

RISQUES ET CATASTROPHES - SAINT-MARTIN

Après l'ouragan, rebâtir en mieux ?

En septembre 2017, les Saint-martinois se sont mobilisés pour faire face aux dommages provoqués par l'ouragan Irma. Mais quelles sont les véritables causes des vulnérabilités de l'île ? Et sa reconstruction peut-elle offrir l'opportunité d'y développer les conditions d'un avenir durable ?



Annabelle MOATTY est docteure en Géographie, spécialisée en gestion des risques. Sa thèse intitulée « Pour une Géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés et territoires » l'a conduite à développer une méthode originale d'analyse rétrospective de la post-catastrophe qu'elle a adaptée en France (métropole et Outre-mer), en Indonésie et au Japon. Elle est actuellement chercheuse contractuelle à l'Institut de Physique du Globe de Paris (CNRS / Université Paris Cité).

Les contextes et enjeux humanitaires et sociaux

Depuis 2015 et l'approbation du Cadre d'Action de Sendai par les Nations unies lors de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, le *Build Back Better* (reconstruire en mieux) a été érigé au rang d'injonction, celle de se relever plus résilients. Cependant, en dépit des bonnes volontés et des moyens déployés, les reconstructions n'engendrent pas systématiquement une adaptation aux risques présents et futurs. Les retours d'expérience mettent en avant le manque de connaissance des freins à la sortie de crise. C'est particulièrement problématique dans le contexte français où les acteurs disposent de nombreux plans d'intervention à différentes échelles, depuis l'ensemble de la zone sinistrée jusqu'au foyer, mais pas de plan de gestion de la post-crise. En outre, les spécificités des territoires d'outre-mer impliquent une connaissance fine et un suivi régulier des processus à l'œuvre, tant sur les questions économiques et sociales que sur celles d'aménagement du territoire^{1,2}.

1. Gustin, P. (2017) « Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable ». https://outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/rapport_de_philippe_gustin_delegue_interministeriel_a_la_reconstruction_21_novembre_2017.pdf

2. Moatty, A., Grancher, D., Vermoux, C., Caverio, J. (2020). « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin », *EchoGéo*, (51). <https://doi.org/10.4000/echogeo.19017>

Les objectifs de la recherche

Les travaux académiques sur la gestion de la période post-catastrophe font état du défi de concilier les besoins à long terme et ceux à court terme, ainsi que des difficultés de coordination entre échelles administratives et politiques^{1,2,3}. L'analyse des trajectoires de reconstruction par le prisme des mécanismes de solidarité permet d'identifier des blocages et des leviers d'action pour un relèvement efficace en termes de qualité de vie (justice sociale et territoriale) et de prévention. Néanmoins, au regard de la persistance des risques, des difficultés des sinistrés, voire des dégradations des conditions de vie, le potentiel préventif de la reconstruction est remis en question. Face à ce constat, cette recherche vise à caractériser le paradoxe des périodes post-catastrophe entre opportunité de repenser le développement et la prévention et reproduction des vulnérabilités existantes.

1. Aldrich, D. P. (2012). « Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery ». University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/B/bo13601684.html>

2. Wisner, B. (2017) « "Build back better"? The challenge of Goma and beyond », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 26, p. 101-105. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.09.027>

3. Moatty, A. (2015). « Pour une géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés, territoires ». Université Paul Valéry - Montpellier III. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01299800>

Partenaires de la recherche

Cette recherche, menée de 2020 à 2021, a bénéficié du soutien de la Fondation Croix-Rouge française, de l'AXA Research Fund et de l'ANR TIREX.



Quelles sont les causes de la vulnérabilité de Saint-Martin aux ouragans et comment sa reconstruction pourrait être l'opportunité d'y bâtir un avenir durable ?

Les causes profondes de la vulnérabilité :

Le développement de Saint-Martin a été contraint par sa topographie qui explique en partie la concentration des constructions et infrastructures dans les zones côtières basses, y compris celles gagnées sur la mer¹. Ces zones côtières ont connu une croissance démographique soudaine dans les années 1980, favorisée par les politiques de défiscalisation. Des politiques qui ont généré un important afflux de main-d'œuvre caribéenne et qui ont aussi mené l'économie saint-martinoise à reposer quasiment exclusivement sur le tourisme balnéaire. La population de l'île et ses activités se trouvent donc physiquement fortement exposées aux aléas météorologiques.

À cela s'ajoutent d'autres causes de vulnérabilité : une sous-administration locale et nationale, résultat de l'histoire coloniale et politique de Saint-Martin ; un non-respect du droit en matière d'aménagement ; et, plus généralement, le retard d'application des politiques de réduction du risque cyclonique dans les outre-mer.

L'ensemble de ces facteurs a contribué au manque de cohérence dans l'aménagement du territoire et une urbanisation dense des zones côtières exposées aux risques², ce qui explique en partie les conséquences de la saison cyclonique 2017.

La solidarité pour se relever

Après le passage d'Irma, la solidarité s'est exprimée à travers différents types d'actions et à différentes échelles. Dans un premier temps, il s'est agi d'une solidarité locale physique : aide à la remise en état, au nettoyage. Dans un second temps, une entraide morale s'est développée.

Victimes indéniables de la catastrophe, les adolescents ont aussi été acteurs de la reconstruction. À la question : « à quelles actions de solidarité avez-vous participé depuis le passage d'Irma ? » les élèves des classes de 4^{ème} et de 1^{ère} rencontrés lors d'ateliers de cartographie collaborative ont largement mentionné le nettoyage³. D'abord celui d'une maison (la leur ou celle de proches), puis celui des espaces publics tels que les rues ou places. Les adolescents ont également participé à la garde d'enfants, la distribution de vivres ou encore la réparation d'habitations¹, mais aussi à la surveillance des quartiers, à l'évacuation

de blessés ou à la recherche de personnes portées disparues, actions *a priori* moins adaptées à leur âge.

Le périmètre géographique relativement restreint de leurs interventions s'explique par leur fréquentation habituelle du territoire (à l'échelle du quartier, voire du bloc de rues ou de la résidence) et par les problèmes d'accès aux autres lieux. Ils ont en effet été contraints par des difficultés de déplacement (de nombreux véhicules étaient inutilisables) et l'état des routes¹.

A contrario, les actions des adultes se sont étendues à toute l'île, selon les endroits où ils avaient des réseaux de connaissances.

L'adaptation après Irma

La gouvernance post-catastrophe à Saint-Martin est marquée par le réengagement de l'État dans la stratégie de reconstruction du territoire, par le biais d'une Mission Interministérielle de Reconstruction. Cette dernière voit le jour le 14 septembre 2017, avec la nomination du délégué interministériel à la reconstruction (Philippe Gustin) chargé

de coordonner l'action des services de l'État². La répartition des tâches entre les autorités locales et nationales fait l'objet d'un protocole de coopération entre l'État et la Collectivité territoriale, signé en novembre 2017.

Mais localement, le réengagement de l'État est vécu comme une nécessité conflictuelle, comme en témoigne cette déclaration du président de la Collectivité : « Nos relations avec l'État doivent être, et sont, cordiales et constructives, mais nous ne nous laisserons pas dicter les termes du développement de notre île » (Conseil Territorial, 2017).

Le décloisonnement interministériel a permis un gain de temps et d'efficacité en adaptant les procédures administratives aux besoins de la société saint-martinoise. Il a notamment permis de limiter le nombre et la durée des situations d'extrême précarité². Le réengagement de l'État et les moyens déployés ont aussi généré un plus grand respect des lois et des normes en vigueur, favorisant ainsi une plus grande équité sociale et économique (au moins dans les premiers temps).

Cependant, la réactivation de conflits latents cristallisés autour des questions d'aménagement du territoire, de pression foncière et de tension sur les logements nuance cette conclusion. En effet, les

© Moatty 2017



IrMashItUp par MashinArt, travail artistique sur les dégâts d'Irma.

difficultés de concertation sur la révision du Plan de Prévention des Risques, témoignent pour l'heure du poids des structures territoriales préexistantes et des forces d'inertie du système face aux changements².

1. Gustin, P. (2017), « Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable ». https://outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/rapport_de_philippe_gustin_delegue_interministeriel_a_la_reconstruction_21_novembre_2017.pdf

2. Moatty A., Grancher D., Duvat V., (2021), « Leverages and obstacles facing post-cyclone recovery in Saint-Martin, Caribbean: between the 'window of opportunity' and the 'systemic risk'? », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 63, September 2021, 102453. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102453>

3. Moatty, A., Grancher, D., Virmoux, C., Caverro, J. (2020), « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin », *EchoGéo*, n°51, 2020. <https://doi.org/10.4000/echogeo.19017>

Une « reconstruction éthique et préventive »

Les destructions et dommages engendrés par les catastrophes donnent à voir les vulnérabilités structurelles, fonctionnelles et organisationnelles. En rassemblant les acteurs de l'aménagement du territoire autour de l'objectif commun de reconstruction, la post-crise peut être une opportunité de repenser les partis pris obsolètes ou inadaptés en matière d'aménagement des territoires et de réorienter les trajectoires de développement.

Émerge ainsi l'idée d'une reconstruction efficace qui met en œuvre la réduction des risques de catastrophe en combinant les actions structurelles sur l'aléa avec des mesures de diminution des vulnérabilités, qui passent notamment par l'amélioration de l'accès aux ressources dans une logique éthique^{1,2,3}.

1. Moatty, A. (2015), « Pour une géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés, territoires ». Université Paul Valéry - Montpellier III. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01299800>

2. Moatty, A., Gaillard, J. C. et Vinet, F. (2017), « Du désastre au développement: Les enjeux de la reconstruction post-catastrophe », *Annales de Géographie*, 2017(714), p. 169-194. <https://doi.org/10.3917/ag.714.0169>

3. Moatty, A., Grancher, D., Duvat, V.K.E., « Leverages and obstacles facing post-cyclone recovery in Saint-Martin, Caribbean: between the 'window of opportunity' and the 'systemic risk'? », *IJDRR*, Op. cit.

Méthodes et sources de données

Ces résultats s'appuient sur la démarche du retour d'expérience (RETEX), qui vise l'identification des dysfonctionnements et des points forts et innovations développées lors de crises, d'ateliers ou d'exercices de mise en situation. Dans cette recherche, le RETEX a porté sur la phase de vigilance cyclonique, la gestion de crise et la reconstruction sur les trois premières années.

L'analyse a été réalisée à partir de 118 entretiens, 5 observations participantes, 2 groupes de discussion, 8 ateliers de cartographie collaborative et 191 questionnaires. Les personnes interrogées regroupent des acteurs locaux et nationaux de la gestion des risques, des ONG et associations locales, des journalistes, des assureurs, des enseignants, des agents de sécurité et des représentants des citoyens. Les données collectées ont été complétées par une revue de presse, de littérature grise et un état de l'art scientifique.

Une recherche collaborative

Outre les entretiens et les ateliers réalisés avec des membres d'une association et des habitants d'un quartier, cette recherche a inclus un protocole de cartographie collaborative. Huit séances de 2 heures ont été menées avec 191 élèves issus de 4 des 5 établissements secondaires publics de Saint-Martin. Ce travail a été effectué avec les enseignants d'histoire-géographie et s'est appuyé sur un projet pédagogique validé par le rectorat. L'atelier était divisé en deux temps : un temps collectif d'élaboration de « leur carte du territoire face à Irma », et un temps individuel où chaque élève remplissait un questionnaire pour compléter les cartes¹.

1. Moatty, A., Grancher, D., Virmoux, C., Caverro, J. (2020), « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin » Op.cit.

Les limites des résultats

Le manque de recul temporel entre la catastrophe et le moment de la recherche ne permet pas de conclure sur la pérennité des changements observés à Saint-Martin en post-catastrophe, ni de déterminer si les décisions prises sont de nature à engager le territoire et la société vers davantage de durabilité et d'adaptation aux changements globaux. La poursuite de l'étude de ce territoire et de sa trajectoire de reconstruction sur la décennie à venir serait nécessaire pour poser un diagnostic sur la réduction des causes profondes des vulnérabilités.



Annabelle Moatty :
« La reconstruction ne démarre pas sur une page blanche »

Peut-on parler de conséquences positives d'une catastrophe naturelle lorsqu'elle oblige à repenser l'aménagement d'un territoire de façon plus vertueuse ?

A.M. : Associer une connotation positive à un événement destructeur qui bouleverse les vies des individus et les trajectoires collectives pose d'emblée une question éthique.

Il ne s'agit pas de dénigrer les difficultés à se relever après une catastrophe, mais plutôt de tirer parti de cette période charnière pour éviter de reproduire les processus qui construisent nos vulnérabilités.

Cela implique de remettre en question nos modes de vies et d'aménagement des territoires, mais aussi de penser et mettre en œuvre d'autres trajectoires de développement, avec les difficultés structurelles, organisationnelles, fonctionnelles et les incertitudes inhérentes. La catastrophe, par les dysfonctionnements et destructions, agit comme un révélateur des vulnérabilités. C'est davantage un état de fait qu'une conséquence positive en soi. Elle le devient si la société parvient à agir sur les causes profondes de ces vulnérabilités.

Connaissez-vous des exemples de reconstructions vertueuses qui auraient fait table rase des erreurs du passé ?

La reconstruction peut être un catalyseur des capacités d'adaptation. Localement, il existe des exemples d'amélioration des conditions de vie (comme l'accès à l'éducation) et de progrès préventif (le déplacement des activités exposées par exemple). En revanche, la catastrophe ne fait pas table rase du passé et la reconstruction ne démarre pas sur une page blanche, elle s'appuie sur les héritages culturels, territoriaux, patrimoniaux et économiques passés.



Travaux de reconstruction sur les toitures de Orient Bay.

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site www.fondation-croix-rouge.fr

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTROUGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr



Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

Le cas de Saint-Martin démontre que, théoriquement, la période post-catastrophe peut être une « fenêtre d'opportunité » puisque les vulnérabilités liées à la sous-administration et au faible respect de la loi ont été considérablement réduites. Cependant, dans la pratique, les modes de fonctionnement préexistants limitent fortement la mise en œuvre d'une « reconstruction éthique et préventive ».

Cette recherche met en évidence que la reconstruction peut être ponctuellement à la fois une « fenêtre d'opportunité » préventive et un catalyseur des vulnérabilités du système. Et en présentant des variations locales et temporelles, elle montre aussi qu'elle ne peut pas se résumer à une opposition binaire entre ces deux options.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

Comprendre les mécanismes de solidarité dans lesquels les enfants peuvent être impliqués en post-catastrophe est un enjeu majeur car, chaque année, 66,5 millions d'entre eux sont confrontés à une catastrophe « naturelle » dans le monde¹. Les résultats de ce travail plaident pour l'élaboration d'outils pédagogiques fondés sur des exemples issus d'événements historiques locaux, afin de renforcer l'information et la sensibilisation aux enjeux de la reconstruction post-catastrophe en milieu scolaire. Il apparaît aussi pertinent de s'appuyer sur les structures existantes (associations, collectifs, MJC, etc.) pour encadrer et valoriser les actions liées à la reconstruction, en adaptant les missions à l'âge et aux situations des participants.

1. Moatty, A., Grancher, D., Vermoux, C., Caverio, J. (2020), « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin » Op.cit.

