la plate-forme "EUR-OPA", instaurée en 1987 par l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs du Conseil de l'Europe (organisation différente de l'Union Européenne), a pour objectifs d'assurer une coopération resserrée entre pays européens et du sud de la Méditerranée autour de plusieurs domaines tels que « la connaissance, la prévention, la gestion de crise, l'analyse post-crise et la réhabilitation »⁵⁷. Composé de 26 États membres, « EUR-OPA » se veut avant tout une plate-forme d'échange et de mise en commun d'information. Cet accord repose politiquement sur une structure intergouvernementale (réunion tous les quatre ans des ministres concernés) chargée d'élaborer les grandes lignes des politiques à mener mais c'est surtout son réseau euro-méditerranéen de centres spécialisés qui assure l'existence continue de cet Accord⁵⁸. Depuis sa création, cet Accord a développé plusieurs projets : « EDRIM (communication), STRIM (spatial), FORMOSE (formation) »⁵⁹.

2.1.4.2 Le Fonds de solidarité de l'Union Européenne (FSUE)

Le FSUE a été institué par le règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 suite à d'importantes inondations en Europe de l'est. Il donne la possibilité à l'Union

55 18 millions de personnes secourues chaque année, pour un budget oscillant autour de 500 millions d'euros) Cf. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/catastrophes-naturelles/enjeu-europeen.shtml>

56 http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28003_fr.htm

57 http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/presentation/presentation_fr.asp

58 La France compte 3 centres d'études rattachés à cette plate-forme : le Centre sismologique euro-méditerranéen (Bruyères-le-Chatel), Le Centre Européen spécialisé dans les risques côtiers (Biarritz) et le Centre Européen sur les risques géomorphologiques (Strasbourg)

59 Documentation française, op. Cit, 2005

Européenne d'accorder une aide financière en cas de catastrophe majeure afin d'aider les États membres à retrouver des conditions de vie aussi normales que possibles. Ce Fonds dispose d'un budget annuel d'un milliard d'euros.

De fait, les inondations qui ont touché l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque ou encore la France durant l'été 2002 ont provoqué d'importants dégâts humains et matériels. Pendant plusieurs semaines, elles ont donné un coup d'arrêt à l'économie des régions sinistrées. En ce sens, l'Union Européenne, très impliquée dans le développement économique régional, proposait dès août 2002 la création d'un Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) afin de répondre aux besoins urgents des populations. Depuis, ce fonds est intervenu dans 45 cas de catastrophes naturelles, parmi lesquels des inondations, des incendies de forêts, des tremblements de terre, des tempêtes et la sécheresse. À ce jour, 23 pays européens en ont bénéficié pour un montant de plus de 2,4 milliards d'euros.

Ce Fonds de solidarité intervient en cas de catastrophe naturelle majeure affectant gravement les conditions de vie, l'économie ou le milieu naturel d'une région d'un État membre. Différents critères sont énoncés pour être éligibles au FSUE :

- « **Catastrophe naturelle majeure** » : catastrophe occasionnant des dégâts dont l'estimation est soit supérieure à 3 milliards d'euros (prix 2002), soit représente plus de 0,6% du revenu national brut.
- « **Catastrophes naturelle régionale** » : si une région est touchée par une catastrophe dont les dégâts affectent la majeure partie de la population avec des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique mais que le seuil national n'est pas atteint, de manière exceptionnelle, les régions peuvent bénéficier du fonds. Toutefois, la totalité de cette aide annuelle est soumise au plafond de 7,5% du montant annuel alloué au Fonds de solidarité (soit 75 millions d'euros). Une attention particulière est accordée aux régions éloignées ou isolées comme par exemple les régions périphériques ou insulaires.

L'intervention du Fonds prend la forme d'une subvention unique et globale qui complète les efforts publics de l'État bénéficiaire. Destinées à réparer les dommages en principe non assurables, les actions urgentes éligibles au Fonds sont les suivantes:

- la remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'enseignement;
- la mise en œuvre de mesures provisoires d'hébergement et la prise en charge des services de secours destinés aux besoins immédiats de la population;
- la sécurisation immédiate des infrastructures de prévention et la protection du patrimoine culturel;
- le nettoyage immédiat des zones sinistrées, y compris des zones naturelles.

Dans un délai de dix semaines suivant les premiers dégâts occasionnés par la catastrophe, l'État sinistré peut solliciter une intervention du Fonds à la Commission Européenne à condition de fournir des informations précises sur les dommages causés et leurs impacts sur la population et l'économie. En outre, Il effectue l'estimation du coût des interventions envisagées et indique les autres sources de financement dont il dispose (national, communautaire voire international). Ce n'est qu'ensuite que la Commission Européenne décide ou non si elle propose au Parlement Européen et au Conseil Européen (Autorités budgétaires de l'UE) la mobilisation du FSUE et l'affectation de crédits aux zones sinistrées. Une fois, ces autorisations accordées, la Commission Européenne verse, en un seul versement, la subvention. Néanmoins, si l'estimation finale des dommages se trouve être inférieure aux prévisions ayant permis la demande de subvention, la Commission Européenne exige le remboursement des montants correspondants. C'est l'État bénéficiaire qui est responsable de la mise en œuvre de la subvention et de l'éventuelle coordination avec les autres financements.

Le financement du FSUE intervient en marge du budget normal de l'UE avec l'apport de ressources supplémentaires par les États membres. En ce sens, la Commission doit solliciter l'autorisation du Parlement et du Conseil. La majorité des demandes d'intervention du FSUE sont présentées au titre des critères exceptionnels énoncés pour les « catastrophes régionales ». En France, l'octroi de subventions par le FSUE s'est faite à plusieurs reprise (cf Tableau ci-dessous) mais seule la Tempête Klaus a été classée en Catastrophe « hors du commun/majeure ».

La définition fournie par le règlement n° 2012/2002 d'une « catastrophe régionale » reste vague et la jurisprudence actuelle montre que les critères permettant de solliciter le FSUE sont difficiles à remplir comme en témoigne un taux de rejet des demandes élevé.

Date	Localisation / type de catastrophe	Estimations des dommages (millions d'euros)	Montant de l'aide versée (millions d'euros)	Statut de la catastrophe (régionale / majeure)
En septembre 2002	Inondations du Gard	835	21	Régionale
En décembre 2003	Inondations dans la Vallée du Rhône	785	19,6	Régionale
En février 2007	Cyclone Gamède à La Réunion	211	5,3	Régionale
En août 2007	Ouragan Dean en Martinique	509	12,8	Régionale

Date	Localisation / type de catastrophe	Estimations des dommages (millions d'euros)	Montant de l'aide versée (millions d'euros)	Statut de la catastrophe (régionale / majeure)
En janvier 2009	Tempête Klaus sur le sud-ouest de la France	3806	109,4	Majeure
En février 2010	Tempête Xynthia sur le littoral ouest	1425	35,6	Régionale

Tableau 2-1 : Les interventions du FSUE pour les catastrophes naturelles ayant affectées la France, d'après la Commission Européenne⁶⁰

2.1.4.3 Étude de cas : Séisme de l'Aquila, avril 2009, région des Abruzzes, Italie

Le 6 avril 2009, la région italienne des Abruzzes a été frappée par un séisme de magnitude 5,8, magnitude très élevée pour cette région, qui a fait près de trois cents victimes et provoqué des destructions considérables au niveau des infrastructures de base, des bâtiments publics, des entreprises, des habitations privées et du patrimoine historique. Les zones affectées par le séisme concernent principalement la province de L'Aquila mais aussi certaines régions voisines. La ville de L'Aquila et tout particulièrement son centre historique ont subi de lourds dommages. L'estimation totale des dommages directs étant de 10,2 milliards d'euros, le seuil d'intervention du Fonds de solidarité qui était de 3,398 milliards d'euros pour l'Italie a été atteint et la catastrophe classée comme «catastrophe naturelle majeure». De ce fait, la Commission Européenne, en application du règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11/11/2002 à accepté la sollicitation d'une aide financière par l'Italie pour la région des Abruzzes. Ainsi, un montant total de 493.8 millions d'euros a été mobilisé pour financer des opérations ou projets bien précis⁶¹ :

- Les opérations de premier secours. Contribution totale du FSUE : 50 millions d'euros.

- Le projet C.A.S.E., le plus grand programme de construction de logements destinés à la population de L'Aquila. Contribution totale du FSUE: 350 millions d'euros.

- Le projet M.A.P. a permis l'installation de plus de 3 100 logements temporaires pour l'hébergement de 7000 personnes, notamment dans les petits villages entourant L'Aquila.

- Le projet M.U.S.P a mis en place 32 écoles temporaires pour la prise en charge d'une partie des 15 000 étudiants touchés par le tremblement de terre. Contribution totale du FSUE: 93,8 millions d'euros. Le séisme survenu dans les Abruzzes en Italie était la plus grande catastrophe depuis la création du Fonds qui, par conséquent, a octroyé l'aide financière la plus élevée avec presque un demi-milliard d'euros.

60 http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_fr.cfm#6

61 Ibidem.

Si la gestion de la post-catastrophe par la communauté internationale n'apparaît être qu'à l'état embryonnaire comparée à la gestion de la réponse à la catastrophe (déploiement des secours et de l'assistance), nous avons constaté qu'elle est peu à peu devenue un domaine d'actualité voire même une priorité dans un contexte marqué par l'essor des notions de résilience, de vulnérabilité, de mitigation (atténuation) des risques au sein des acteurs de la gestion de catastrophes. La France, hormis quelques auteurs comme Bernadette de Vanssay, Vinet⁶² etc. (autre?), n'a jusqu'à présent pas creusée la question en profondeur. Ceci peut entre autre s'expliquer par l'absence d'une récurrence de catastrophes sur les mêmes territoires. En effet, d'autres régions et pays comme par exemple les Etats-Unis (risques sismiques à Los Angeles, tornades, ouragans etc.), la Nouvelle-Zélande (risque sismique), le Japon (risque sismique, tsunami) font face à la résurgence fréquente et constante d'aléas naturels majeurs. Conséquemment, la prévention des risques, dans des situations où le risque zéro n'existe pas, n'est qu'insuffisante étant donné la fréquence et l'imminence de catastrophes. En outre, ces pays ont été confrontés dans un passé proche à des catastrophes d'ampleur majeure, provoquant par là même un fort intérêt voire la nécessité d'aborder la gestion de la catastrophe dans sa globalité au sein et du monde politique et du monde scientifique. En cela, ces pays ont « apprivoisé » ou du moins intégré l'idée de catastrophe, et par là même de destructions et de dommages à grande échelle, au sein de leurs politiques de prévention et de gestion des risques. En résulte une attention particulière aux phases de la post-catastrophe à savoir le relèvement et la reconstruction. Propre à une certaine culture anglo-saxonne, l'idée qu'une société et que des individus soient capables de « revenir », « rebondir » après un choc est par exemple développée depuis plus d'une trentaine d'années aux Etats-Unis. De manière sous-jacente, il y a l'idée qu'une collectivité dispose des ressources nécessaires pour s'organiser elle-même avant, pendant et après les périodes de besoin. Nous allons donc désormais nous atteler à saisir quel est cet « esprit » de résilience, sur quel paradigme il repose et comment il se traduit et se décline concrètement, notamment en étudiant et parcourant la littérature américaine. De fait, si la France et les Etats-Unis n'ont pas de réels points communs ni de similitudes flagrantes en termes de gestion des risques, et que les Etats-Unis ne se sont pas forcément distingués pour leur bonne gestion de catastrophes récentes (cf. Katrina et la Nouvelle Orléans), il reste toutefois intéressant de se pencher sur les avancées et les découvertes réalisées par quelques universitaires⁶³, des praticiens et certains États américains au niveau de la post-catastrophe.

62 Vinet, Le risque d'inondation en France

63 Notamment le riche travail de synthèse réalisé par J. Petterson pour le compte de l'Université du Colorado sur le relèvement post-catastrophe : Petterson, J., *A Review of the Literature and Programs on Local Recovery from Disaster*. Report No. 102. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute, 1999 dont le présent rapport s'inspire.

2.2 Esprit (s) de la post-catastrophe : conceptualisation d'une culture de la gestion de la post-catastrophe

Il existe différentes cultures, différents « esprits » de la catastrophe qui sont à l'origine de différentes pratiques dans la gestion des risques, et notamment dans la manière d'envisager le segment de la post-catastrophe . De fait, il s'agit dans un premier temps de caractériser les différents paradigmes et postulats à la base des différentes cultures du risque et comment elles se matérialisent au niveau international tant au niveau des organisations supranationales que dans la pratique de certains pays. Ces cultures du relèvement et de la reconstruction sont naturellement inégalement développées selon les pays, en fonction de leur exposition aux aléas et de leur manière d'appréhender les risques. Après avoir analysé ces différences d'ordre philosophiques (chapitre 1), nous nous attellerons à décrypter plusieurs concepts et enjeux clés identifiés par la littérature anglo-saxonne tels que le rôle de la planification ex ante et post-catastrophe (chapitre 2), les différentes temporalités (politiques, médiatiques et matérielles) mais aussi les perceptions et schèmes psychologiques propres à la post-catastrophe (chapitre 3) ou encore l'importance des approches fondées sur la subsidiarité et la mitigation (atténuation, chapitre 4)

2.2.1 Paradigmes de la catastrophe et visions de la post-catastrophe

Deux principales visions existent en réalité : l'une se concentrant sur l'aléa et le risque entraîné par celui-ci, l'autre défendant une approche plus constructiviste qui voit avant tout dans le risque et la catastrophe un construit social et considère que les conséquences d'un aléa naturel sont avant tout la résultante d'une vulnérabilité des sociétés humaines. Partant, ce deuxième paradigme de la catastrophe va chercher à s'inscrire plus en amont et en aval de la catastrophe afin de préparer les sociétés à affronter l'aléa, organiser le relèvement et développer la résilience des sociétés humaines. Les sociétés humaines ne sont plus uniquement les victimes de catastrophes naturelles mais en seraient aussi les causes. Ces paradigmes ont permis à des pays, au premier rang desquels les Etats-Unis, de développer depuis une trentaine d'années maintenant tout un courant de recherches et de pratiques destinées à optimiser la période suivant la catastrophe.

2.2.1.1 « Du risque à la catastrophe, un nouveau paradigme »⁶⁴

Pendant longtemps, la gestion des risques naturels a été envisagée à l'aune d'une étude purement scientifique et rationnelle mettant en avant l'idée que la catastrophe pouvait être évitée par l'adoption de normes techniques, par l'étude quasiment exclusive de l'aléa naturel sans réellement aborder et conceptualiser les faiblesses propres aux sociétés. Dans les années 1990, un nouveau cadre d'analyse globale des catastrophes s'est formé et a dépassé les cadres purement techniques relevant des sciences physiques ou naturelles. En effet, plusieurs travaux de sciences sociales ont fait surgir la notion de vulnérabilité⁶⁵ des sociétés au sein de l'analyse des risques naturels. Florent Guénard et Philippe Simay dans leurs travaux consacrés à la philosophie des risques et de la catastrophe⁶⁶ expliquent que nous sommes passés d'une période où l'homme était considéré comme « maître de la nature et des transformations qu'il lui imposait » et le risque (rationnel, calculable, graduel) la mesure de toute chose à une période marquée par l'émergence d'un nouveau paradigme qui placerait « l'homme comme vulnérable et faillible » et la catastrophe (irrationnelle, imprévisible, absolue) comme nouveau paradigme central.

De fait, la catastrophe était, jusqu'à peu, abordée comme un événement d'exception et n'était pas au centre de l'analyse car rejetée comme étant l'échec de la prévision du risque. « Dans cette perspective, qui suppose qu'on rationalise le plus possible l'anticipation des risques, une catastrophe n'est, au mieux, qu'un aveu d'impuissance ; l'échec dans la prise de précaution, et dans l'absolu, une mauvaise évaluation de la potentialité ». Or, l'augmentation des catastrophes ou du moins de leur impact sociétal et médiatique, leur prise en compte de plus en plus fréquente sous d'autres angles d'étude que le seul angle technique et scientifique serait le signe pour les auteurs d'un changement de paradigme, de l'arrivée d'une nouvelle façon d'aborder et de conceptualiser les risques et les catastrophes. Peu à peu, un véritable courant multidisciplinaire s'est formé et a commencé à démonter bout à bout cette vision trop simpliste et biaisée de la réalité qui estimait le risque calculable et la catastrophe évitable. Or, la catastrophe est aujourd'hui de plus en plus envisagée comme possible et les sociétés humaines comme vulnérables. En acceptant ou plutôt en conceptualisant la potentialité de la survenance d'une catastrophe, les sociétés humaines sont amenées à penser l'après catastrophe. Ici nous pouvons relier cette approche philosophique à notre sujet : auparavant il s'agissait de prévenir les risques, d'empêcher à tous prix les catastrophes et quand celle-ci arrivait, c'est l'échec des calculs

64 Florent Guénard & Philippe Simay, « Du risque à la catastrophe. À propos d'un nouveau paradigme », La Vie des idées, 23 mai 2011. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Du-risque-a-la-catastrophe.html>

65 Revet Sandrine, *Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes naturelles*, CERI-Sciences Po, 2009, p17

66 Philosophes français, membres de La République des idées, think-tank créé par Pierre Rosanvallon et acteur des débats philosophiques actuels. En 2011, ils ont sorti un dossier sur « le sens des catastrophes » où ils constatent le changement d'approche vis-à-vis du concept de catastrophe.

qui était mis en cause. Désormais, il y a l'idée que la catastrophe peut arriver, que la science ne peut assurer un risque zéro, que l'aléa maximum n'est en définitive pas calculable. Fort de cela, l'organisation de la post-catastrophe devient un domaine nouvellement abordé et rendu possible : il s'agit désormais aussi bien d'« atténuer » les effets d'une catastrophe, de « rebondir » après celle-ci que d'effectuer de la prévention en amont. Ce retour d'une certaine modestie de l'homme face à son environnement entraîne la constitution de nouvelles grilles d'analyse plus élargie s'appuyant sur la contribution des sciences sociales comme l'économie, la sociologie, le droit, la science politique etc. En effet, l'idée est d'optimiser l'organisation des sociétés non pas pour éviter ou totalement maîtriser le risque de catastrophe (ce qui est considéré de plus en plus comme vain) mais pour atténuer ses conséquences et les répercussions socio-économiques, psychologiques, culturelles, administratives et politiques qu'elle peut entraîner. Logiquement, la post-catastrophe est un champ d'étude encore peu étudié mais qui constitue un enjeu majeur pour les sociétés dans la mesure où son organisation et son anticipation peuvent changer totalement l'impact et l'intensité d'une catastrophe.

Il semble que ce paradigme existe dans certaines régions du globe depuis beaucoup plus longtemps. En effet, des régions comme la Californie, la Floride ou encore la Caroline du Nord aux USA sont régulièrement soumises à des catastrophes naturelles : une forte activité sismique pour la première et une saison annuelle d'ouragans et de tornades pour les deux autres. Cette récurrence des catastrophes et l'impossibilité de l'homme à les endiguer ou à les prévoir avec précision a obligé ces communautés à considérer la catastrophe comme du domaine du possible et donc à mettre en place des mesures d'atténuation afin d'augmenter leur capacité à se relever de la catastrophe. Cela est valable pour d'autres régions comme la Nouvelle Zélande ou encore le Japon, même si l'actualité récente a montré l'impossibilité d'anticiper un degré maximum d'intensité de l'aléa : l'accident de Fukushima après le tremblement de terre/tsunami qui a touché les côtes du Nord-est du Japon le 12 mars 2011 montre bien l'impossibilité, même pour un pays aussi bien préparé que le Japon, de prévoir et d'envisager une telle catastrophe.

2.2.1.2 Caractéristiques du relèvement

Il nous appartient, avant d'étudier plus en détails le segment du relèvement, de donner une « vue d'ensemble » de ce qu'est le relèvement d'une société après une catastrophe. De fait, il est difficile voire impossible et même, in fine, peu souhaitable de vouloir définir des « standards de relèvement » car chaque événement est unique et la réaction de chaque communauté, collectivité encore plus. : taille variable des villes /villages, différences des territoires/États, différences dans les systèmes économiques, valeurs culturelles. Les impacts des aléas naturels, l'étendue des pertes etc. ont pour corrélat des

phases de relèvement uniques tant dans leur nature que dans leur temporalité⁶⁷. Cependant, il existe un certain nombre de traits et de tendances communs et plusieurs enseignements peuvent être tirés et généralisés des retours d'expériences (REX).

Bien comprendre et appréhender la nature même du concept de « recovery » (redressement/relèvement/réhabilitation) est essentiel si l'on veut réfléchir à un cadre d'organisation et d'étude de ce segment de la gestion de catastrophe. Or, de même qu'il n'existe pas de situations de relèvement identiques, il apparaît difficile de trouver une définition stable, généralisée de ce qu'est un processus de relèvement. En effet, si dans les années 1970, des chercheurs pionniers⁶⁸ dans l'étude de la post-catastrophe décrivaient le processus de relèvement comme « ordonné, connaissable, et prévisible » et prônaient l'utilisation d'un modèle séquentiel uniforme en 4 étapes incluant « l'urgence », « la restauration », « le remplacement » puis le « développement », plusieurs chercheurs ont depuis démontré que le relèvement, loin d'être statique et linéaire avec des étapes bien précises, était de nature dynamique, interactive et guidé par la prise de décision politique⁶⁹.

Cette vision plus chaotique, moins uniforme des étapes de la séquence de relèvement empêche une délimitation claire et précise des différentes tranches temporelles. Du fait de la nature dynamique de cette phase, il est donc bel et bien difficile de standardiser la séquence de la post-catastrophe et impossible de fournir des « kits de relèvement prêts à l'utilisation ». Les problématiques d'assistance technique, de temporalité et d'approches à emprunter varieront selon l'ampleur et la nature de la catastrophe, la taille et la nature de la communauté affectée.

Cette dynamique de la phase de relèvement est envisagée par certains spécialistes comme un continuum de choix et de tri à faire. La période de la post-catastrophe, pour être réussie, ne doit pas se reposer sur une approche seulement matérielle : « durant la période de reconstruction, les problématiques et décisions centrales sont des choix de valeurs qui vont donner plus ou moins de sens au retour rapide à la normale, à la réduction d'une vulnérabilité future, aux opportunités d'améliorer l'efficacité d'une organisation territoriale, à l'équité et à l'efficacité des biens publics⁷⁰ ». Par ailleurs, des relèvements de différents degrés, plus ou moins ambitieux et réclamant plus ou moins d'efforts peuvent être modélisés. Rubin⁷¹ propose ainsi de différencier trois modèles de relèvement reposant sur plusieurs degrés d'atténuation :

67 Hegenbarth, Jane L. and David J. Brower. *Redevelopment after the Storm: Hazard Mitigation Opportunities and Obstacles in the Post-Disaster Setting*. University of North Carolina, Center for Urban and Regional Studies, Hazard Mitigation Research Program, 1985

68 Haas, J. Eugene, Robert W. Kates, and Martyn J. Bowden, *Reconstruction following Disaster*, MIT Press, 1977

69 Mileti, Dennis M. *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 1999

70 Haas, J. Eugene, Robert W. Kates, and Martyn J. Bowden, op. Cit

71 Rubin, Claire B. in Drabek, Thomas E. and Gerard J. Hoetmer, *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, International City Management Association, 1991

- 1) Une « restauration » à savoir un relèvement minimaliste (reconstruction à l'identique, retour à la normale etc.)
- 2) Une « prospection » à savoir la mise en place de mesures d'atténuation (éducation, entraînement, information, assistance technique)
- 3) Une « amélioration de la société » à savoir la mise en place d'une approche « visionnaire », globale (projet de société, de développement directement relié à l'épisode de la catastrophe)

Le contexte dans lequel se déroule le relèvement d'une société après une catastrophe est totalement différent d'une situation normale et mérite qu'on en développe les caractéristiques. Selon Rolfe et Britton, trois variables principales jouent sur le contexte du relèvement. D'une part, la situation socio-économique préexistante à la catastrophe (taux de croissance, de chômage, type de croissance économique (importance des secteurs primaires, secondaires, tertiaires etc.). D'autre part, la qualité des autres phases de la gestion d'urgence (de la préparation pré-catastrophe à la réponse aux urgences) affecte la qualité du relèvement. Enfin, la coordination de l'ensemble des phases de la gestion de la catastrophe. De fait, les auteurs mettent en avant l'interdépendance entre plusieurs phases et soulignent que les phases de préparation en amont, de gestion de l'urgence, de relèvement se doivent d'être irriguées par des mesures d'atténuation cohérente. Ainsi, « la mitigation⁷² a pris une place centrale depuis le début des années 1990 dans le sens où elle compose et infiltre toutes les phases de la gestion de catastrophe »⁷³.

En outre, la prise de décision ad hoc, sans réelle étude d'impacts ni concertation, le tout dans un contexte plus général de désorganisation des sociétés et de forte attente des citoyens vis-à-vis des autorités peut favoriser un climat global délétère où surviennent des conflits quant aux décisions et axes stratégiques à prendre et des problèmes d'organisation pour remettre en marche des infrastructures essentielles. En conséquence, le manque de capacités des autorités, du fait d'un manque de préparation, peut sévèrement affecter le processus de relèvement⁷⁴. En effet, la priorisation des différentes problématiques posées par la post-crise et la prise de décisions la plus opportune deviennent extrêmement difficiles dans la confusion et la contrainte créées par un environnement post-catastrophe. De ce fait, un effort de planification ex ante peut participer à réduire un certain nombre de décisions difficiles à prendre dans ce contexte sous pression (politique, médiatique, publique etc. (cf. chapitre 3).

72 On entend par « atténuation » (mitigation en anglais) des effets des catastrophes, les mesures conçues pour prévenir, prévoir ou surveiller les catastrophes, s'y préparer, y faire face et en atténuer les conséquences.

73 Petterson, J. (1999). *A Review of the Literature and Programs on Local Recovery from Disaster*. Report No. 102. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute, p.10

74 Rolfe Jim and Neil Britton, "Organisation, Government and Legislation: Who Coordinates Recovery?" In *Wellington After the Quake: The Challenge of Rebuilding Cities*. Wellington Earthquake Commission and the Centre for Advanced Engineering, 1995

Disaster Phases

- Pre-Disaster
- Emergency Response
- Short-Term Recovery
- Long-Term Recovery



Figure 2-2 : Les phases du cycle de la catastrophe élaborée pour le Plan de relèvement ex ante de l'État de Floride⁷⁵

La gestion des catastrophes est principalement vue comme un cycle ponctué étapes qui se chevauchent.

- 1)- pré atténuation des catastrophes et préparation de la gestion de l'urgence
- 2)- intervention d'urgence
- 3)- rétablissement à court terme
- 4)- rétablissement à long terme et redéveloppement.

- 1)- pré atténuation des catastrophes et préparation de la gestion de l'urgence

Le développement d'un plan de gestion de la post-catastrophe a lieu pendant la phase pré-catastrophe. Le Plan devrait aussi être testé avant une catastrophe, afin que tous les intervenants de la mise en application soient familiarisés avec leurs rôles.

- 2)- intervention d'urgence

Le plan de relèvement Post Catastrophe ne s'applique pas à cette phase. Les activités d'intervention d'urgence s'appliquent dans le plan de réponse et d'organisation de l'urgence et prennent en compte les actions immédiates pour sauver des vies, protéger les biens et répondre aux besoins fondamentaux des populations. C'est la phase la plus courte du cycle, elle ne dure que quelques jours généralement.

75 Etat de Floride, *Post-disaster redevelopment planning*, 2010
<http://www.floridadisaster.org/Recovery/documents/Post%20Disaster%20Redevelopment%20Planning%20Guidebook%20Lo.pdf>

3)- Relèvement à court terme

Le rôle du plan pendant la phase de rétablissement sur le court terme est de débiter l'organisation des activités de réaménagement pour le long terme et de d'accompagner les décisions qui auront aussi un effet sur le long terme. La phase de relèvement sur le court terme commence quand la phase d'intervention d'urgence touche à sa fin et elle continue jusqu'à ce que les principaux services soient restaurés.

4)- Relèvement à long terme et redéveloppement.

Le rétablissement sur le long terme et le réaménagement comprennent des efforts pour reconstruire et renforcer l'environnement déjà existant mais aussi pour renforcer l'organisation économique, sauvegarder les ressources environnementale etc. Cette phase peut durer quelques années en cas de petites catastrophes voire une décennie pour les grandes catastrophes.

2.2.2 La planification du relèvement

2.2.2.1 Conceptualisation de la planification de la post-catastrophe

Les concept de plan ou de planification n'ont pas tout à fait le même sens en France et dans les pays anglo-saxons. En effet, si l'expression est connotée en France et fait référence dans le sens commun à un document qui présente les grandes orientations économiques et sociales que l'État centralisateur prévoit de mettre en place sur plusieurs années, la culture anglo-saxonne appréhende le terme « planning » dans une forme souple qui cherche plus à coordonner les acteurs qu'à leur indiquer quoi faire.

La littérature américaine constate globalement qu'exceptée quelques régions fortement concernées par la récurrence de risques (Floride, Californie, Caroline du Nord), les communautés ne planifient pas assez le relèvement qui suit une catastrophe naturelle et n'ont notamment pas assez recours aux plans ex ante. N'ayant pas envisagé à l'avance les défis les plus basiques de la post-catastrophe tels que la restauration des infrastructures essentielles⁷⁶ et les besoins immédiats de logement, ces communautés perdent souvent l'occasion de transformer une tragédie en une fenêtre d'opportunité pour y instaurer du changement, de l'amélioration et faire de la ville un territoire résilient.

Néanmoins, il ne s'agit pas d'élaborer un plan qui fossiliserait la reconstruction, le développement de la ville ou d'une région car la planification du relèvement doit être évolutive et toujours en « avance sur son temps ». Ainsi, Richard Wilson, directeur général

76 Les infrastructures de base sont des actifs, des installations, des réseaux ou encore des services qui, s'ils sont interrompus ou détruits, peuvent avoir de sérieux impacts sur la santé, la sécurité, le bon déroulement de l'économie et de manière générale le bon fonctionnement d'une société.

des services de la ville de Santa Cruz , auteur de l'ouvrage *Le séisme de Loma Prieta, ce qu'une ville a appris*⁷⁷ qui enquête et revient sur la gestion du séisme qui frappa la région de San Francisco le 17 octobre 1989 souligne que l'intérêt du plan repose sur le fait qu'il s'agit d'un processus d'organisation élargi, réunissant et impliquant l'ensemble des services d'une administration. « Le plan de relèvement ex ante doit identifier des acteurs clés représentant les forces vives de la collectivité (entreprises, administrations etc.) afin de déterminer les intérêts communs et services nécessaires à assurer lors du relèvement »⁷⁸. Il s'agit donc de créer un cadre stratégique guidant et réunissant les décisions prises et à prendre pour coordonner les efforts de relèvement d'une zone géographique sinistrée. Plus précisément, un plan de gestion du relèvement et de la reconstruction identifie les politiques, les stratégies opérationnelles ainsi que les rôles et responsabilités dans la mise en œuvre et l'encadrement des décisions organisant le relèvement de court et long terme. Ce plan doit donc aborder, prévoir, anticiper et résoudre les problématiques spécifiques⁷⁹ de la post-catastrophe qui affectent plusieurs domaines tels que:

- Logement (réparation et reconstruction des logements etc.)
- Aménagement du territoire (nouvel aménagement du territoire plus durable et résilient etc.)
- Redéveloppement économique (réhabilitation et pérennité de la vie économique etc.)
- Infrastructures et services publics (restauration et mise en place de mesures d'atténuation au sein des infrastructures essentielles etc.)
- Problématiques sanitaires et sociales
- Environnement (gestion des débris)

Nous allons voir en quoi la planification de la post-catastrophe peut avoir plusieurs avantages tels qu' « un relèvement plus rapide et efficace, la possibilité de reconstruire mieux et le contrôle local des efforts de relèvement. »⁸⁰.

2.2.2.2 Un relèvement rapide et efficace

De fait, plusieurs auteurs remarquent que si le relèvement sur le long terme n'a pas été anticipé un minimum en amont de la catastrophe, il sera alors très difficile voire impossible d'intégrer l'ensemble des efforts réalisés et des mesures prises dans l'urgence au sein d'une vision à plus long terme incluant préparation, mitigation, prévention, et irait donc

77 Wilson, Richard C, *The Loma Prieta Quake: What One City Learned*. Washington, D.C.: International City Management Association, 1991

78 Conseil National de la recherche, *Retour d'expérience du séisme de Loma Prieta*, Presses de l'Académie Nationale, Washington, 1994, p.231

79 CF annexe 2-A : le Plan de gestion du relèvement et de la reconstruction de l'État de Floride identifie l'ensemble des parties prenantes du relèvement et explique leurs fonctions durant cette phase. Chaque domaine d'intervention a fait l'objet d'une étude et d'une analyse des priorités à adresser.

80 Etat de Floride, *Post-Disaster redevelopment Planning*, 2010, p.11

à rebours de la constitution d'une société résiliente. Ainsi, l'intégration de normes ou de principes tels que le renforcement des codes de construction, la régulation des plans d'occupation des sols et de l'aménagement du territoire en général etc. nécessitent des expertises et du temps qui vient fatalement à manquer pendant la post-catastrophe dans un climat marqué par l'exaspération des citoyens et leur impatience à retrouver une vie normale. L'anticipation de tous les impacts, des opportunités de reconstruction d'une catastrophe n'étant pas possible, il s'agit plus, à travers la réalisation d'un plan ex ante, de constituer un cadre afin d'identifier et d'envisager les pertes les plus probables et les enjeux que devra aborder le processus de relèvement pour réussir une gestion de la post-catastrophe. Ainsi, intégrer des procédures simplifiées de prise de décision ou encore mener des expertises préparatoires en les intégrant à un plan de relèvement ex ante permettra ensuite à la collectivité de façonner et déterminer une décision rapide et en connaissance de cause afin de lancer au plus vite des activités de relèvement à court terme tout en y intégrant des objectifs de plus long terme. Selon Donald Geis, l'efficacité et la qualité de la décision politique en période de post-catastrophe se jouent ainsi en grande partie en amont de la catastrophe⁸¹.

81 Geis, Donald E, *Creating Sustainable and Disaster Resistant Communities*. Aspen, Colorado, The Aspen Global Change Institute, 1996

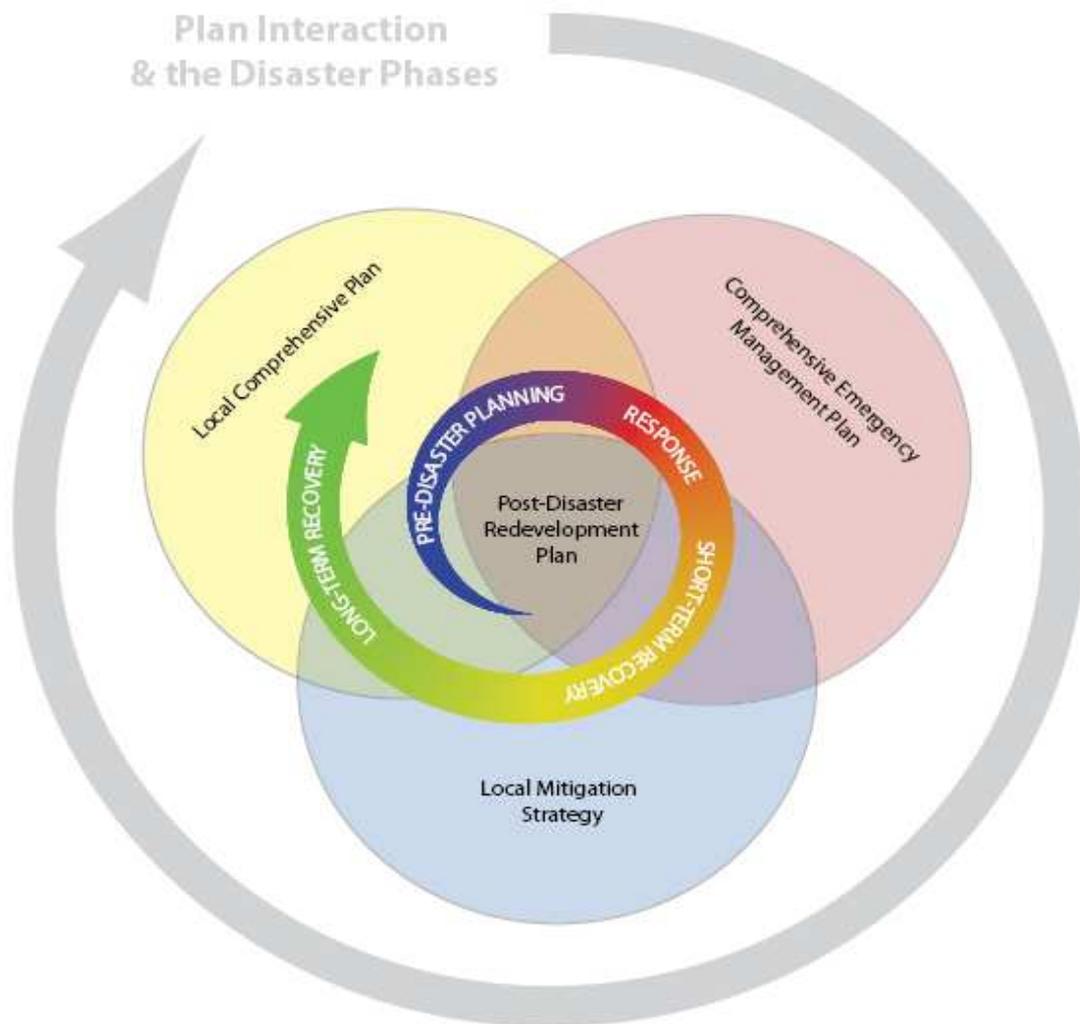


Figure 2-3 : Relations entre le plan de relèvement et les autres plans urbanistiques au sein du cycle de gestion de la catastrophe⁸²

A titre d'exemple, le Plan de relèvement post-catastrophe de l'Etat de Floride aux USA n'est pas envisagé comme un document unique et isolé qui serait à sortir une fois la catastrophe arrivée. Comme le montre le schéma ci-dessus, ce plan est avant tout un guide qui donne les directions à prendre et les priorités à aborder concernant l'application des plans urbanistiques traditionnels (plan d'aménagement du territoire, d'occupation des sols etc.) en période post-catastrophe. L'idée ici est de montrer que chaque plan se chevauche et qu'il se doit d'être irrigué par des mesures d'atténuation. Les transitions entre chaque plan et chaque phase sont aussi très importantes dans la mesure où elles assurent la cohérence et la cohésion de l'ensemble.

82

<http://www.floridadisaster.org/Recovery/documents/Post%20Disaster%20Redevelopment%20Planning%20Guidebook%20Lo.pdf>

2.2.2.3 Deux types de plan complémentaires : le plan de relèvement “ex ante” et le plan de relèvement “post-catastrophe”

Deux types de plans sont généralement vus comme utiles aux yeux des spécialistes. Le plan de relèvement « ex ante » (amont) et le plan de relèvement « post-catastrophe » (aval). concernant la post-catastrophe, plans complémentaires comme nous allons le voir.

Un plan post-catastrophe réalisé ex ante ne peut pas fournir des orientations complètes et exhaustives étant donné l'impossibilité de prévoir la nature, l'amplitude et les conséquences qu'une catastrophe peut avoir et se contente donc de fournir un cadre. En ce sens, la planification du relèvement est aussi nécessaire en période post-catastrophe pour ajuster et intégrer les nouvelles données etc. D'où la nécessité de mettre en place un effort de planification délibératif en période post-catastrophe afin d'avoir « des stratégies de relèvement adaptées ». En cela, il est intéressant de constater les différences entre la planification de gestion de la post catastrophe ex ante (post crise, relèvement et reconstruction) et la planification du relèvement en période post-catastrophe, notamment suites aux retours d'expériences⁸³ réalisés après le séisme Californien de 1989 (séisme de Loma Prieta, 17 octobre 1989) :

- Après une catastrophe, la planification de la reconstruction est une version accélérée de la planification normale.
- Après une catastrophe, la planification de la reconstruction est sensible car devant produire des résultats rapides etc. Il n'est alors pas possible de commencer un nouveau processus d'aménagement du territoire.
- Après une catastrophe, la planification de la reconstruction est plus réaliste que la planification ex ante. Il y a donc une nécessaire adaptation du plan « ex ante » à la réalité du terrain, ce afin d'éviter d'appliquer des schémas qui ne feraient que déformer la réalité et menacer un relèvement pourtant décisif.

Un plan de relèvement post-catastrophe doit traiter à la fois la post-crise et la reconstruction. Au rang des thématiques et items relevant de la post-crise, se trouve⁸⁴ :

- Les services et ressources cruciales essentielles devant être restaurés/ rétablis rapidement.
- Les installations vitales devant être rapidement réparés ou remplacés
- Les lieux/ espaces d'accueil temporaires devant être identifiés par les autorités publiques
- La reprise des activités liées au cercle familial (rythme scolaire normal etc.) sont des élément essentiels pour que les foyers retrouvent une vie normale.)

83 Spangle, William & Associates, *Rebuilding After Earthquakes: Lessons from Planners*, California, William Spangle & Associates, 1991

84 Spangle, William & Associates, Op. Cit

- Les besoins urgents pour assurer le relèvement des entreprises et des riverains doivent être pris en compte rapidement afin de lancer ensuite un processus de relèvement sur le plus long terme. Des premières propositions de développement peuvent devoir être satisfaites voire même encouragées avant qu'un plan à long terme ne soit mis en place

De fait, étant donné les priorités (la phase de relèvement est urgente alors que la phase de reconstruction peut se dérouler dans un temps plus long), planification et relèvement peuvent arriver simultanément, du moins avant que le plan ne soit achevé. Bien qu'un moratoire sur la construction dans l'immédiat de la post-catastrophe peut être utile afin de « pacifier » le contexte et éviter d'éventuelles initiatives de reconstruction prises « à chaud » et plus guidées par l'émotion que par la raison, il peut être pertinent d'agir rapidement pour certaines questions liées à l'aménagement du territoire qui peuvent être résolues rapidement. En effet, cela peut permettre de démontrer la bonne foi des fonctionnaires locaux. Pour cela, les décideurs politiques doivent déterminer le plus rapidement possible les zones qui peuvent être reconstruites selon les plans d'aménagement existants et s'assurer que les permis de reconstruction soient délivrés au cours d'un processus rapide voire accéléré. Pour ce qui est des zones sinistrées, des procédures claires et un calendrier / échéancier organisant la planification, la prise de décision politique et la diffusion d'informations sont nécessaires.

Par ailleurs, la définition de zones d'expansion urbaine peut être utile. Après un tremblement de terre, les planificateurs ont généralement les informations nécessaires pour planifier l'expansion urbaine en évitant les zones clairement dangereuses. En définissant rapidement de tels secteurs, les planificateurs peuvent accélérer le transfert des habitants et des entreprises lourdement endommagées et nécessitant une reconstruction sur zones sécurisées⁸⁵.

La planification en situation de post-catastrophe a plusieurs atouts à commencer par le fait qu'elle autorise un processus d'exécution rapide et plus concentré qu'une planification lambda. Ces plans peuvent donc être stratégiquement intéressants et positifs in fine pour la collectivité dans le sens où elle peut y associer une volonté de développement plus ambitieuse qu'en temps normal avec une planification qui prend du temps et n'est pas forcément à l'agenda pour les décideurs. Néanmoins, de nombreux praticiens avertissent que « la post-catastrophe ne constitue toutefois pas la période propice pour faire table rase du passé et remettre les axes de développement en cause »⁸⁶. En effet, même dans une situation où de nombreux bâtiments sont fortement endommagés, il est essentiel de garder un œil sur le passé de ce territoire et de prendre en considération l'esprit qui existait avant la catastrophe. Il est ainsi important de toujours conserver un œil sur l'harmonisation voire la synchronisation entre les plans d'urbanisme et

85 Ibidem

86 Ibidem

d'aménagements locaux traditionnels (hors situation de crise et de catastrophe) et le plan de relèvement.

D'autre part, du fait de ses caractéristiques propres, le plan de relèvement post-catastrophe, en plus de mettre à jour les faiblesses et les failles du plan traditionnel, permet d'aborder et de porter l'attention sur des problèmes structurels qui jusqu'à présent n'avaient pas été abordés ou alors délaissés (localisation de nouvelles infrastructures, modèle de croissance économique, le fonctionnement politique d'une région etc.)

En résumé, si l'environnement post-catastrophe n'est pas le plus adéquat pour aborder des questions aussi larges, il reste que ce moment spécifique offre une fenêtre d'opportunité pour répondre rapidement à des questions qui se posaient à la collectivité mais qui étaient sans cesse repoussées aux « calandres grecques ». Ce genre d'événement et de situations afférentes peuvent donc débloquent des situations auparavant paralysées et faciliter la prise de décisions. En ce sens, la reconstruction peut être vue comme la préparation de l'avenir plutôt que le rétablissement du passé.

2.2.2.4 Le cas de Los Angeles

A Los Angeles, un plan de relèvement et de reconstruction ex ante a été développé en 1994. De fait, dès 1976, Thomas Bradley, alors Maire de la ville, ayant connaissance des fortes probabilités qu'un séisme de forte d'amplitude touche la ville, a mis en place un groupe de travail sur la capacité de la ville à affronter un tremblement de terre et notamment à organiser le relèvement de la ville. La ville de Los Angeles se situant à proximité de la faille de San Andreas où se rencontrent plaques tectoniques Pacifique et Amérique du Nord, les probabilités, calculées par des enquêtes géologiques récentes, qu'un séisme supérieur à une magnitude de 7,5 sont de 10% pour les cinq années à venir et de 60% pour les 60 prochaines années⁸⁷. D'ailleurs, la ville a été frappée à de nombreuses reprises tout au long du XXème siècle (1933, 1971, 1987, 1994). Le plan de relèvement et de reconstruction ex ante date de 1994 et détaille trois différentes catégories d'actions et de planification afférentes : phase pré-catastrophe, phase de court terme post-catastrophe, phase de long terme post-catastrophe. Le plan a pour fonction première de classer par ordre de priorité l'exécution de certaines actions au sein de chaque département municipal. Le plan doit cependant être adapté à chaque situation et doit donc faire l'objet d'adaptations en fonction de la crise traversée. Il y a donc bien une visée opérationnelle à destination des membres de chaque département de la mairie. Par ailleurs, ce plan qui permet de connecter le plan d'organisation des secours, le plan communal de sauvegarde, les lois de budget sert de cadre à une potentielle coordination des activités des acteurs présents durant la post-catastrophe. La ville en réalisant cela s'est placée à l'avant-garde des efforts de résilience grâce à l'adoption de lois incorporant la planification ex ante dans les

87 Plate-forme internationale pour le relèvement / Recovery Platform, « Pre-disaster planning : the city of Los Angeles », USA newsletter, janvier 2011, p.2

plans de gestion de crise et de relèvement. Le concept global de ce plan tel que développé par la ville est de considérer que la planification et l'action en amont d'une catastrophe peuvent réduire considérablement les coûts de relèvement et de reconstruction, accélérer le retour à la normale tout en créant les conditions d'amélioration de la collectivité. Cela à condition d'avoir un plan adapté et constamment mis à jour.

2.2.3 Enjeux autour du relèvement : temps politique, temps de la reconstruction, perceptions des citoyens, stratégies médiatiques et relations publiques

2.2.3.1 Une vie politique bouleversée en phase post-catastrophe.

L'importance du relèvement en tant que processus évolutif est encore plus évidente lorsque l'on considère l'environnement politique difficile et changeant dans lequel s'effectue la prise de décision politique. Après une catastrophe, le monde politique a pour caractéristique d'être mis sous pression par les médias et même de se mettre lui-même sous pression, les autorités locales étant soucieuses d'être perçues comme faisant quelque chose⁸⁸. Dans cette atmosphère, il est ainsi fort probable que les décisions politiques concernant le relèvement seront centrées (et par là-même faussées) sur les problématiques visibles et immédiates. Pour qu'une décision prise en période de post-catastrophe reflète une visée de long terme (mesures d'atténuation, de résilience etc.), elle doit souvent avoir fait l'objet d'une réflexion au préalable. Ainsi, identifier à l'avance les besoins que la post-crise et la reconstruction pourraient nécessiter ; organiser en amont la coordination des nombreux acteurs et organisations potentiellement impliqués dans l'effort de relèvement et de reconstruction ; établir à l'avance les procédures et priorités à mettre en place lors de la post-catastrophe, sont autant d'actions qui permettront à l' élu et l'édile d'apparaître comme maître de ses dossiers. En outre, en s'appuyant sur un plan de relèvement réalisé ex-ante et relativement détaillé quant aux responsabilités et critères à appliquer en terme de relèvement et de reconstruction, les tensions politiques propres aux décisions et actions de l' élu vont s'en trouver minimisées. En effet, la planification permet à l' élu de pacifier et d'apaiser l'espace médiatique et politique ouvert par la catastrophe, créant ce faisant des conditions propices à une reconstruction raisonnée et résiliente⁸⁹.

La vie politique d'une collectivité peut-être changée de manière significative par la survenance d'une catastrophe. Ainsi, après le tremblement de terre de Loma Prieta (San Francisco, 1989), la ville de Santa Cruz vit de nouveaux groupes d'intérêts se former, notamment des associations de riverains ont pris place sur un agenda politique et médiatique entièrement renouvelé et tourné autour du relèvement. En conséquence, le

88 Rolfe, Jim and Neil Britton, Op. Cit

89 Berke Philip R. and Timothy Beatley, *After the Hurricane: Linking Recovery to Sustainable Development in the Caribbean*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997

relèvement et la reconstruction peuvent entraîner des changements dans les modèles de gouvernance et les habitudes politiques⁹⁰. Un climat politique changeant voire instable doublé d'un agenda centré autour du relèvement jouent sur le déroulement serein de ces phases post-catastrophes. Les décideurs locaux peuvent être réticents à accepter des changements allant vers plus de résilience et de prévention de peur d'être fragilisés politiquement et contestés par une opposition remettant en cause les changements prévus. Un équilibre est à trouver afin non seulement de prendre des mesures nécessaires sans toutefois donner l'image d'un changement qui serait trop extrême et perçu non comme une amélioration de la société mais comme une menace à l'équilibre préexistant.

2.2.3.2 Fenêtre d'opportunités versus « retour à la normale »

Réaliser les opportunités apportées par la catastrophe exigent plus de temps et d'efforts qu'une simple reconstruction à l'identique. En effet, un développement se voulant durable exige l'adoption d'un cadre de décision politique prenant en compte le temps long tant pour prendre la décision que pour mettre en œuvre ces changements. Or, les besoins de court-terme des populations affectées sont souvent la priorité et le « relèvement » à court terme n'entre généralement pas ou peu dans une logique de développement durable. Des efforts additionnels relativement considérables sont donc requis pour résoudre et dépasser ces rivalités entre priorités de court-terme et objectifs de long terme, ce qui peut refroidir l'enthousiasme d'une collectivité et des décideurs politiques à considérer le changement et l'amélioration comme critères majeurs de la reconstruction⁹¹. Une volonté politique forte est donc nécessaire pour faire face à une intense pression médiatique et politique potentiellement très critique vis-à-vis de changements « brutaux ». Par ailleurs, Eadie⁹² constate que la planification peut fonctionner par-à-coups étant donné que la perception de la situation et des besoins de la collectivité changent au fur et à mesure du temps. En conséquence, les riverains sont impatients dans la post-crise et prendre des décisions majeures sous cette pression peut aboutir à des décisions hâtives et peu réfléchies.

Une des tendances les plus communes en terme de relèvement local réside dans le désir souvent exprimé par la collectivité de reconstruire aussi rapidement que fidèlement le bâti affecté. Cette tentative de « retour à la normale » est une tendance lourde de la psychologie post-traumatique et affecte principalement les familles qui vont avoir tendance à s'associer autour de cet objectif, c'est-à-dire ici à la situation ante catastrophe⁹³. Or ces pressions ne créent pas un environnement positif à même d'assurer un processus de

90 Eadie Charles, *Phases of Earthquake Response and Recovery Planning*, California: Santa Cruz Redevelopment Agency, 1991

91 Berke Philip R. and Timothy Beatley, op. Cit

92 Eadie Charles, op. Cit

93 Haas Eugene, Kates W, Bowden M, *Reconstruction following Disaster*, MIT Press, 1977

reconstruction ordonné et planifié. Par exemple, l'hébergement et la situation des logements des sinistrés devient rapidement un problème épineux à gérer dans la mesure où les sinistrés déplacés vivant dans des hébergements temporaires veulent, en tant que propriétaires, réparer et réhabiliter leurs biens et revenir à une vie « normale ». Il faut donc être prêts et trouver des techniques pour court-circuiter cette tendance d'un retour à la normale rapide au mépris de toutes les conséquences que cela peut avoir : reconstruction en zones dangereuses, absence de concertation, reconstruction à la va-vite etc.

2.2.3.3 Importance des perceptions de la catastrophe et de sa gestion, enjeux de communication publique.

Une planification responsable du relèvement peut être « polluée » et entravée par des perceptions et des images mentales anciennes de la situation telle qu'elle était avant la catastrophe. Le cas d'une ville d'Ohio en 1978 est à ce titre éloquent. Richard Francaviglia⁹⁴ décrit le processus de relèvement et de reconstruction qu'a connu la ville de Xénia dans l'Ohio, processus qui passa d'une gestion maîtrisée et rationnelle de la post-catastrophe à un retour latent à la situation précédant la catastrophe. Après avoir mis en œuvre un moratoire sur la construction, la ville profita de cette période pour entamer un processus d'élaboration d'un plan de re-développement global qui s'attaquait aux erreurs du passé, revitalisait le centre-ville et délimitait des zones submersibles inconstructibles. Toutefois, le maintien et la diffusion d'images mentales de la ville avant la catastrophe menèrent à un retour presque inconscient à ce qu'avait été la ville auparavant. Ainsi, trois ans après la catastrophe, des éléments de la vieille ville ont commencé à réapparaître, notamment dans certaines zones situées sur des zones inondables.

Les catastrophes peuvent elles-mêmes produire des perceptions communautaires sur le long-terme qui constituent des obstacles à la mise en œuvre de mesures prônant la mitigation et la reconstruction durable. Le cas de Golf Shores⁹⁵ en Alabama montre que suite à l'ouragan Frederick en 1979, des perceptions mentales se sont peu à peu imposées, diffusant l'idée que les dommages n'étaient pas tant liés à la puissance de l'ouragan qu'à la faible qualité des constructions présentes dans les zones inondables. Ce genre de cas où symptômes et causes sont confondus n'autorise qu'une vision imparfaite de la réalité et fausse le diagnostic et l'efficacité des décisions qui sont prises en conséquences : de nombreux chercheurs précisent ainsi que l'adoption de codes de construction, la pratique de l'élévation du bâti à reconstruire s'ils font partie de l'arsenal de mesures nécessaires ne peuvent être perçus comme la panacée dans la mesure où le développement du littoral et plus précisément des zones de rivages nécessitent une analyse plus globale (zones non-

94 Francaviglia, Richard V. 1978. "Xenia Rebuilds: Effects of Predisaster Conditioning on Postdisaster Redevelopment." *Journal of the American Institute of Planners* 44(1):13-24.

95 Hegenbarth, Jane L. and David J. Brower, *Redevelopment after the Storm: Hazard Mitigation Opportunities and Obstacles in the Post-Disaster Setting*, Center for Urban and Regional Studies, Hazard Mitigation Research Program, 1985

constructibles etc.) qui assurera la sécurité des populations. Mais ces mesures globales pèchent par manque de popularité, ce qui les rend politiquement difficiles à prendre, surtout dans le cadre bouleversé de la post-catastrophe.

Toujours en termes d'obstacles à la prise en compte de critères de re-développement durables et de prises de mesures de soutenabilité, la perception par certains acteurs, lors de l'ouragan Frederick qui affecta les USA en 1979, que la catastrophe contribua à la revitalisation et à l'essor économique de leur territoire laissa aux oubliettes toute réflexion sur les impacts négatifs et les dangers de la catastrophe aux profits d'une analyse économique positive. De fait, une fois le stress et les tensions de la post-crise passés, la sensation d'une catastrophe aux allures de miracle économique s'est diffusée. En effet, la tempête en générant un large afflux de fonds venant de l'État fédéral et des assurances créa une atmosphère de « boom » économique. La reconstruction fut alors envisagée sous l'angle du développement économique et de l'essor des activités lucratives. La pression immobilière, profitant des opportunités créées par la catastrophe (afflux financier, levée temporaire de certaines barrières administratives etc.), augmenta et des propriétés en bordure de rivage, réparées à la va-vite, virent leur prix exploser. En conséquence, si l'ouragan n'a de lui-même pas produit le boom économique, il reste que cette tempête a été perçue comme le facteur principal qui a stimulé le processus de renouveau économique et raccourci la période qui aurait normalement vu ce même développement économique⁹⁶. Nous avons donc ici l'exemple d'une reconstruction envisagée presque exclusivement sous l'angle économique sans prise en compte réel de l'impact que la catastrophe a eu sur le fonctionnement organisationnel et humain de la collectivité.

Reconnaître et comprendre l'importance des perceptions sous-jacentes et des tendances profondes qui sont à l'œuvre lors de la post-catastrophe, et qui peuvent comme nous venons de le voir, constituer des obstacles à la mitigation et à la mise en place d'un relèvement soucieux d'un redéveloppement économique durable, sont des données importantes à prendre en compte dans la phase de la post-catastrophe

Nous avons donc constaté que la situation post-catastrophe est sensible à plusieurs niveaux. Dans cette désorganisation dramatique des sociétés, les autorités publiques se doivent non seulement d'agir mais aussi de communiquer avec les habitants. La communication inclut ici aussi bien l'interactivité nécessaire avec les citoyens (participation des citoyens, concertation, transmission d'informations importantes relatives aux consignes de sécurité etc.) que la démonstration aux populations du maintien, de l'organisation et de l'implication des autorités dans le relèvement et la reconstruction. Le relèvement est rendu plus efficace si les populations sont averties et consultées sur l'avancée des efforts de relèvement. En ce sens, la nomination rapide ou prévue avant la catastrophe d'un seul porte parole s'avère être essentiel pour incarner l'action des autorités et éviter la transmission

96 Ibidem

d'information incomplètes voire contradictoires. D'autre part, la réalisation de supports de communication divers et accessibles permet de soulager les autorités d'une forte pression de la part des populations. W.R Washburn⁹⁷ suggère la mise en place de plusieurs actions telles que la création d'une hotline-ligne d'assistance téléphonique et d'un site Internet destinés à fournir des informations à jour concernant les informations importantes à transmettre, réalisation de FAQ (frequently asked questions-Questions fréquemment posées), bulletin hebdomadaire faisant le point sur les avancées et les projets pour fédérer un esprit moteur pour la reconstruction, mise en place d'un guichet unique pour accueillir les sinistrés, création d'un site internet-plateforme pour les acteurs économiques du relèvement (cf. lien vers le site)

2.2.3.4 L'échec de la gestion de l'ouragan Katrina à La Nouvelle Orléans

L'ouragan Katrina, un des plus puissants cyclone qu'aient dû affronter les États-Unis, a frappé plusieurs États et villes des États-Unis et tout particulièrement l'État de Louisiane et la ville de La Nouvelle Orléans à la fin du mois d'août 2005. Avec des vents supérieurs à 250km/h et une envergure exceptionnelle (l'œil du cyclone était large de 40km), l'ouragan a fait près de 1800 morts et plus de 86 milliards de dollars de dommages. Dans cet inventaire, la ville de La Nouvelle Orléans a payé un lourd tribut, du fait de profondes et diverses vulnérabilités de certaines parties de la ville. Richard Campanella, géographe des risques naturels et spécialiste de La Nouvelle Orléans a développé, lors du colloque⁹⁸ intitulé « Learning from New Orleans post Katrina. Action collective, publics et réponses sociétales aux vulnérabilités environnementales » organisé en avril 2011 à Aix en Provence, une analyse sur la gestion désastreuse de la post-catastrophe Katrina à La Nouvelle Orléans⁹⁹. Selon le chercheur, après la catastrophe, un débat acéré s'est instauré sur le futur de la ville « où se sont opposés toutes sortes de logiques, de passions, d'expertises et de dogmes ». De fait, les différentes prises de position étaient pour le moins opposées et les solutions envisagées radicalement différentes, divisant par là même l'opinion publique et provoquant l'immobilisme politique qui a conduit au « laissez-faire » responsable de l'échec de la reconstruction de la ville. En effet, rien n'a été réellement fait pour que le relèvement et la reconstruction de la région soit cohérent et basé sur des principes de mitigation et de développement de la résilience. L'immobilisme des autorités s'est concrétisé par la mise à

97 Washburn, W.R., "The Role of Overseas Organisations in Disaster Recovery Efforts." In *Wellington After the Quake: The Challenge of Rebuilding Cities*. Wellington, New Zealand: Wellington Earthquake Commission and the Centre for Advanced Engineering, 1995

98 <http://www.metropolitiques.eu/La-Nouvelle-Orleans-apres-Katrina.html>

99 Richard Campanella, « Reconstruire ou abandonner la Nouvelle Orléans ? Les philosophies du futur plan d'occupation des sols », *Métropolitiques*, 22 juin 2011. Extrait de *Bienville's Dilemma: a Historical Geography of New Orleans*, Center for Louisiana Studies, 2008, p. 351-354.

URL : <http://www.metropolitiques.eu/Reconstruire-ou-abandonner-la.html>

jour en 2006 des cartes des zones inondables de la FEMA¹⁰⁰ classant certaines zones inondées lors de Katrina comme toujours habitables et assurables. Aucune politique de réaménagement de la ville n'a été réalisée hormis la reconstruction du centre historique. Pour le chercheur, ce statu quo calamiteux trouve entre autre son origine dans l'absence de consensus au sein de la population sur le relèvement et la reconstruction.

Trois « catégories » d'avis existaient : les « renonciateurs », partisans d'un abandon pur et simple de la ville et d'une relocalisation ailleurs au nom d'arguments scientifiques ; les « reconstruteurs », partisans d'une reconstruction à l'identique au nom d'une approche plus humaniste et culturelle afin de conserver le riche patrimoine historique et culturel de la ville ; les « conciliateurs » prônant un juste équilibre entre données scientifiques inquiétantes et prise en compte des ressources socioculturelles. Ces débats et les conséquences que cela a pu avoir illustre bien l'importance des perceptions durant le cycle de la post-catastrophe et confirme l'idée qu'il n'y a pas de réponse toute faite, ni de manichéisme possible dans ce genre de situation : ici le débat, comme le remarque Campanella, s'articule autour « d' une simple ligne sur la carte, séparant les zones à reconstruire de celles abandonnées à la nature. Les différentes opinions sur le tracé de cette ligne en disent aussi long sur les personnes (et leur sensibilité scientifique, économique, sociale et humaniste) que sur l'avenir géographique de la Nouvelle Orléans ».

Selon les « renonciateurs »¹⁰¹, la ville se situant en partie sous le niveau de la mer, il était nécessaire de « prendre de la hauteur, autrement dit de déplacer la ville vers l'amont du fleuve » en prévention d'une nouvelle catastrophe. Fondées sur des arguments scientifiques a priori objectifs et peu contestables (affaissement du terrain, érosion du littoral et montée du niveau de la mer etc.), ces analyses faisaient fi de toute considération historique et culturelle. Selon le chercheur, loin d'être totalement neutres, les partisans de l'abandon étaient des « figures plutôt pragmatiques et conservatrices sur le plan économique » et le cas de la Nouvelle Orléans, « une affaire rationnelle reposant sur la science exacte, les dollars (...) et le nombre de victimes ».

Les « reconstruteurs » abordent quant à eux la post-catastrophe sous l'angle du maintien du patrimoine et de la vie telle qu'elle était avant la catastrophe. Critiquant sévèrement les « renonciateurs » en les taxant « d'élites néolibérales et conservatrices au pouvoir (faisant) tout pour éviter le retour (des classes populaires afro-américaines sur place », ils souhaitaient la construction de digues solides afin de pouvoir rester sur place. Déplacer la ville signerait sa mort du fait de la perte de son identité et de l'héritage propre à sa population.

100 Federal Emergency Management Agency (Agence Fédéral de Gestion des Urgences)

101 Incarnés notamment par M. Kusky, géologue à l'Université de Saint-Louis : « La Nouvelle Orléans est l'une des plus anciennes villes d'Amérique et notre réponse émotive au désastre est de la rebâtir aussi grande et belle qu'elle était. Mais cette réaction, qui n'est sans doute pas la plus rationnelle et scientifique, pourrait entraîner une catastrophe humaine et une perte financière bien plus grande à l'avenir »

Enfin, les « conciliateurs » préconisaient de « rendre à la nature certaines zones plus récemment construites à basse altitude et renforcer la densité de population et la sécurité dans les parties historiques situées plus en hauteur. ». Toutefois, il s'avère que leurs propositions restaient très floues et ils ont été accusés d'être de « doux rêveurs » ou des « spoliateurs racistes et élitistes » en ne souhaitant garder que le centre-ville au mépris des zones périphériques.

De fait, nous avons ici plusieurs perceptions et valeurs contradictoires, « Ainsi, les valeurs sociales, culturelles et humanistes, autant que le sens de l'investissement » personnel, tendent à repousser la limite en aval du fleuve, tandis que les valeurs scientifiques et financières la placent plutôt en amont ». L'auteur enjoint donc à se méfier « de ceux qui prétendent parler uniquement « au nom de la science » ou « au nom des gens » rappelant par là même que la problématique du relèvement et de la reconstruction loin d'être un processus clair et ordonné vient à mêler et confronter intérêts communs et personnels, données scientifiques et sociales, aspects financier et culturel etc.

2.2.4 Approche locale et mitigation, deux maîtres mots.

Deux notions reviennent très souvent chez les spécialistes de la question du relèvement, deux notions souvent complémentaires qui sont récurrentes dans les travaux actuels menés aussi bien par les agences des Nations-Unies que les universitaires spécialisés : subsidiarité et mitigation.

2.2.4.1 Approche locale : quand subsidiarité rime avec efficacité.

La subsidiarité renvoie à l'attribution de compétences et de pouvoir à une institution ou une collectivité territoriale, jugé compétente et suffisante, de l'essentiel des interventions dans un domaine donné. La recherche du meilleur échelon administratif possible est ici mise en avant pour renforcer le rôle des collectivités locales dans la gestion de la post-catastrophe, échelon considéré par beaucoup comme le plus à même de mener, en association toutefois avec les autres échelons administratifs, les efforts de relèvement et de reconstruction.

Les approches fondées sur l'échelon local, surtout dans une perspective dite « bottom-up » (de la base vers le haut de la pyramide) sont considérées par plusieurs chercheurs comme les plus efficaces. De fait, les échelons locaux sont souvent mieux à même de cerner les spécificités et les vulnérabilités de leurs territoires même si cela exige néanmoins une attention particulière et un entraînement spécifique pour mener les efforts de relèvement (surtout pour le cas de petites collectivités aux services municipaux peu fournis). « Bien que les fonctions fédérales, étatiques, régionales doivent s'impliquer, le contexte de la planification et de l'organisation du relèvement sont de nature locale et les

interactions clés du relèvement se passent entre décideurs locaux, équipes de terrain, victimes, propriétaires, employés et habitants »¹⁰²

La gestion locale d'un événement catastrophique dans toutes ses phases comporte de nombreux autres atouts. En effet, une catastrophe peut amener la collectivité à faire face et résoudre des problèmes laissés de côté. De plus, la gestion d'un tel événement est riche d'enseignements et permet la transmission d'une mémoire locale, l'organisation de réseaux locaux, de mécanismes politiques adaptés et adéquats . « Cette acquisition d'une culture de résilience locale constitue une avancée qui pose les fondations d'une communauté durable et résiliente »¹⁰³.

Pour s'assurer que l'échelon local soit pris en compte, il est nécessaire d'anticiper la gestion de la post-catastrophe. En effet, si une collectivité peut compter sur une organisation institutionnelle opérationnelle et adéquate pour mener les efforts de relèvement (association des principaux acteurs économiques, sociaux etc. de la région concernée), alors elle peut peser face à l'État, et justifier son dynamisme et sa légitimité à agir sur le segment de la post-catastrophe. Une collectivité locale doit s'arranger pour avoir des politiques, procédures et instructions qui puissent lui permettre de piloter le processus de relèvement dans ses multiples facettes.¹⁰⁴ En outre, la préparation en amont permet ensuite de présenter des dossiers, réfléchis, sérieux qui permettront aux collectivités d'augmenter leurs chances de décrocher subventions et aides financières (exemple : le Fonds de Solidarité de l'UE). Le revers de la médaille réside dans le fait qu'un plan de relèvement et de reconstruction abouti peut donner l'impression d'une situation maîtrisée, d'une gravité relative aux conséquences moindre, ce qui pourrait freiner d'éventuels donateurs ou institutions dans leur envois de fonds. Conséquemment, cela implique que l'échelon local soit compétent, formé à réagir et gérer efficacement le processus de relèvement. D'où l'intérêt de former et sensibiliser les collectivités locales.

2.2.4.2 Économie locale et post-catastrophe doivent aller main dans la main.

En outre, la reconstruction post-catastrophe représente un potentiel certain pour stimuler l'économie mais qui dépend toutefois de nombreux facteurs. De fait, l'injection monétaire, représentée par les aides à la reconstruction ou les sommes versées par les assurances, sur un territoire du fait de la mise en place de travaux de reconstruction (routes, ponts, voies ferrées, barrages, lits de rivière, bâtiments, résidences etc.) génère d'importants revenus. Une gestion locale est importante afin d'assurer que cet argent soit utilisé dans les circuits économiques locaux, condition sine qua non d'un redéveloppement

102 Spangle, William & Associates, *Rebuilding After Earthquakes: Lessons from Planners*, California, William Spangle & Associates, 1991

103 Berke Philip R. and Timothy Beatley, *After the Hurricane: Linking Recovery to Sustainable Development in the Caribbean*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997

104 Rolfe Jim and Neil Britton, "Organisation, Government and Legislation: Who Coordinates Recovery?" In *Wellington After the Quake: The Challenge of Rebuilding Cities*. Wellington Earthquake Commission and the Centre for Advanced Engineering, 1995

économique effectif. En effet, s'il existe des fuites hors des circuits économiques locaux (contrats externes, achats de matériaux et d'équipement par exemple), la reconstruction n'aura pas d'effet "multiplicateur"¹⁰⁵ sur l'économie locale et la catastrophe naturelle en lieu et place de favoriser une « destruction créatrice »¹⁰⁶ aura des conséquences négatives de long-terme sur la collectivité. Ainsi, pour que le chaos occasionné joue un rôle important d'impulseur général vers une nouvelle phase de développement économique et territorial, il est important de maximiser les investissements en surveillant les fuites hors-circuits.¹⁰⁷

Dans cet esprit de relèvement économique, la mise en place de plan de continuité d'activité ainsi que la création de réseaux d'entrepreneurs du domaine de la reconstruction permet de maintenir à flot une économie souvent affectée (chaîne d'approvisionnement coupée etc.) et de faciliter la rencontre entre l'offre et la demande pour les activités de reconstruction. A titre d'exemple, et de bonne pratique, l'État de Floride exige que les entrepreneurs potentiellement concernés par le relèvement et la reconstruction soient enregistrés afin de s'assurer que les résidents puissent trouver des entrepreneurs qualifiés. En outre, l'État soutient un réseau d'information et de mise en relations des entrepreneurs spécifiquement pour la gestion de la post-catastrophe. Plusieurs sites Internet¹⁰⁸ servent ainsi de plate-formes permettant une allocation des biens et des services efficaces dans le contexte troublé et désorganisé de la post-catastrophe. Ces réseaux servent aussi à diffuser les bonnes pratiques auprès des acteurs privés et à encourager les entreprises à adopter leurs propres plan de continuité d'activités.

2.2.4.3 La mitigation, valeur diffuse mais omniprésente.

La mitigation, autrement dit mesures d'atténuation, désigne les mesures de réduction ou/et de limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes. Les phases du relèvement et de la reconstruction sont directement concernées par cela dans la mesure où reconstruire est une opportunité, voire une nécessité pour améliorer la qualité du bâti, y inclure ces mesures, améliorer la résilience globale et donc prévenir de potentielles catastrophes futures. Si les effets néfastes d'une catastrophe ne peuvent pas être totalement écartés, leur ampleur peut être atténuée en élaborant et mettant en place des

105 Principe keynésien qui veut que l'investissement entraîne l'investissement et que la croissance économique s'en trouve augmentée au final.

106 Selon la théorie de la destruction créatrice développée par J. Schumpeter, un choc initial (la catastrophe) peut permettre un cycle de destruction créatrice à savoir un phénomène engendrant de la créativité et de l'innovation dans le tissu économique territorial.

107 Marc Urbain Proulx, *Planification et gestion de la Reconstruction Post-diluvienne et de la relance économique pour les pluies diluviennes de Saguenay en juillet 1996*, Acte du colloque tenu dans le cadre du 65e congrès annuel de l'Association canadienne française pour l'avancement des sciences (ACFAS), 1996

108 Le « Disaster Contractors Network » : <http://www.dconline.org>

L'Initiative « Minding your business » : <http://www.flmyb.com>

le « Business Continuity Information Network » : <http://www.bizrecovery.org>

« techniques d'ingénierie et de constructions résistantes, ainsi que l'amélioration des politiques environnementales et la sensibilisation du public »¹⁰⁹. Ces mesures exigent au préalable une analyse réaliste et pragmatique de la situation¹¹⁰ : bien souvent, il n'est pas possible de repartir depuis zéro et reconstruire ou « déplacer » une ville, et il faut prendre en compte de nombreuses contraintes : absence de lieux sécurisés et disponibles pour reconstruire, nombre important de bâtiments juste endommagés et réparables, logiques culturelles et historiques de certains endroits (cf. partie sur la Nouvelle Orléans), volonté des habitants de rester. Les efforts de mitigation exigent donc bien souvent de s'adapter à l'ancien et ne peuvent se résumer à une simple approche technique. En ce sens, il convient d'aborder le processus de relèvement et la mise en place de mesures d'atténuation non pas comme un simple travail d'aménagements environnementaux, urbains etc. mais avant tout comme un processus social incluant la prise en compte aussi bien des risques que du maintien du lien social.

109 SIPC/UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, 2009

110 Spangle, William & Associates, *Rebuilding After Earthquakes: Lessons from Planners*, California, William Spangle & Associates, 1991

2.3 Conclusion

La gestion de la catastrophe et tout particulièrement le segment de la post-catastrophe fait l'objet comme nous l'avons vu d'un changement de paradigme ouvrant de nouveaux champs exploratoires. Ainsi, on considère que la catastrophe n'est pas que l'échec d'une politique de prévention mais qu'elle peut bel et bien se produire et qu'elle doit donc être perçue comme une possibilité. Ce faisant, il s'agit désormais d'envisager le contexte et les conditions de la post-catastrophe afin de préparer et de conditionner un relèvement rapide des sociétés tout en atténuant la vulnérabilité des populations. Si certains pays ont pris une avance non négligeable dans l'étude et l'analyse des enjeux et des caractéristiques propres à la post-catastrophe, force est de constater que le contexte international et l'occurrence de catastrophes naturelles aux répercussions inouïes poussent les sociétés à revoir et améliorer leur système de gestion des catastrophes. Ainsi, il apparaît aujourd'hui que l'organisation du relèvement et de la reconstruction sont tout aussi importants et décisifs (mais moins médiatique et politiquement porteur..) que l'organisation de la réponse à l'urgence. Un grand nombre de défis, et non des moindres, se jouent dans la période de la post-catastrophe et s'il n'est évidemment pas souhaitable qu'elle se produise, la catastrophe se doit d'être envisagée comme appartenant au domaine du possible afin, le moment venu, de ne pas être dépassée et passer à côté des formidables aubaines et opportunités que cela peut représenter pour une collectivité. La catastrophe majeure est, hélas, la plupart du temps un drame social mais il est nécessaire d'extraire de cette fatalité les répercussions positives que cela peut avoir sur un territoire dans l'effort plus global de développement durable et résilient. Au terme de cette étude, plusieurs caractéristiques et bonnes pratiques peuvent être dégagées : en premier lieu, la réalisation de plans de relèvement « ex ante » puis « post-catastrophe » afin d'atténuer et « organiser » le chaos inhérent à la post-catastrophe se révèle décisif pour une collectivité. A ce titre, l'utilisation des retours d'expériences est primordiale afin d'améliorer l'organisation d'une société et de cerner ses vulnérabilités. D'autre part, l'application du principe de subsidiarité et notamment l'utilisation de l'échelon territorial local comme véritable pivot du relèvement apparaissent essentiels pour qu'une collectivité gravement affectée puisse se relever sereinement d'une catastrophe et éviter les pièges posés par les tentations du « reconstruire à l'identique ». En effet, le relèvement post-catastrophe est unique pour chaque territoire et une standardisation extrême de certaines méthodes de « relèvement » ou encore son pilotage par des échelons institutionnels trop éloignés du terrain pâtiraient d'une méconnaissance des enjeux et des spécificités propres aux territoires. Il est d'ailleurs intéressant de constater les spécificités temporelles (temps politique, temps de la reconstruction physique etc.), médiatiques et stratégiques (fenêtres d'opportunités etc.) qui affectent la vie politique et institutionnelle dans la phase de la post-catastrophe. Néanmoins, plusieurs éléments viennent nuancer ces propos avec en premier lieu le fait

qu'une collectivité locale, d'autant plus dans le contexte actuel, souffre fréquemment d'un manque de moyens et de ressources qui rend difficile la gestion et le pilotage d'un relèvement¹¹¹. Conséquemment, chaque échelon institutionnel (Institutions Internationales et Européennes, État, Région, Département etc.) doit être associé à cet effort afin de créer des synergies vertueuses où l'allocation des ressources sera optimisée. Plus globalement, au niveau international et notamment transfrontalier, des synergies doivent se mettre en place à travers l'échange d'informations et la création de processus de concertation permettant d'éviter les malentendus, incompréhensions et tensions qui résultent des impacts d'une catastrophe sur un ou plusieurs pays¹¹². A cet effet, la communauté internationale, incarnée entre autre par l'ONU, s'empare peu à peu de ces problématiques et recentre son action sur un processus de gestion et d'intervention de crise plus global allant de la prévention à la préparation, de l'organisation des urgences à la reconstruction, de l'atténuation des effets à la résilience etc. L'Union Européenne s'est quant à elle attelée à créer des outils financiers (FSUE) et scientifiques (Centres de recherche etc.) ayant pour objectifs de soutenir les collectivités européennes affectées par des catastrophes majeures. Il reste que la coordination entre tous ces échelons et acteurs nationaux, internationaux et transnationaux n'est pas encore optimale comme en témoigne le chevauchement et la superposition de programmes et de missions.

111 Au niveau français, de nombreuses mairies manquent cruellement de moyens ne serait-ce que pour faire face aux obligations qui sont les leurs en situation « normale ». En situation de post-catastrophe, cela n'en est que plus accentué.

112 A titre d'exemple, plusieurs problèmes et malentendus liés aux mesures des taux de radioactivité à Fukushima au Japon en mars 2011 et à leur diffusion ou non auprès des autorités de pays potentiellement concernés (nuage radioactif) ont permis la diffusion de rumeurs et de peurs, justifiées ou non, qui fragilisent la légitimité et la crédibilité des autorités nationales et internationales.

Bibliographie de la deuxième partie

Banque Mondiale, Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/ UNISDR), World Reconstruction Conférence, Proceedings, 2011

URL : <http://www.preventionweb.net/globalplatform/2011/documents/GP2011-Proceedings.pdf>

Barakat S. , Housing reconstruction after conflict and disaster, humanitarian Practice network, London, 2003

URL : <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper043.pdf>

Berke Philip R. and Beatley T., After the Hurricane: Linking Recovery to Sustainable Development in the Caribbean, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997

URL : <http://www.jstor.org/pss/4192856>

Berke Philip R. and Campanella Thomas J., « Planning for Postdisaster Resiliency » in Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System after Hurricane Katrina, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 604, mars 2006

Commission Européenne, Community approach on the prevention of natural and man-made disasters, 2009

URL : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/pr0005_en.htm

Conseil de l'Europe, Les institutions internationales et la prévention des risques majeurs, Strasbourg, 2004

URL : <http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2003/APCAT-2003-12-f.pdf>

Conseil de l'UE , Conclusions du Conseil sur un cadre communautaire en matière de prévention des catastrophes dans l'UE., 30/11/2009

URL : <http://www.consilium.europa.eu/>

Conseil National de la recherche, Retour d'expérience du séisme de Loma Prieta, Presses de l'Académie Nationale, Washington, 1994

URL : http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=2269&page=231

Division de la gestion des secours et de la gestion de crise de l'Etat de Floride, Planification du redéveloppement post-catastrophe, guide pour les municipalités floridiennes, octobre 2010

URL: <http://www.floridadisaster.org/Recovery/IndividualAssistance/pdredevelopmentplan/Index.htm>

La Documentation Française, dossier : Les catastrophes naturelles et la prévention des risques, 2005

URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/catastrophes-naturelles/enjeu-international.shtml>

Etat de Floride, Post-disaster redevelopment planning, 2010

URL: <http://www.floridadisaster.org/Recovery/documents/Post%20Disaster%20Redevelopment%20Planning%20Guidebook%20Lo.pdf>

Fédération Internationale De La Croix Rouge, Rapport sur les catastrophes mondiales, 2000

Geis Donald, Creating Sustainable and Disaster Resistant Communities, Colorado, The Aspen Global Change Institute, 1996

Guénard Florent, Simay Philippe, « Du risque à la catastrophe. À propos d'un nouveau paradigme », La Vie des idées, 23 mai 2011.

URL : <http://www.laviedesidees.fr/Du-risque-a-la-catastrophe.html>

Haas, PM., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination ». International Organization, vol. 46, no 1. 1992

<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199224%2946%3A1%3C1%3AIECAIP%3E2.0.CO%3B2-%23>

Haas, J. Eugene, Robert W. Kates, and Martyn J. Bowden, Reconstruction following Disaster, MIT Press, 1977

http://www.rwkates.org/pdfs/b1977.01_CH6.pdf

Hegenbarth Jane. and Brower David, Redevelopment after the Storm: Hazard Mitigation Opportunities and Obstacles in the Post-Disaster Setting, North Carolina, Hazard Mitigation Research Program, 1985

Institut des Risques Majeurs, Face à la post-catastrophe, Risques Infos n°24, avril 2010

Krasner Stephen, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". In International Regimes, Cornell University Press, 1983

<http://tucnak.fsv.cuni.cz/~plech/Krasner%20Regimes.pdf>

Manfredi Gaetano, Reconstruction strategies, after L'Aquila earthquake, REte dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica, 2010

Mann M., « L 'Etat-nation : mort ou transfiguration ? » revue Le Débat, n°84, mars-avril 1995

Mileti, D, Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States, Washington, Joseph Henry Press, 1999

http://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=bkNPlhhK1fgC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Disasters+by+Design:+A+Reassessment+of+Natural+Hazards+in+the+United+States,+Washington&ots=kQSgIljzp0&sig=P9QQvXQWnRGAllo9pRjmLjHp1_A#v=onepage&q=Disasters%20by%20Design%3A%20A%20Reassessment%20of%20Natural%20Hazards%20in%20the%20United%20States%2CWashington&f=false

ONU/SIPC & ONU/BCAH, 2008. Préparation à une réponse efficace en cas de catastrophe : Ensemble de directives et indicateurs pour la mise en oeuvre de la priorité 5 du Cadre d'action de Hyogo, Genève, Suisse

<http://ebookpp.com/hy/hyogopour-pdf.html>

ONU, rapport du Secrétaire Général, Strengthening emergency relief, rehabilitation, reconstruction, recovery and prevention in the aftermath of the Indian Ocean tsunami disaster, 2005

<http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2006/reports/ECOSOC%202006%20-%20Tsunami.pdf>

Otrimi j., Wilkinson s., Zuo k., Myburgh d., « Developing NGO Competencies in Post-Disaster Reconstruction: A Theoretical Framework », Disaster Advances, 2009
<http://www.disasterjournal.net/disas/SP/sp4.pdf>

Plate-forme Internationale pour le Relèvement (IRP), newsletter, Janvier 2011
<http://www.recoveryplatform.org/>

Petterson, J., A Review of the Literature and Programs on Local Recovery from Disaster. Report No. 102. Fairfax, VA, Public Entity Risk Institute, 1999
<http://www.wildfirelessons.net/documents/LitReviewLocalRecovery.pdf>

Plate-forme internationale pour le relèvement / Recovery Platform, « Pre-disaster planning : the city of Los Angeles », USA newsletter, janvier 2011
<http://www.recoveryplatform.org/>

Programme des Nations-Unies pour le Développement, (PNUD/UNDP), A global review : UNDP Support of Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management, 2004
http://www.undp.org/cpr/disred/documents/wedo/ils/ils_esummary.pdf

Proulx Marc Urbain, « Planification et gestion de la Reconstruction Post-diluvienne et de la relance économique pour les plus diluviennes de Saguenay » (Québec) in Les inondations de juillet 1996, 65e congrès annuel de l'Association canadienne française pour l'avancement des sciences (ACFAS)
http://sdeir.uqac.ca/doc_numerique/format/PDF/030110507T1.pdf

Revet Sandrine, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes naturelles », CERI-Sciences Po, 2009
<http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude157.pdf>

Rolfe Jim and Britton Neil , "Organisation, Government and Legislation: Who Coordinates Recovery?" In Wellington After the Quake: The Challenge of Rebuilding Cities. Wellington Earthquake Commission and the Centre for Advanced Engineering, 1995

Spangle, William & Associates, Rebuilding After Earthquakes: Lessons from Planners, California, William Spangle & Associates, 1991

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR) UNISDR , Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe, 2009
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), Plates-formes nationales pour la DRR : principes directeurs, 2007
<http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PreparednessTools/Coordination/Guidelines%20National%20Platforms%20-fr.pdf>

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), Global Assessment Report, Revealing Risk, Redefining Development, 2011
<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/index.html>

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), Towards national resilience, good practices of national platforms for disaster risk reduction, 2008
<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/3292>

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), « Pour des villes résilientes, ma ville se prépare », campagne mondiale 2010-2011 pour la prévention des catastrophes, 2011
http://www.unisdr.org/english/campaigns/campaign2010-2015/documents/230_CampaignkitFR.pdf

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), Disaster Risk Reduction in the UN, Roles, mandates and areas of work of key UN entities, 2009
http://www.unisdr.org/files/9866_DisasterRiskReductionintheUnitedNat.pdf

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC/UNISDR), Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe : advances and challenges, report 2009-2011
<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/19690>

Tadanori Inomata, Towards a united nations humanitarian assistance programme for disaster response and reduction: Lessons learned from the Indian Ocean tsunami disaster, Joint Inspection Unit, Geneva, 2006
http://www.unju.org/data/reports/2006/en2006_5.PDF

Université Catholique de Louvain, Annual disaster statistical review 2010 : the number and trends, 2011
<http://www.cred.be/>

Articles de presse

LEMONDE.FR, 12.07.11 http://www.lemonde.fr/planete/article/2011/07/12/un-rapport-souligne-le-poids-des-catastrophes-naturelles-sur-l-economie_1547736_3244.html

WEB

http://www.wrc-2011.org/wbwrc/wrc_live_allwebcasts.html

Annexes de la première partie : La gestion de la post catastrophe : état de l'art en France

Annexe 1-A : L'indemnisation par la voie d'un système assurantiel encadré par l'Etat

1. Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

Textes réglementaires principales :

- Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.
- La circulaire du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.
- Articles L. 125-1 et suivants du Code des assurances et Article L125-2 du Code de l'environnement.

Objectif : Depuis la loi n°82-600 du 13 juillet 1982, l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles (dites l'indemnisation « CAT NAT ») est basée sur le principe de la mutualisation entre les assurés et la mise en place d'une garantie de l'Etat. Le principe est que toute personne sinistrée et ayant une assurance multirisques, peut bénéficier de la garantie.

Financement du fonds : Dans chaque contrat d'assurance multirisques une surprime de 12% est prélevée pour les contrats d'habitation et 6 % pour les contrats assurance auto. Le taux est identique pour tous les assurés dans un objectif de solidarité nationale. La gestion comptable de ce fond est assurée par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). A titre d'exemple, de 1995 à 2006, 8,3 Md€ ont été indemnisés en France métropolitaine au titre des événements reconnus comme « catastrophes naturelles »

L'application de la garantie : Les conditions de mise en œuvre de la procédure CAT NAT ont évolués depuis la loi de 1982 et doivent aujourd'hui répondre à plusieurs modalités. L'Etat doit constater par arrêté interministériel l'état de 'catastrophe naturelle' qui est dépendant du fait que les dommages matériels causés sont « non assurables » et le résultat direct d'un événement naturel « d'intensité anormale ».

Le législateur a voulu établir une incitation à la mise en place de moyens de prévention individuels ou collectifs. Donc, pour assurer l'indemnisation, il faut que les mesures habituellement employées pour empêcher la survenue des dommages aient bien été mise en place mais qu'il soit prouvé qu'elles étaient insuffisantes (ou comme n'ayant pas pu être effectués). Notamment, l'assureur peut refuser l'indemnisation s'il s'agit d'un bien qui ne respecte pas les dispositions stipulées dans un PPR (si il existe et s'il a été approuvé plus de 5 ans avant la date de la catastrophe naturelle).

Si la commune n'est pas dotée d'un PPR, l'assuré se verra appliquer une franchise modulée en fonction du nombre d'arrêtés CAT NAT paru pour le même type d'événement déjà survenu dans la commune dans les cinq années précédentes (pas de majoration lors des 1er et 2eme arrêtés, franchise multipliées par deux lors du 3eme arrêté, par trois lors du 4eme arrêté et par quatre pour les arrêtés suivants). Il n'y a plus de majoration de la franchise des lors qu'un PPR est prescrit et n'a pas été approuvé dans les 4 ans.

Comme stipulé dans la circulaire du 27 mars 1984, sont garantis les biens situés en France (métropole et outre-mer) faisant l'objet d'une garantie dans le cadre de contrats d'assurance "dommages aux biens" ou de contrat "pertes d'exploitation". Sont aussi couverts les biens appartenant aux associations ou aux collectivités territoriales dans la mesure où ils sont garantis par une assurance de dommages. Ainsi, sont exclus du champ d'application de la garantie tous biens non assurés.

Pour bénéficiaire du fonds : Suite à l'événement, le sinistré doit prévenir le maire des dommages subis. Le maire lance ensuite la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il doit établir un dossier avec la demande communale ainsi qu'éventuellement des rapports d'études techniques et/ou des rapports des gendarmes et des pompiers (SDIS). Suite à la réception du dossier à la préfecture (SIDPC), le dossier est envoyé à la Direction de la Sécurité Civile, au sein du ministère de l'Intérieur selon les modalités stipulées dans le Circulaire du 19 mai 1998 relative à la constitution des dossiers concernant des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Le dossier est étudié par la Commission Interministérielle des Catastrophes Naturelles, qui se réunit une fois par mois. La commission statue sur l'éligibilité du dossier et donne son avis par arrêté qui doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois.

Le sinistré a 10 jours suite à la publication au Journal Officiel de l'arrêté interministériel, pour contacter ses assureurs et établir un état estimé de ses pertes. Les indemnités résultant de la garantie CAT NAT doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif de biens endommagés.

Perspectives : La possibilité de réforme du régime CAT NAT a été étudiée depuis un certain nombre d'années et notamment suite à la sécheresse de 2003. Les réponses interministérielles soulignent deux points d'évolution : améliorer la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état CAT NAT d'une part et encourager les comportements de prévention tout en maintenant la garantie des assurés dans le cadre de la solidarité nationale d'autre part.

2. Indemnisation des victimes de catastrophes technologiques

Textes réglementaires principales :

- Loi n°2003 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
- Décret d'application n° 2005-1466 du 28 novembre 2005 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le code des assurances.
- Chapitre VIII du Code des Assurances (partie législative) et des articles R.128-1 et R.128-2 du même code.

Historique et objectif : Suite à l'accident de AZF à Toulouse en 2001, l'indemnisation des victimes d'un accident technologique a fait l'objet d'une réforme et a été un objectif fort de la loi de 30 juillet 2003. Calqué sur le dispositif d'indemnisation CAT NAT, le législateur a créé l'inclusion obligatoire, dans les contrats d'assurance dommage des particuliers, une garantie des dommages causés par une catastrophe technologique.

L'objectif est de mettre en place un système plus rapide qui permette une indemnisation des dommages avant tout jugement sur les responsabilités éventuelles pour les sinistrés couverts par une assurance dommages. Pour les personnes non assurées et victimes d'une catastrophe technologique il est prévu dans le Code des assurances (Art. L.128-1), d'utiliser les fonds de garantie existant contre les accidents de circulation et de chasse, devenu « Fond de garantie des assurances obligatoires de dommages ». La gestion de ces fonds est basée sur une solidarité nationale qui permettra, en cas d'accident technologique, la sollicitation de fonds de tous les assurés même s'ils ne sont pas exposés aux risques.

Financement du fonds : La prime correspond au coût total de l'assurance partagé entre tous les assurés sur le principe de la solidarité. Le montant de la prime n'est pas proportionnel au risque, il est identique pour chaque assuré.

L'application de la garantie : Comme pour les catastrophes naturelles, l'Etat doit constater par arrêté interministériel dans un délai maximal de 15 jours, l'état de « catastrophe technologique ». Celle-ci s'applique à un accident causé par : une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), le transport de matières dangereuses ou les stockages souterrains de gaz, d'hydrocarbures ou produits chimiques à destination industrielle... et seulement quand l'événement a rendu inhabitables plus de 500 logements. Il s'agit principalement des effets d'incendie ou d'explosion

La garantie de l'état de catastrophe technologique permet au propriétaire la réparation intégrale des biens immobiliers et d'être indemnisé sans plafond ni déduction de franchise (Art. R. 128-2.). Lorsque l'ampleur des dégâts subis par un bien immobilier rend impossible sa réparation, la garantie doit permettre au propriétaire d'acquérir dans un secteur comparable la propriété d'un bien de composition et de confort équivalents.

Sont également couverts par cette garantie, les contrats souscrits dans le cadre d'une copropriété pour les dommages aux parties communes ainsi que les contrats souscrits par les organismes HLM pour les immeubles dont ils ont la propriété.

Quant au « Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages » (FGAO) permettant d'indemniser les personnes non assurées, la garantie est limitée à 100 000 euros. L'indemnisation est plafonnée pour ne pas encourager les particuliers à ne pas s'assurer.

L'indemnisation pour les accidents nucléaires est régie par les stipulations de la convention relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (signé 29 juillet 1960).

Il est à noter que la garantie obligatoire au titre des risques technologiques ne s'impose pas aux compagnies d'assurance pour l'assurance des biens soumis à des dispositions spécifiques contenues dans un PPRT approuvé (L. 128-4 du Code des assurances).

Bénéficiaire du fonds : Selon L. 128-1 du Code des assurances, l'état de catastrophe technologique est constaté dans un délai maximal de quinze jours par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de la sécurité civile et de l'environnement. Les indemnisations résultant de cette garantie devraient être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ou de la date de publication de la décision administrative lorsqu'elle est postérieure.

Les victimes n'ont pas à se retourner contre le responsable de l'accident, démarche réalisée par les assureurs. Mais l'intervention des assurances ne les empêche nullement d'engager une action civile ou pénale ou de mettre en cause la responsabilité des autorités publiques dans les conditions du droit commun.

Perspectives : Il est à noter que l'état de catastrophe technologique n'a pas été déclaré en France depuis la catastrophe de l'AZF en 2001 et donc la mise en œuvre de ce dispositif n'a pas vraiment été expérimentée. Cependant les points de questionnement suivants peuvent être évoqués :

- La définition d'un « catastrophe technologique » au terme de la garantie exige de rendre inhabitables plus de 500 logements ! De plus la garantie exclut tout accident même important, se produisant à proximité d'une installation classée ou dans une usine non classée. Dans ce cas, les sinistrés doivent faire marcher leurs contrats multirisques d'habitation (garantie explosion) ou alors engager la responsabilité de l'exploitant/du responsable selon de droit commun.
- Le coût de cette assurance est supporté exclusivement par les consommateurs assurés alors que le risque est généré par les entreprises industrielles.
- Le dispositif n'aborde pas la question des dommages corporels, une lacune tout à fait regrettable.

3. Indemnisation des dommages agricoles au titre du Fonds nationaux de garantie des calamités agricoles (FNGCA)

Textes réglementaires principales

- Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles
- Décret n° 2007-592 du 24 avril 2007 relatif à l'indemnisation des calamités agricoles
- Article L.361- 1 et suivants du Code rural.

Objectif : Créé par la loi du 10 juillet 1964, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) permet d'indemniser des dommages non assurables d'importance exceptionnelle causés aux exploitations agricoles. Le fonds permet aussi l'octroi des prêts spéciaux à taux bonifiés.

Depuis le décret n° 99-373 du 12 mai 1999, l'aide au titre du FNGCA est conditionnel à la souscription d'une assurance multirisque. Une telle assurance couvre les agriculteurs contre l'incendie, les tempêtes, les ouragans, la grêle et la neige sous forme d'une extension obligatoire de la couverture de base incendie.

Financement du fonds : Le FNGCA a deux sources de financement : une contribution additionnelle aux primes d'assurance des agriculteurs et une dotation budgétaire de l'Etat. Le taux de la contribution des agriculteurs est fixé à 11%. Les opérations financières et comptables du fonds sont effectuées par la Caisse centrale de réassurance (CCR), assistée d'une commission comprenant des représentants du ministère chargé de l'Economie et des finances et du ministère chargé de l'Agriculture.

L'application de la garantie : Sont considérées comme « calamités agricoles » les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un phénomène naturel contre lequel les méthodes de lutte préventive s'avèrent inexistantes ou déficientes.

Les biens garantis comprennent : les biens fonciers, les récoltes sur pied ou non engrangées, le bétail en champ, le matériel et les stocks conservés en dehors de l'emprise des bâtiments d'exploitation. Les autres biens agricoles relèvent de l'assurance « CAT NAT »

Bénéficiaire du fonds : Lors de la survenance d'un événement susceptible d'entraîner des dommages au titre des calamités agricoles, le préfet doit créer une mission d'enquête pour reconnaître les biens sinistrés et l'étendue des dégâts, une procédure impliquant divers acteurs (Comité départemental d'expertise, Comité national de l'assurance en agriculture, ministère en charge de l'Agriculture, organisations professionnelles agricoles et les assureurs)

Un avis favorable est officialisé par un arrêté ministériel de l'état de « calamité agricole ». L'arrêté définit les zones, les cultures, les périodes et les productions ou biens touchés par la calamité agricole. Il fixe notamment les valeurs minimales des pertes individuelles indemnisables.

L'arrêté de reconnaissance est publié dans les mairies des communes endommagées. Les personnes ayant subi des dommages doivent présenter, dans un délai de 30 jours suivant cette publication en

mairie, un dossier de demande d'indemnisation selon les modalités arrêtés par le préfet. Les dossiers individuels de demande d'indemnisation sont ensuite étudiés par la DDT (services déconcentrés de l'Etat). La DDT établit un barème départemental par nature de production (végétale d'une part et animale d'autre part). Ce barème fixe par petites régions agricoles les rendements et prix moyens.

Enfin, le montant des dommages est évalué selon une procédure assez complexe. Le montant tient compte des indemnités déjà perçues pour les biens sinistrés au titre des autres régimes d'assurance. De plus, l'indemnisation n'est accordée que si la couverture assurantielle de l'exploitation s'est avérée suffisante. Ces indemnités couvrent en moyenne 30% des dommages.

Perspectives : Le dispositif comprend une règle qui incite à la prévention en prévoyant une minoration du pourcentage d'indemnisation lorsque le même type d'événement, sur une activité de même nature, intervient dans une exploitation au moins trois fois sur une période de cinq années consécutives.

La procédure de mise en œuvre du FNGCA est longue et compliquée. Par contre, l'Etat a saisi l'opportunité pour mettre en place un système moderne de gestion de la procédure : l'arrêté du 12 janvier 2009 a permis la création d'un téléservice internet de déclaration de pertes à la suite d'une calamité agricole. Les exploitants agricoles peuvent donc envoyer leur déclaration de dommages directement au ministère chargé de l'agriculture. Le système permet de vérifier le respect des conditions d'éligibilité et de calculer le montant d'indemnisation. L'accès est réservé aux sinistrés d'une zone ayant fait l'objet d'une reconnaissance de calamité agricole.

4. L'indemnisation de l'expropriation des biens sinistrés (Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeures)

Textes réglementaires principales :

- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
- Décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 (modifiant décret n 95-1115 du 17 octobre 1995)
- Arrêté du 12 janvier 2005 relatif aux subventions accordées au titre du financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Objectif : Depuis le décret n°2005-29 du 12 janvier 2005, l'Etat ou la commune, peut utiliser le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) pour financer les indemnités d'expropriation de biens sinistrés par une « catastrophe naturelles ». Le but est de promouvoir une politique de prévention souscrivant la reconstruction des biens en dehors des zones à risques. Cette intervention est destinée à venir en complément des indemnités perçues au titre de l'indemnité CAT NAT afin notamment de couvrir la perte de la valeur du terrain et de prendre en compte le surcoût que peut représenter un déménagement.

Financement : Le FPRNM est alimenté par le prélèvement d'un somme sur les primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie CAT NAT, figurant dans les contrats d'assurances.

Le prix des expropriations est fixé selon le coût estimé du bien sans tenir compte du risque. Aujourd'hui le financement au titre de ces fonds est plafonné à 240 000 euros par unité foncière acquise.

L'application de la garantie : L'acquisition des terrains est possible pour les biens sinistrés par une catastrophe naturelle des lors que le coût des dommages s'élève à plus de la moitié de la valeur des constructions.

Bénéficiaire de l'indemnisation : l'action de l'expropriation se fait à l'initiative de l'Etat ou de la commune selon leur estimation du risque dans la zone où se trouve le bien.

5. L'indemnisation des propriétaires victimes de dommages d'origine minière

Textes réglementaires principales :

- La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
- Décret n° 2004-348 relatif à l'application de l'article L. 421-17 du code des assurances et modifiant le décret n° 2000-465 du 29 mai 2000 relatif à l'application des articles 75-2 et 75-3 du code minier.
- L'article L. 421-17 et les articles R. 421-25 et suivants du code des assurances.

Objectif : Les victimes de dommages immobiliers d'origine minière, peuvent bénéficier d'une indemnisation au titre du Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de Dommages (FGAO).

Financement : La réparation du Fonds de Garantie est intégrale, à concurrence d'un plafond de 300 000 €. Le FGAO est financé par trois sources principales : les contributions des entreprises des assurances, les contributions des assurés, une contribution des responsables non assurés d'accidents de la circulation et de chasse.

L'application de la garantie : La garantie fourni une indemnisation pour des dommages d'origine minière (présente ou passé) sur les immeubles occupés à titre d'habitation principale et survenus à compter du 1 septembre 1998. Les commerces, les locaux à usages professionnel, les résidences secondaires, les locaux loués à d'autres usages que l'habitation (garages, magasins...), les bâtiments administratifs, ne sont pas couverts par la garantie. Si les dommages en question font l'objet d'une couverture assurantielle, l'indemnisation au titre du Fonds de Garantie vient en complément de celle de l'assureur.

Bénéficiaire de l'indemnisation : le propriétaire doit monter un dossier de demande d'indemnisation dans un délai de six mois suivant la manifestation des dommages et le déposer auprès du Service des Risques Miniers du Fonds de Garantie.

Annexe 1-B : L'indemnisation des dommages aux biens communaux non couverts par les systèmes assurantiels

1. Réparation des dégâts causés par les calamités publiques.

Textes réglementaires principales

L'attribution de ces aides suit une décision interministérielle qui est notifié par une circulaire.

Objectif : Il s'agit d'une aide ponctuelle qui permet le financement exceptionnel par l'Etat des dépenses d'équipement des communes liée à la réparation des dégâts subis du fait d'une catastrophe d'une ampleur exceptionnelle.

Financement : Il s'agit d'un appel à une solidarité nationale, qui implique une procédure lourde de mise en œuvre. Les crédits sont inscrites sous la ligne budgétaire : « subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ».

L'application de la garantie : L'attribution de ces aides est déterminée au coup par coup à la suite d'une réunion interministérielle qui constate préalablement l'état de catastrophe naturelle. Ce dispositif doit donc avoir un caractère exceptionnel et concerne en principe que des événements d'ampleur nationale.

En pratique les travaux éligibles concernent le plus souvent la voirie communale et départementale, les réseaux d'assainissement et d'eau potable, les ponts et ouvrages d'art, les stations d'épuration et de relevage des eaux et la reconstitution des parcs, jardins et espaces boisés.

Seule la partie des travaux équivalant à une reconstruction à l'identique de l'ouvrage est prise en compte, ainsi des mesures d'amélioration du bien notamment par rapport à son caractère préventif, n'est pas subventionné.

Bénéficiaire de l'indemnisation : Ces aides sont décidées à l'issue d'une réunion interministérielle, qui suit le constat préalable de l'état de catastrophe naturelle. Suite à une décision favorable, des circulaires informent les préfets de l'ouverture de crédits en leur prescrivant la conduite à tenir pour l'attribution des subventions. Le taux de subventionnement est fixé par le préfet pour chaque opération et tient compte du nombre d'habitants de la commune et du montant des dégâts occasionnés par la calamité publique. Ces taux peuvent varier de 15 % à 80 % mais se situent souvent autour de 40 %.

Perspectives : Compte tenu du caractère exceptionnel de l'intervention de ce fonds qui normalement ne concerne que des calamités publiques d'ampleur nationale, sa mise en œuvre demande une procédure particulièrement lourde. De plus le dispositif s'adapte mal pour les événements climatiques qui ne sont pas forcément d'une ampleur nationale. Une étude faite par un groupe de travail placé auprès de la direction générale des Collectivités locales et de la direction générale du Trésor et de la politique économique, a abouti à un projet d'un fonds de solidarité mutuel des collectivités territoriales, mobilisable en cas de calamités publiques localisées (cf. partie suivante).

2. Le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales (FSCT)

Textes réglementaires principales

- Article 110 de la loi de finances pour 2008
- Circulaire du 24 septembre 2008 relative à l'application du décret n°2008-843 du 25 août 2008 relatif au FSCT

Historique et objectif : Suite aux recommandations d'un groupe de travail¹¹³ concernant la meilleure façon de couvrir financièrement les risques naturels exceptionnels auxquels sont exposés les biens des collectivités territoriales, l'article 110 de la loi de finances pour 2008 (article L.1613-6 du CGCT) a instauré le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales (FSCT) et de leurs regroupements touchés par les catastrophes naturelles. En effet, les crédits accordés au titre de la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (fonds décrit précédemment) ne couvrent pas les dégâts causés par les événements climatiques d'ampleur plus limitée ou de fréquence non exceptionnelle.

La circulaire du 24 septembre 2008 relative à l'application du décret n°2008-843 du 25 août 2008 relatif au FSCT précise que le fonds a pour objectif d'apporter, d'une manière souple et rapide, une aide complémentaire pour le rétablissement du fonctionnement normal des collectivités mais qu'il ne se substitue pas à la couverture financière offerte par les compagnies privées d'assurances.

Financement : Ce fonds est doté de 20 millions d'euros par an, prélevés sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

L'application de la garantie : Les articles R.1613-3 et suivants du CGCT précisent les conditions et modalités de mise en œuvre du fonds de solidarité. L'exigence centrale est que les dommages soient causés par un 'événement climatique ou géologique grave'. De plus, il doit s'agir d'un événement naturel, localisé et survenu en métropole. Plus précisément, le maître d'ouvrage doit être assuré par la collectivité territoriale et le montant de subvention couvre uniquement les dépenses nécessaires à la reconstruction à l'identique (exclusion de toute dépense d'extension ou d'amélioration du bien). L'article R.1613-4 du CGCT précise que les biens endommagés pris en compte au titre du fonds comprennent : les infrastructures routières et les ouvrages d'art, les biens annexes à la voirie, les ouvrages de protection, les réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau, les stations d'épuration et de relevage des eaux

Bénéficiaire de l'indemnisation : Le maire adresse la demande de subvention au préfet et ce dans un délai de deux mois suivant l'événement. Le préfet évalue ensuite, le montant des dégâts dont la réparation est éligible au fonds. Le taux maximal de subvention proposé par le préfet est fixé selon différents facteurs tels que la capacité financière de la commune et la gravité des dégâts. Il adresse, à son tour le dossier de demande au ministère des Collectivités territoriales. Lorsqu'il est ainsi saisi par le préfet d'une demande d'aide, le ministère des Collectivités territoriales décide du taux de

¹¹³ Groupe de travail auprès de la DGCL et la direction général du Trésor et de la politique économique.

subvention par opération, en fonction du taux national. Le préfet notifie aux collectivités l'attribution des subventions, par arrêté préfectoral.

3. Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)

Textes réglementaires principales

- Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (article 39)
- Loi de finances pour 2011
- Articles L.2335-1 et suivants du code général des collectivités territoriales
- Circulaires du 2 juin 2006 et du 22 juin 2007

Historique et objectif : La loi de finances pour 2006 (article 39) a créée le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) pour une durée de 5 ans, de 2006 à 2010. Par la suite, ce dispositif a été prolongé (pour la même durée) par la loi de finances pour, soit jusqu'en 2015.

Le fonds a pour but d'apporter un financement aux communes qui prennent en charge soit le relogement d'urgence des occupants de locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité soit la réalisation de travaux interdisant l'accès à ces locaux.

Financement : Ce fonds est géré par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Les sommes versées au titre du FARU sont inscrites au budget de la commune, au compte n° 465-127 « fonds nationaux des collectivités locales - fonds d'aide au relogement d'urgence ».

L'application de la garantie : La circulaire de 2 juin 2006 précise les modalités d'application de ces fonds aux communes. Lorsqu'il existe un danger pour la sécurité ou la santé des occupants d'un immeuble, le préfet ou le maire, peuvent interdire temporairement l'occupation pour pouvoir réaliser es travaux de réparation. Lorsque les constructions sont trop dégradées pour justifier des travaux, une interdiction définitive d'y habiter est prononcée et la démolition peut être ordonnée.

Dans tous les cas d'immeubles insalubres ou dangereux, en cas de carence du propriétaire, le préfet ou le maire est tenu d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants aux frais du propriétaire ou de l'exploitant. Le FARU ne peut être sollicité pour l'hébergement d'une personne propriétaire de son logement.

Bénéficiaire de l'indemnisation : Les dossiers de demande de subventions, formulé par le maire en sa qualité d'exécutif communal, sont adressés préalablement aux opérations de relogements ou de travaux. Suite à des catastrophes naturelles il est cependant admis que les dossiers soient présentés postérieurement. Il existe différents procédures qui peuvent mener à l'attribution du fonds (ex. procédure de péril ou la procédure visant à la sécurité des hôtels meublés, procédures de la compétence du maire et procédure de la compétence du préfet). Le taux de subvention dépend de la nature de l'intervention utilisé par le maire ou le préfet. Pour des situations d'atteintes à la sécurité cause par des catastrophes naturelles ou incendies, 100% du relogement peut être subventionné pendant 6 mois. Dans une situation d'insalubrité irrémédiable et où les locaux sont frappés d'une interdiction définitive d'habiter, les travaux nécessaires sont subventionnés à 100%.

Annexe 1-C : Les aides ponctuelles

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Textes réglementaires principales :

- Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), Article 100.
- Décret no 2008-1475 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L. 750-1-1 du Code de commerce et son arrêté d'application du 30 décembre 2008
- Circulaire du 22 juin 2009 relative au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

Historique et objectif : Les aides attribués au titre du FISAC sont destinés à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises, du commerce, de l'artisanat et des services afin de préserver ou développer un tissu d'entreprise de proximité. Il s'agit donc de petites entreprises (chiffre d'affaire < 1 M€ HT) dont la clientèle est composée de consommateurs finaux. Ces entreprises peuvent faire appel au FISAC suite à une catastrophe ayant bouleversé le tissu d'entreprise local.

Financement : Il s'agit d'une aide sur fonds publics octroyé par le ministère chargé du Commerce.

L'application de la garantie : L'Etat (ministère chargé du Commerce et de l'artisanat) décide de mettre en œuvre le FISAC selon une procédure élaborer au coup par coup et qualifié d'exceptionnelle.

Bénéficiaire de l'indemnisation : Au niveau local le dossier de demande doit être déposé auprès du préfet qui lui, a son tour le transmet au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) « Pole entreprises, emploi et économie ». Ce dernier adresse son avis au préfet dans le meilleur délai.

Le préfet adresse ensuite au demandeur un accusé de réception valant autorisation des aides qui peuvent prendre la forme soit de subventions, soit de prêt. Les bénéficiaires de ces aides sont tenus d'adresser à DIRECCTE dès la réalisation des opérations, le compte rendu d'utilisation des sommes perçues. Par ailleurs, si l'attribution des fonds a un caractère pluriannuel ou est d'une somme supérieure à 75 000 euros, il doit établir une convention (signé par le préfet au nom du ministère chargé du Commerce et de l'artisanat) qui définit les engagements respectifs, le calendrier de réalisation et les modalités de suivi et d'évaluation des opérations. Les subventions qui n'ont pas été utilisés totalement dans un délai de trois ans, conformément à l'objet pour lequel elles ont été attribuées, donnent lieu à reversement. Le bénéficiaire doit fournir un rapport adressé au ministre chargé du Commerce et de l'artisanat présentant les modalités de réalisation de l'opération et des justificatifs sur l'emploi de l'aide reçue.

Annexes de la deuxième partie : La gestion de la post catastrophe : approche à l'échelle internationale

Annexe 2-A : les problématiques abordées par le plan de relèvement ex ante réalisé par l'Etat de Floride (2 schémas)

PDRP ISSUES...

Suggested post-disaster redevelopment issues are organized in **Chapter 3** by six topics and labeled within each topic based on three levels of achievement: 1) minimum; 2) recommended; and 3) advanced. The best practice would be to consider all topics and issues during your initial planning process and to also assess whether there are additional, less common redevelopment issues that will impact your community. However, not all communities will be able to cover the broad range of issues in one planning process and some may wish to initially address only a few priority issues in-depth, adding more with each plan update process.

LAND USE

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Phased reconstruction and streamlined permitting
 - Build back standards for nonconforming and substantially damaged structures
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Controlling long-term post-disaster blight
 - Reducing disaster vulnerability through voluntary mitigation programs
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Prioritizing areas to focus redevelopment
 - Historic preservation and restoration
 - Reducing disaster vulnerability through land use and development regulations

HOUSING

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Temporary housing siting criteria, provision, and removal
 - Ability to reconstruct homes rapidly
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Transitioning residents back to permanent housing
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Rebuilding affordable housing
 - Encouraging homeowners to incorporate mitigation during rebuilding

ECONOMIC REDEVELOPMENT

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Resumption and retention of major employers
 - Small business assistance
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Workforce retention
 - Tourism renewal
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Physical economic redevelopment projects
 - Opportunities to sustainably restore economic vitality

INFRASTRUCTURE AND PUBLIC FACILITIES

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Infrastructure for temporary recovery operations
 - Debris management
 - Financing infrastructure and public facilities repair
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Infrastructure and public facilities mitigation and historic considerations
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Relocation of vulnerable infrastructure and public facilities
 - Regional infrastructure consideration
 - Enhanced infrastructure capacity to priority redevelopment areas.

... AT A GLANCE

HEALTH AND SOCIAL SERVICES

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Health facility restoration
 - Social service provision to socioeconomic vulnerable populations
 - Public safety service levels re-established throughout the community
 - Coordination and assistance for non-governmental organizations and volunteers
 - Provide for special needs populations throughout long-term redevelopment
 - Public transportation restoration and improvement
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Schools, higher education reopened
 - Mental and behavioral health assistance
 - Medical personnel retention and recruitment
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Health-related pollution and environmental justice
 - Quality of life factors

ENVIRONMENT

- Minimum Achievement Level** ●○○○
- Beach and dune restoration
 - Environmental contamination
 - Environmental and historical review of temporary sites
- Recommended Achievement Level** ●●○○
- Natural land and habitat restoration
- Advanced Achievement Level** ●●●○
- Green rebuilding
 - Parks and urban forest restoration

Achievement Levels (from page ii)

- 1. Minimum.** ●○○○
Any items marked as a minimum achievement level are suggested to be undertaken first.
- 2. Recommended.** ●●○○
If resources are available, these items should be addressed either simultaneously with Minimum items or during the next planning cycle.
- 3. Advanced.** ●●●○
Items for communities to commence after a solid foundation for hazard mitigation and disaster recovery is already established. Items marked Advanced are considered best practices.

Figure 5. Potential Stakeholder Members

Topic	Stakeholder Group	Function/ Contribution
General/ Administrative	Chief Administrative Officer	Leadership Focus
	Municipalities (if jurisdiction is a county)	Inter-jurisdictional participation
	Public Information Officer	Information dissemination, communications
	Public Safety or Emergency Management Department	Emergency operations impact on long-term recovery and transitions
	Finance Department	Budgeting, contracting, outside financial assistance
	Legal Department	Emergency ordinances, new regulations
	Administrative or Personnel Department	Staffing Capabilities
Land Use/ Comprehensive Planning	GIS Department	Vulnerability and redevelopment mapping
	Planning or Community Development Department	Land use and other comprehensive plan compatibility
	Community Redevelopment Associations	Redevelopment plans
Housing	Regional Planning Councils	Regional coordination
	Building and/or Zoning Department	Building moratoria, permitting procedures
	Code Enforcement Department	Damage assessment, enforcement of redevelopment standards
	Neighborhood or Homeowner's Association	Community representation
Economy	Homebuilder's Association	Rebuilding housing
	Economic Development Organization or Chamber(s) of Commerce	Economic recovery
	Tourism or Visitor's Bureau	Economic recovery
Infrastructure	Major employers	Recovery and resilience of local businesses
	Public Works Department	Infrastructure restoration, mitigation projects
	Solid Waste Department	Debris removal
	Public and/or Private Utilities	Utility restoration, mitigation and relocation
	Metropolitan Planning Organization (transportation)	Regional transportation coordination, mitigation
	Transit Organization/ Company	Transit restoration, connection with temporary housing/ business sites
Health and Social Services	Aviation and Port Authorities	Regional transportation coordination, resumption of trade
	School District and Higher Education Facilities	Transition from sheltering to schools reopening, population return
	Health Department or Medical Organization	Hospital and medical recovery
	Human or Social Service Agencies	Special needs populations
Environment	Non-governmental Organization Service Providers	Coordinate volunteers, special needs populations
	Environmental Resources or Parks and Recreation Department	Land acquisition, environmental protection
	Water Management District	Flood mitigation, environmental protection

Sigles

IGE - de l'Inspection Générale de l'Environnement

CGPC - Conseil Général des Ponts et Chaussées

CGGREF - Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

IGA - Inspection Générale de l'Administration

CGAAER - Conseil General de L'agriculture, de L'alimentation et des Espaces Ruraux

IDSC - Inspection de la Défense et de la Sécurité Civile

AFPCN - Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles

AGRIDIFF - Agriculteurs en Difficultés Financières

ASN – Autorité de Sureté Nucléaire

AZI - Atlas des Zones Inondables

CA – Code des assurances

CAMA - Cellule d'Assistance MATérielle

CARE - Cellule d'Accueil et de REgroupement

CAT NAT – (Arrêté interministérielle de) Catastrophe Naturelles

CCAS - Centre Communal d'Action Sociale

CCR – Caisse Central de Réassurance

CCSF - Commission des Chefs de Services Financiers

CDRNM – Commission Départementale des Risques Naturelles Majeurs

CE – Code de l'environnement

CEHI - Centre d'Hébergement Intermédiaire

CEHU - CEntre d'Hébergement d'Urgence

CGCT – Code Général des Collectivités Territoriales

CGEDD – Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CIAS - Centre Intercommunal d'Action Sociale

CIP - Cellule d'Information du Public

CIRI - Comité Interministériel de Restructuration Industrielle

CISA - Centre d'Information et de Soutien Administratif

CLPA - Cartes de localisation du Phénomène Avalancheux

COD - Centre Opérationnel Départemental

CODEFI - Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises

COGIC - Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises

COS - Commandant des Opérations de Secours

COZ - Centre Opérationnel de Zone

CUMP - Cellule d'Urgence Médico-Psychologique

DDASS - ~~Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales~~ = DDPP

DDPP - Direction Départementale de la Protection des Populations

DDRM - Dossier Départemental sur les Risques Majeurs

DDT - Direction Départementale des Territoires (ancien DDE et DDAF)

DOS - Directeur des Opérations de Secours

DREAL - Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DIG – Déclaration d'Intérêt Général

DSC - Direction de la Sécurité civile

ENA – Ecole Nationale de l'Administration

EPCI - Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ETARE - Etablissement REpertorié

FAC - Fonds d'allégement des charges

FARU - Fonds d'aide au relogement d'urgence

FDES - Fonds de Développement Economique et Social

FFSA – Fédération Française des Sociétés d'Assurance

FISAC - Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce

FNGCA - Fonds national de garantie des calamités agricoles

FPRNM – Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs

FREE – Fonds Risques et Erosions Exceptionnels (en Savoie)

FSUE - Fonds de solidarité de l'Union Européenne

GEIDE - Groupe d'Expertise et d'Intervention DEchets

MOUS – Mission d'Œuvre Urbaine et Sociale

ONG – Organisation Non-Gouvernementale

ORSEC - Organisation de la Réponse de Sécurité Civile

PARN - Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels

PCC - Poste de Commandement Communal

PCO - Poste de Commandement Opérationnel

PCS - Plan Communal de Sauvegarde

POI - Plan d'Opération Interne

PPI - Plan Particulier d'Intervention

PPMS - Plan Particulier de Mise en Sûreté

PPR - Plans de Prévention des Risques

PUI - Plan d'Urgence Interne

RCSC - Réserve Communale de Sécurité Civile

SAMU –Service d'Aide Médicale d'Urgence

SDIS - Service Départemental d'Incendie et de Secours

SIDPC - Service Interministériel (départemental) de Défense et de Protection Civile