



HAL
open science

Entre vision globale et cohérence locale : quelles stratégies de reconstruction post-catastrophe pour l'Etat au Japon et au Népal ?

Clara Jullien, Annick Hollé

► To cite this version:

Clara Jullien, Annick Hollé. Entre vision globale et cohérence locale : quelles stratégies de reconstruction post-catastrophe pour l'Etat au Japon et au Népal ?. Quel développement urbain pour la "Ville post-crise" ?, Apr 2017, Port-au-Prince, Haïti. pp.51-63. halshs-03835603

HAL Id: halshs-03835603

<https://shs.hal.science/halshs-03835603>

Submitted on 31 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ENTRE VISION GLOBALE ET COHÉRENCE LOCALE : QUELLES STRATÉGIES DE RECONSTRUCTION POST-CA- TASTROPHE POUR L'ÉTAT AU JAPON ET AU NÉPAL ?

C. Jullien et A. Hollé

Résumé

Les exemples japonais et népalais mettent en lumière plusieurs facettes d'un problème auquel est confronté tout gouvernement en charge de la reconstruction sur son territoire à la suite d'une catastrophe : comment concilier action globale et actions locales ? Les deux Etats ont opté pour des modalités de reconstruction très différentes. Pour autant, on observe les mêmes points de tension. La communication entre les acteurs aux divers échelons est source d'oppositions et d'incompréhensions.

La question de savoir comment gérer et encadrer les initiatives locales renvoie à la problématique de la décentralisation. Elle induit une réflexion sur le transfert de compétences au profit des autorités locales et sur leur marge de manœuvre dans la prise de décision, afin de combiner cohérence globale et cohérence locale de la reconstruction. Elle interroge aussi la participation de la population, qui a la connaissance la plus claire des besoins. L'approche participative suppose de fournir des moyens aux habitants en encadrant leur utilisation. Mais la somme des reconstructions individuelles ne garantit pas une reconstruction d'ensemble cohérente et la reconstruction par les habitants ne dispense pas le gouvernement d'intervenir dans le processus, bien au contraire. Par ailleurs, la difficile conciliation entre supervision globale et opérations locales implique de penser l'intervention des ONG et l'encadrement, voire la coordination de leurs pratiques : le rôle des acteurs humanitaires est en effet un élément clef de la reconstruction. Enfin, l'intervention de la communauté internationale tend à se modifier et à échapper au contrôle étatique et aux canaux classiques de l'aide par les institutions et organisations avec le recours de plus en plus important aux réseaux sociaux et aux outils numériques qui favorisent une aide directe, sans intermédiaire.

Introduction

La reconstruction post-catastrophe pose des questions de gouvernance majeures. Une multitude d'acteurs est susceptible d'intervenir dans ce processus à différents moments, sur différentes échelles spatiales et temporelles et suivant différentes modalités. Ainsi, la reconstruction peut se faire selon plusieurs stratégies. La prise de décision peut être centralisée et la chaîne de décision fortement hiérarchisée, on parle alors de logique *top-down*. Inversement, les initiatives peuvent émaner des habitants au niveau local, la reconstruction intègre alors davantage la population dans une démarche participative et suit une logique *bottom-up*. Entre ces deux pôles on trouve un spectre très large de combinaisons possibles dans lesquelles les rôles des gouvernements centraux et locaux, des habitants, des ONG internationales, nationales et locales, des donateurs bilatéraux, de la communauté internationale et des acteurs privés, diffèrent.

Suivant le mode de reconstruction retenu, les décisions concernent des territoires très restreints, à l'échelle de la parcelle individuelle, ou des territoires plus vastes qui par un emboîtement successif aboutissent à une planification nationale.

Ces politiques tiennent également compte du phasage de la reconstruction. On identifie généralement trois phases : la phase d'urgence qui suit immédiatement la crise, la phase de reconstruction de court-terme durant laquelle il s'agit d'apporter des solutions temporaires, et enfin la phase de long-terme qui correspond à la reconstruction permanente. Ce découpage est théorique : dans la réalité le passage d'une phase à l'autre est bien souvent progressif et, pour diverses raisons, peut varier d'une région à l'autre. Néanmoins ce phasage a l'intérêt de mettre en avant l'évolution des objectifs et des besoins dans le temps post-crise. En conséquence, les politiques publiques doivent s'adapter : les stratégies adoptées et les jeux d'acteurs associés sont amenés à se modifier au fil du temps.

La priorisation : enjeu majeur de la gestion post crise

Suite à une catastrophe, du fait de l'urgence de la situation, les autorités sont confrontées à la difficile tâche de reconstruction qui demande une réponse à la fois rapide et équitable. L'un des plus grands enjeux d'une reconstruction, si ce n'est le plus grand, tient à la priorisation. Où concentrer les efforts en priorité ? Dans quelles zones géographiques, dans quel secteur d'activité et auprès de quelles populations ? Pour le gouvernement central, le dilemme consiste à superviser l'ensemble de la reconstruction pour s'assurer de sa cohérence et de son équité, tout en gérant les actions locales qui voient le jour de façon isolée et spontanée sur le territoire. Ces deux tâches exigent de mener deux types d'actions à des échelles différentes, nécessitant par conséquent des moyens considérables. Elles demandent également d'adopter deux positionnements que l'on peut ressentir comme antagoniques car partant dans deux directions opposées : par conséquent, nous sommes en droit de nous demander si les politiques publiques d'aménagement doivent plutôt coordonner les actions ou s'adapter à l'éparpillement des opérations de reconstruction ? Ces questionnements sont particulièrement complexes lorsque les budgets du gouvernement central et des autorités locales sont limités, que ce soit parce qu'il s'agit d'un pays pauvre ou parce que les institutions publiques ont été affaiblies par la crise (en perdant des ressources humaines, matérielles et financières).

Pour traiter ces questions, on s'appuiera sur deux études de cas. D'une part, la reconstruction au Japon suite au séisme et au tsunami du 11 mars 2011, étudiée à partir d'un travail de terrain mené de mai à août 2015 à Tokyo et dans la commune sinistrée de Rikuzentakata, sur la côte nord-est de l'île d'Honshu. D'autre part, la reconstruction au Népal suite aux séismes d'avril et mai 2015, étudiée de mai à août 2016, à Katmandou et dans un village rural fortement touché situé à 36km à l'ouest de la capitale. Ces deux études ont été menées successivement et séparément, avant de faire aujourd'hui l'objet d'une comparaison. Leur confrontation permet de comparer un pays riche et considéré comme développé, connu pour ses compétences techniques en matière de gestion des risques, et un pays très pauvre qui manque cruellement de moyens pour faire face aux catastrophes. Les deux pays s'opposent aussi sur les plans social et politique : la société japonaise est marquée par un respect très fort de la hiérarchie et de la discipline que l'on ne retrouve pas du tout dans la société népalaise, qui est organisée en castes, strates sociales endogames, hiérarchisées, mais dont le mode de fonctionnement au quotidien relève plutôt du modèle de réseau d'entraide cloisonné. Par ailleurs, comme nous le verrons par la suite, le gouvernement népalais se trouve dans une position de faiblesse très marquée. Enfin, le moment de la recherche est une différence importante. La reconstruction au Japon a été étudiée quatre ans après la triple catastrophe de mars 2011, alors qu'un an à peine s'était écoulé depuis les séismes d'avril et mai 2015 lors des recherches de terrain au Népal. Les deux pays ne se trouvaient donc pas au même point d'avancement dans leur processus de reconstruction. Toutefois l'analyse des politiques d'intervention menées dans les deux cas révèle des dysfonctionnements semblables.

Actions *top-down* et *bottom-up* : l'enjeu de la communication entre les acteurs

En 1989, F. L. Bates et W. G. Peacock proposaient une typologie des différents modes de reconstruction observés dans le monde. Ils distinguaient la reconstruction endogène, de la reconstruction exogène, selon que les ressources employées dans la reconstruction étaient locales ou extérieures au territoire. Ils opéraient ensuite une deuxième classification en fonction des acteurs de la reconstruction. Dans un premier cas la reconstruction est individuelle, les victimes sont les acteurs principaux de la reconstruction. Elles représentent la main d'œuvre et gèrent localement et individuellement la reconstruction. Dans une seconde hypothèse la reconstruction est collective : les victimes s'organisent ici en coopératives pour mener ensemble la reconstruction. Enfin, dans une troisième configuration, les victimes ne se mêlent pas de la reconstruction, qui est menée par une organisation privée ou publique, allogène ou locale. Les auteurs parlent alors de « paternalisme bureaucratique ». Dans la réalité les reconstructions post-catastrophes combinent souvent plusieurs de ces modes.

Le gouvernement népalais a fait le choix de mener une reconstruction dans laquelle les victimes jouent un rôle central, tel que décrit dans le premier cas. Les ressources matérielles de la reconstruction des logements sont endogènes, elles proviennent généralement de l'environnement local. Les ressources financières sont mixtes : une part provient du gouvernement, lui-même financé par les donations internationales, une autre est apportée par les ménages eux-mêmes. Pourquoi cette solution a-t-elle été retenue ? Vis à vis de la troisième option, celle du paternalisme bureaucratique, il faut reconnaître, en effet, qu'elle est peu accessible au gouvernement népalais car elle nécessite des moyens logistiques

et financiers très importants. Ce type de reconstruction est envisageable pour un gouvernement riche, secondé par une administration locale forte. C'est la stratégie adoptée par le gouvernement japonais suite au séisme et au tsunami de 2011. Son homologue népalais ne bénéficie pas de moyens comparables. Il aurait pu en revanche opter pour une reconstruction collective plutôt qu'individuelle, basée sur des coopératives, d'autant plus que des structures sociales d'entraide existaient déjà avant le séisme, que ce soit en ville ou dans les zones rurales. En outre, le gouvernement aurait pu s'appuyer sur le sentiment de solidarité entre les habitants, exacerbé aujourd'hui. Des comités villageois se sont montés pour assurer les distributions d'urgence (couvertures, tentes, semences, nourriture...). Dans de nombreux villages, l'ensemble des habitants participe spontanément à la reconstruction des bâtiments communautaires. Mais à une échelle supérieure, ces structures collectives supposent du personnel pour encadrer les groupes et coordonner leurs actions. Il serait certainement difficile pour les autorités locales népalaises d'assumer cette gestion avec les moyens limités dont elles disposent, même si ce mode de fonctionnement peut permettre de déléguer une partie des décisions aux collectifs, réduisant certainement et sensiblement les lourdeurs administratives et les délais de procédure actuels.

Le Népal, un *bottom-up* non abouti

La stratégie du gouvernement népalais s'appuie essentiellement sur les ménages sinistrés : ceux-ci sont chargés de reconstruire eux-mêmes leurs logements avec l'aide financière et technique de l'Etat. Le gouvernement accorde une aide de 200 000 roupies népalaises (un peu moins de 1700 euros) à chaque ménage dont la maison a été détruite ou fortement endommagée. Mais cette aide est conditionnée au respect d'un cahier des charges précis émanant du gouvernement. Elle est bien entendu réservée à la reconstruction de la maison et est distribuée en trois tranches successives. Des ingénieurs sont en charge de s'assurer que les ménages utilisent bien l'argent à cette fin et qu'ils respectent les normes parasismiques préconisées par l'Etat. Les ménages choisissent un modèle de maison parmi un catalogue officiel (élaboré par le Ministère du Développement Urbain népalais aidé de la National Society for Earthquake Technology népalaise et de l'Agence Japonaise de la Coopération Internationale), ou font approuver leur plan par les ingénieurs gouvernementaux. Ces derniers, ainsi que des ONG, apportent une expertise technique aux ménages pour la reconstruction. Pour ceux dont le terrain a été rendu inconstructible par les séismes, des procédures individuelles ou collectives de déplacement devraient être mises en œuvre, associées à des subventions spécifiques, une fois les études géologiques réalisées. Mais les cartographies tardent à être publiées. En attendant, les autorités locales, *District Development Committee* et *Village Development Committee*, sont censées jouer un rôle de relais pour l'Etat afin d'enregistrer tous les bénéficiaires, distribuer l'argent et encadrer les chantiers. Elles ont très peu de pouvoir de décision. Il ressort de cette répartition des rôles que personne n'est chargé de produire des plans de reconstruction à l'échelle régionale ou locale. De fait, ceux-ci n'existent pas en dehors de Katmandou. A l'exception de certains campements d'accueil encadrés par des ONG et de deux subventions de 10 000 et 15 000 roupies népalaises (respectivement 85 et 125 euros) réservées à la construction d'un premier abri de fortune et à l'achat de vêtements chauds (phase d'urgence), les ménages n'ont reçu aucune aide au relogement de court-terme (phase 2).

Deux ans après le séisme, la reconstruction au Népal ressemble à un vaste chantier d'actions individuelles côtoyant divers projets pilotés par des ONG le plus souvent étrangères,

le tout devant être encadré, voire validé, par l'Etat. Mais pour de nombreuses raisons, l'ensemble de l'édifice dysfonctionne. La désintégration du système politique népalais au tout début du XXI^{ème} siècle et l'instabilité qui s'en est suivie n'y sont certainement pas étrangères. Lorsque le tremblement de terre est survenu en avril 2015, les Népalais attendaient depuis 2008 (soit sept ans !) une constitution afin de pouvoir réaliser la transition entre la monarchie parlementaire d'avant et le régime républicain souhaité. La secousse sismique a ébranlé également les politiciens qui ont finalement voté le fameux texte en septembre 2015. Celui-ci a déclenché le mécontentement de l'Inde, et un embargo a été décrété à la frontière indienne. La reconstruction a donc débuté avec une classe politique fortement discréditée et une pénurie touchant les principales matières premières indispensables dans ces circonstances : tôles, ciment, acier, mais aussi essence ne franchissaient plus la frontière, paralysant l'ensemble du pays et rendant impossible tout acheminement de matériaux et de denrées vers les régions les plus touchées. Enfin, l'accumulation de problèmes auxquels le Népal a eu à faire face au cours des dix dernières années avait relégué la situation sismique du pays dans la catégorie des questions mineures : elle n'était absolument pas une priorité, et le manque de préparation s'est traduit, entre autres, par l'absence de réactivité du gouvernement que le monde entier a pu constater. Il lui a fallu en grande partie improviser des réponses et cette absence d'anticipation se traduit par un manque de fluidité et d'articulation entre les autorités centrales et locales. Cette communication défailante touche également les ménages qui sont peu informés au sujet des aides auxquelles ils ont droit et des solutions qui leur sont proposées.

Le Japon, un *top-down* bien préparé mais défailant ?

Le gouvernement japonais avec ses moyens conséquents et son statut d'expert international en gestion de catastrophes naturelles a adopté une stratégie complètement différente suite à la triple catastrophe du 11 mars 2011. Les municipalités de la zone du Tohoku, frappée par le tsunami, ont joué un rôle beaucoup plus important en produisant des plans de reconstruction. La ligne directrice de ces plans a été avant tout de diminuer la vulnérabilité des villes et villages côtiers face au risque de tsunami en reconstruisant des digues plus hautes et plus résistantes et en déplaçant ou surélevant les zones résidentielles. Durant la phase théoriquement de court-terme, le gouvernement japonais a mis à disposition des victimes 22 000 logements sociaux vacants gratuitement pour une durée de un ou deux ans (dont seulement un quart se situe dans la région du Tohoku). Il a également entièrement financé la construction de logements provisoires préfabriqués regroupés en campements, réalisés à l'initiative des municipalités. La durée d'existence de ces logements était originellement fixée à deux ans, mais le gouvernement l'a par la suite étendue à une troisième année. A l'été 2015, soit quatre ans après la catastrophe, de nombreuses familles habitaient encore ces préfabriqués... En ce qui concerne le relogement de long-terme, les ménages se sont vus proposer plusieurs possibilités. Ils peuvent choisir de mener la reconstruction par eux-mêmes, de l'acquisition foncière à la réalisation des travaux. Il s'agit là de la solution la plus rapide mais aussi la plus onéreuse, généralement retenue par les ménages les plus aisés. Si plusieurs ménages s'associent pour se reloger ensemble, ils bénéficient de subventions spéciales. La deuxième possibilité consiste à attendre que la municipalité fournisse gratuitement aux ménages un nouveau terrain de valeur foncière équivalente à l'ancien, mais situé plus en hauteur. La reconstruction de la maison en revanche, se fait aux frais de la famille. La troisième option consiste à louer un logement public (souvent un appartement) construit spécialement pour les victimes de la catastrophe.

La reconstruction des maisons revient donc souvent à la charge des ménages, soutenus par une faible aide financière de l'Etat. Mais elle est très fortement encadrée par les codes d'urbanisme des communes et par les procédures foncières pour le relogement en hauteur. Dans le cas du Japon, on observe que les moyens et les compétences des autorités locales sont nettement plus affirmés, ce qui a permis une bien meilleure réactivité que dans le cas népalais. Elles sont force de propositions et articulent au mieux leurs actions avec les institutions gouvernementales. Ajoutons enfin que, contrairement au Népal, le Japon est un pays où la «culture du risque» est fortement prégnante. Suite au tremblement de terre de Kobe en 1995, le gouvernement a développée une politique de prévention très élaborée. Le pays s'est fait une place au rang des experts internationaux dans le domaine des risques naturels, notamment en ce qui concerne les séismes et tout particulièrement en matière de construction. Il a d'ailleurs apporté son savoir-faire au Népal dans la production du catalogue de maisons parasismiques. Malgré les grandes différences que présentent les dispositifs publics mis en place pour la gestion post-crise au Japon et au Népal, on peut souligner des points communs importants, et également des problèmes similaires.

Les deux reconstructions sont chapeautées par un organe interne au gouvernement central créé spécialement pour l'occasion : l'Autorité Nationale de la Reconstruction (NRA) au Népal créée huit mois après la catastrophe, et l'Agence de la Reconstruction au Japon créée un an après la catastrophe. Dans les deux cas, cette institution est chargée de superviser l'ensemble de la reconstruction à l'échelle nationale, dictant les directives et les recommandations nationales. Elle édite les documents cadres et attribuent les rôles de chacun. Le budget de la NRA au Népal provient des donations internationales. L'agence japonaise, elle, est financée également par des donations, mais aussi en grande partie par une hausse d'impôt spéciale sur les revenus des Japonais jusqu'en 2037. Au Népal, où les ONG jouent un rôle majeur, la NRA est leur interlocuteur privilégié. Au Japon, l'Agence se charge d'étudier et d'approuver ou non les plans proposés par les municipalités.

Il est frappant de constater que les délais et retards observés dans les deux reconstructions tiennent avant tout à des questions de communication entre les acteurs : au sein du gouvernement central, entre l'institution en charge de la reconstruction et le reste du gouvernement ; entre le gouvernement central et les autorités locales; entre ces dernières et la population; entre enfin les acteurs publics et les « humanitaires ».

Au Népal comme au Japon, l'Autorité et l'Agence rencontrent toutes deux des problèmes pour faire respecter leur place au sein du gouvernement. En effet, elles sont composées de fonctionnaires venus d'autres ministères. Elles ont bénéficié d'un transfert de compétences au détriment de ces derniers et jouissent de budgets propres. Leur autorité est souvent contestée par les autres ministères qui se voient forcés de se soumettre aux décisions de cette nouvelle institution.

Un enjeu crucial de la reconstruction réside dans la communication entre le gouvernement central et les autorités locales. Le gouvernement central est en charge d'assurer une couverture d'aide uniforme du territoire et une bonne dépense des budgets. Les acteurs locaux, eux, connaissent bien le terrain et ses besoins. Ils souhaitent avant tout que la reconstruction réponde aux aspirations de la population²⁰. Cette asymétrie est source de tensions, ce qui transparaît bien à travers l'exemple japo-

²⁰En théorie seulement car il ne faut pas mettre de côté les ambitions de certains maires qui peuvent les amener à lancer des projets coûteux et longs alors que la population souhaiterait des solutions plus simples et rapides... C'est le cas de la ville de Rikuzentakata étudiée au Japon.

nais. Le processus de décision très hiérarchisé et centralisé tel qu'il est mis en œuvre au Japon génère des délais dans la réalisation de la reconstruction, alors que les habitants, souhaiteraient des actions rapides. En outre, dans ce mode de reconstruction les décisions prises au sommet de l'Etat risquent de ne pas correspondre au terrain, les constructions de ne pas être adaptées à la population et donc rejetées. Par conséquent la chercheuse Ara Cho pose la question : « *should the central government maintain control during reconstruction?* » (Cho, 2014). Toutefois les autorités locales n'ont souvent pas les moyens de mener à bien la reconstruction seule, et l'expérience prouve que leur action, si elle n'est pas encadrée, n'est pas efficace. Mais Ara Cho est partisane d'un transfert plus important de moyens, proportionnel au transfert de compétences dans le cadre d'un gouvernement décentralisé.

Décentralisation

Le processus de reconstruction interroge celui de décentralisation en mettant en lumière ses dysfonctionnements. La décentralisation pour être efficace suppose le transfert à la fois de compétences et de moyens. Dans une décentralisation totale, les collectivités locales seraient entièrement libres de disposer des budgets qui leur sont alloués. Cette question suscite déjà des débats houleux en temps normal. En cas de crise majeure, la norme n'est plus de rigueur. La question de la conception et du financement des projets de reconstruction reformule celle du transfert de compétences et de moyens en des termes nouveaux. Pour réaliser une reconstruction cohérente et éviter que les projets ne soient déconnectés les uns des autres, le processus implique nécessairement qu'un acteur supervise l'entreprise. Mais ce même acteur, du fait de son rôle de superviseur, ne peut pas avoir en même temps une vision précise des réalités locales. La cohérence globale, c'est-à-dire la vision générale des projets à petite échelle, et la cohérence locale, en tant qu'adéquation des projets au terrain à grande échelle, sont difficiles à concilier. Cette pluralité d'échelles de travail génère des conflits entre les acteurs.

Dans le cas japonais l'opposition global / local tient aussi au fait que les fonds sont alloués par le gouvernement central, alors que les projets sont conçus par les autorités locales. Or gouvernement central et autorités locales n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes contraintes. Le gouvernement central a la contrainte budgétaire alors que les autorités locales n'engagent pas leurs budgets (au moment de la recherche les municipalités n'étaient pas encore tenues de participer à l'effort de financement, elles devaient l'être à partir de 2016). En revanche, les autorités locales doivent composer avec les attentes, plaintes et revendications des populations dont sont bien loin les fonctionnaires de la capitale. Dans cette configuration, on comprend bien que le gouvernement central veut reconstruire au mieux tout en limitant au maximum l'impact de la reconstruction sur ses finances qui, de toute façon, sera considérable. Les autorités locales au contraire ne regardent pas à la dépense et souhaitent même, pour certaines, profiter de l'occasion pour développer leurs communes, dans une logique de « *building back better* ». C'est pourquoi elles ont tendance à proposer des projets jugés trop ambitieux par le gouvernement central car trop coûteux. Qui blâmer de celui qui sans contrainte directe veut dépenser pour se développer, ou de celui qui sous contrainte veut limiter les dépenses et, par voie de conséquences, le développement ? En fait, la question n'a pas vraiment lieu d'être puisqu'en fin de compte la décision revient à l'Etat financeur, qui approuve ou rejette les propositions des autorités locales. Le gouvernement national se retrouve donc face à un dilemme qui rappelle la réflexion des économistes

sur l'arbitrage efficacité / incitation : pour réaliser une reconstruction efficace et être certain d'approuver tous les projets effectivement nécessaires, le gouvernement central doit déboursier une somme bien plus importante que celle qu'il escomptait. En effet, le gouvernement central ne connaît pas le terrain et compte sur les préfetures pour jouer un rôle d'intermédiaire et relayer les besoins locaux. Dans ces conditions, les autorités locales n'ont aucun intérêt à informer le gouvernement central de leurs véritables besoins. Au contraire, elles sont incitées à demander plus. La reconstruction est alors vue comme une opportunité, un prétexte à l'investissement et au développement. Sachant cela, le gouvernement central peut adopter une politique sévère dans l'approbation des projets pour limiter les dépenses, au risque de refuser des projets effectivement indispensables aux communes. Ce type de refus suscite le mécontentement des élus locaux qui se font alors les porte-parole des populations locales.

Le manque de moyens est un autre point commun qui interroge la répartition des rôles entre acteurs nationaux et locaux. Dans les deux cas, les gouvernements centraux et locaux japonais et népalais doivent composer avec des moyens insuffisants pour réaliser les tâches qui leur sont assignées. Les autorités locales népalaises sont en sous-effectif et disposent de budgets totalement insuffisants pour assurer leur rôle de relais. Dans le cas japonais, les budgets des institutions locales sont débloqués par le gouvernement central au cas par cas en fonction des plans de reconstruction. Les municipalités sont limitées par la contrainte budgétaire du gouvernement central. Le manque de moyens concerne aussi les ménages qui *in fine* doivent entreprendre les travaux de reconstruction des logements. Leurs moyens financiers sont insuffisants car, dans les deux cas, les subventions octroyées par l'Etat sont bien trop faibles pour couvrir les frais de la construction²¹. Les moyens techniques peuvent également manquer, particulièrement dans le cas népalais, où les normes de construction parasismique ont été accrues.

Participation citoyenne, le risque du désengagement de l'Etat

Par ailleurs, la question de savoir s'il est préférable de mener une politique globale de coordination ou de s'adapter aux diverses actions sur le terrain renvoie à celle de la participation des habitants. On voit de plus en plus se développer, depuis les années 1990 et surtout 2000, des réflexions sur des modes de reconstruction participatifs (Becerra et Peltier, 2009). La réduction des risques basée sur les communautés locales est assez développée dans certains pays d'Asie du Sud, notamment le Sri Lanka, où on a pu observer un relogement participatif à la suite du tsunami de 2004 (Lyons, 2009). D'un côté, les ménages situés en zone côtière inhabitable ont été déplacés et relogés dans les logements standardisés (*Donor-Assisted Program* - DAP). De l'autre, les autres ménages ont reconstruit leurs logements eux-mêmes accompagnés par des ONG et avec une compensation financière (*Owner-Driven Program* - ODP). D'après les observateurs, le ODP a eu de bien meilleurs résultats que le DAP en produisant plus de logements, plus vite, de meilleure qualité et pour moins cher (Lyons, 2009). Aujourd'hui le *Sendai Framework for Action*, qui donne les lignes directrices mondiales en matière de gestion de catastrophe, place la participation des habitants au cœur du processus de reconstruction. Tous les gouvernements confrontés à une nécessaire reconstruction mettent donc aujourd'hui en avant

²¹ Ajoutons que, dans le cas du Népal, ceci est d'autant plus vrai que la mise aux normes parasismiques augmentent les prix de la construction d'environ 30 % (Hollé, 2007).

cet aspect. Ni le gouvernement japonais ni le gouvernement népalais ne font exception. Mais le mot participation a tendance à devenir un mot valise et à perdre de son sens, réduit à simplement nourrir des discours politiques. En cela, il entre fortement en résonance avec le concept de résilience, utilisé plus que de raison depuis quelques années (Reghezza-Zitt, 2012) par de nombreuses ONG, voire les instances internationales, et au nom de laquelle nombre d'entre elles ont considérablement diminué leurs budgets d'intervention. Certains auteurs soulignent à ce sujet que le concept de résilience implique une responsabilisation accrue des individus face au risque. P. O'Malley définit ainsi le nouveau sujet résilient comme un être humain capable de vivre dans une situation de haute incertitude, pleinement libre, dans une logique néolibérale (O'Malley, 2012). La prévention des catastrophes aurait laissé place à la préparation des individus à la survie individuelle en cas d'urgence (Lentzos et Rose, 2009). D'après M. Welsh, certaines versions de la résilience nourrissent les politiques néolibérales d'un Etat distant. On passe d'une conception du risque et de la réaction face à celui-ci basée sur l'Etat à une conception basée sur la société (Welsh, 2012).

On a déjà décrit dans le cas japonais les oppositions qui peuvent naître de la confrontation entre la contrainte budgétaire du gouvernement central et des ambitions des autorités locales. Développer la participation citoyenne c'est faire entrer en jeu un troisième acteur multiforme : les habitants. Le gouvernement local se dit leur représentant mais en pratique il obtient rarement le soutien de toute la population. Intégrer les habitants aux discussions de la reconstruction c'est laisser des avis différents s'exprimer. C'est pourquoi, face à l'urgence des décisions, beaucoup de communes japonaises sinistrées se méfient de la participation, de peur de voir les débats avec les habitants s'ajouter à ceux avec le gouvernement central. Le gouvernement central peut bien encourager la participation des habitants : dans les faits, ce n'est pas lui qui en assume directement la charge au quotidien, mais les municipalités qui servent d'intermédiaires. Ainsi, afin de déjouer ces injonctions, certaines communes japonaises mettent en place des actions qui relèvent davantage de l'information mais qu'elles font passer pour de la participation. La commune de Rikuzentakata dans la préfecture d'Iwate par exemple a annoncé des réunions publiques de présentation comme des réunions de consultation. Mais selon certains mouvements opposants, ces réunions n'ont rien eu de participatif : en se gardant de communiquer les éléments clefs du plan de reconstruction avant les dernières réunions, la municipalité aurait évité les oppositions. Elle n'aurait, de plus, pas vraiment revu le plan suite aux réunions, malgré les remarques faites. On peut souligner également que les habitants sont placés en situation de dépendance face à la municipalité qui construit les logements provisoires et aide à la reconstruction de logements permanents. La crainte de se faire mal voir des autorités limite toute velléité de revendication. Soulignons toutefois que d'autres communes japonaises comme la commune voisine d'Ofunato ont fait un réel effort d'intégration de la population au processus de décision.

Dans ce cas, la participation est utilisée comme une ressource et un moyen pour désamorcer les tensions. D'une part, la participation des habitants permet de collecter de nouvelles idées adaptées au territoire tout en satisfaisant le besoin d'expression des populations. D'autre part, l'implication rapide des habitants peut éviter les oppositions entre les autorités locales et nationales. En se basant directement sur les aspirations des habitants, les acteurs de l'aménagement légitiment leur position et sont plus assurés de parvenir à répondre aux besoins réels du territoire. Cependant, aspirations individuelles et perspectives de développement collectif ne sont pas toujours en adéquation. Se fonder entièrement sur

les projets conçus par les habitants, ce serait risquer de manquer de cohérence à l'échelle communale, sans même parler de l'échelle nationale. On retrouve la même problématique combinant connaissances locales et supervision globale.

La question de la participation est particulièrement importante dans le cas népalais. La démarche participative implique un « enrichissement mutuel entre remontée d'information, initiatives locales (*bottom-up*) et décisions stratégiques descendantes (*top-down*) » (Léone *et al.*, 2010). Théoriquement la reconstruction menée au Népal relève de cette approche. Elle relève également du modèle « *owner-driven reconstruction* » observé au Sri Lanka. Cependant, les dysfonctionnements dans la communication auprès des ménages et les délais dans l'action publique qui réduisent ces derniers à l'expectative sont autant de freins à cet « enrichissement ». Une reconstruction participative réussie suppose un échange entre pouvoirs publics et populations locales, afin que les décisions prises au niveau central tiennent compte des réalités de terrain vécues par les habitants. Dans l'état actuel des choses au Népal, pour de multiples raisons, ce dialogue est fortement limité (isolement des villages, mauvaises communications, sous-effectifs des représentants de l'Etat...). On peut donc mettre en doute le caractère participatif de la reconstruction. Dans certains cas, l'approche participative peut être un moyen pour le gouvernement de déléguer l'effort de reconstruction en s'appuyant sur la population sinistrée qui sert de main d'œuvre et participe au financement des nouveaux logements. Or, une véritable action participative implique de la part de ses instigateurs (institutions étatiques, ONG, ou autres), un encadrement solide et un soutien financier conséquent. Dans le cas présent, il s'agit plutôt d'un abandon des pouvoirs publics, misant sur la prétendue résilience des populations. En termes clairs, pour les victimes, il s'agit essentiellement de survie. Les habitants népalais sont clairement actifs dans la reconstruction, suivant les volontés du gouvernement. Cependant, l'incompréhension et la méconnaissance par les ménages, qui sont pourtant les principaux intéressés, du processus mis en œuvre par l'Etat pour l'aide à la reconstruction, témoignent d'un réel dysfonctionnement et, une fois encore, d'un défaut de communication. Selon V. C. Thiruppugazh (2011), conseiller à la *National Disaster Management Authority* indienne et cadre rattaché à l'Etat du Gujarat, la responsabilité de l'Etat augmente dans le cas d'une reconstruction par le propriétaire. Il affirme: « *the owner-driven approach is not simply a matter of giving cash to affected individuals. And it is wrong to label ODR a self-build solution, as it is closely monitored and supervised. It requires many stakeholders coordinated in a comprehensive process to build back better.* » La participation peut être un moyen pour l'acteur public de se libérer de certaines responsabilités mais son rôle ne s'allège pas pour autant bien au contraire. La démarche participative nécessite un gouvernement fort. Contrairement à ce que l'on constate trop souvent, elle ne doit pas être synonyme d'un désengagement de l'Etat...

Le rôle des acteurs humanitaires

Enfin, le choix entre une action générale de supervision ou un accompagnement adapté au cas par cas renvoie aux rapports qu'entretiennent les acteurs publics et les ONG, aussi bien locales, nationales qu'internationales. Cette question est très importante dans le cas de pays pauvres comme le Népal où les acteurs humanitaires jouent un rôle clef dans la reconstruction en apportant leur aide financière, leurs ressources humaines et matérielles et leurs connaissances techniques. Elle est beaucoup moins présente dans un pays comme le Japon, pays riche et doté d'une expertise de longue date en gestion de catastrophes, qui, en outre, n'a pas souhaité demander massivement son aide à la communauté internationale.

Tout d'abord, il existe un enjeu autour des pratiques de ces ONG, et plus particulièrement autour de celles d'envergure internationale. L'intervention d'ONG extérieures pose la question du type d'aide apportée. Elle implique le risque de l'utilisation de solutions « importées », parfois standardisées, qui peuvent se révéler inadaptées au contexte et aux habitants locaux. Dans le cas de logements, cela peut se traduire par des constructions qui ne correspondent pas aux pratiques et habitudes de la population. Comme cela s'est vu dans le Gujarat en Inde, les constructions ne sont alors pas utilisées (Thiruppugazh, 2010).

Par ailleurs, le mode d'intervention des ONG et leur encadrement par l'acteur public sont des éléments clefs de la reconstruction. Le gouvernement népalais a choisi dans un premier temps d'exclure les ONG de la reconstruction de logements. Jusqu'à la création de la NRA, les ONG ont eu l'interdiction de mener des projets de construction de logements autres que des camps d'accueil provisoires, et encore aujourd'hui il leur est difficile de faire accepter un projet de logements. Ce choix s'explique d'une part par le fait que le gouvernement a voulu avant tout encourager la prise en charge de la reconstruction par les habitants eux-mêmes. D'autre part, vu l'ampleur des destructions, laisser agir les ONG aurait impliqué de faire des choix : quels individus pouvaient bénéficier de cette aide avant les autres, quels villages... Il aurait fallu établir des critères, opérer des sélections, hiérarchiser, éviter la corruption... Laisser les ONG agir à l'échelle individuelle risquait d'être une source des conflits, de frustrations et de rancœur sans fin. Par ailleurs, au lendemain du tremblement de terre, le gouvernement népalais a reçu plus de 4,1 milliards de dollars américains de promesses de dons. Il a alors décidé que cet argent irait à la reconstruction de logements, le besoin le plus urgent. Le soutien au financement des logements individuels s'est trouvé ainsi assuré sans faire appel aux ONG. La stratégie du gouvernement a donc été d'interdire catégoriquement aux ONG d'intervenir dans ce domaine, du moins dans un premier temps. Elles ont été cantonnées à l'aide à la reconstruction de bâtiments collectifs type école, pensionnats, orphelinats, dispensaires, etc. Cette stratégie n'est pas dénuée de sens si parallèlement l'aide publique à la reconstruction de logements est efficace. Elle devient plus controversée quand cette aide se fait attendre.

Depuis, le gouvernement a adouci sa politique vis-à-vis des ONG et autorise des projets de construction de logements à condition qu'ils respectent les normes de construction parasismique. Mais beaucoup d'ONG ne parviennent pas à obtenir l'accord de la NRA pour ce type de projets. En conséquence, la majorité d'entre elles se concentre sur des projets d'accompagnement social ou de construction de bâtiments communautaires. Ce positionnement, qui entraîne la surreprésentation des projets de bâtiments communautaires, interroge les priorités du gouvernement. Si les ONG travaillent relativement peu à la construction de logements, c'est parce que cette charge revient aux ménages qui, pour ce faire, ont besoin de l'aide financière et technique du gouvernement. Or cette aide tarde à venir. Le problème majeur auquel est confrontée la NRA est inhérent à sa nature : en tant qu'organisme superviseur, porte unique, elle doit répondre en même temps à une multitude de besoins qui, dans la situation actuelle, relèvent tous de l'urgence. Reste à déterminer ce qui est le plus urgent.

Aujourd'hui, l'utilisation massive d'Internet et des réseaux sociaux redistribue les cartes et permet aux populations sinistrées de mobiliser davantage la communauté internationale, plus directement et plus rapidement. Annick Hollé et Caroline Sarrazin (2016), qui ont mené une enquête exploratoire à ce sujet au Népal, présentent les NTIC comme un nouvel acteur de la gestion post-catastrophe et parlent d'une « aide informelle [s'appuyant] sur les technologies de l'information et la communication. » Selon elles, la mobilisation par les Népalais de réseaux de connaissance internationaux, dans un pays où le tourisme est l'une des

sources de revenus principales, a permis des « réponses innovantes, ciblées et localisées ». Les réseaux sociaux ont également permis de rendre publique la défaillance du gouvernement népalais. Les réseaux sociaux, les plateformes collaboratives de bénévolat et les sites de financement participatif en ligne mettent en relation directement les individus dans le besoin et les éventuels bénévoles et donateurs. Ils dessinent ainsi une nouvelle géographie d'intervention humanitaire, très réactive, sans intermédiaire. Ces nouvelles pratiques constituent une variable non négligeable à prendre en compte dans l'accompagnement et l'encadrement des projets locaux de reconstruction.

Conclusion

A la suite d'une catastrophe, l'impératif de répondre rapidement aux besoins des populations sinistrées oriente toutes les actions. Si les populations et les autorités locales sont les plus à même d'identifier ces besoins, elles manquent totalement de moyens et ne sont pas en mesure de fournir une réponse globale organisée à l'échelle nationale ni même régionale. Les ONG internationales, nationales et locales souhaitent également intervenir sur le terrain. L'encadrement par un organe central de toutes ces actions est donc indispensable, mais il implique un jeu d'acteurs complexe entre les différentes échelles et les différents types d'intervenants. Le dispositif public mis en place distribue les rôles, qu'il soit fortement hiérarchisé tout en étant décentralisé comme c'est le cas au Japon, ou bien fondé sur l'action des populations encadrée par l'Etat et ses relais locaux tel qu'au Népal. Mais comme le démontre nos deux exemples, la communication et l'articulation entre ces différents acteurs est souvent déficiente, et se révèle être la source principale de dysfonctionnement et de délais dans la reconstruction. La confrontation des objectifs, des pas de temps, des méthodes et des ressources de chacun est à l'origine de tensions qui peuvent aboutir à la paralysie. Avec le recours accru aux réseaux sociaux et aux nouveaux modes numériques de mobilisation citoyenne, on voit se développer une nouvelle forme d'aide, d'individu à individu (mais parlant au nom de sa communauté), qui se passe d'intermédiaire. Ce type d'intervention légère et ciblée dynamise l'initiative locale. Mais il vient encore un peu plus complexifier l'encadrement des multiples opérations sur le terrain.

Bibliographie

- Bates F. L. et Peacock W. G., 1989, « Long term recovery », *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol.7, n°3, pp. 349-365
- Becerra S. et Peltier A. (ss dir. de), 2009, *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Ed. L'Harmattan, coll. Sociologies et environnement
- Cho A., 2014, « Post-tsunami recovery and reconstruction: governance issues and implications of the Great East Japan Earthquake », *Disasters*, n°38 S.2
- Hollé, A., Sarrazin C., 2016, « La place des réseaux d'entraide interpersonnels nord-sud dans le processus de reconstruction post-catastrophe : l'exemple du séisme du printemps 2015 au Népal », *Les XXXII^e journées sur le développement*, Les Cahiers de ATM, n°32
- Hollé A., 2007, « Les nouveaux quartiers du Grand Katmandou : conception et composition », coll. *Purusartha*, Ed. MSH, vol.26 : la ville en Asie du Sud, pp. 143-165
- Lentzos F. et Rose N., 2009, « Governing insecurity : contingency planning, protection, resilience », *Economy and Society*, vol.38, n°2, mai 2009, pp.230-254
- Léone F., Meschinet de Richemond N. et Vinet F., 2010, coll. Licence Géographie, Ed. PUF
- Lyons M., 2009, « Building Back Better: The Large-Scale Impact of Small-Scale Approaches to Reconstruction », *World Development*, vol.37, n°2, pp. 385-398
- O'Malley P., 2012, « From risk to resilience. Technologies of the self in the Age of Catastrophes » Article présenté à *The Future of Risk symposium*, 11 mai 2012, Chicago Center for Contemporary Theory (3CT)
- Reghezza-Zitt M., Rufat S., Djament-Tran G., Le Blanc A. et Lhomme S., 2012, « What Resilience Is Not : Uses and Abuses », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, doc. 621, mis en ligne le 18 octobre 2012 URL : <http://cybergeo.revues.org/25554> ; DOI : 10.4000/cybergeo.25554
- Thiruppugazh V. C., 2010, « When people are involved » dans M. J. Aquilino (ed.) *Beyond Shelter, Architecture and Human Dignity*, pp.71-81
- United Nations, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 18 mars 2015
- Welsh M., 2014, « Resilience and responsibility: governing uncertainty in a complex world » *The Geographical Journal*, vol.180, n°1, mars 2014, pp. 15-26.