

FONDATION  
croix-rouge française



| Pour la recherche humanitaire et sociale

# La reconstruction comme opportunité ? Vulnérabilités et solidarités après le cyclone Irma à Saint-Martin (Antilles françaises)

**Annabelle MOATTY**

Docteure en Géographie et Aménagement du Territoire  
Chercheuse contractuelle, Institut de Physique du Globe de Paris (Université Paris Cité /  
CNRS)



Travail de terrain réalisé au sein de l'UMR LGP – Laboratoire de Géographie Physique,  
Environnements Quaternaires et Actuels (CNRS / Paris 1 Panthéon-Sorbonne / UPEC)



LABORATOIRE DE  
GÉOGRAPHIE PHYSIQUE  
ENVIRONNEMENTS QUATERNAIRES ET ACTUELS  
UMR 8591



Les Papiers de la Fondation n° 44

Novembre 2022

-----www.fondation-croix-rouge.fr-----

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un appel à bourses de recherche de la Fondation Croix-Rouge française et avec le soutien financier de son partenaire, l'AXA research fund. Cette recherche a également bénéficié du co-financement de l'ANR Tirez.

La Fondation Croix-Rouge française, créée sur l'initiative de la société nationale de la Croix-Rouge française, a pour vocation d'initier, de soutenir et de récompenser les projets de recherche qui mettent en perspective les principes, pratiques et finalités d'une action humanitaire en transition.

À travers des appels à bourses de recherche, l'attribution de prix de recherche et l'organisation d'événements scientifiques, la Fondation Croix-Rouge française vise à définir les enjeux de l'action humanitaire de demain, accompagner les acteurs et les personnes, parties prenantes de la solidarité internationale, diffuser les savoirs issus de regards croisés et stimuler le débat.

Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que son/ses auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Fondation Croix-Rouge française.

Le contenu de cet article relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'auteur.

Il est interdit pour un usage autre que privé, scientifique ou pédagogique de reproduire, diffuser, vendre et publier intégralement ou partiellement sous quelque forme que ce soit cet article sans autorisation écrite particulière et préalable, dont la demande doit être adressée à la Fondation Croix-Rouge française.

© Tous droits réservés.

Avec le soutien de



**Pour citer cet article :**

MOATTY Annabelle « La reconstruction comme opportunité ? Vulnérabilités et solidarités après le cyclone Irma à Saint-Martin (Antilles françaises) », Fondation Croix-Rouge française, *Les Papiers de la Fondation*, n° 44, Novembre 2022, 25 p.

## Résumé

---

Le projet CASCIRA vise la caractérisation et l'analyse des mécanismes de solidarité mis en place après le passage du cyclone Irma sur l'île de Saint Martin, afin de comprendre leur poids dans les processus de résilience et d'adaptation post-catastrophe à différentes échelles. L'originalité de ce travail réside dans l'analyse croisée des moteurs de la vulnérabilité du système socio-territorial avec celle des mécanismes de solidarité sur le territoire français de Saint-Martin. L'analyse est particulièrement pertinente sur ce petit territoire insulaire où les spécificités socio-culturelles et territoriales sont autant de leviers d'action, mais aussi de verrous si elles ne sont pas prises en compte, pour mettre en œuvre la reconstruction exemplaire voulue par les autorités nationales et locales et mise en avant dans le Rapport du préfet Gustin de novembre 2017. En analysant les « *causes profondes* » de la vulnérabilité du territoire, et leurs interactions avec les décisions clés de recomposition de la gouvernance en post-catastrophe, ainsi qu'en illustrant la place des mécanismes de solidarité dans le processus de relèvement, cet article vise à questionner la « *fenêtre d'opportunité* » de la reconstruction post-Irma.

**Mots-clés :** Reconstruction post-catastrophe, Irma, Saint-Martin, Réduction des Risques de Catastrophe, Vulnérabilités, Build Back Better, Solidarités, Gouvernance.

## Summary

---

The CASCIRA project aims at characterising and analysing the solidarity mechanisms implemented after the passage of hurricane Irma on the island of Saint Martin, in order to understand their weight in the post-disaster resilience and adaptation processes at different scales. The originality of this work lies in the cross-analysis of the drivers of vulnerability of the socio-territorial system with the solidarity mechanisms in the small French territory of Saint-Martin. The analysis is particularly relevant to this island territory where socio-cultural and territorial specificities are levers for action, but also obstacles if they are not taken into account, in order to implement the exemplary reconstruction envisioned by the central government and highlighted in Prefect Gustin's November 2017 report. By analysing the '*root causes*' of the territory's vulnerability, and their interactions with key decisions on the recomposition of post-disaster governance, as well as illustrating the place of solidarity mechanisms in the recovery process, this article aims to question the '*window of opportunity*' of post-Irma reconstruction.

**Keywords:** Post-disaster recovery, hurricane Irma, Saint-Martin, Disaster Risk Reduction, Vulnerabilities, Build Back Better, Solidarities, Governance.

# La reconstruction comme opportunité ?

## Vulnérabilités et solidarités après Irma à Saint-Martin (Antilles françaises)

### Introduction

La reconstruction post-catastrophe est un défi pour les gestionnaires qui doivent conjuguer la réponse rapide aux besoins immédiats des populations avec la planification du développement du territoire sur plus long terme. Dans le cadre de l'injonction au *Build Back Better* (BBB – « reconstruire en mieux ») qui s'est imposée ces dernières décennies, la stratégie mise en place doit permettre, au-delà du relèvement des sociétés sinistrées, d'instaurer davantage de résilience, c'est-à-dire de mettre en œuvre des mesures de réduction des vulnérabilités et de développement des capacités à faire face, répondre et s'adapter aux risques présents et futurs. Cette injonction part du postulat que les périodes de reconstruction peuvent être des « fenêtres d'opportunité » pour l'adaptation et la résilience des sociétés (Christoplos, 2006; Birkmann et al., 2010; Moatty, Gaillard et Vinet, 2017).

L'idée sous-jacente est donc de « tirer parti » de la reconstruction pour réduire les vulnérabilités, ce que Christoplos appelle la « fenêtre d'opportunité » de la post-catastrophe (Christoplos, 2006). Les destructions et pertes de repères engendrées par la catastrophe génèrent des conditions favorables à la réflexion sur une politique d'aménagement du territoire plus durable et qui, idéalement, intègre mieux les risques (Moatty, 2017; Reghezza, 2020; Vinet et Leone, 2020). De plus, la gouvernance est restructurée en post-catastrophe, à la fois géographiquement (décloisonnement au-delà des limites administratives des territoires) et administrativement (décloisonnement interministériel) pour programmer les crédits et organiser les chantiers de la reconstruction (Moatty, 2020). Du point de vue des ressources économiques et financières, le système français est fondé sur la solidarité nationale et sur la mutualisation des risques et des coûts des dommages par le biais des assurances et de la procédure Cat' Nat' (Barraqué et Moatty, 2020). Les actions des institutions, assurances et associations d'aide aux victimes sont complétées et enrichies par des réactions spontanées de solidarité qui s'organisent *ad hoc* pour venir en aide aux sinistrés.

L'ensemble des facteurs cités fonde cette conception de la reconstruction comme « fenêtre d'opportunité », mais dans les faits, la période de reconstruction est une phase critique pouvant entraver le développement d'une région affectée. La difficile conciliation entre les besoins à long terme et ceux à court terme, les problèmes de coordination entre échelles administratives et politiques (Aldrich, 2012; Smith et Birkland, 2012; Monteil, Barclay et Hicks, 2020; Moatty, Grancher et Duvat, 2021), associées aux inégalités spatiales et sociales sont autant d'obstacles fréquemment rencontrés dans le processus de reconstruction (Camp'Huis et Ledoux, 2008; Kennedy et al., 2009; Wisner, 2017; Collodi et al., 2019; Davidsson, 2020; Su et Le Dé, 2020). Un des enjeux de la recherche sur la post-catastrophe est donc d'identifier et de mettre en œuvre les principes d'une reconstruction « éthique et préventive » (Moatty, Gaillard et Vinet, 2017) en agissant d'une part en vue de la diminution des disparités sociales, économiques et territoriales, et de l'intégration de mesures de réduction des vulnérabilités et des risques d'autre part (Moatty et al., 2018). Ce travail questionne l'opportunité « éthique et

préventive » des reconstructions en proposant une analyse croisée des moteurs de la vulnérabilité de Saint-Martin et des mécanismes de solidarité mis en place en post-Irma.

### ***Cadre scientifique et enjeux de la recherche***

L'analyse des trajectoires de reconstruction (Moatty, 2015) par le prisme des mécanismes de solidarité et de leurs conséquences permet de dégager des éléments de diagnostic sur les blocages et leviers d'action pour mettre en œuvre un relèvement efficace en termes de qualité de vie (justice sociale et territoriale) et d'adaptation préventive, en d'autres termes, d'améliorer la résilience (« reconstruction éthique et préventive » (Moatty, Gaillard et Vinet, 2017). Néanmoins, au regard de la persistance des risques, des difficultés des sinistrés, voire des dégradations des conditions de vie, l'opportunité préventive des reconstructions est questionnée (Nigg, 1995; Olshansky, Hopkins et Johnson, 2012; Lamond, Joseph et Proverbs, 2015; Kaniasty, 2020; Su et Le Dé, 2020).

À ce titre, les catastrophes peuvent être interprétées comme le prolongement de situations d'urgence quotidienne (Baird et al., 1975) qui s'enracinent dans les « *causes profondes* » de la vulnérabilité des individus et communautés (Oliver-Smith, 1991; Wisner et al., 2004; Adger et al., 2005; Gaillard, 2010; Magnan, Duvat et Garnier, 2012; Duvat et al., 2021). Les interactions entre développement et catastrophe sont multiples et peuvent être des leviers efficaces pour infléchir les trajectoires de développement des régions affectées (Lizarralde, Johnson et Davidson, 2009; Lyons, 2009; Jha, 2010; Moatty, Gaillard et Vinet, 2017; Popkin et McGarvey, 2020). Le suivi du processus de reconstruction permet d'analyser les capacités de résilience et d'adaptation d'un système territorial face aux risques, tant dans ses dimensions environnementales que sociales, en particulier dans un contexte de changement climatique clairement identifié aux Antilles (Duvat *et al.*, 2021; Moatty, Grancher et Duvat, 2021).

Les dommages et la désorganisation au lendemain d'une catastrophe agissent comme un révélateur et un amplificateur des « causes profondes » des vulnérabilités du territoire (Birkland, 1998; Plein, 2019). Cette mise en lumière est *a priori* favorable à la concrétisation d'actions ayant pour objectif de réduire les pressions et contraintes qui contribuent à conditionner les vulnérabilités des individus et groupes sociaux, autrement dit, à « reconstruire mieux » (*BBB*). Le *BBB* est apparu sur la scène internationale lors de la conférence mondiale de Yokohama sur la réduction des risques de catastrophe (WCARR) en 1994 et a ensuite été réaffirmé dans le cadre d'action de Hyōgo en 2005. Finalement, en 2015, le *BBB* a été adopté comme priorité numéro 4 du Cadre d'action de Sendai (Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015). Le *BBB* repose sur trois piliers qui interagissent : i) le relèvement des populations (qui passe par une démarche de développement du capital social<sup>1</sup> des individus et communautés, complétée par une diversification des moyens de subsistance et de

---

<sup>1</sup> Le « capital social » est défini par Bourdieu comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles » (Bourdieu, 2006).

l'économie de marché), ii) la réduction des vulnérabilités organisationnelles (qui comprend l'adaptation des cadres réglementaires et législatifs), iii) la réduction des vulnérabilités physiques et fonctionnelles (par le biais de la réduction de l'exposition des biens et des personnes et du renforcement de la résistance des bâtiments et infrastructures) (Moatty, 2020).

Concernant le pilier relatif au relèvement des communautés, la gestion de la phase de transition entre la gestion de crise et les stratégies temporaires puis permanentes est cruciale. C'est au sein de cette période de transition que les solidarités jouent un rôle majeur puisqu'elles permettent de pallier temporairement les lacunes de l'action publique, en partie liées à l'état général de désorganisation (Moatty, Grancher et Duvat, 2021). La solidarité s'exprime à travers différents types d'actions et se met en œuvre à plusieurs échelles. En sciences sociales, la notion de solidarité recouvre différentes réalités (Supiot, 2015, 2018) et il n'existe pas de définition qui fasse l'unanimité entre les différentes disciplines qui étudient cette notion. Dans le domaine du droit français, la solidarité est définie comme « ce qui unit les personnes tenues par une obligation solidaire » (Recueil général des anciennes lois françaises, 1693). Supiot propose une typologie de la solidarité selon trois catégories : la solidarité familiale (dans un système de parenté ou de contrat-institution), la solidarité civile (investissement volontaire guidé par des valeurs éthiques), et la solidarité sociale (union d'individus « au nom d'intérêts communs spécifiques ») (Supiot, 2015).

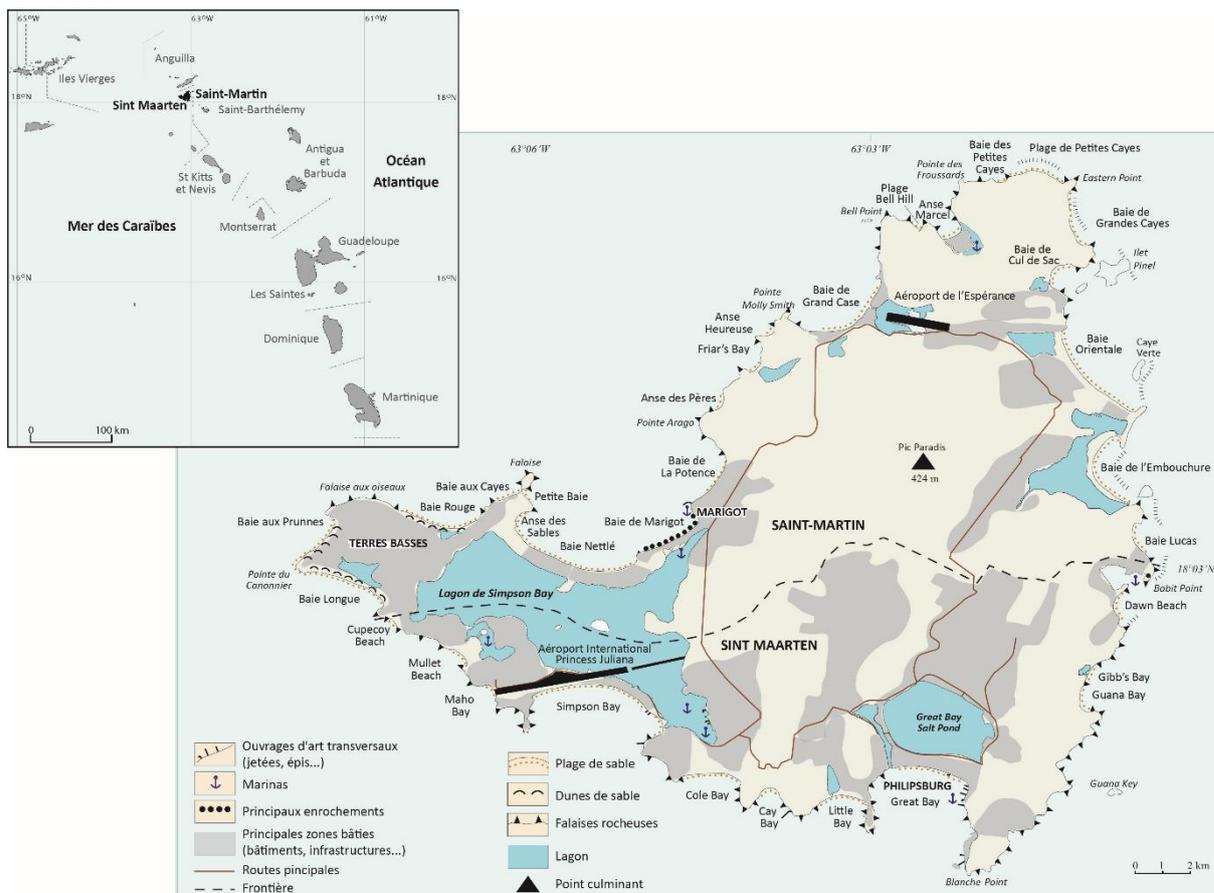
Cette typologie implique que les différentes catégories de solidarités sont variables dans le temps et dans l'espace : les contrats peuvent être rompus, la compassion et l'empathie peuvent s'estomper, et les intérêts évoluer. En période post-catastrophe, compte tenu des conditions d'accessibilité dégradées, c'est d'abord une solidarité de proximité, de voisinage qui se met en place. C'est une solidarité locale que l'on pourrait qualifier de physique (l'aide à la remise en état, au nettoyage, en partie contrainte par des difficultés d'accessibilité). Ensuite, avec l'arrivée de l'aide extérieure, un autre type de solidarité vient compléter le premier par le biais de l'entraide, faisant appel au partage des expériences et à l'écoute en remobilisant le réseau de relations des individus au-delà du voisinage (Moatty et al., 2020). En complément, différents mécanismes sont à l'œuvre pour atteindre les bénéficiaires des aides : distribution de dons et de vivres, aides administratives, etc. Dans le cas de Saint-Martin, le choix des touristes américains (principale nationalité des touristes à Saint-Martin et Sint Maarten ; (Grancher et al., 2020) de revenir dès que possible sur l'île est aussi identifié comme un mécanisme de solidarité à travers ce que l'on peut appeler la « consommation solidaire ».

### ***Le territoire étudié : Saint-Martin***

Saint-Martin est une petite île binationale (93 km<sup>2</sup>), située dans la Caraïbe à plus de 250 kilomètres de la Guadeloupe, partagée entre Sint Maarten au sud, un des quatre États du Royaume des Pays-Bas avec les Pays-Bas, Aruba et Curaçao ; et Saint-Martin au nord, qui est une Collectivité d'Outre-mer (COM) française (cf. figure 1). Ces deux entités territoriales jouissent d'une autonomie administrative vis-à-vis de leurs métropoles. Saint-Martin était le 3<sup>e</sup> arrondissement de la Guadeloupe jusqu'au référendum de décembre 2003 sur l'évolution statutaire d'une municipalité vers une COM (plus de 76 % des voix exprimées étaient en faveur de la COM). La loi organique créant la nouvelle COM a été adoptée par le Parlement français

le 7 février 2007 (loi n° 2007-223 du 21/02/2007) et est entrée en vigueur le 15 juillet 2007 (Redon, 2007; Benoit, 2015). La COM de Saint-Martin est composée d'un conseil territorial et d'un conseil exécutif dirigé par un président qui a des compétences communales, départementales et régionales (dans les domaines de la fiscalité, de la législation, de la circulation routière et des transports, de la voirie, de l'accès au travail des étrangers, du tourisme, de l'urbanisme, de la construction, du logement et de l'énergie).

Figure 1 : Saint-Martin, une petite île binationale des Caraïbes aux zones côtières densément urbanisées



Le développement de Saint-Martin a été contraint par sa topographie montagneuse, qui explique en partie la concentration des constructions et infrastructures dans les zones côtières basses, y compris dans les zones gagnées sur la mer (cf. figure 1). Ces zones côtières ont connu une croissance démographique soudaine dans les années 1980, motivée par les politiques de défiscalisation qui ont généré un important afflux de main-d'œuvre caribéenne (Duvat, 2008; Duvat et al., 2021). En lien direct avec cette stratégie de défiscalisation, l'économie saint-martinoise repose quasiment exclusivement sur le tourisme (Grancher et al., 2020). D'un point de vue social, Saint-Martin est une île cosmopolite (une population multinationale, multiethnique et multiculturelle regroupant plus d'une centaine de nationalités), avec des modes de vie communautaires (Redon, 2007; Benoit, 2015; Moatty, Grancher et Duvat, 2021). En 2018, le taux de chômage était de 35,2 % de la population active, soit l'un

des taux les plus élevés des territoires français d'outre-mer (IEDOM, 2019). Seules la Guyane (24 %) et Mayotte (35 %) ont des chiffres comparables en matière d'emploi (IEDOM, 2019).

Irma a frappé l'île de Saint-Martin dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017. Le bilan fait état de onze décès et deux portés disparus (Gustin, 2017; Moatty et al., 2019). Avec environ 1,2 milliard d'euros de dégâts, Irma a été l'événement le plus coûteux depuis la création du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles en 1982 (Desarthe, Bauduceau et Quantin, 2020). En juin 2019, 82 % des dommages assurés avaient été indemnisés à Saint-Martin (qui ne compte qu'environ 40 % des ménages assurés). Suite à ce bilan, l'analyse du de reconstruction post-Irma à Saint-Martin permet de mieux comprendre le processus d'accumulation des vulnérabilités structurelles, organisationnelles, sociales et économiques (Duvat et al., 2021). En outre, l'ampleur des dommages et des destructions (95 % des bâtiments et des infrastructures sinistrés) rend *a priori* possible la conception d'une reconstruction physique qui prenne davantage en compte le risque cyclonique (Moatty, Grancher, Duvat, 2021).

## Méthodologie

Cette analyse de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin s'appuie sur la démarche méthodologique du retour d'expérience adapté aux spécificités du suivi en continu du processus depuis septembre 2017. La méthodologie déployée s'appuie sur mes travaux antérieurs et constitue une démarche transposable et adaptable d'un territoire à un autre en fonction des spécificités locales, ainsi qu'à différents types de catastrophes et qui permet d'analyser des reconstructions à des temporalités différentes (Moatty, 2015; Moatty, Gaillard et Vinet, 2017; Moatty et al., 2018, 2019, 2020; Moatty, Grancher et Duvat, 2021). À partir de méthodes d'enquêtes (entretiens, questionnaires, observations, groupes de discussion, et ateliers de cartographie collaborative), cette recherche étudie les actions de solidarité en tant que problématique structurante du relèvement post-catastrophe. Ces méthodes impliquent de dialoguer avec des partenaires multiples aux prérogatives variables, et dont la compréhension des partages de responsabilités et de décision est fondamentale. Les données collectées sont complétées par une revue de presse et de littérature.

Lors de la première mission de terrain (du 28.10.17 au 15.11.17), l'objectif était de réaliser un premier diagnostic des vulnérabilités et ressources du territoire, dont les actions de solidarités (spontanées, par tout un chacun ; et coordonnées et planifiées par les associations et ONG, ainsi que les aides de l'État). Dans ce cadre, les acteurs rencontrés agissaient aux échelles nationales (institutions, services de l'État, bailleurs) et locales (collectivité, préfecture, populations). Ces entretiens ont été complétés par ceux réalisés auprès de différents organismes et associations (Croix Rouge, Secours Populaire, France Victimes, Compagnons Bâisseurs, associations locales) ayant réalisé un panel d'actions depuis la collecte et distribution de fonds et de dons jusqu'à l'assistance dans des démarches administratives par exemple. La deuxième mission de terrain (du 29.10.18 au 23.11.18) a permis de réaliser un

suivi un an après et de compléter la collecte des données, notamment par le biais des ateliers de cartographie collaborative<sup>2</sup>.

La période post-catastrophe présente des spécificités en matière de collecte des données, tant sur le plan éthique que pratique. L'immédiate post-catastrophe (semaines et mois qui suivent la catastrophe) est marquée par une « compression temporelle » (Olshansky, Hopkins et Johnson, 2012; Moatty, 2017) caractérisée par une multitude de décisions à prendre et d'actions à entreprendre à différentes échelles (de l'individu au collectif) pour organiser la réponse de la société et reconstruire le territoire. Aussi, les comportements des systèmes socio-territoriaux sont souvent analysés de manière rétrospective (Revet, 2006; Morin, 2012; Moatty, 2015; Martinez, 2019), car la post-crise est davantage un temps de l'action que de la construction d'un retour réflexif sur le vécu. L'analyse rétrospective présente des avantages, au premier rang desquels la mise à distance du registre de l'émotionnel par le recul temporel entre le moment de l'analyse et l'objet d'étude (Moatty, 2015; Moatty, Gaillard et Vinet, 2017). Elle présente également des lacunes comme la perte d'information par transformation des faits notamment, impliquant la nécessité de croiser les sources pour valider la fiabilité de l'information (Moatty, 2017).

La démarche ici est différente puisque nous avons mis en œuvre un suivi en continu du processus de reconstruction sur une durée de trois ans. Si cela présente l'avantage de limiter la perte d'information par rapport à la démarche rétrospective, le suivi en continu soulève des questions en termes d'éthique de la recherche. En effet, des « *attitudes de ruée vers l'or* » ont été dénoncées dans diverses zones sinistrées, et le bassin des Caraïbes ne fait pas exception (Gaillard et Gomez, 2015; Louis-Charles et al., 2020). Les missions de terrain ont été réalisées en binôme avec D. Grancher (UMR LGP) et la première ayant été effectuée un mois et demi après l'ouragan Irma, nous avons pris un soin particulier à la préparer en acquérant des connaissances sur le territoire grâce à la littérature existante et en menant des entretiens préparatoires avec les principaux acteurs afin d'expliquer notre recherche et d'établir un réseau local. Conformément au Règlement général sur la protection des données (RGPD), nous avons garanti l'anonymat et la confidentialité aux personnes interrogées. Enfin, nous avons mis en place une stratégie flexible en adaptant le format des entretiens (individuels ou collectifs), leur durée (entre 30 minutes et 2h30), le lieu (domicile, lieu de travail, lieu public, café, etc.) ainsi que l'heure des rendez-vous afin de limiter au maximum l'impact sur l'agenda de nos répondants.

Les techniques mobilisées pour collecter les données sont issues des méthodes d'enquêtes en sciences humaines et sociales. Le tableau ci-dessous liste pour chaque technique de collecte des données les détails au sujet de leurs durées, lieux, caractéristiques générales des personnes soumises à l'enquête (PSE) et nature des données obtenues (cf. tableau 1).

---

<sup>2</sup> La description du protocole, du traitement et de l'analyse des résultats issus de ces ateliers sont détaillés dans l'article paru chez EchoGéo « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin. Vécu et perception des adolescents de la gestion de crise à la reconstruction » (Moatty *et al.*, 2020).

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des principales caractéristiques des techniques employées

Technique	Durée	Date début/fin	Lieux	Caractéristiques des PSE	Nature des données
Observations non participantes	4h	09.11.17	Marigot	Membres et élus du conseil territorial	<i>Données qualitatives</i> Actualité des projets de reconstruction Organisation territoriale et jeux d'acteurs
	4h	14.11.18			
	3h	30.10.17	Marigot	Représentants de la COM et des associations	
	3h	02.11.17	Marigot	Réunions du Rotary Club et du Lions Club	
	3h	07.11.17			
Entretiens semi-directifs	≈ 2h30 / PSE	2017 à 2019	Paris	L'ensemble des acteurs de gestion des risques et de la reconstruction aux échelles nationales et locales	<i>Données qualitatives</i> Déroulé de la reconstruction Causes de la vulnérabilité Ressources et capacités
		2 missions	Saint-Martin		
Passation de questionnaire	≈ 45' / PSE	2 missions	Saint-Martin	Adolescents des collèges et lycées	<i>Données quantitatives</i> Vécu de la post-catastrophe et solidarités
Cartographie collaborative	2h / Séance	2 missions	Saint-Martin	Adolescents des collèges et lycées	Spatialiser les résultats en matière de reconstruction et de solidarité
Groupe de discussion	3h / séance	2 missions	Saint-Martin	Habitants d'un quartier	Vécu de la post-catastrophe et solidarités

L'enquête de terrain regroupe 118 entretiens, 5 observations participantes, 2 groupes de discussion, 8 ateliers de cartographie collaborative, et 191 questionnaires. Le travail d'enquête a concerné 88 PSE dont certaines ont été interrogées plusieurs fois (portant le nombre d'entretiens à 118). Depuis la fin des enquêtes sur le terrain, les thèmes abordés dans les entretiens semi-directifs sont mis à jour grâce à un travail de revue de presse et de suivi des réseaux sociaux. Les grilles d'entretiens sont adaptées en fonction des PSE et suivent toutes une logique chronologique. C'est la même structure pour les questionnaires, ce qui permet de mettre en regard les réponses pour analyser la perception et le vécu de différents acteurs pour une même période de temps et un même objet d'analyse. Les thèmes abordés sont en effet aussi les mêmes dans les questionnaires et entretiens, et sont sélectionnés selon leur pertinence au regard de la fonction et des missions effectuées par les PSE. La structure semi-directive permet une souplesse sur ce point et autorise de dépasser le cadre préconçu afin de limiter les biais-enquêteur (*cf. Infra*). Une matrice d'analyse des verbatim a été élaborée pour chaque période (avant, pendant l'œil, passage des murs, juste après, et reconstruction et relèvement) et pour chaque thème (les vulnérabilités et les ressources de la société et du territoire) et permet de croiser les réponses des PSE.

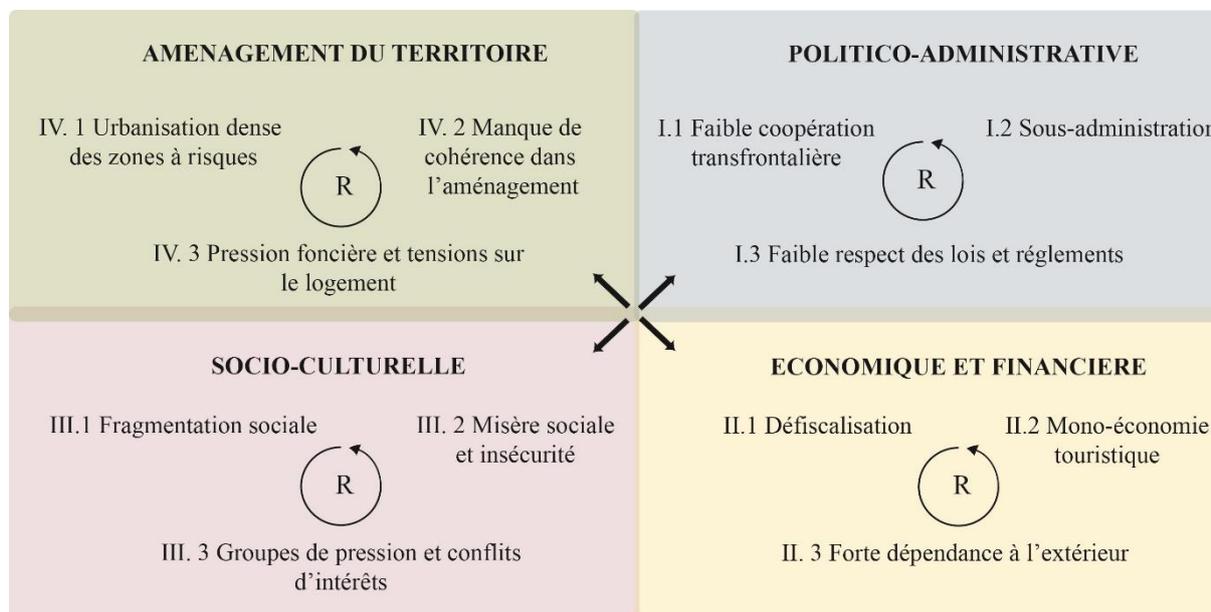
Les résultats ci-dessous sont structurés par thème en revenant d'abord sur les moteurs des vulnérabilités du territoire avant de détailler les ressources du relèvement parmi lesquelles le réengagement de l'État dans la gouvernance post-catastrophe, et enfin de terminer sur les actions de solidarité analysées auprès des adolescents.

## Résultats

### *Les « moteurs » des vulnérabilités de Saint-Martin*

Afin de caractériser les principales variables des vulnérabilités de la partie française de l'île de Saint-Martin à l'œuvre juste avant le passage d'Irma, nous avons identifié quatre sphères qui interagissent les unes avec les autres (Moatty, Grancher et Duvat, 2021). Ces sphères sont constituées de plusieurs variables qui entretiennent des relations d'interdépendance et plus spécifiquement des boucles de renforcement<sup>3</sup> (cf. figure 2). La sphère politico-administrative comprend les variables qui caractérisent les relations entre les deux parties de l'île, en premier lieu les modalités de coopération transfrontalière. Avant l'ouragan Irma, les deux collectivités entretenaient des relations ténues et tendues dans un contexte de concurrence économique et de contrôle de l'immigration clandestine à la frontière. Cette faible coopération entre les deux parties de l'île a entraîné un manque de cohérence dans les politiques et les stratégies de gestion des risques (Duvat, 2008), qu'ils soient liés à des risques « naturels », économiques ou sociaux.

Figure 2 : Interconnexion des sphères et de leurs variables structurantes pour le territoire saint-martinois



Le rapport de novembre 2017 du préfet délégué à la reconstruction (cf. *Infra*), Philippe Gustin, met en avant le fait que la reconstruction ne peut être menée à bien que si les

<sup>3</sup> Une boucle de renforcement matérialise un processus au sein duquel l'augmentation d'une variable fait augmenter les autres, leurs tendances mutuelles se renforcent (Moatty, Grancher et Duvat, 2021).

déséquilibres entre les deux côtés de l'île sont résolus en termes principalement d'immigration illégale et d'efficacité administrative : « l'État français ne pouvant plus se permettre de servir d'« amortisseur social » aux populations qui vivent et travaillent à Sint Maarten » (Gustin, 2017). La coopération policière entre les deux côtés de l'île avait fait l'objet d'un traité en mars 2015. Ce dernier visait d'une part à renforcer la coopération institutionnelle classique, c'est-à-dire les échanges d'informations et la recherche de faits punissables, la mise en place d'agents de liaison de part et d'autre, la garantie de se prêter mutuellement assistance dans des manifestations de masse, des événements majeurs ou encore en cas de catastrophe. D'autre part, le traité de 2015 pose également les bases d'une coopération plus directe notamment par l'élaboration de schémas d'intervention conjoints dans des domaines comme le maintien de l'ordre, le trafic illicite, l'immigration irrégulière ou encore la criminalité.

Compte tenu des « faibles moyens » (Duvat, 2008) des deux entités administratives et de l'ampleur des travaux de reconstruction à mener dans tous les secteurs, la coopération est d'abord repensée en post-crise (sommet de Göteborg le 1<sup>er</sup> décembre 2017) en termes de soutien réciproque dans la recherche de financements européens (même si les deux entités n'ont pas le même statut, puisque Saint-Martin est une région Ultrapériphérique – RUP – et Sint Maarten un Pays et Territoire d'outre-mer – PTOM), et de mutualisation des équipements structurels dans les domaines de la gestion des déchets, de l'assainissement et du réseau d'eau potable, ainsi que des réseaux d'électricité et de télécommunications. En matière de gestion des déchets par exemple, la déclaration de Göteborg prévoit l'enlèvement conjoint et le traitement des épaves de bateaux échoués dans le lagon de Simpson Bay. Cette opération a bénéficié d'un co-financement européen dans le cadre des projets de coopération territoriale 2014-2020.

« Irma a mis en lumière la vulnérabilité de l'île face à ces catastrophes naturelles, ainsi que le manque de réponse concertée face aux risques majeurs » (déclaration commune du Q4 de Paris, le 28.06.2018). Ainsi, la décision fut prise de développer les moyens de mutualisation des ressources d'intervention d'urgence, notamment à travers l'élaboration d'un plan d'urgence incendie commun aux deux côtés de l'île. De manière plus générale, l'accord signé par Saint-Martin, la République française, Sint Maarten et le Royaume des Pays-Bas (Q4) avait pour objectif de rénover le traité du Mont des Accords de 1648. Au-delà de la question de la reconstruction post-Irma, la coopération transfrontalière se structure autour de deux autres points centraux qui mettent en exergue les difficultés à faire appliquer les lois : la connaissance et le contrôle des flux, et la lutte contre la fraude organisée (qui vise le contrôle de l'immigration illégale et du trafic illicite). Que ce soit au niveau de l'île par le biais du Q4, ou bien à celle des territoires, on assiste à un réengagement des États centraux sur ces territoires sous-administrés (Collodi et al., 2019; Fraser et al., 2020; Duvat et al., 2021; Moatty, Grancher et Duvat, 2021). Le statut administratif de Saint-Martin et les négociations conflictuelles pour son autonomie administrative (Jeffrey, 2010) ont contribué à la sous-administration du territoire (Gustin, 2017). L'interaction de ces trois facteurs (faible coopération transfrontalière, sous-administration et faible respect des lois) génère un effet de renforcement des processus à l'œuvre et présentait tous une tendance à l'augmentation avant Irma (cf. figure 2).

La deuxième sphère concerne l'économie, l'un des trois moteurs déterminants de l'analyse est le système fiscal, et plus précisément la succession de lois d'exonération fiscale (Pons-1986, Pinel-2015, Girardin-2018, 2020). Ces lois ont tour à tour favorisé la construction de logements à des fins résidentielles et touristiques, encourageant ainsi le développement d'une monoéconomie touristique très vulnérable aux risques côtiers (baisse de 40 % du nombre de

visiteurs après Luis en 1995). La faible diversification de l'économie entraîne une forte dépendance à l'extérieur, tant pour les importations (nourriture, matériaux de construction notamment) que pour les revenus liés au tourisme (cf. figure 2). Aussi, la collectivité de Saint-Martin est fortement dépendante de Sint Maarten, qui possède l'aéroport international et le port en eau profonde capable d'accueillir les grands bateaux de croisière. Ce dernier facteur était stable avant Irma (il a subi une inflexion et a augmenté avec la hausse des prix en post-catastrophe), la défiscalisation et la monoéconomie touristique étaient en augmentation (Moatty, Grancher et Duvat, 2021).

La troisième sphère comprend les variables qui caractérisent Saint-Martin d'un point de vue socio-culturel (cf. figure 2). Les variables déterminantes de cette sphère concernent la qualité et les modes de vie. Ces derniers sont très communautaires et l'aménagement du territoire reflète le manque de mixité sociale. En effet, les quartiers sont très hétérogènes entre eux, mais les caractéristiques sociales, culturelles et économiques sont homogènes au sein des quartiers. Les disparités de revenus sont importantes, ce qui génère des jalousies et des sentiments d'injustice face à un développement à plusieurs vitesses. Ainsi, l'insécurité, qu'elle soit perçue et/ou vécue, est l'un des facteurs qui façonne le climat social local. En lien direct avec la sous-administration du territoire, les autorités, qu'elles soient locales ou nationales, reçoivent un faible degré de confiance de la part des populations, ouvrant la voie au développement de groupes d'opposition et de pression qui représentent des intérêts divergents, souvent opposés. Cette variable, ainsi que l'insécurité et la misère sociale, était sur une tendance à l'augmentation avant le passage d'Irma, seule la fragmentation sociale était stable (Moatty, Grancher et Duvat, 2021).

Enfin, la quatrième sphère comprend des variables liées à l'aménagement du territoire, qui se caractérise par des zones côtières fortement exposées aux aléas météo-marins et densément urbanisées (cf. figure 2). Les infrastructures critiques et réseaux vitaux qui y sont localisés sont très vulnérables, car à la fois très exposés et mal entretenus, ce qui réduit leur capacité à résister aux chocs d'une part, et leur aptitude à retrouver rapidement leurs fonctionnalités après d'autre part, autrement dit à assurer la continuité d'activité. L'urbanisation rapide et peu contrôlée (Gustin, 2017; Veyret, 2017) des années 1980 a généré un manque de cohérence dans l'aménagement du territoire et, par conséquent, d'importantes tensions foncières et pressions sur le logement. En effet, le parc de logements sociaux était déjà sous pression avant Irma (pas de vacance), tandis que le parc de logements privés est en concurrence avec les logements saisonniers, plus rentable plus rapidement que la location longue durée (Grancher et al., 2020). L'ensemble des facteurs de cette sphère présentaient une tendance à l'augmentation avant Irma.

### *Le réengagement de l'État dans la gouvernance post-catastrophe*

L'ensemble des « moteurs » de la vulnérabilité du territoire sont reliés à la sous-administration du territoire, soit parce qu'ils en sont un effet direct, soit parce qu'elle s'apparente à un « laisser faire » qui ne permet pas de mettre en œuvre les principes de justice sociale et territoriale. La sous-administration fait à la fois référence au désengagement de l'État et à la faible capacité de la collectivité à administrer son territoire. En immédiate post-crise, l'activation le 14 septembre 2017 d'une Mission interministérielle de Reconstruction

pilotée par un préfet délégué interministériel pour les Îles du Nord (Saint-Martin et Saint-Barthélemy) témoigne d'une volonté de réinvestissement de l'État français sur le territoire saint-martinois. En complément, pour donner à cette structure des moyens d'action coordonnés avec les compétences et ressources de la collectivité locale, un protocole en deux volets a été signé entre le premier Ministre et le président de la COM. Ce protocole prend appui sur la vingtaine de préconisations issues du rapport de P. Gustin (2017) qui revient notamment sur le fait que « l'accroissement rapide de la population de Saint-Martin et le développement urbain parfois hors de contrôle qu'a connu l'île ces dernières décennies appellent une présence accrue des pouvoirs publics » (Gustin, 2017). Le premier volet du protocole, relatif au soutien de l'État au budget de fonctionnement de la collectivité de Saint-Martin, a été signé le 6 novembre 2017, autorisant ainsi à avancer dans la programmation des crédits pour impulser la reconstruction. Le second volet, signé le 21 novembre 2017, est relatif à la coopération en matière de « reconstruction exemplaire et solidaire » et réprecise les rôles et responsabilités des deux parties pour chaque chantier de la reconstruction.

La défiscalisation a permis à partir de 1987 (loi Pons) de stimuler la construction hôtelière (Duvat, 2008), mais elle n'a pas permis dans les années 90 de rénover le parc hôtelier vieillissant (Gustin, 2017). La défiscalisation a en effet « conduit à des excès d'investissements dans certains secteurs et créé une instabilité du tissu économique sans corriger les inégalités du territoire » (Gustin, 2017). Les biens ainsi construits ont été revendus massivement en appartements, générant deux conséquences directes : la mise sur le marché de logements inadaptés à la population locale d'une part, et le repli de la capacité d'hébergement touristique d'autre part. En matière de conséquence indirecte, nos entretiens révèlent que les bâtiments construits grâce à la défiscalisation sont souvent de mauvaise qualité du fait des économies qui ont été réalisées sur les matériaux et la main-d'œuvre peu qualifiée, voire en situation irrégulière, conjuguées avec l'absence de contrôle sur les chantiers.

Dans le contexte local de sous-administration du territoire, l'engagement renouvelé de l'État français par le biais de son implication dans la stratégie de reconstruction de Saint-Martin a eu un effet équilibrant sur toutes les variables de la sphère politico-administrative. Cela a contrecarré les tendances préexistantes dans la sphère sociale et culturelle, et dans l'aménagement du territoire. La hausse des prix en post-catastrophe a accentué la dépendance extérieure déjà forte avant Irma, notamment pour les importations, et en particulier pour les plus précaires, qui ont eu besoin de faire appel à la solidarité pour se relever. Dans ces conditions, la solidarité intracommunautaire s'est fortement développée et a généré à la fois un effet d'équilibrage sur les situations de misère et d'insécurité sociale, et un effet de renforcement sur la fragmentation sociale, qui s'est accentué au lendemain de la catastrophe. En effet, les actions de solidarité menées par les personnes interrogées, que ce soit dans le cadre d'initiatives individuelles ou bien au sein d'associations, se sont concentrées sur l'échelle communautaire. Les actions à destination du territoire et de la population dans son ensemble sont arrivées dans un second temps et ont surtout porté sur le nettoyage des plages, des sentiers de randonnées et de VTT notamment.

La gouvernance post-catastrophe à Saint-Martin a donc pris la forme d'une Mission interministérielle de Reconstruction (MIR) afin de « pallier l'urgence et engager le gouvernement sur le long terme dans la renaissance des deux collectivités » ([site gouvernemental dédié à la MIR](#)). La mission, réunie sous l'autorité du préfet délégué, se compose d'un délégué territorial, et de quatre équipes dédiées à la prospection et l'ingénierie financière, à l'expertise juridique, à l'expertise technique des réseaux, et à la coordination et

communication. En complément, une délégation territoriale de la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) et de la Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIECCTE) ont été implantées à Saint-Martin. Cela a permis d'agir directement sur le respect du droit du travail et de l'aménagement du territoire. L'une des missions de la DEAL est d'examiner les dossiers de demande d'aides au titre du Fonds Barnier et de conseiller les collectivités locales (Barraqué et Moatty, 2020). À ce titre, le rapport du Sénat, corroboré par nos entretiens, souligne les difficultés de la Collectivité tant au niveau de phase de préparation du dossier que dans la dépense des fonds. Ces difficultés sont liées au manque de compétences techniques comme l'indique le rapport de 2018 (concernant les exercices 2007 à 2016) de la Chambre Régionale et Territoriale des Comptes : « *recrutement d'agents peu qualifiés [qui] restent improductifs pour le service public* » (p. 5). Afin de compenser ces lacunes, trois agents de l'Agence française de Développement ont été mobilisés pour assister la collectivité dans le processus de reconstruction.

Les soutiens humains aux forces de l'ordre ont contribué à faire reculer les incivilités et les trafics. Entre août et décembre 2016 et 2017, toutes les formes de violences à l'encontre de la population avaient baissé de 7 %, en raison d'un nombre d'agents cinq fois supérieur à la moyenne à Saint-Martin et Saint-Barthélemy jusqu'en novembre 2017. En parallèle les mécanismes de solidarité se sont mis en place, à la fois au sein des quartiers, puis entre les quartiers. Les adolescents ont été particulièrement actifs dans certaines actions de solidarité (cf. *Infra*).

### ***Perception de la reconstruction par les adolescents saint-martinois, et participation aux actions de solidarité***

Le travail mené auprès des adolescents a porté à la fois sur leur perception de la reconstruction post-Irma et sur leur implication dans des mécanismes de solidarité. En matière de perception de la reconstruction, un an après Irma, les territoires identifiés comme étant « les plus avancés » dans le processus sont d'abord des zones d'intérêt économique telles que Hope Estate et Grand Case. À l'échelle des enjeux, on retrouve les grandes surfaces, des restaurants de plage, ainsi que le cinéma. Les deux aéroports sont aussi représentés par une majorité d'élèves. Viennent ensuite les quartiers aisés des Jardins d'Orient Bay et de la Baie Orientale, et dans une moindre mesure, les résidences de logements sociaux de Quartier d'Orléans. En traçant ces zones sur leurs cartes, les élèves évoquent unanimement la lenteur de la reconstruction des logements et infrastructures scolaires, que ce soit pour Saint-Martin ou Sint Maarten.

Une large majorité des élèves considère que Sint Maarten est plus avancée dans le processus de reconstruction des enjeux économiques notamment, dynamisme qu'ils attribuent à la mise en œuvre d'une gestion plus efficace de l'insécurité. Les adolescents (c'est aussi le cas chez la plupart des adultes interrogés) pensent que le maintien de l'ordre a été mieux assuré en « partie néerlandaise » qu'en « partie française », où les pillages ont été très médiatisés. Les élèves interrogés y ont assisté et parfois participé, et pour la plupart, ils ignoraient qu'il y en avait eu de l'autre côté de la frontière. La circulation sur les routes a été difficile pendant les premiers mois et l'absence de transports en commun a limité leurs

déplacements « de l'autre côté », donnant lieu à une représentation davantage fantasmée et fondée sur les discours entendus que sur leur vécu. En effet, les adolescents qui habitent à Sint Maarten ont témoigné d'autant de pillages et d'incivilités « de leur côté » de la frontière.

En filigrane, la comparaison des deux côtés de l'île a donné lieu à une discussion sur les facteurs qui ralentissent la reconstruction, au premier rang desquels sont identifiés les pillages. Une distinction est opérée par la totalité des groupes interrogés : d'une part les « pillages de nécessité » qui recouvrent les produits de première nécessité (nourriture, hygiène, eau), et d'autre part, les « pillages abusifs » (matériel électronique, de magasins d'accessoires, etc.). Cette distinction traduit le sentiment de peur de manquer : « au début on a cru qu'on était seuls, que personne ne viendrait nous aider parce qu'il y avait Maria et José qui arrivaient, alors on a pris parce qu'on avait peur ! Mais prendre des téléphones et des télévisions c'est autre chose, il faut faire la différence c'est important » (élève de 4<sup>e</sup> ; (Moatty et al., 2020). De manière plus générale, le plus souvent restreinte au quartier d'habitation, l'information cartographiée est précise. Elle met en lumière la perception d'inertie et d'inégalité dans le processus de reconstruction pour une tranche d'âge souvent absente des études (de Milliano, 2015; Moatty et al., 2020).

Les adolescents saint-martinois ont indéniablement été des victimes, mais aussi des acteurs de la reconstruction puisqu'ils ont œuvré au nettoyage des rues et maisons, participé aux distributions d'eau et de nourriture et gardé des enfants. Ils ont aussi pris part aux actions de surveillance du quartier, à l'évacuation de blessés ou encore à la recherche de personnes portées disparues, actions moins adaptées à leur âge. La prédominance du critère de proximité géographique dans le choix des personnes aidées s'explique d'un côté par les façons de vivre et de pratiquer le territoire, fortement structuré à l'échelle du quartier, voire du bloc de rues ou de la résidence, et d'un autre côté, par la faible mobilité des adolescents.

Cette échelle est aussi révélatrice d'une différence majeure avec les actions menées par les adultes, qui s'étendent sur un territoire plus vaste, celui de l'île entière par le biais des connaissances et relations des individus qui pratiquent l'ensemble du territoire au quotidien. Ainsi, le « capital social » mobilisé par les adolescents en post-Irma s'appuie principalement sur le réseau familial et le voisinage. Les relations d'amitié et de camaraderie hors du quartier ont été confrontées aux difficultés de déplacement (dépendance d'un adulte pour être motorisés) et d'accessibilité (état des routes). En matière d'accessibilité, la gestion des déchets en post-catastrophe a joué un rôle important. Les cyclones produisent de grandes quantités de débris qui constituent un véritable défi pour les autorités locales chargées de les collecter et de les traiter (Brown et Milke, 2016). Les volumes en jeu représentent parfois plusieurs années de flux « normal » de déchets produits par un territoire. Défi qui doit être géré rapidement dans la mesure où ces débris (branches, tôles, etc.) représentent un danger de par les projectiles qu'ils constituent et par l'encombrement des voies de communication et d'évacuation comme cela a été démontré pour les séismes (Rojo, Beck et Lutoff, 2017).

## Conclusion

Les conséquences de l'ouragan Irma sur le territoire et la société de Saint-Martin ont mis en évidence l'accumulation de vulnérabilités structurelles, organisationnelles et socio-économiques de long terme qui ont amplifié les conséquences de l'ouragan. L'identification des vulnérabilités associées aux dégâts et aux destructions, ainsi que les ressources déployées localement, ont permis d'engager une reconstruction qui se veut plus résiliente. La restructuration de la gouvernance en post-catastrophe a permis un gain de temps et d'efficacité par l'échange direct entre les ministères concernés. Cette capacité à répondre rapidement et de manière coordonnée a permis de limiter le nombre et la durée des situations d'extrême précarité. De plus, le réengagement de l'État et les moyens déployés ont généré un plus grand respect des lois et des normes en vigueur. Ces évidences font du cas de Saint-Martin une illustration de la capacité et de la volonté des autorités nationales et locales à saisir cette opportunité de changement vers une résilience collective accrue en matière de solidarité nationale et de droit sectoriel.

Cependant, la réactivation de conflits latents cristallisés autour de l'aménagement du territoire nuance cette conclusion. En effet, l'échec de la concertation autour de la première version du plan de prévention des risques naturels (PPRN), ainsi que l'absence de consensus sur la stratégie de développement économique, conduisent à la persistance des structures préexistantes et témoignent de la puissance de l'inertie du système face aux changements de trajectoires. Il en résulte une détérioration du climat social, déjà tendu avant la catastrophe. Dans ce contexte, les variations locales de la durée du processus de reconstruction ont exacerbé les divisions au sein de la société saint-martinoise.

Outre les contingences pratiques liées à la crise COVID-19 qui m'ont empêchée de réaliser les dernières missions de terrain, les limites des méthodes employées dans ce travail ont d'abord trait aux biais des études en sciences humaines et sociales qui utilisent des techniques d'enquête. Je me suis confrontée aux non-dits et aux discours politiques lissés, ce qui a impliqué de multiplier les entretiens et de mettre en œuvre des observations non participantes pour obtenir un degré satisfaisant de finesse de contextualisation des résultats. Cette limite a donc été partiellement contrecarrée par la combinaison des méthodes et l'implication sur le terrain.

En matière de biais d'enquêteur, sans avoir été en mesure de les supprimer tous, le choix des techniques employées et le protocole de traitement et d'analyse des données collectées ont permis de réduire les biais méthodologiques et culturels. La majorité des entretiens a été réalisée à deux voix avec D. Grancher, ce qui a introduit de nouveaux biais dont le cumul des biais cognitifs et affectifs de chacune. En contrepartie, mener les entretiens à deux permettait d'être plus exhaustives dans la collecte de données et la prise de notes. Les choix de celle qui allait guider l'entretien et des thèmes étaient décidés en amont de chaque entretien. Malgré les précautions prises, nos « configurations » cognitives et émotionnelles nous ont nécessairement posées comme deux chercheuses métropolitaines qui venaient pour la première fois sur le territoire de Saint-Martin. La connaissance du territoire acquise par le biais des lectures préliminaires, des entretiens exploratoires et de la revue de presse nous a néanmoins permis de développer des relations de confiance avec les personnes interrogées.

Enfin, le faible recul temporel entre la catastrophe et le moment de ma recherche m'interdit de conclure sur la pérennité des changements observés en post-catastrophe. S'il m'est possible de mettre en avant des résultats à l'échelle locale et plus généralement, en discutant ces résultats avec ceux d'autres études, de conclure sur la « fenêtre d'opportunité » des périodes de reconstruction ; il est en revanche difficile de dire si les décisions prises et actions entreprises en post-catastrophe seront pérennes et de nature à engager le territoire et la société vers davantage de résilience, de soutenabilité et d'adaptation aux changements globaux actuels et futurs. La poursuite de l'étude de ce territoire et de sa trajectoire de reconstruction sur la décennie à venir est nécessaire pour proposer un diagnostic en termes de réduction des « causes profondes » des vulnérabilités. L'analyse des actions et mécanismes de solidarité a quant à elle pu être menée à bien dans ces temporalités.

La solidarité s'exprime à travers différents types d'actions qui sont mises en œuvre à différentes échelles. Ces activités recouvrent en premier lieu le nettoyage d'une maison (le plus souvent, celle d'amis ou de membres de la famille), puis vient le nettoyage des espaces publics tels que les rues ou places. Les adolescents ont également participé aux actions d'entraide telles que la garde d'enfants, la distribution de vivres ou encore la réparation d'habitations. Contraints par l'état des routes et leur mobilité limitée, ils ont interagi principalement avec un réseau de proximité et de voisinage, avant de retrouver avec la rentrée des classes, d'autres mécanismes tels que l'écoute et l'entraide avec leurs relations proches.

Les institutions et associations ne sont pas les seules à fournir un soutien en période de post-catastrophe, les réactions spontanées de solidarité s'organisent *ad hoc* pour venir en aide aux sinistrés. Comprendre les actions et mécanismes de solidarité dans lesquels les adolescents ont été impliqués en post-catastrophe est un enjeu majeur dans la mesure où chaque année, ce sont en moyenne 66,5 millions d'enfants qui sont confrontés à une catastrophe « naturelle » dans le monde. En matière de soutien aux jeunes, les résultats de ce travail plaident pour l'élaboration d'outils pédagogiques fondés sur des exemples issus d'événements historiques locaux, notamment en vue de renforcer l'information et la sensibilisation sur la post-crise et la reconstruction post-catastrophe en milieu scolaire. En complément, au sujet des actions de solidarité, les entretiens menés permettent d'affirmer la valeur ajoutée d'associer et de s'appuyer sur les structures existantes (associations, collectifs, scouts, MJC, etc.) pour encadrer et valoriser les actions liées à la reconstruction, en adaptant les missions à l'âge et aux situations des participants.

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 dont un des temps forts est la nomination, le 14 septembre 2017, du délégué interministériel à la reconstruction qui est chargé de coordonner l'action des services de l'État. Localement, ce 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).

Cette gouvernance décloisonnée a pourtant permis un gain de temps et d'efficacité en adaptant les procédures administratives aux besoins de la société saint-martinoise post-Irma. Cette capacité à répondre rapidement et de manière coordonnée a permis de limiter le nombre et la durée des situations d'extrême précarité. De plus, le réengagement de l'État et les moyens déployés ont généré un plus grand respect des lois et des normes en vigueur,

favorisant ainsi une plus grande équité sociale et économique (*a minima* dans les premiers temps). Cependant, la réactivation de conflits latents cristallisés autour de l'aménagement du territoire vient nuancer cette conclusion. En effet, les difficultés de la concertation autour de la révision du Plan de Prévention des Risques Naturels, conduisent pour l'heure à la persistance des structures territoriales préexistantes et témoignent des forces d'inertie du système face aux changements.

La catastrophe ne fait pas table rase du passé, et la reconstruction ne démarre pas d'une page blanche exempte d'héritages sur laquelle tout pourrait être reconstruit en mieux. Inversement, le relèvement post-catastrophe s'appuie sur les structures politico-administratives, économiques et socioculturelles existantes (Berke, Kartez et Wenger, 1993; Aldrich, 2012; Cretney, 2017). Ainsi, de nombreux obstacles (politiques, réglementaires, techniques, organisationnels, sociaux) limitent la capacité du relèvement post-catastrophe d'être un point de basculement pour la bifurcation dans la trajectoire de vulnérabilité des systèmes socio-territoriaux (Whittle *et al.*, 2012; Moatty, Gaillard et Vinet, 2017; Monteil, Simmons et Hicks, 2020; Moatty, Grancher et Duvat, 2021). Dès lors, la période de reconstruction est une phase critique pouvant accélérer, mais aussi entraver le développement d'une région affectée.

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 en post-crise, principalement grâce au réengagement de l'État. Cependant, dans la pratique, les tendances et modes de fonctionnement préexistants – qui se reflètent notamment dans le climat social et les conflits d'intérêts – limitent fortement la volonté et la capacité de mettre en œuvre une « reconstruction éthique et préventive ». Cette recherche a mis en évidence que la reconstruction pouvait ponctuellement générer à la fois une « fenêtre d'opportunité » préventive (notamment pour combler les lacunes de conformité à la loi), mais aussi un catalyseur des vulnérabilités du système, creusant ainsi à long terme les écarts au sein de la société. Au-delà de l'opposition de deux visions, celle de la bifurcation de trajectoire vers une plus grande résilience contre la continuité des paramètres structurants de la société, ces résultats dessinent donc un portrait plus nuancé qui présente des variations locales spatio-temporelles.

## Remerciements

L'auteure remercie chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont accepté, parfois plusieurs fois au cours de ces trois années, de répondre à ses questions et qui lui ont transmis les documents et références nécessaires à la réalisation de ce travail. Elle remercie également Delphine Grancher avec qui les missions de terrain ont été préparées et réalisées en binôme, et les données traitées et analysées. L'ensemble des co-auteurs des différentes publications associées à ce travail sont eux-aussi remerciés. L'ANR Tirez (Transfert des apprentissages de Retours d'Expériences scientifiques pour le renforcement des capacités de réponse et d'adaptation individuelles et collectives dans un contexte de changement climatique ; ANR-18-OURA-0002) est remerciée pour le co-financement apporté au projet CASCIRA ainsi que pour le soutien logistique et scientifique apporté par le consortium interdisciplinaire. Enfin, ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans le soutien financier de la Fondation Croix Rouge et de son partenaire, le Fonds Axa pour la Recherche, qu'ils en soient vivement remerciés.

## Bibliographie

---

Adger, W. N. *et al.* (2005) « Social-ecological resilience to coastal disasters », *Science*. American Association for the Advancement of Science, p. 1036-1039. doi: 10.1126/science.1112122.

Aldrich, D. P. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

Baird, A. *et al.* (1975) *Toward an Explanation of Disaster Proneness*. 1.

Barraqué, B. et Moatty, A. (2020) « The French Cat' Nat' system: post-flood recovery and resilience issues », *Environmental Hazards*, 19(3), p. 285-300. doi: 10.1080/17477891.2019.1696738.

Benoit, C. (2015) *Au coeur des ténèbres de la "friendly island": migrations, culture et sida à Saint-Martin*. Presses de l'Université Laval.

Berke, P. R., Kartez, J. et Wenger, D. (1993) « Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation and Equity », *Disasters*, 17(2), p. 93-109. doi: 10.1111/j.1467-7717.1993.tb01137.x.

Birkland, T. A. (1998) « Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting », *Journal of Public Policy*, 18(1), p. 53-74.

Birkmann, J. *et al.* (2010) « Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters », *Natural Hazards*, 55(3), p. 637-655. doi: 10.1007/s11069-008-9319-2.

Bourdieu, P. (2006) « Le capital social. Notes provisoires », in *Le Capital Social*, p. 29-34.

Brown, C. et Milke, M. (2016) « Recycling disaster waste: Feasibility, method and effectiveness », *Resources, Conservation and Recycling*, 106, p. 21-32. doi: 10.1016/j.resconrec.2015.10.021.

Camp'Huis, N.-G. et Ledoux, B. (2008) « Peut-on vraiment reconstruire les mégapoles après une inondation généralisée ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N° 49(1), p. 65. doi: 10.3917/RE.049.0065.

Christoplos, I. (2006) « ProVention Consortium Forum 2006 The elusive ' window of opportunity ' for risk reduction in post-disaster recovery », *Development*, p. 2-5.

Collodi, J. *et al.* (2019) « How do you build back better so no one is left behind? Lessons from Sint Maarten, Dutch Caribbean, following Hurricane Irma », *Disasters*, (November). doi: 10.1111/disa.12423.

Cretney, R. M. (2017) « Towards a critical geography of disaster recovery politics: Perspectives on crisis and hope », *Geography Compass*, 11(1), p. e12302. doi: 10.1111/gec3.12302.

Davidsson, Å. (2020) « Disasters as an opportunity for improved environmental conditions », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 48(May 2019), p. 101590. doi: 10.1016/j.ijdr.2020.101590.

Desarthe, J., Bauduceau, N. et Quantin, A. (2020) « Les défis soulevés par la reconstruction post-Irma », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N°98(2), p. 36. doi: 10.3917/re1.098.0036.

Duvat, V. (2008) « Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises) », *Développement durable et territoires*, (Dossier 11). doi: 10.4000/developpementdurable.7303.

Duvat, V. K. E. *et al.* (2021) « Understanding interlinkages between long-term trajectory of exposure and vulnerability, path dependency and cascading impacts of disasters in Saint-Martin (Caribbean) », *Global Environmental Change*, 67, p. 102236. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2021.102236.

Fraser, A. *et al.* (2020) « Relating root causes to local risk conditions: A comparative study of the institutional pathways to small-scale disasters in three urban flood contexts », *Global Environmental Change*, 63, p. 102102. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102102.

Gaillard, J. C. (2010) « Vulnerability, capacity and resilience: Perspectives for climate and development policy », *Journal of International Development*, 22(2), p. 218-232. doi: 10.1002/jid.1675.

Gaillard, J. C. et Gomez, C. (2015) « Post-disaster research: Is there gold worth the rush? », *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies*, 7(1). doi: 10.4102/jamba.v7i1.120.

Grancher, D. *et al.* (2020) « Dynamiques touristiques d'une île exposée aux cyclones: le cas de Saint-Martin aux Antilles », in *Population, Time, Territories*, p. 6. Disponible sur: <https://cist2020.sciencesconf.org/319918/document>

Gustin, P. (2017) « Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable », p. 34. Disponible sur: <http://www.com-saint-martin.fr/ressources/rapport-reconstruction-de-St-Martin.pdf>

IEDOM (2019) *Saint-Martin, Rapport Annuel 2018*. Disponible sur: [https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2018\\_saint-martin.pdf](https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2018_saint-martin.pdf)

Jeffry, D. (2010) *SAINT-MARTIN - Déstabilisation sociétale dans la Caraïbe française*, Daniella Jeffry - livre, ebook, epub.

Jha, A. K. (2010) *Safer Homes, Stronger Communities, Safer Homes, Stronger Communities*. The World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-8045-1.

Kaniasty, K. (2020) « Social support, interpersonal, and community dynamics following disasters caused by natural hazards », *Current Opinion in Psychology*. Elsevier B.V., p. 105-109. doi: 10.1016/j.copsy.2019.07.026.

Kennedy, J. *et al.* (2009) « Disaster mitigation lessons from "build back better" following the 26 December 2004 Tsunamis », in *Water and Urban Development Paradigms: Towards an Integration of Engineering, Design and Management Approaches - Proceedings of the*

*International Urban Water Conference*. CRC Press, p. 297-302. doi: 10.1201/9780203884102.ch36.

Lamond, J. E., Joseph, R. D. et Proverbs, D. G. (2015) « An exploration of factors affecting the long term psychological impact and deterioration of mental health in flooded households », *Environmental Research*, 140, p. 325-334. doi: 10.1016/j.envres.2015.04.008.

Lizarralde, G., Johnson, C. et Davidson, C. (2009) *Rebuilding after disasters: From emergency to sustainability*.

Louis-Charles, H. M. *et al.* (2020) « Ethical Considerations for Postdisaster Fieldwork and Data Collection in the Caribbean », *American Behavioral Scientist*, 64(8), p. 1129-1144. doi: 10.1177/0002764220938113.

Lyons, M. (2009) « Building Back Better: The Large-Scale Impact of Small-Scale Approaches to Reconstruction », *World Development*, 37(2), p. 385-398. doi: 10.1016/j.worlddev.2008.01.006.

Magnan, A. K., Duvat, V. et Garnier, E. (2012) « Reconstituer les “trajectoires de vulnérabilité” pour penser différemment l’adaptation au changement climatique », *Natures Sciences Sociétés*, 20(1), p. 82-91. doi: 10.1051/nss/2012008.

Martinez, A. (2019) *Une construction « volcanique » de l’espace social. Analyse anthropologique de la réinstallation post-catastrophe d’un village des hautes terres du volcan Merapi (Java, Indonésie)*, <http://www.theses.fr>.

de Milliano, C. W. J. (2015) « Luctor et emergo, exploring contextual variance in factors that enable adolescent resilience to flooding », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 14, p. 168-178. doi: 10.1016/j.ijdr.2015.07.005.

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

Moatty, A. (2017) « Post-Flood Recovery: An Opportunity for Disaster Risk Reduction? », in *Floods*. Elsevier Inc., p. 350-363. doi: 10.1016/B978-1-78548-269-4.50023-8.

Moatty, A. *et al.* (2018) « Integrating a «preventive ethic» in the post-disaster recovery process: Resilience, adaptations and «preventive reconstruction» », *Houille Blanche*, 2018-January(5-6), p. 11-19. doi: 10.1051/lhb/2018046.

Moatty, A. *et al.* (2019) « Bilan humain de l’ouragan Irma à Saint-Martin : la rumeur post-catastrophe comme révélateur des disparités socio-territoriales Human toll of hurricane Irma in Saint-Martin: the post-disaster rumour reveals socio-territorial disparities », *Géocarrefour*, 93(93). doi: 10.4000/geocarrefour.12918.

Moatty, A. *et al.* (2020) « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin Vécu et perception des adolescents de la gestion de crise à la reconstruction », <http://journals.openedition.org/echogeo>, (51). doi: 10.4000/echogeo.19017.

Moatty, A. (2020) « Resilience and post-disaster recovery: a critical reassessment of anticipatory strategies, 'build back better' and capacity building », *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 29(4), p. 515-521. doi: 10.1108/DPM-08-2020-402.

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. doi: 10.3917/ag.714.0169.

Moatty, A., Grancher, D. et Duvat, V. K. E. (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*, 63, p. 102453. doi: 10.1016/J.IJDRR.2021.102453.

Monteil, C., Barclay, J. et Hicks, A. (2020) « Remembering, Forgetting, and Absencing Disasters in the Post-disaster Recovery Process », *International Journal of Disaster Risk Science*, 11(3), p. 287-299. doi: 10.1007/s13753-020-00277-8.

Monteil, C., Simmons, P. et Hicks, A. (2020) « Post-disaster recovery and sociocultural change: Rethinking social capital development for the new social fabric », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 42, p. 101356. doi: 10.1016/j.ijdr.2019.101356.

Morin, J. (2012) *Gestion institutionnelle et réponses des populations face aux crises volcaniques: études de cas à La Réunion et en Grande Comore*, <http://www.theses.fr>. Disponible sur: [https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00863366/file/Morin\\_2012\\_THESE\\_TELLR.pdf](https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00863366/file/Morin_2012_THESE_TELLR.pdf)

Nations Office for Disaster Risk Reduction, U. (2015) *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*.

Nigg, J. (1995) « Disaster Recovery As A Social Process », in, p. 81-92.

Oliver-Smith, A. (1991) « Successes and Failures in Post-Disaster Resettlement », *Disasters*, 15(1), p. 12-23. doi: 10.1111/j.1467-7717.1991.tb00423.x.

Olshansky, R. B., Hopkins, L. D. et Johnson, L. A. (2012) « Disaster and Recovery: Processes Compressed in Time », *Natural Hazards Review*, 13(3), p. 173-178. doi: 10.1061/(asce)nh.1527-6996.0000077.

Plein, C. (2019) « Resilience, Adaptation, and Inertia: Lessons from Disaster Recovery in a Time of Climate Change », *Social Science Quarterly*, 100(7), p. 2530-2541. doi: 10.1111/ssqu.12658.

Popkin, G. et McGarvey, M. (2020) « RISING from the ASHES », *Science*, 370(6518), p. 756-759. doi: 10.1126/science.370.6518.756.

Redon, M. (2007) « Migrations et frontière : le cas de Saint-Martin », *Études caribéennes*, (8). doi: 10.4000/etudescaribeennes.962.

Reghezza, M. (2020) « La résilience : opportunité ou fausse piste ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N°98(2), p. 69. doi: 10.3917/RE1.098.0069.

Revet, S. (2006) *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*.

Rojo, M. B., Beck, E. et Lutoff, C. (2017) « The street as an area of human exposure in an earthquake aftermath: The case of Lorca, Spain, 2011 », *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 17(4), p. 581-594. doi: 10.5194/nhess-17-581-2017.

Smith, G. et Birkland, T. A. (2012) « Building a theory of recovery: Institutional dimensions State Disaster Recovery Planning Guide View project Lyons, Colorado: Community Planning Assistance Team Report View project », *Article in International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.

Su, Y. et Le Dé, L. (2020) « Whose views matter in post-disaster recovery? A case study of “build back better” in Tacloban City after Typhoon Haiyan », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, p. 101786. doi: 10.1016/j.ijdrr.2020.101786.

Supiot, A. (2015) *La Gouvernance par les nombres, Cours au Collège de France (2012-2014)*. Fayard.

Supiot, A. (2018) « Revisiter les solidarités en Europe », in *Actes du Colloque du Collège de France*. Disponible sur: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02005204/>

Veyret, Y. (2017) « France. Une catastrophe inévitable : Saint-Martin (Antilles), une île à risques majeurs », *La revue Géopolitique*.

Vinet, F. et Leone, F. (2020) « Territoires “cyclonés”. Les aléas cycloniques et leurs impacts », <http://journals.openedition.org/echogeo>, (51). doi: 10.4000/ECHOGEO.18621.

Whittle, R. *et al.* (2012) « Flood of emotions: Emotional work and long-term disaster recovery », *Emotion, Space and Society*, 5(1), p. 60-69. doi: 10.1016/j.emospa.2011.08.002.

Wisner, B. *et al.* (2004) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2d éd. Routledge.

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