

CONTEXTE

La ville de Mexico, de par sa situation géographique et la composition de ses sols est particulièrement vulnérable aux événements sismiques. Ainsi, la ville a vécu deux tremblements destructeurs à exactement 32 ans d'intervalle (19 septembre 1985 et 19 septembre 2017).

Sur ces deux tremblements de terre, celui de 2017 toucha incontestablement moins durement Mexico si nous observons le nombre d'immeubles détruits et le nombre de décès. Ceci est en partie due à ses caractéristiques sismiques (une force de 7,1 sur l'échelle de Richter par rapport à 8,1 en 1985), mais également à l'apprentissage des pouvoirs publics pour limiter les dégâts, notamment dans le protocole de réponse d'urgence.

Ainsi l'étude comparative de ces deux tremblements de terre est intéressante car ces deux catastrophes naturelles fortement similaires ont eu lieux dans un contexte économique institutionnel et social différent. Il représente donc un cas d'étude intéressant pour tirer des bonnes pratiques et des apprentissages pour la conception et la mise en place d'autres politiques de reconstruction dans d'autres contextes.

RECOMMANDATIONS

Ce rapport comporte un bref récapitulatif des principaux instruments utilisés pour la reconstruction de la ville de Mexico en 1985 et en 2017. Nous nous sommes basés sur l'analyse de ces instruments pour élaborer une liste de recommandations à tenir en compte par les décideurs publics locaux faisant face à un processus de reconstruction. Ces recommandations sont regroupées en 7 fiches techniques:

Bases pour la reconstruction et cadre institutionnel

Avant de commencer à concevoir et mettre en place une politique de reconstruction, les pouvoirs publics doivent pouvoir identifier les besoins de leur population après la catastrophe et avoir des institutions adaptées pour amorcer le processus de reconstruction. La majorité des recommandations portant sur les questions soulevées ici peuvent commencer à être traitées avant même qu'une catastrophe ait lieu. Ceci est souhaitable pour alléger le travail administratif pendant l'urgence qui suit la catastrophe et permet une meilleure réponse des pouvoirs publics.

1. *Identification des besoins de la ville et des sinistrés*

Pour mener cette tâche le plus rapidement possible sans sous-estimer les besoins il est important que les pouvoirs publics aient de bonnes **données sur le bâti et les populations dans les zones à risque avant la catastrophe**, qu'il existe un **plan d'action pour mener cette évaluation pendant l'urgence** pour ensuite pouvoir élaborer un **plan de remise après un sinistre**.

2. Base institutionnelle

Limitier la création de nouvelles institutions dans les domaines où elle sont vraiment pertinentes, afin d'éviter d'accroître les problèmes de coordination liés à la duplication des institutions, y compris la dissolution des responsabilités. Dans le même temps, garder toujours à l'esprit **la nécessité de flexibilité dans la conception d'institutions et d'instruments permettant l'apprentissage institutionnel pour garantir la robustesse des politiques**, en particulier l'apprentissage des initiatives de la société

Pour financer le processus de reconstruction

Le problème de la conception d'un processus de financement pour la reconstruction est complexe à plusieurs niveaux. En premier lieu, la tâche de la collecte de fonds est un défi en soi. D'autre part, la gestion des fonds pour la reconstruction doit se faire avec la plus grande célérité et transparence, afin de minimiser les dommages et perturbations sociales et économiques causés par la catastrophe. Puis, en termes d'impact sur la résilience de la gestion des fonds, il est important de garder à l'esprit que le choix de certains instruments peuvent accentuer la vulnérabilité socio-économique des secteurs les moins favorisés de la population.

3. Outils de financement

Concevoir un processus de financement complet, dans lequel la ville dispose d'un fonds unique, ***qui d'une part garantit un suivi de l'efficience de l'utilisation des ressources. Tout en envisageant les risques liés à l'augmentation de la vulnérabilité sociale.***

4. Programmes de reconstruction de logements

Attirer les investisseurs privés sans augmenter la vulnérabilité socio-économique des personnes touchées par la catastrophe.

Pour garantir la continuité de l'action publique

Pour achever le processus de reconstruction au plus vite il est central d'assurer la continuité de l'action publique. Il est important qu'en commençant un programme de reconstruction il y est une certitude que celui-ci sera soutenu par tous les acteurs impliqués indépendamment de la défiance entre les institutions et des échéances électorales. La continuité institutionnelle assure également la confiance des investisseurs publics et privés. La ville de Mexico fait face à son premier processus de reconstruction depuis la décentralisation de ses fonctions de gouvernance. La question de la continuité de l'action publique est, dans ce contexte, l'un des principaux enjeux de cette reconstruction.

5. Coordination

Promouvoir la coordination intra-gouvernementale et intersectorielle à travers l'alignement des incitations dans le processus de reconstruction, afin d'éviter le dédoublement dans l'action publique et les lacunes institutionnelles

6. Participation citoyenne

Introduire des modalités de participation citoyenne à toute les étapes de la reconstruction pour répondre de façon plus pertinente aux besoins de personnes concernées.

7. Transparence

Assurer la transparence de l'information concernant la nature des risques et dégâts ainsi que la gestion des fonds est un aspect fondamental du processus de reconstruction.

VILLES ET RÉSILIENCE : LA RECONSTRUCTION SUITE AUX TREMBLEMENTS DE TERRE DE 1985 ET 2017 À MEXICO

PROJET CAPSTONE - MASTER GOVERNING THE LARGE METROPOLIS
ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES FRANCOPHONES



Le présent document a été élaboré avec l'aide financière de l'AIMF.
Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut
aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'AIMF.

SOMMAIRE

- ÉDITO (p.3)

I. CONTEXTE COMPARATIF: 1985, 2017 (p.4)

- « 19S 1985 », « 19S 2017 » : Deux tremblements de terre similaires à trente-deux ans d'intervalle (p.4)
- La réaction de l'autorité publique et civile à l'urgence : un cas d'apprentissage institutionnel (p.7)
- Les changements institutionnels (p.8)
- Les politiques de reconstruction : instruments principaux (p.10)

II. RECOMMANDATIONS (p.15)

I. Bases pour la reconstruction et cadre institutionnel (p.16)

1. L'identification des besoins de la ville et des sinistrés (p.16)
2. La base institutionnelle (p.18)

II. Financer le processus de reconstruction (p.20)

3. Les sources de financement des politiques de reconstruction (p.20)
4. Les programmes de reconstruction de logement (p.23)

III. Continuité de la politique de reconstruction (p.26)

5. La Coordination (p.26)
6. La Participation Citoyenne (p.28)
7. La Transparence (p.31)

CONCLUSION (p.33)

- Annexes (p.35)
- Bibliographie (p.35)

ÉDITO

Ce rapport a été produit après six mois de recherche, y compris 10 jours de travail sur le terrain à Mexico. Au cours de ces jours, nous avons rencontré des membres de la fonction publique, le secteur privé et la société civile pour essayer de comprendre de la manière la plus complète possible le processus de reconstruction dans lequel se trouve la ville après 19 Septembre 2017 en combinant les informations obtenues au cours de notre travail sur le terrain avec des articles académiques et en suivant les lignes directrices établies par l'ONU, l'OCDE, la Banque mondiale et GFDRR pour évaluer les politiques publiques en cas de catastrophe, nous avons essayé d'identifier les principaux problèmes rencontrés et les apprentissages tirés par les pouvoirs publics avec les reconstruction de 1985 et 2017.

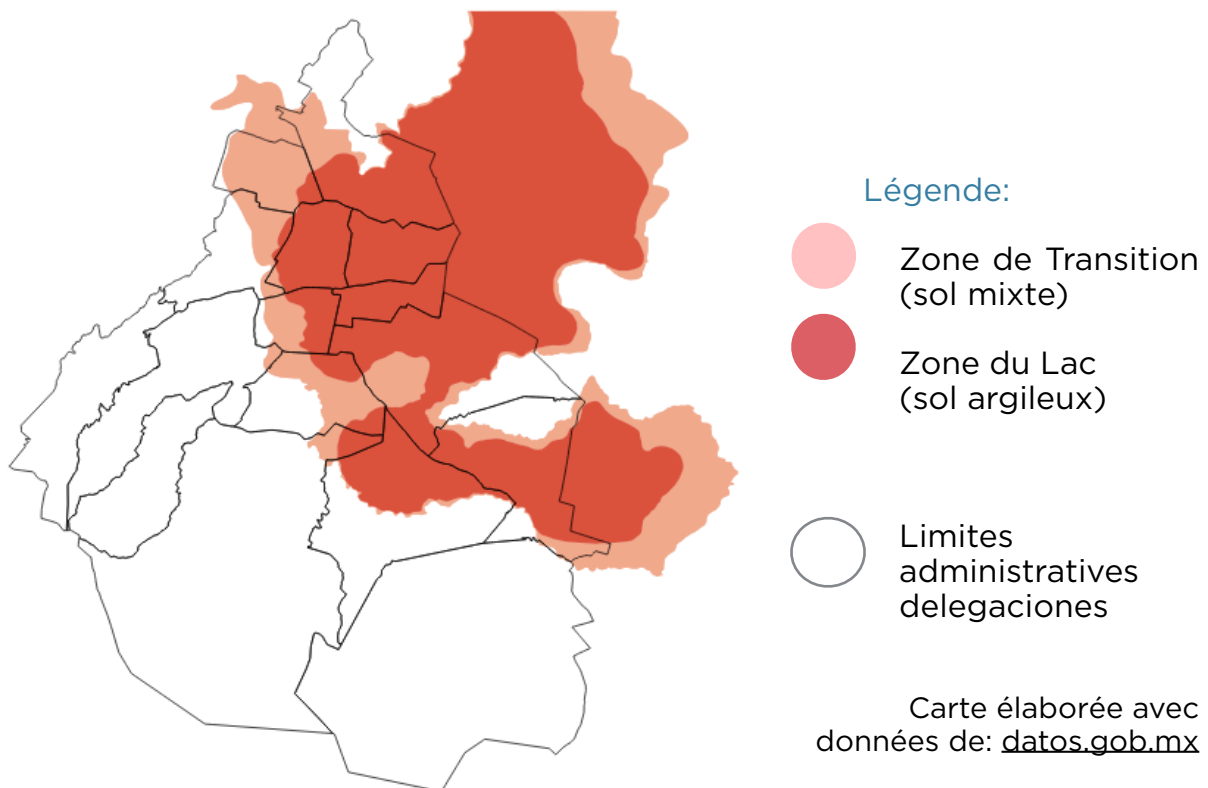
Ce rapport commence par la contextualisation des deux événements, encadrés par l'analyse des changements institutionnels qu'a connu la ville. Ensuite, nous décrivons brièvement les politiques de reconstruction mises en œuvre dans les deux cas, en présentant les principaux instruments créés. Enfin, nous proposons des recommandations sur les aspects que nous considérons nécessaires pour reconstruire une ville plus résiliente après une catastrophe. Nous organisons cette partie autour de 7 thèmes que nous avons identifiés comme clé pour reconstruction résiliente. Grâce à des instruments que nous détaillons en cas d'étude, nous réalisons des recommandations qui pourraient être extrapolées à d'autres cas de reconstruction. Les leçons apprises dans le processus de reconstruction du Mexique ne sont nullement les seules à prendre en compte dans la conception des processus de reconstruction. Les meilleures pratiques présentées dans ce présent rapport doivent être interprétées avec une connaissance approfondie du contexte dans lequel elles seraient appliquées. Le cas du Mexique le montre bien: les mêmes instruments n'eurent les même impact à 30 ans d'intervalle dans un différent contexte politique, social et économique.

« 19S.1985 » ; « 19S.2017 » : Deux tremblements de terre similaires à trente-deux ans d'intervalle

La capitale de l'Empire Aztèque, Tenochtitlán, fut fondée en 1325 sur une île du lac Texcoco dans la vallée où s'étend aujourd'hui Mexico. La ville qui devint espagnole puis mexicaine s'expandit en asséchant progressivement le lac pour en faire des sols habitables. Cette formation géologique est à l'origine de sols irréguliers et argileux, reposant sur des sédiments de l'ancien lac mais aussi de lave provenant des volcans qui bordent l'agglomération. Ainsi, la ville est particulièrement sujette aux mouvements de sol et vulnérable aux potentiels événements sismiques.

Carte de Zonification Sismique

(Division des sols de la Région Métropolitaine de México en fonction des paramètres sismiques et caractéristiques du sol)



Le 19 septembre 1985, un séisme de magnitude 8,1 sur l'échelle de Richter déclenché sur la côte Pacifique près de l'État de Oaxaca (à environ 400 km de la capitale) a frappé la ville de Mexico, demeurant à ce jour la catastrophe naturelle la plus meurtrière de l'Histoire mexicaine. Le tremblement de terre et ses répliques (de magnitude 7.5) ont causé des pertes humaines, matérielles et économiques considérables, et montré le manque total de préparation du pays pour répondre à ce type d'événements désastreux. Une quantification des dégâts peut être représentée de la façon suivante:

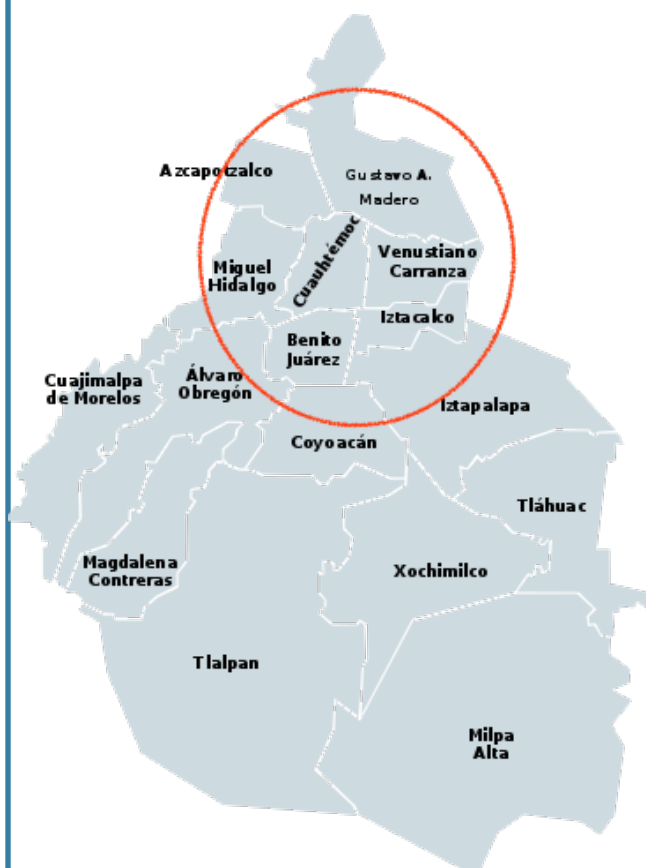
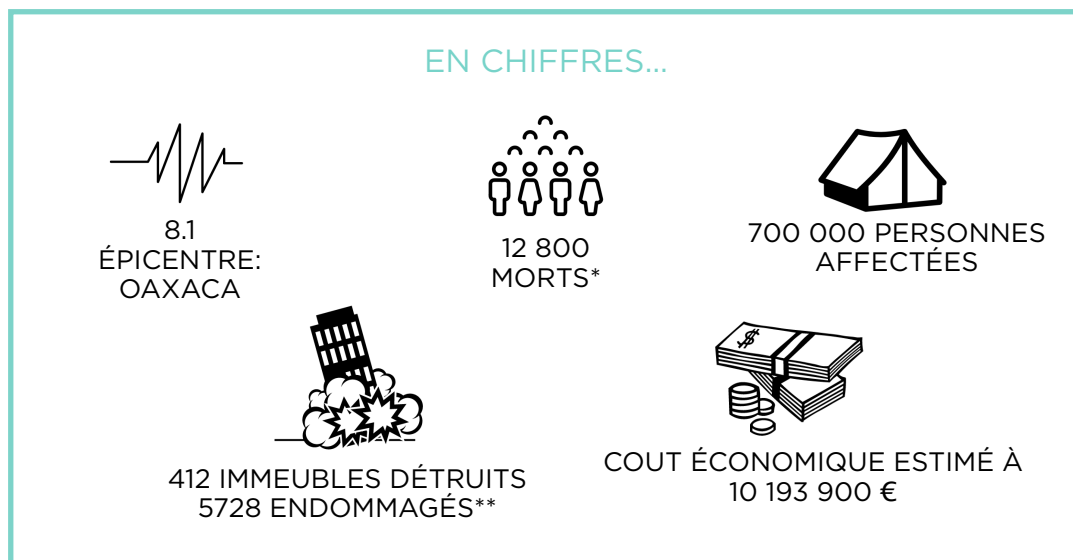
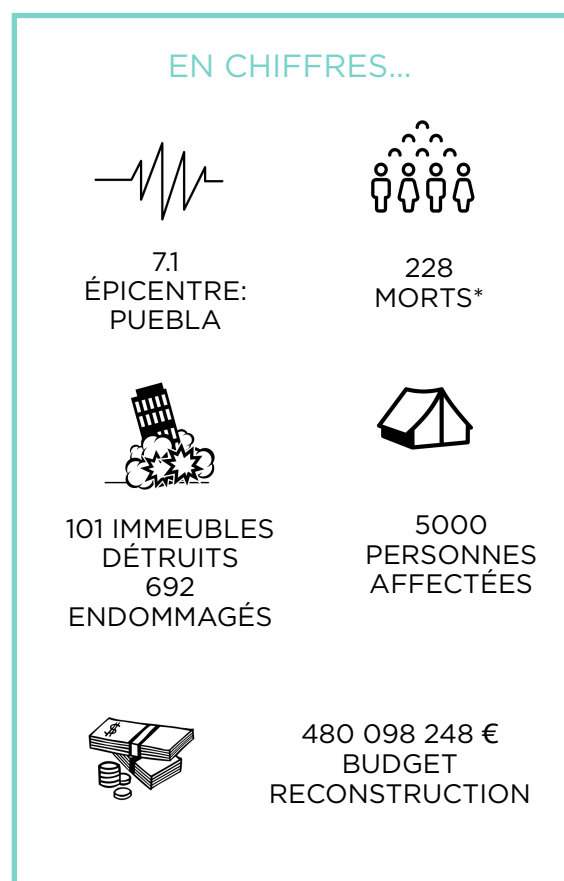


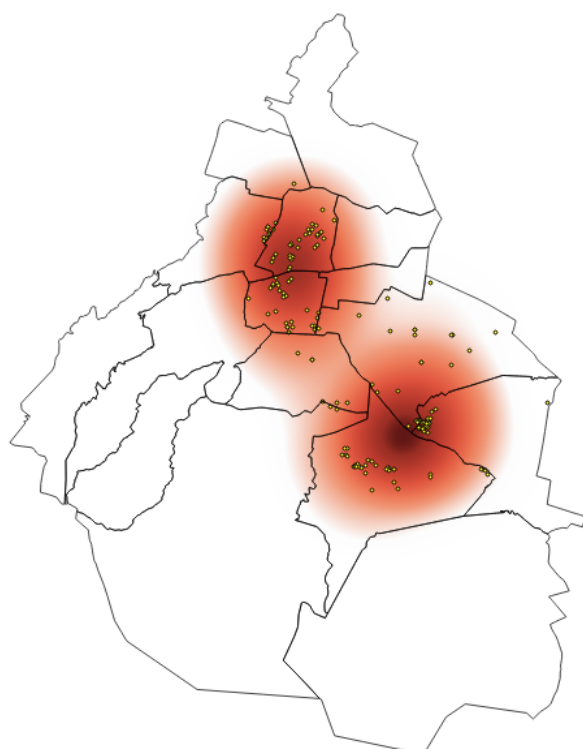
Photo: Immeuble Nuevo León (logements sociaux) à Tlatelolco, détruit par le tremblement de terre. @Marco Antonio Cruz

Les zones les plus durement affectées correspondent aux sols argileux (de l'ancien lac), au nord et au centre de la ville. Beaucoup d'immeubles détruits faisaient partie d'ensembles de logements sociaux.

Trente-deux ans plus tard jour pour jour, le 19 septembre 2017, Mexico est victime d'un autre séisme de magnitude 7.1 sur l'échelle de Richter (l'épicentre a été détecté dans l'État de Morelos, à environ 100km). La terre a tremblé à 13h15, quelques heures après la simulation sismique pratiquée annuellement en mémoire de la catastrophe de 1985. La proximité inattendue de l'épicentre a annulé le laps de temps nécessaire au déclenchement de l'alarme sismique (laissant en règle générale entre trente et soixante secondes d'avance pour évacuer les bâtiments). De plus, ce tremblement de terre s'est caractérisé par la combinaison d'ondes sismiques oscillatoires (généralement observées) et "trépidatoires", accélérations n'étant généralement pas prises en compte par les normes anti-sismiques des constructions de la ville. Les pertes humaines, matérielles et économiques peuvent être résumées comme tel:



Carte des zones les plus affectées par les dégâts du tremblement de terre



Légende :

- Dégâts sur immeubles reportés sur la plateforme Verificado19S
-  Zones plus durement touchées
- Limites administratives delegaciones

Carte élaborée avec données de:
Verificado19S, datos.gob.mx

Le tremblement de terre de 1985 a révélé des défaillances dans les normes de construction et leur exécution, mais surtout le manque de capacité des pouvoirs publics à fournir une réponse rapide aux besoins de la population en cas de catastrophe naturelle. La société civile s'est organisée de manière impressionnante (voir fiche 6) tant pour faire face à la situation d'urgence que suppose un séisme de telle magnitude que pour former des coalitions de personnes affectées qui luttaient pour leurs droits et inclusion dans le processus de reconstruction.

Le traumatisme de 1985 et le processus de reconstruction ont été un point d'inflexion dans le dessin des stratégies de réduction des risques de la ville. Une série de réformes techniques et institutionnelles furent entreprises.

En 1987, un nouveau code de construction fut émis. Celui-ci régula l'utilisation des différents matériaux et hauteurs de bâtiments autorisés, en fonction la densité et qualité des sols (notamment dans les zones argileuses de l'ancien lac de Texcoco, davantage vulnérables aux zones sismiques). De nouvelles normes ont également été édictées concernant les systèmes hydrauliques et de canalisation des édifices pour rendre ceux-ci résistants aux secousses.

En outre, des institutions et des programmes de prévention furent créés. Par exemple le SINAPROC (Système national de protection civile) apparut en 1986 pour coordonner des actions préventives et proactives en cas de catastrophes naturelles aux niveaux local et national. Cette institution a été chargée de coordonner et de mettre en pratique le «Plan MX» qui établit un plan d'action et un ordre de priorité d'actions en cas de catastrophes naturelles (voir instruments dans la section suivante).

D'autres programmes de prévention et de ressources technologiques ont été mis en œuvre et utilisés tels que le système d'alarme sismique (SAS) installé par le gouvernement local à Mexico en 1991. Les alarmes ont été installées dans un nombre très important d'écoles, bâtiments publics et coins de rue; donnant aux habitants une marge de 30 à 60 secondes pour évacuer les bâtiments. Des simulations de séismes doivent également être menées dans les écoles, universités et bureaux, tous les ans à la même date.

En 2017, Mexico affrontait donc les risques sismiques munie d'un plan d'action et de réaction beaucoup plus développé. Cependant, les graves conséquences du tremblement de terre de septembre ont exposé - et ce, malgré les avancées technologiques et institutionnelles - les failles de ce système qui se laissent voir notamment dans le processus de reconstruction actuel.

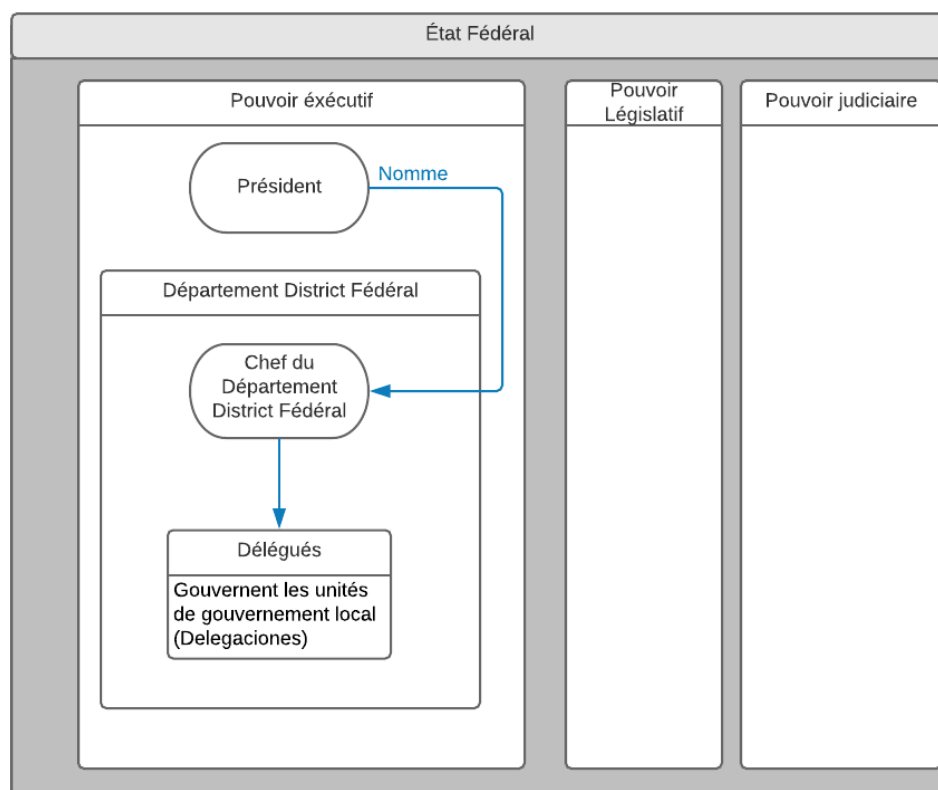
Les changements institutionnels

La comparaison entre les différents processus de reconstruction ne peut se faire qu'en ayant en tête les changements institutionnels et la décentralisation dans le mode de gouvernement de la ville de Mexico.

En 1985, le Mexique était un État Fédéral sur le modèle Étasunien. La structure administrative était composée de 31 États, et un District Fédéral (ville de Mexico). Chaque État était doté de sa propre constitution, ainsi que d'organes indépendants du pouvoir exécutif et législatif.

Le district Fédéral dépendait du pouvoir exécutif. Il était dirigé par le "Chef du Département du District Fédéral", nommé par le président de la République. Il avait les mêmes prérogatives qu'un ministre fédéral et gouvernait la ville en accord avec le chef de l'exécutif, et nommait des "délégués" responsables à l'échelle des quartiers (delegaciones). Il y avait donc une forte proximité institutionnelle entre le gouvernement de la ville et le gouvernement central.

Statut de la ville de Mexico en 1985:

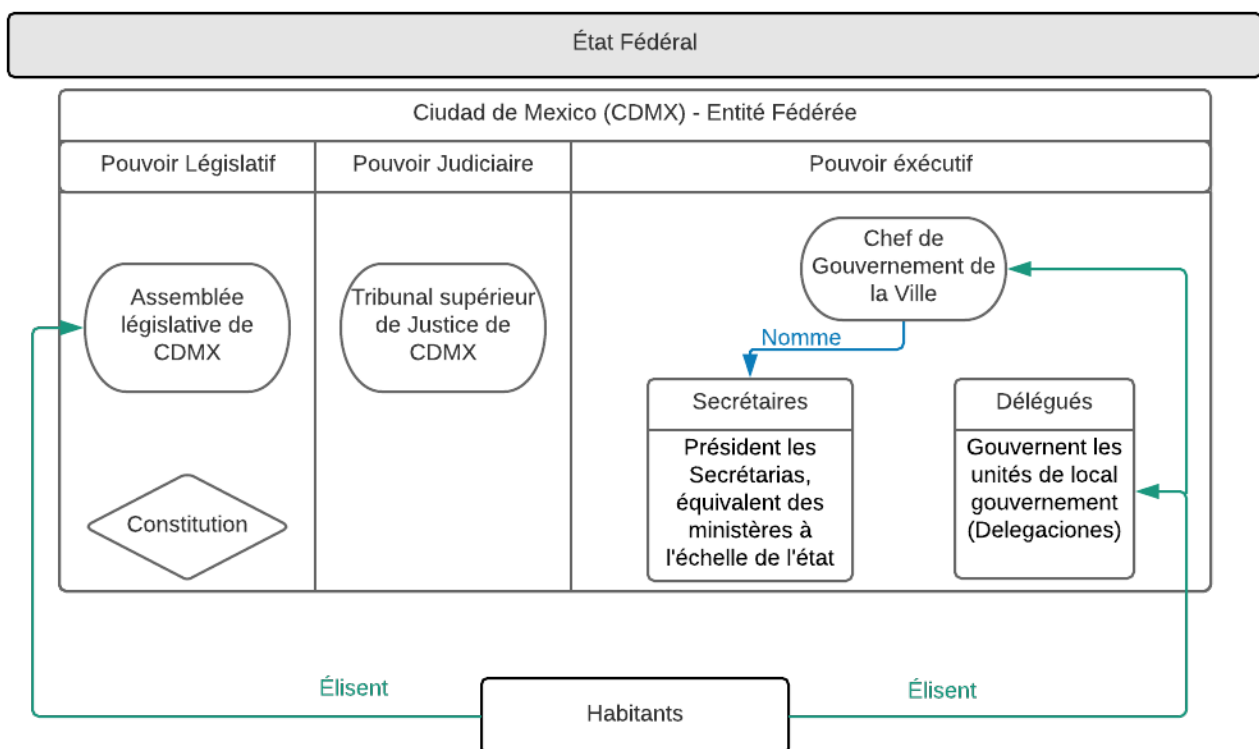


Cependant, depuis 20 ans le statut de la ville de Mexico s'est progressivement normalisé pour devenir, à termes, un État comme les autres au Mexique. Dès la fin des années 1980 le district acquiert progressivement son autonomie par rapport au gouvernement central. Dès 1993, la ville est dotée d'une chambre législative locale, indépendante du pouvoir législatif fédéral, avec des représentants élus au suffrage

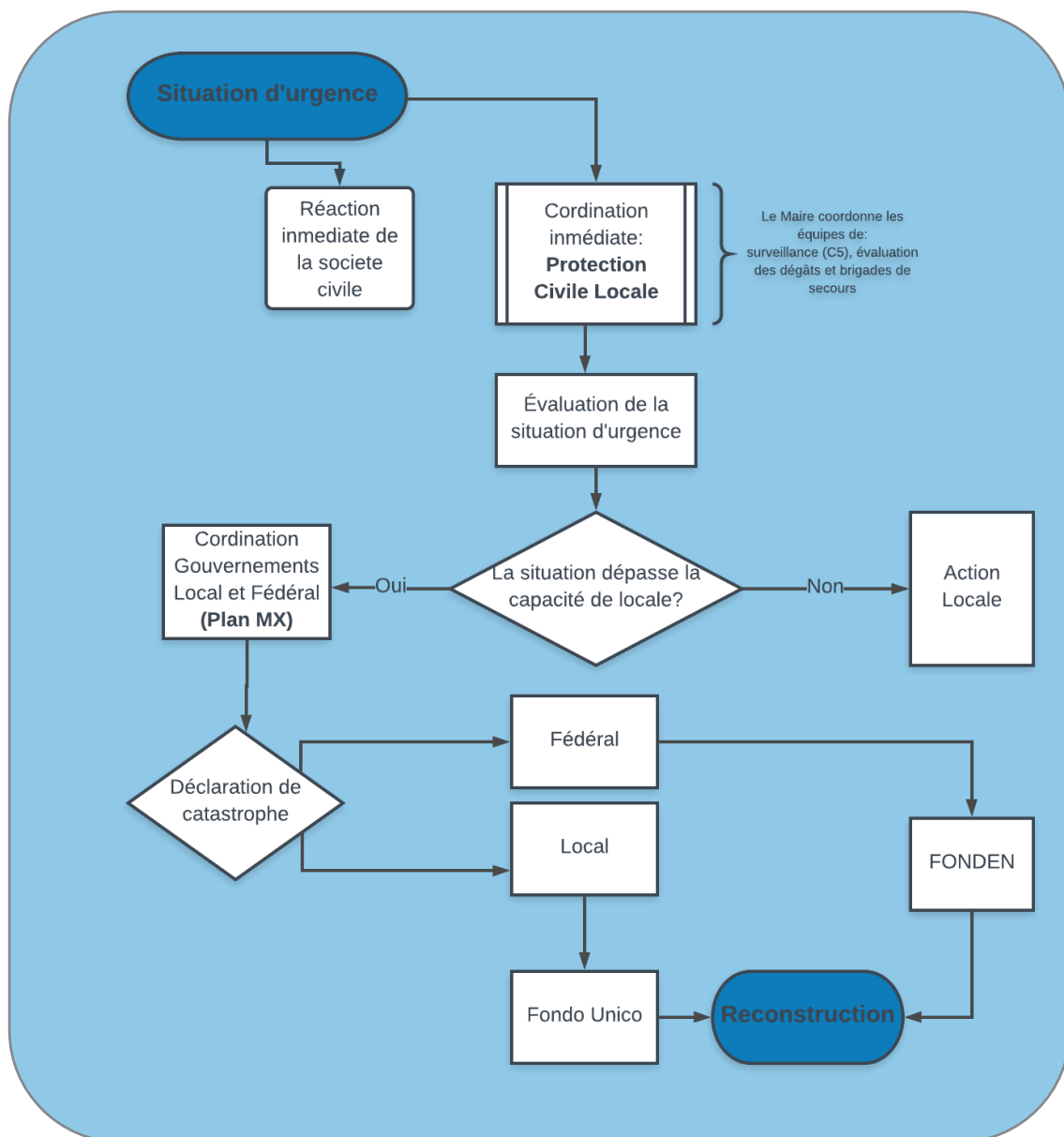
universel. En 1997, le pouvoir exécutif local acquiert lui aussi une plus grande autonomie avec l'élection du "chef de gouvernement de la ville" suffrage universel.

En 2016, le District Fédéral change officiellement de statut pour devenir "Ciudad de Mexico" et devient la 32e entité fédérée de la République Mexicaine. Le gouvernement de la ville opère donc comme celui d'un état fédéré et dispose donc d'une plus grande autonomie par rapport au gouvernement fédéral. Le "Chef de gouvernement de la ville" acquiert le statut de gouverneur d'état fédéré. Cependant même la politique de la ville en tant que chef de l'exécutif (les prérogatives législatives et judiciaires locales sont attribuées à des organes indépendants). Le 31 janvier 2017 la constitution de la ville de Mexico a été votée par l'assemblée législative de la ville réunie en assemblée constituante. Cette constitution, en vigueur depuis le 17 septembre 2018, inclut plusieurs références à la résilience de la ville aux désastres naturels (Art. 16).

Statut de la ville de Mexico en 2017:



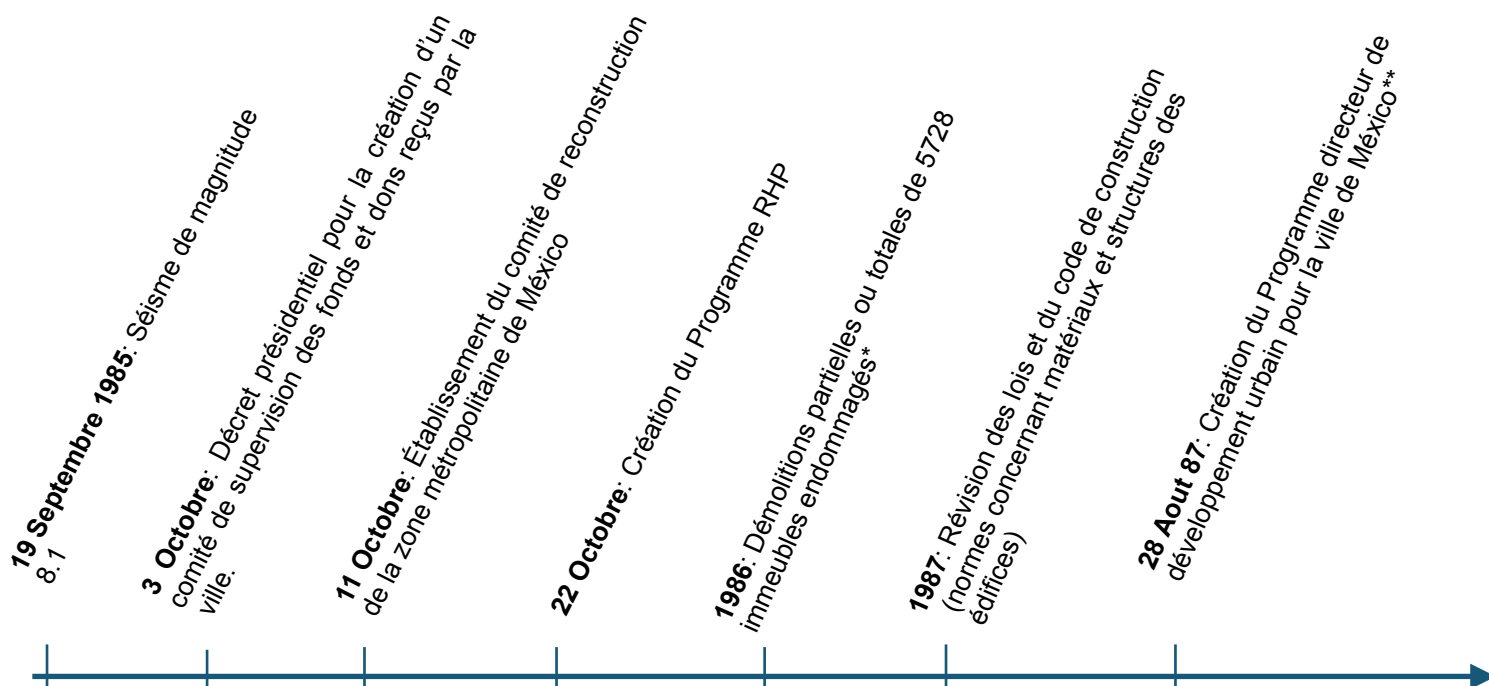
En cas de séisme (de l'urgence à la reconstruction), les attributions de chaque échelle de gouvernement sont réparties de la façon suivante:



Les politiques de reconstruction: principaux instruments présentés

Nous dressons ci-après une liste des principaux acteurs publics, privés et de la société civile qui ont contribué financièrement ou politiquement au processus de reconstruction en 1985 et en 2017. Ce travail nous permet de prendre mesure de quels type d'acteurs peuvent être mobilisés lors de ce processus.

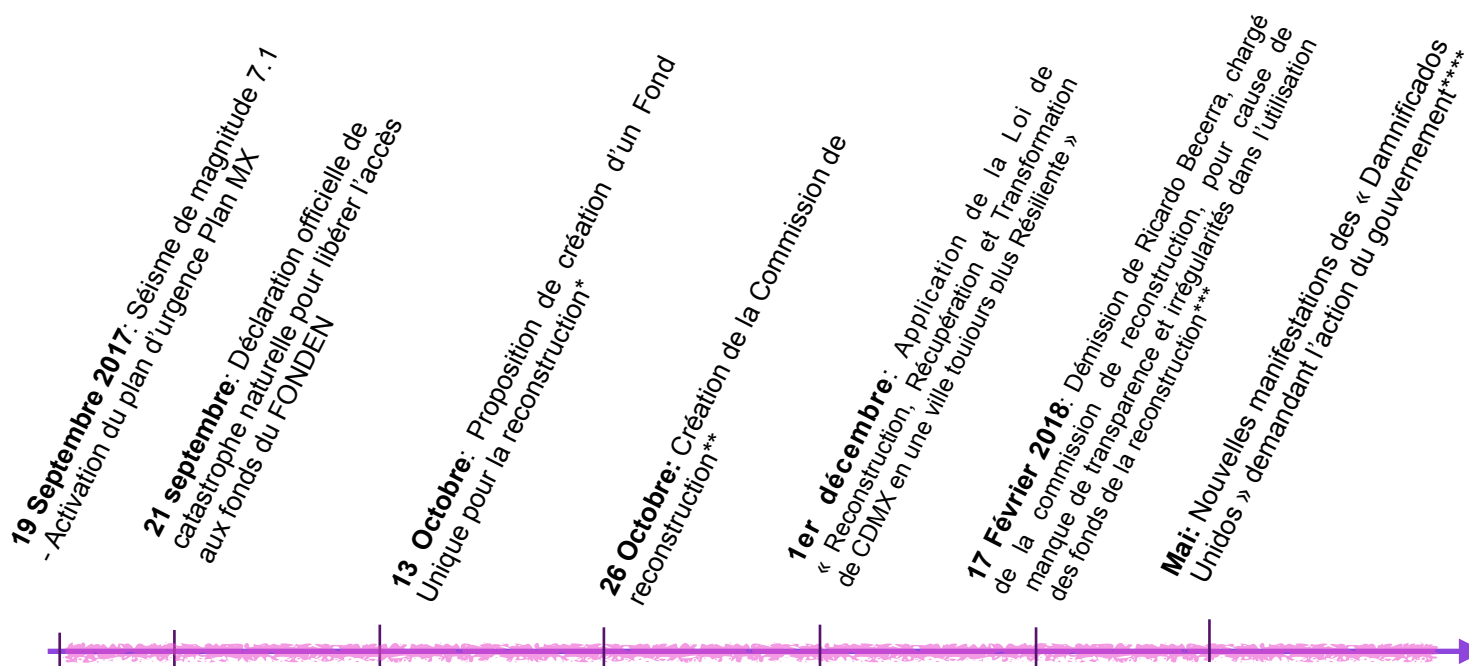
	1985	
INSTRUMENTS	ACTEURS	DESCRIPTIONS
ORGANISATIONS INTERNATIONALES		
Prêts	BID	Cinq prêts (745 M'€), dont un prêt extraordinaire destiné au Programme de Réhabilitation d'Urgence.
Prêts	Banque Mondiale	330 millions d'euros pour le programme RHP
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL		
RHP	Comité pour la reconstruction de la Zone Métropolitaine de Mexico	Projet d'accès à la propriété et rénovation de Logements.
SOCIÉTÉ CIVILE: RHP		
Organisation Populaire: RHP	Tepito	Plan Tepito 197: Programme de substitution de logements populaires en concertation avec les mouvements populaires locaux.
	CUD	Coordinadora Única de Damnificados: Ils ont réuni l'Association des résidents victimes du séisme des quartiers populaires de la capitale



****visant principalement à reconstruire la zone centrale avec un nouveau « zonage » (critères de densité d'utilisation des sols et normes de sécurité).**

2017		
INSTRUMENTS	ACTEURS	ORGANISATIONS
INTERNATIONAL		
Catastrophe Bonds	Banque Mondiale	Produit financier, titre obligataire permettant de se prémunir contre des catastrophes naturelles.
Solidarité Internationale	Pays Étrangers et Organisations Internationales	Aide humanitaire, soutien technique et financier
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL		
Fond extraordinaire de Catastrophes naturelles: FONDEN	Ministère de l'Intérieur	A été créé à la fin des années 1990 pour répondre à l'urgence suite à une catastrophe naturelle et financer la réhabilitation des infrastructures touchées
Fond de Coordination: Fuerza Mexico	Ministère des Finances et du Crédit Public.	Fond commun de coordination des dons privés et publics.
Crédits pour la reconstruction de logements.	Société d'Hypothèque Nationale	Le plan de reconstruction comprend, des crédits de logement, un soutien au loyer et/ ou la fourniture de mobilier de maison d'électroménagers dans cas où les les bénéficiaires auraient eu une perte totale ou partielle de leur biens suite aux catastrophes.
Plan d'urgence: "Plan MX"	Système National de Protection Civile: SINAPROC	Le ministère de l'intérieur et l'armée ont développé un protocole d'urgence pour permettre de: secourir les blessés, libérer les voies de communication et fournir un logement d'urgence aux personnes touchés par la catastrophe.
GOUVERNEMENT LOCAL		
FONADEN	CDMX	Fond d'Attention aux Catastrophes Naturelles à Mexico.

Ley de Reconstrucción	Asamblea CDMX	Loi de reconstruction publiée le 1er décembre 2017.
Programme de reconstruction de la CDMX	Comisión de Reconstrucción	Son objectif principal est de donner une réponse et une solution aux personnes touchées par le séisme, et gérer et rendre transparent aux ressources assignés.
	Fondo Unico	Instrument de canalisation des fonds pour la reconstruction.
Société Civile et Secteur Privé		
Fond Fiduciaire Fuerza Mexico	Secteur privé	Orienté à gérer et administrer les ressources privées.
Arriba México	Organisation civile	Initiative qui liste les lieux touchés par le tremblement de terre, qui propose de récolter des fonds avec la "location" des bâtiments écroulés. En invitant à choisir un bâtiment pour aider.



* = Période électorale aux niveaux fédéral et local (candidatures de septembre à décembre 2017, pré campagnes, puis campagnes de mars à juin, élections le 1er juillet)

** Demande faite par la société civile et notamment l'association Nosotrxs*

*** Création de la Commission de reconstruction (en charge de la supervision de la reconstruction et de la gestion du fond unique). À sa tête, Ricardo Becerra, ancien « secretario » du ministère de développement économique, ainsi que Ricardo Merino, membre de l'association Nosotrxs, Docteur en Sciences Politiques spécialiste des questions de transparence.*

**** Il démissionne pour cause de manque de transparence et irrégularités dans l'utilisation des fonds de la reconstruction par les députés en charge de leur application. Il entraîne dans son départ d'autres membres de la société civile mandatés pour la commission.*

***** Lors de la dernière manifestation en date du 29 mai, les Damnificados Unidos (Groupe apolitique de personnes ayant perdu leur domicile suite au séisme) et notamment ceux du Multifamiliar Tlalpan (ensemble de logements sociaux) vivant encore dans des campements temporaires, dénoncent l'inaction du gouvernement et le manque d'un plan pour la reconstruction de leurs logements huit mois plus tard.*

Le Mexique dispose d'un cadre législatif et institutionnel reconnu au niveau national et international dans le domaine de la protection civile (Prix national de la protection civile, Organisations internationales: ONU). Au cours des 30 dernières années, le SINAPROC a réalisé des améliorations significatives, en particulier dans ses capacités de planification, et prévention de désastres. En effet, depuis sa création en 1986, le nombre annuel moyen de décès causés par des catastrophes naturelles a diminué, ce qui est aussi visible lorsque l'on compare le nombre de morts déplorées en 1985 et en 2017.

Cependant, de nombreux problèmes existent dans la mise en oeuvre efficace des mécanismes de réponse postérieure aux catastrophes naturelles. Actuellement, le processus de reconstruction est fortement ralenti en raison de problèmes politiques, juridiques et institutionnels. Sur la base des succès et échecs de l'administration publique dans le traitement de la reconstruction de la ville, nous développons une liste de questions à prendre en compte dans les différentes phases de conception et de mise en oeuvre d'une politique de reconstruction.

II. RECOMMANDATIONS

Les questions à prendre en compte à chacune des phases de la reconstruction sont résumées en 7 fiches techniques par la suite. Nous nous centrons d'abord des sujets qui doivent être traités avant de commencer le processus de reconstruction - avant la catastrophe et pendant l'urgence. Nous expliquons ensuite les différents chemins pris par les pouvoirs publics à Mexico pour financer la reconstruction et faire parvenir les fonds aux sinistrés. Finalement, nous citons des bonnes pratiques qui sont importante à la continuité de l'action publique, pendant le processus reconstruction, pour assurer le succès de celles-ci. Ces fiches sont organisées ci-après selon la structure suivante:

I. Bases pour la reconstruction et cadre institutionnel

1. L'identification des besoins de la ville et des sinistrés
2. La base institutionnelle

II. Financer le processus de reconstruction

3. Les sources de financement des politiques de reconstruction
4. Les programmes de reconstruction de logement

III. Continuité de la politique de reconstruction

5. La Coordination
6. La Participation Citoyenne
7. La Transparence

I. Bases pour la reconstruction et cadre institutionnel

Avant de commencer à concevoir et mettre en place une politique de reconstruction, les pouvoirs publics doivent pouvoir identifier les besoins de leur population après la catastrophe et avoir des institutions adaptées pour amorcer le processus de reconstruction. La majorité des recommandations portant sur les questions soulevées ici peuvent commencer à être traitées avant même qu'une catastrophe ait lieu. Ceci est souhaitable pour alléger le travail administratif pendant l'urgence qui suit la catastrophe et permet une meilleure réponse des pouvoirs publics.

1. L'IDENTIFICATION DES BESOINS DE LA VILLE ET DES SINISTRÉS

Suite à une catastrophe les pouvoirs publics locaux doivent identifier les dommages et les besoins de populations touchées pour élaborer un plan d'action. Ceci permet une action efficace et de mieux mobiliser les fonds nécessaires à la reconstruction.

Pour mener cette tâche le plus rapidement possible sans sous-estimer les besoins il est important que les pouvoirs publics aient de bonnes données sur le bâti et les populations dans les zones à risque avant la catastrophe, qu'il existe un plan d'action pour mener cette évaluation pendant l'urgence pour ensuite pouvoir élaborer un plan de remise après un sinistre.

1. Production d'information de base dans les zones à risque.

- L'existence de **bases données exactes et actualisées sur le bâti dans les zones à risque et la population qui l'habite** facilite l'action des pouvoirs publics lors de l'évaluation des besoins suite à une catastrophe.
- Il est donc d'abord nécessaire de **disposer d'un atlas des régions exposées aux différents risques** dans la ville.
 - Le Mexique étant un pays fortement exposé à de nombreuses catastrophe naturelles, l'État fédéral met à disposition des autorités compétentes un atlas des risques. Le problème au Mexique vient plutôt du fait que le cadastre officiel ne reflète pas la réalité de la composition des ménages. Par exemple, le tremblement de terre de 1985 mit en évidence la surpopulation des quartiers centraux de la ville: des familles entières vivaient dans des petits appartements qu'ils avaient hérité ou acheté sans jamais avoir régularisé leur propriété au cadastre. Dans ce contexte il est très difficile de répertorier les familles touchées pour ensuite leur venir en aide.
- En effet, tant que ce travail d'évaluation des besoins n'a pas été achevé il est **très difficile pour les pouvoirs publics de mettre en place une stratégie financière et de l'action publique pour reconstruire la ville.**

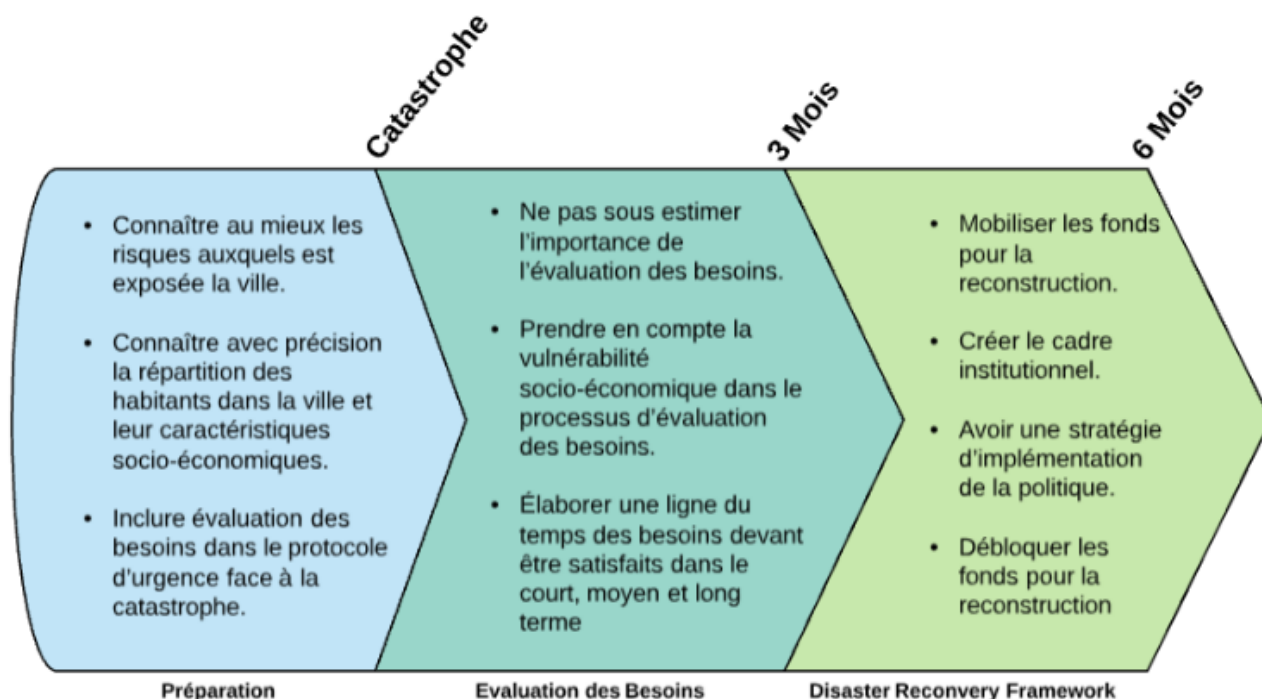
2. Le processus d'évaluation des besoins

- Ces dernières années, les Nation Unies ont mis l'accent sur l'importance de mener des évaluations des besoins après une catastrophe (Post-disaster Needs assessment ou PDNA). Nous reprenons ici les principales étapes et principes à suivre d'après les nations unies pour mener efficacement ce processus.

- Tout d'abord, mener une **évaluation** en suivant le principe de **“one team, one process, one output”** (une équipe, un processus, un résultat) pour des soucis d'efficacité.
- Cette équipe doit **comparer les données de base** dont elle dispose à la réalité du terrain pour dresser un **bilan direct du désastre** (infrastructures touchées, nombre de morts, perturbation de l'accès aux services de bases ainsi que dans le processus de gouvernance) ainsi que son **impact sur le développement économique et humain de la zone**. Ces effets et impacts sont ensuite quantifiés monétairement.
- Pendant tout ce processus, il est important d'**accorder une attention particulière aux groupes les plus vulnérables** parmi les populations touchées par la catastrophe. **Les groupes considérés comme plus vulnérables vivent dans une zone particulièrement exposée et sont plus vulnérables économiquement et/ou socialement** (groupes ethniques discriminés, femmes, mères célibataires...). Une attention particulière doit leur être accordée car **la catastrophe peut accentuer ces vulnérabilités et créer de nouveaux conflits entre groupes** et pour que l'accès aux fonds pour la reconstruction de logements puisse prendre en compte ces différences socio-économiques (fiche 4, Les programmes de reconstruction).

3. Du processus d'évaluation des besoins à la stratégie de reconstruction

- 3 mois après la catastrophe, l'évaluation des besoins devrait être achevée. **Ce processus doit découler dans une hiérarchisation des besoins en fonction de l'urgence avec laquelle ils doivent être traités**. Ainsi, en ayant établi quels besoins doivent être satisfaits dans le court, moyen et long terme, **les pouvoirs publics locaux peuvent commencer à élaborer une stratégie financière et institutionnelle pour la reconstruction** (*Disaster Recovery Framework en anglais*). Par exemple, les pouvoirs publics peuvent décider de **donner au plus vite des logements d'urgence aux sinistrés**, d'évaluer les coûts de travaux en moins de 3 mois et de se donner pour objectif de leur donner accès à un logement permanent sous un an.
- La Banque Mondiale définit cette stratégie comme la *Disaster Recovery Framework*. Dans cette étape, **les pouvoirs publics décident de la conception de la politique de reconstruction et de sa mise en place**. Les décideurs doivent penser à **la vision qu'ils ont de leur politique de reconstruction** (comment ils voudraient que leur ville évolue avec ce processus), **les prérogatives** de chaque institution, et **la mobilisation des ressources nécessaires** et la mise en application de ces politiques.



2. LA BASE INSTITUTIONNELLE

L'apprentissage institutionnel comme source de robustesse dans les politiques de reconstruction.

Dans le cas de la conception de politiques de reconstruction qui doivent fonctionner à moyen et long terme, l'efficacité des mesures est compromise par la courte durée des mandats. D'autre part, la création d'institutions et d'instruments ad hoc pour mener cette tâche a son intérêt mais implique une mobilisation importante de ressources financières et humaines. Cependant, l'adaptation des politiques publiques et des institutions pré-existante comporte aussi des limites pour le processus de reconstruction. Afin de renforcer la robustesse des instruments et des institutions, ces deux approches doivent être adoptées, tout en intégrant des mécanismes d'apprentissage institutionnel qui permettent aux organismes publics d'évoluer avec les besoins de la ville.

Instrument : La loi de reconstruction, de restauration et de transformation de la ville de Mexico en une ville plus résiliente; l'action des institutions, la création de la Commission de Reconstruction et le « fond unique » de reconstruction

Publiée dans le journal officiel de la ville de Mexico le 1er décembre 2017 et signée par le chef du gouvernement de la ville, Miguel Ángel Mancera, la loi pour la reconstruction inclut des dispositions basées sur l'adaptation des institutions existantes pour effectuer les travaux de reconstruction, ainsi que la création ad hoc de nouvelles institutions pour les cas en dehors de ce qui pourrait être considéré comme la compétence légitime d'une institution existante. La loi vise l'incorporation des secrétariats du développement urbain et du logement, du développement rural, du développement social, du développement économique, de l'environnement, de la santé et des finances dans le processus de reconstruction, ainsi que la participation des autres instances politiques et du corps législatif de la ville de Mexico, à travers l'attribution de tâches spécifiques du processus de reconstruction à chacune de ces institutions.

En même temps, afin de garantir la continuité des efforts de reconstruction au-delà des temporalités politiques, la loi pour la reconstruction établit la création de la Commission de Reconstruction. Il convient de noter que cette initiative peut être considérée comme un exemple d'apprentissage institutionnel puisque la naissance de la Commission fait suite à une proposition de Nosotrxs, organisation de la société civile, qui a promu la création d'un fond unique pour la reconstruction (Fiche 7: La transparence). La Commission est créée dans le but d'administrer les différents fonds, tout en se voyant confier le rôle d'identifier les actions nouvelles et ordinaires menées par les organes de l'administration publique qui peuvent être intégrées dans le processus de reconstruction

RECOMMANDATIONS ✓

1. **Limiter la création de nouvelles institutions** dans les domaines où elles sont vraiment pertinentes, afin d'éviter d'accroître les **problèmes de coordination liés à la duplication** des institutions, y compris la dissolution des responsabilités.
2. Dans le même temps, garder toujours à l'esprit la nécessité de **flexibilité dans la conception d'institutions et d'instruments** permettant l'apprentissage institutionnel, en particulier celui des initiatives de la société civile et des secteurs autres que l'administration publique.
3. Après avoir identifié les institutions existantes auxquelles des fonctions extraordinaires de reconstruction peuvent être assignées, **identifier les ressources supplémentaires** que cela impliquerait, afin de garantir que les institutions ne soient pas submergées par les demandes.
4. La flexibilité des institutions créées serait accrue si les **initiatives de la société civile étaient incluses**, et pas seulement celles provenant d'organismes publics.

3. LES SOURCES DE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE RECONSTRUCTION

Concevoir un processus de financement intégral, qui d'une part garantit un suivi de l'utilisation des ressources, tout en envisageant les risques liés à l'augmentation de la vulnérabilité sociale.

La conception d'un processus de financement pour la reconstruction est complexe à plusieurs niveaux. En premier lieu, la tâche de la collecte de fonds est un défi. Lorsque l'on considère le changement institutionnel connu par la ville de Mexico, la création et la gestion des fonds pour la reconstruction deviennent des processus dans lesquels la coordination, non seulement intergouvernementale mais aussi intersectorielle, jouent un rôle très important (Fiche 5: La coordination). D'autre part, la gestion des fonds pour la reconstruction doit se faire avec la plus grande célérité afin de minimiser les dommages et perturbations sociales et économiques causés par la catastrophe. Cette pression de temps est une difficulté supplémentaire de gérer l'aspect financier, car elle réduit la marge de manœuvre des organismes publics et peut conduire à des prises de décisions sous-optimales à moyen et long terme. Puis, en termes d'impact sur la résilience de la gestion des fonds, il est important de garder à l'esprit que le choix de certains instruments peuvent accentuer la vulnérabilité socio-économique des secteurs les moins favorisés de la population. Enfin, la transparence dans la gestion des fonds (Fiche 7: La transparence) est absolument nécessaire pour veiller à ce que le processus de reconstruction ait effectivement lieu.

Il est important de noter que, 8 mois après la catastrophe, il n'y a toujours pas eu de reconstruction d'immeubles dans la ville de Mexico. Les principaux fonds libérés au niveau national ont été versés aux entités fédérées qui doivent les gérer en respectant de nombreuses règles bureaucratiques qui ralentissent, voir paralysent, le processus de reconstruction au niveau local. Pour que la reconstruction soit effective, il est nécessaire que les fonds libérés soient attribués à des projets concrets avec une quantité minimale suffisante pour commencer l'investissement viablement.

Instrument 1: FONDEN (Fond National d'Attention aux Désastres Naturels)

La création du fond fédéral FONDEN en 1996 est le résultat d'une série de catastrophes naturelles qui ont frappé le Mexique dans le contexte de la crise économique dans laquelle le pays a sombré en 1995. Avant la création du FONDEN, seul le Plan DN-III, géré par le ministère de la Défense nationale et qui ne constituait qu'une réponse immédiate à l'urgence, existait au Mexique. En réponse au tremblement de terre de 2017, le FONDEN propose aux victimes deux formules de financement pour la reconstruction, pour des dommages totaux ou partiels aux constructions. Afin d'éviter que les aides de reconstruction du FONDEN nuisent à la culture de la prévention, l'allocation des fonds est prioritaire pour les couches sociales les plus vulnérables touchées par le séisme.

Ce fond est financé grâce à un pourcentage fixe du budget annuel fédéral qui lui est dédié. Depuis 2005 il fonctionne comme un fond de "réassurance" pour les dégâts dans les infrastructures et les logements. Il centralise les risques qu'affrontent les états fédérés et se pose comme intermédiaire en s'assurant lui-même face à ces risques avec l'aide de la Banque Mondiale en émettant des "bons catastrophes" sur les marchés financiers. En 2017, les séismes ont atteint les niveaux qui permettent de remplir les paramètres pour la libération de ces fonds. Ainsi, 121 millions d'euros ont pu être perçus par ce fond pour la reconstruction.

D'un point de vue opérationnel, il revient aux entités locales de faire une déclaration de désastre et de montrer que ses capacités financières et opérationnelles sont insuffisantes pour faire face à la catastrophe. Une fois la demande acceptée, le FONDEN transfère les ressources directement à BANOBRAS (Banque nationale des travaux publics et des services).

La gestion des ressources du FONDEN a été critiquée pour son manque de transparence et son manque de rapidité à répondre aux besoins des citoyens. Les ressources libérées au niveau fédéral sont très difficiles à suivre au niveau de la délégation, en même temps, les exigences et les procédures finissent par décourager les victimes de demander de l'aide et de paralyser le processus de reconstruction. Dans le but d'accélérer le processus de déblocage des fonds, la figure du «Soutien Partiel Immédiat» (APIN) a été créée, qui vise à financer «des actions émergentes de nature prioritaire et urgente» dans des situations critiques. Cependant, la procédure de libération de ces fonds n'est toujours pas aussi efficace.

Instrumento 2: FONADEN (Fond d'Attention aux Desastres Naturels)

Pour remplir ses objectifs de résilience et faire face aux imprévus de ce type, le gouvernement de la ville de Mexico a alors créé le Fonds d'Attention aux Catastrophes Naturelles (FONADEN) en 2015 avec les ressources provenant du FOPREDEN (Fond de Prévention des Désastres Naturels).

Pour garantir la transparence et gérer les fonds provenant de différentes sources, un fond fiduciaire a été créé. Ces ressources correspondent aux excédents budgétaires des exercices précédents. Un mois après le tremblement de terre, la ville de Mexico a annoncé qu'il y avait un fond pour faire face à l'urgence, provenant du FONADEN, qui viendrait compléter les fonds émis par le FONDEN. Le plan de reconstruction de Mexico établit que ces ressources doivent être rendues transparentes grâce à la plateforme de reconstruction de la ville de Mexico.

Concevoir un système de financement complet, dans lequel la ville dispose d'un fond unique (Fiche 7: La transparence) qui peut être géré de manière autonome et où les fonds locaux complètent ceux qui viennent du niveau national.

1. Établir des **normes paramétriques dans la distribution des fonds**, en précisant quels fonds seront versés à chaque palier de gouvernement. L'avantage de définir ces normes à l'avance est d'accélérer le processus de financement, car ces normes peuvent être ajustées une fois l'évaluation des besoins terminée.
2. **Automatiser la libération des fonds** au moment où l'agence en charge corrobore l'instance de la catastrophe pour réduire la charge administrative de la reconstruction et **éliminer les pratiques politiques discrétionnaires** d'attribution de fond.
3. Mettre en place un **fond unique de coordination** pour renforcer la résilience de la ville face aux catastrophes naturelles pour financer des projets de reconstruction à l'initiative tant **d'organismes publics comme de la société civile ou du secteur privé** (Fiche 5: La coordination - instrument "Agence de Résilience").
 - Laisser le gouvernement local réaliser un appel d'offre, lié au fond unique de coordination, pour des projets de reconstruction en favorisant la transparence (Fiche 7: La transparence) et de coordination intersectorielle (Fiche 5 et 6: La coordination et La participation citoyenne) dans le processus.
 - Optimiser la distribution de fonds pour la reconstruction au niveau local en identifiant les projets spécifiques de reconstruction parmi lesquels répartir les budgets de reconstruction obtenus et s'assurer que le capital initial nécessaire pour viabiliser le projet sera disponible pour les porteurs de projet dès le début pour que les travaux puissent effectivement commencer.

II. Financer le processus de reconstruction

4. Les programmes de reconstruction de logement

Attirer les investisseurs privés sans augmenter la vulnérabilité socio-économique des personnes touchées par la catastrophe.

Après avoir mis en place la captation de ressources économiques par instruments de financement de la reconstruction (fiche 3), plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour dessiner les politiques de reconstruction. Dans le cas d'un État fédéral comme le Mexique, les fonds générés sont alloués directement aux Ministères concernés par la reconstruction des infrastructures publiques endommagées qui leur correspondent (par exemple, le Ministère des Transports sera en charge de mener à bien la reconstruction des routes endommagées). Nous traiterons ici la reconstruction des logements, les différentes formes d'actions peuvent être utilisées, et les précautions devant être prises.

Instrument 1: Le Rénovation de l'Habitat Populaire (1985)

Dans le cadre du Programme de Rénovation de l'Habitat Populaire (RHP), le gouvernement fédéral a voté le décret d'expropriation des terrains où s'étaient effondrés les bâtiments suite au séisme de 1985. La plupart des logements concernés étaient auparavant soumis au régime de "gel" des loyers, qui empêchait les propriétaires d'augmenter ces derniers, situation qui se traduisait souvent par un manque d'entretien et la dégradation des bâtiments.

Par la suite, les travaux de reconstruction et rénovation ont été entrepris. Le Programme de Rénovation de l'Habitat Populaire (RHP) a connu une forte politisation par le gouvernement et pression par la société civile et les groupes de "Damnificados" (personnes affectées), demandant à ce que les personnes soient relogées dans leurs quartiers d'origine.

Une date limite pour la reconstruction totale fut fixée à décembre 1986 et des prêts furent accordés pour que les habitants (ceux qui pouvaient prouver leur résidence avant le désastre) financent en partie la reconstruction et deviennent propriétaires de leur logement

(contrairement à leur qualité antérieure de locataires) une fois la dette remboursée.

Le régime de co-propriété qui en a découlé a formalisé les titres de propriété de groupes d'anciens locataires ayant obtenu pour beaucoup de résister à l'expropriation.

Les prototypes conçus pour les logements étaient de 40 mètres carrés par famille et présentaient une structure résistante adaptée à chaque type de sol

Trois types de prêts furent établis, allant de 945 000 pesos mexicains (environ 1 500 €) pour les dommages mineurs et rénovations à 2 900 000 pesos mexicains (environ 4 500 dollars EU) pour les reconstructions totales. Ceux-ci furent financés par un prêt de la Banque mondiale à 18,5% par an, alors que les victimes ne payaient initialement qu'un intérêt de 11%, puis à 17% alors que le taux courant des prêts accordés était de 80%.

Plus tard, il a été publié que l'intérêt qui serait payé pour le prêt d'acquérir les maisons de ce programme, y compris le terrain, serait de 17% par an, à ce moment les banques ont payé un intérêt de 80%.

Instrument 2: Le FONDEN et les Fonds pour (auto-)construction

Le FONDEN (fond national d'attention aux désastres naturels, fiche 3) aide directement les propriétaires privés touchés par des catastrophes naturelles. En tant qu'organisme fédéral il peut réaliser des évaluations techniques sur l'endommagement des bâtiments. Une fois l'évaluation réalisée, le propriétaire peut prétendre à une aide financière équivalente au dommage causé par la catastrophe naturelle. Cette aide est versée directement aux familles qui doivent s'engager à acquérir les matériaux et finir les travaux dans un certain délai. Une partie du budget doit être dépensée en matériaux, le reste est dédié à la main d'oeuvre. Cette institution préfère ne pas exiger des familles qu'elles emploient des professionnels du bâtiment pour achever ces travaux. Ceci a pour avantage de permettre aux foyers de construire selon leurs besoins et permet aussi aux plus démunis de pratiquer l'auto-construction et de garder les fonds dédiés à la main d'oeuvre.

Cependant, les bénéficiaires ne sont pas tenus de respecter les normes parasismiques dans leur travaux. De plus, ceux-ci sont souvent pressés par l'échéance imposée par l'institution publique et ne disposent pas d'accompagnement technique dans leurs travaux. Les logements finissent alors par être reconstruits sans renforcement des structures et non conformément aux normes de sécurité. Le FONDEN plafonne les indemnisations aux particuliers 120 000 pesos par famille (soit moins de 6000€). Il vise donc principalement l'aide des familles les plus démunies en milieu rural ou en logement informel. En zone urbaine un grand nombre de personnes touchées doivent avoir recours à des prêts afin de faire face aux travaux de reconstruction.

Instrument 2017: Flexibilisation du plan d'urbanisme, création de valeur foncière et attraction des capitaux privés.

La loi de reconstruction adoptée par l'assemblée législative en novembre 2017 prévoit une flexibilisation de l'usage des sols pour les terrains sur lesquels des immeubles ont été touchés. Lors de la reconstruction il sera autorisé de reconstruire 35% de plus de mètres carrés habitables par rapport au permis de construire initial ou de donner un usage commercial au rez-de-chaussé. L'objectif est de créer de la valeur foncière qui sera soustraite à la dette des voisins de l'immeuble reconstruit si ceux-ci décident de vendre ces mètres carrés supplémentaires à de nouveaux acquéreurs. Les entreprises de construction sont alors incitées à investir dans ces travaux de reconstruction plus lucratifs. Pourtant, le coût de ces constructions est d'ores et déjà sous-estimé par les entreprises postulant aux appels d'offre.

En effet, les grandes entreprises de construction ne prennent pas en compte les coûts liés à l'inflation, à la supervision et au retard dans les travaux. Par ailleurs, rares sont les entreprises qui ont la capacité de réaliser l'investissement initial pour commencer ces travaux, ce qui peut provoquer la consolidation d'un oligopole dans le secteur conduisant à une augmentation des prix. Il ne serait donc pas surprenant qu'une partie conséquente de la plus-value créée serve à couvrir les surcoûts. Par conséquent, le taux d'endettement des sinistrés ayant recours à cette solution est sous-estimé par la société hypothécaire fédérale en charge de financer ces travaux. Les sinistrés peuvent alors se retrouver à terme dans une situation de surendettement.

RECOMMANDATIONS ✓

1. Pour les programmes avec financements directs

- Mesure coûteuse, notamment dans les **milieux urbains à forte densité de construction**. Plus **adaptée aux quartiers informels ou zones rurales** où les coûts de construction sont moins élevés
- Permet de **dédommager rapidement les personnes défavorisées** ne pouvant pas avoir accès aux prêts.
- Dans le cas de **communautés en vulnérabilité socio-économique**, il est nécessaire d'**instaurer un accompagnement social** afin de diminuer le risque de mauvaise utilisation de l'argent.
 - Par exemple, dans le cas du FONDEN, les indemnisations étaient distribuées aux mères de famille, jugées plus responsables que les hommes.
- **S'assurer de la qualité des constructions: accompagner techniquement** les sinistrés ayant recours à l'auto-construction, **donner suffisamment de temps pour mener la construction et imposer des normes techniques de reconstruction**

2. Pour les émissions de prêts

- Les fonds exceptionnels pour la reconstruction peuvent être utilisés pour **émettre des prêts à taux faibles** pour financer la reconstruction.
- Les crédits doivent se faire dans le souci de **ne pas mettre en jeu l'intégrité et le patrimoine des sinistrés** vulnérables socio-économiquement.

3. Concernant l'attraction de capitaux privés supplémentaires

- La **flexibilisation des droits d'usage du sol** peut **créer de la valeur foncière** et attirer des investisseurs privés.
- **Contrôler le respect des délais et les coûts de constructions pour éviter le surendettement** des sinistrés et la **gentrification** des régions reconstruites.
- **Éviter l'accaparement des contrats** de construction par un nombre réduit d'entreprises.

III. Continuité de l'action publique

Pour achever le processus de reconstruction au plus vite il est central d'assurer la continuité de l'action publique. Il est important qu'en commençant un programme de reconstruction il y ait une certitude que celui-ci sera soutenu par tous les acteurs impliqués, indépendamment de la défiance entre les institutions et des échéances électorales. La continuité institutionnelle assure également la confiance des investisseurs publics et privés. La ville de Mexico fait face à son premier processus de reconstruction depuis la décentralisation de ses fonctions de gouvernance. La question de la continuité de l'action publique est, dans ce contexte, l'un des principaux enjeux de cette reconstruction.

5. LA COORDINATION

Promouvoir la coordination intra-gouvernementale et intersectorielle à travers l'alignement des incitations dans le processus de reconstruction, afin d'éviter le dédoublement dans l'action publique et les lacunes institutionnelles

La difficulté de coordination l'action publique a augmentée suite aux changements institutionnels subis par la ville de Mexico notamment à cause de la complexification de la structure de gouvernance et l'entrée en jeu d'acteurs extérieurs à l'administration publique. Le manque de coordination dans le processus de reconstruction conduit à un état de paralysie institutionnelle, rendant impossible la bonne gestion des ressources ainsi que la mise en œuvre des plans de reconstruction. D'une part, l'incidence des politiques nationales à Mexico est limitée alors que les délégations opèrent de façon autonome, sans coopérer entre elles, pour mettre en place le plan de reconstruction. D'autre part, l'absence de mécanismes qui alignent les incitations dans la coopération public-privé peuvent entraîner une lacune dans la structure de gouvernance qui compromet le succès de la politique résilience à Mexico.

Instrument: l'agence de résilience de Mexico

Dans un effort pour coordonner les actions de la stratégie de la ville sur la résilience, le gouvernement de Mexico a créé l'agence de résilience un jour avant le tremblement de terre du 18 septembre 2017. L'agence fonctionne comme une agence décentralisée du Secrétariat local à l'environnement (SEDEMA) et son objectif principal est de coordonner et de suivre les actions incluses dans la stratégie de résilience de la ville de Mexico, et d'augmenter la capacité d'adaptation de la ville aux catastrophes naturelles et au changement climatique. L'agence émerge comme une évolution de l'initiative des 100 villes résilientes (100 resilient cities), financée et promue par la Fondation Rockefeller, et implique l'institutionnalisation de cette initiative de résilience urbaine privée. L'Agence de la résilience a une légitimité politique remarquable parmi les citoyens dans le contexte mexicain, en tout en opérant transversalement entre les différents Secrétariats. En raison de sa courte durée de vie, l'Agence concentre son travail de coopération sur la tenue d'ateliers pour promouvoir l'apprentissage des questions de résilience parmi les membres de l'administration publique et les citoyens, en cherchant à coproduire les initiatives à mener pour augmenter la résilience dans la ville. La création de l'Agence de la résilience peut être comprise comme un effort de coordination des actions allant dans le sens de l'adaptation aux risques. Cependant, sa participation au processus de reconstruction est très limitée et cette structure ne prévoit pas d'évaluer les impacts de la Loi de reconstruction en termes de résilience

1. Concevoir des **mécanismes de coordination** qui agissent par **l'alignement des incitations et des pénalités**, à la fois parmi les organes de l'administration publique et dans la collaboration entre celui-ci et les secteurs civil et privé.
2. Assurer **l'alignement institutionnel** dans la recherche de la résilience dans le processus de reconstruction
3. Concevoir le **processus de reconstruction de manière transversale**, en comprenant qu'il implique plusieurs domaines d'action publique tels que la conservation du patrimoine culturel, le logement, la vulnérabilité socio-économique et le développement urbain...
4. La **coordination nécessite une légitimité politique**. C'est pourquoi dans les contextes où la confiance entre les parties est limitée, il serait souhaitable de créer un mécanisme qui s'active automatiquement autour d'un problème spécifique et se dissout une fois que l'on considère que le problème a été résolu.
5. Ce mécanisme gagnerait à intégrer les initiatives de la société civile (Fiche 6: "Participation citoyenne") et le secteur privé, permettant ainsi une **coordination horizontale**.
6. Pour ce faire, l'organe qui coordonne lui-même doit avoir une certaine légitimité. **Les universités** sont des acteurs qui sont généralement dans une situation favorable dans cet aspect. Les appels et le mécanisme de coordination doivent être constitués d'institutions, pas de personnes

6. LA PARTICIPATION CITOYENNE

Introduire des modalités de participation citoyenne à toute les étapes de la reconstruction pour répondre de façon plus pertinente aux besoins de personnes concernées.

Suite à une catastrophe naturelle, l'organisation et l'action de la société civile viennent souvent combler un déficit de l'action publique dans la satisfaction de besoins urgents des populations touchées.

Ceci fut particulièrement frappant dans le cas de Mexico. En 1985, le gouvernement, qui n'avait pas de plan d'urgence, tarda trois jours avant de commencer les actions de sauvetage et de déblayage. Face à l'inaction du secteur public, la société civile s'est organisée pour répondre à l'urgence. C'est ainsi que sont apparues les "brigades" de sauveteurs volontaires - communément appelés "*topos*" (taupes en français). Les mexicains sont encore aujourd'hui très reconnaissants envers ces brigades de sauvetage spontanées.

En 2017, suite au séisme, les *topos* ont repris leur fonction avant même l'arrivée sur place des spécialistes de *Protección civil* (Système de Protection Civile), et les volontaires (apportant aide physique et ressources matérielles et alimentaires) se sont organisés en brigades d'aide supervisées en partie par l'université UNAM. Des initiatives digitales ont également vu le jour pour fluidifier et documenter l'action en cours: des plateformes telles que *Verificado19s* transmettaient et vérifiaient les informations sur les dommages des bâtiments et sur l'aide apportée.

Ainsi, au moment de la mise en place de la politique de reconstruction, les personnes touchées étaient déjà organisées politiquement. Plusieurs groupes de "*damnificados*" ont réussi à faire valoir leur vision de ce processus auprès des pouvoirs publics. .

Instrument: La Rénovation de l'Habitat Populaire dans le quartier de Tepito

Tepito est un quartier populaire dans la zone centrale de Mexico où se trouve le plus grand marché informel de la ville. Il fut fortement touché en 1985. Face au risque de gentrification qui pesait sur la zone de par sa situation stratégique, les associations d'habitants se sont opposées au plan présenté par le gouvernement (volonté de régulation des activités informelles et densification des logements). Grâce à l'encadrement technique de l'université UNAM, ils ont élaboré une proposition alternative de reconstruction de leur quartier, acceptée par le programme RHP (Fiche 4: Les instruments de reconstruction de logement)

Ce cas de reconstruction fut un succès: les particularités de Tepito furent prises en compte et le tissu socio-économique local maintenu. Le plan conserva l'organisation de la zone en "vecindades" (cellules de quelques familles partageant des espaces communs résidentiels et de production) et le marché informel dans les rues est encore aujourd'hui la principale source de revenu des habitants. De plus, l'architecture des unités d'habitation pris en compte les possibles agrandissements des maisons liées à l'évolution des noyaux familiaux.

En 2017, ces structures n'ont pas été ébranlées par le tremblement de terre

Inclure la participation citoyenne dans les différentes étapes de la conception et mise en place de la reconstruction permet de créer une vision propre à chaque quartier, s'éloignant d'une politique uniforme à l'échelle de la ville.

Ceci limite les potentiels effets adverses et permet de:

1. Adapter la politique et le nouveau bâti aux besoins locaux

- Davantage de satisfaction des habitants vis-à-vis de leur environnement est une façon de garantir un meilleur entretien du bâti par les personnes qui y vivent, sur le long terme (si les personnes ont participé à la conception de leurs logements et lieux partagés, il est probable qu'elles soient plus investies dans leur développement et entretien).
 - Nous avons pu observer cela dans le cas de Tepito, où les maisons et lieux de vie commune étaient très bien entretenus par les habitants des "vecindades" qui avaient participé plan de quartier.
- L'appropriation des lieux communs par les communautés et la participation conjointe et organisation collective lors du processus de reconstruction permet le maintien du tissu social.
- Le maintien des structures et activités économiques du quartier doit aussi être pris en compte dans le nouveau bâti pour conserver les équilibres, même informels.
 - À Tepito, l'énorme structure du marché informel a été conservée et améliorée au fil des années, employant une grande partie des habitants dans les activités de ventes et services.

2. Assurer la transparence du processus de reconstruction (Fiche 7: La transparence)

- Intégrer les habitants concernés permet de favoriser leur compréhension globale du processus de reconstruction.
- Une demande récurrente de la société civile (exemple de l'association CIUDADanía19S) est celle d'instaurer un mécanisme d'audit citoyen des comptes de la reconstruction pour limiter les détournements de fonds.

3. Favoriser la coordination entre l'action publique, privée et de la société civile (Fiche 5: La coordination)

- Les mécanismes de participation politique de la société civile sont fondamentaux pour renforcer la légitimité du gouvernement local face aux citoyens.



Première photo:
Representation de
la memoire de 1985
sur les murs d'un
ensemble de
logements sociaux
dans le centre ville.

Deuxième photo:
En haut a gauche,
une des vecindades
non reconstruites
après le séisme.
Les autres photos
représentent la
reconstruction par le
RHP en
collaboration avec
l'université et les
habitants.

7. LA TRANSPARENCE

Assurer la transparence de l'information concernant la nature des risques et dégâts ainsi que la gestion des fonds est un aspect fondamental du processus de reconstruction.

Lors d'un tremblement de terre, une grande quantité d'information est générée mais aussi croisée, provenant de différentes sources souvent non conciliées. Ces données sur l'état présent des risques, dégâts et besoins d'aide doivent être rendues publiques et vérifiées, afin d'être utilisées rapidement et ce, par tous les citoyens. Lors du processus de reconstruction, la captation d'importantes ressources économiques et leur utilisation doivent être supervisées et rendues transparentes afin d'éviter tout type de corruption ou possible dérive liée à des conflits d'intérêts concernant les agents de la reconstruction.

Instrument : Le « fond unique » de reconstruction

En Octobre 2017, le chef du gouvernement de Mexico a autorisé la création d'un fond unique de reconstruction, par lequel passeraient toutes les ressources (fonds nationaux, locaux, dons privés et internationaux), afin que celles-ci soient rendues transparentes et leur dépense plus facilement contrôlée par la commission de reconstruction. Ceci fait suite à une proposition de de Nosotrxs, une organisation de la société civile spécialisée dans les questions de transparence de l'action publique. L'association c'était inspirée de la politique de reconstruction du Chili en 2010.

Cet instrument intégra la Commission de reconstruction (Fiche n°2: "La base institutionnelle"), ayant pour fonction d'émettre des rapports trimestriels sur l'état des comptes de la reconstruction afin d'éviter les problèmes de corruption au moment des travaux. Dans les faits, la traçabilité des ressources n'a pas été assurée: les rapports trimestriels n'ont pas été rendus dans les délais, beaucoup de ressources budgétaires supplémentaires demandées par les « delegaciones » (plus petit échelon administratif) n'ont pas été allouées formellement à la reconstruction. Plusieurs associations citoyennes (Ciudadanía19S, Nosotrxs) dénoncent le détournement de fonds de reconstruction vers le financement de campagnes électorales de députés locaux en charge du vote des budgets de la Commission elle même. Les associations font pression sur le gouvernement pour que soit instauré un système d'audit citoyen (intégrant des personnes concernées directement par la reconstruction) des comptes de la Commission.

Pour protester contre les irrégularités dans l'application des procédures et utilisation des fonds ainsi que le manque de prérogatives de la nouvelle institution, son coordinateur, Ricardo Becerra (ancien ministre du développement économique) a finalement démissionné en février 2018. Il a été suivi par d'autres membres de la société civile dans sa démission, entraînant une décrédibilisation de tout le processus de reconstruction.

Le processus de reconstruction doit être transparent à chaque étape :

1. Lors de la réponse immédiate

- L'information relative aux besoins d'aide matérielle et humaine doit circuler rapidement afin que la coordination entre pouvoirs publics et société civile puisse avoir lieu en formulant une réponse rapide et efficace
 - Les ressources technologiques telles que les Systèmes d'Information Géographique et les applications à triangulation peuvent être mises à profit pour relayer l'information: des données sur le bâti et la démographie de chaque quartier doivent être produites en amont et « ouvertes » en accès libre afin d'être utilisées efficacement par les habitants lors de l'urgence.
- L'information concernant les dommages et risques latents suite au séisme (répliques sismiques ou effondrement d'immeubles partiellement endommagés) doit être minutieusement produite (par évaluations techniques du bâti) et rendue publique (Fiche 1).
 - À Mexico, la plateforme en ligne « Plataforma CDMX » cartographie les immeubles évalués par le ministère des travaux publics selon un code de couleur (allant de dommages faibles aux risques élevés d'effondrement).

2. Pendant la mise en place de la politique de reconstruction

- Le processus par lequel passeront les habitants pour la reconstruction de leur logement doit être rendu **aussi transparent que possible**: La marche à suivre doit **présenter plusieurs étapes et comprendre des délais précis**. Un organisme doit également être prévu pour communiquer sur l'avancement des procédures administratives et des travaux.
- Dans un État fédéral et décentralisé, **la coordination entre les différents niveaux de gouvernement** (ex: passage des fonds fédéraux à l'échelle municipale ou « delegacional » **doit être transparente**, pour que les instances en charge et par lesquelles circulent les fonds soient clairement identifiées).

3. Pour la gestion des ressources financières de la reconstruction

- La création d'un **fond unique pour la reconstruction** (voir encadré sur cet instrument) permet la **centralisation de toutes les ressources** allouées aux travaux et une **meilleure supervision des dépenses**, afin d'éviter une **gestion opaque ou frauduleuse de celles-ci** (sachant que la route des fonds d'origine multiple est beaucoup moins facilement traçable et laisse plus de marge à la corruption lors des changements d'échelle administrative, tels que le passage de fonds fédéraux aux caisses locales).
- Les **décisions concernant l'utilisation des fonds de reconstruction ainsi que les comptes doivent être régulièrement rendus publics** et analysés par des membres de la société civile afin de garantir la **légitimité du processus**.
- Ce mécanisme de contrôle public des fonds représente également une **garantie pour les acteurs privés** investissant dans la reconstruction, alors que les risques de corruption sont réduits et que le traçage des sommes investies est possible.

CONCLUSION

Les deux tremblements de terre vécus à Mexico en 1985 et 2017 eurent des conséquences dévastatrices pour la ville faisant des milliers de morts et provoquant la dégradation et la destruction de l'espace urbain. À première vue, en comparant le nombre de victimes mortelles et le nombre d'immeubles effondrés nous pourrions penser que les politiques d'adaptation au risque mises en place depuis 1985 constituent un succès en termes de résilience. Effectivement, le tremblement de terre de 1985 a été point d'inflexion dans la conscientisation et la préparation du pays en entier par rapport aux risques naturels qui menacent Mexico et d'autres régions. La réponse à la tragédie et le processus de reconstruction ont apporté avec lui de bonnes leçons à tous les niveaux de gouvernance, particulièrement en termes de prévention et de protection civile. Les changements dans les codes de construction, l'installation d'alarmes sismiques et la création d'un système de protection civile au niveau national ont sans aucun doute été des aspects qui ont contribué à la réduction des dommages soufferts par la ville en 2017. Ceci dit, en prenant en compte les différences des contextes institutionnels dans les dernières décennies, le fait que le processus de reconstruction ait à peine commencé huit mois après le séisme met en évidence les aspects à tenir en compte pour mettre en place une politique de reconstruction dans un contexte aussi complexe que celui de la ville de Mexico.



Huit mois après le tremblement de terre, les habitants de cet ensemble de logements sociaux (Multifamiliar Tlalpan) n'ont toujours pas obtenu la reconstruction de l'une des barres qui s'est effondrée, ni à financer la démolition de cet immeuble structurellement endommagé (à gauche), qui menace de s'effondrer à tout instant. En attendant, les familles sans logements vivent dans un campement de « damnificados » près des immeubles, et dorment dans des cabanes fournies par la solidarité internationale. Ces personnes, parmi lesquelles de nombreux enfants et personnes âgées, sont d'autant plus vulnérables à la criminalité et vivent dans des conditions insalubres.

Tout au long de ce rapport, nous avons combiné différentes méthodologies de recherche pour essayer d'identifier exactement quels aspects se sont traduits en une capacité accrue de la ville à répondre aux catastrophes naturelles, avec les aspects qui, au contraire, représentent des difficultés à surmonter le défis de la résilience. Le savoir-faire obtenu a contribué à réduire la gravité de la tragédie et a permis de mettre en évidence l'importance de l'apprentissage social et institutionnel en termes de résilience. À moyen et long terme, le cas du Mexique présente la création d'institutions susceptibles d'accroître la résilience de la ville, comme les cas de l'Agence de la résilience ou de l'Institut pour la sécurité des bâtiments. Cependant, on ne peut pas dire que les efforts de reconstruction gravitent autour d'une vision intégrale de long terme de la résilience urbaine, puisque les difficultés à aligner les processus législatifs et la mise en œuvre sont la principale préoccupation des agents impliqués dans le processus de reconstruction. Certains instruments, tels que les prêts accordés pour l'auto-construction ou la redensification comme véhicule de financement, présentent des risques concernant le renforcement des vulnérabilités sociales et urbaines existantes. Ces risques ne sont pas encore évalués avec le niveau de gravité qui serait nécessaire pour garantir un développement urbain résistant aux catastrophes naturelles. Ainsi Mexico dispose à présent d'une base institutionnelle qui pourrait permettre de situer la résilience au centre de sa politique de développement urbain bien que l'on regrette actuellement un manque de vision commune des acteurs impliqués dans cette question.



Photos d'un immeuble fortement endommagé dans le quartier central de Condesa, l'un des plus touchés par le tremblement de terre.



Immeubles fortement endommagés dans le quartier de Condesa. Beaucoup n'ont toujours pas reçu d'évaluation technique professionnelle quant aux risques qu'ils présentent et en font la demande (affiche en bas à gauche).

ANNEXES

Méthodologie

Pendant trois mois, nous avons mené une recherche documentaire, soutenue par des articles académiques et de presse liés à l'évaluation des risques et des besoins ainsi qu'à la reconstruction de la ville après les tremblements de terre de 1985 et 2017. Parallèlement, nous avons étudié la situation du Mexique avant, pendant et après le séisme de 1985.

En complément de notre recherche documentaire, nous avons effectué une recherche de terrain. Pendant dix jours à Mexico, nous avons visité certains sites affectés par les tremblements de terre et rencontré des habitants sinistrés. Nous avons également mené des entretiens semi-structurés, formels et informels avec des représentants des différents secteurs de la société mexicaine impliqués dans la reconstruction de la ville après les séismes de 1985 et 2017.

Enfin, les informations obtenues et l'analyse issue de ce travail ont été présentées dans un format de fiches technique.

BIBLIOGRAPHIE

Albarrán 30 de octubre de 2017, E. (2017). Crean Bono Cupón Cero para damnificados de la CDMX. [en ligne] El Economista. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Crean-Bono-Cupon-Cero-para-damnificados-de-la-CDMX-20171030-0065.html> [Consulté le 7 Mar. 2018].

CEPAL (n.d.). Informe Mexico CEPAL. [en ligne] pp.117-158. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33659/mexicocap3.pdf> [Consulté le 6 Mar. 2018].

CIUDADanía 19s, Horizontal, Verificado19s, Epicentro y Nosotroxs (2018). Informe conjunto sobre acceso a la información y desastres naturales.. CDMX: CIUDADanía 19s, Horizontal, Verificado19s, Epicentro y Nosotroxs.

Ciudad de México (2017). Programas para la Reconstrucción de la CDMX. CDMX: CDMX.

Comisión de Vivienda (2018). A cinco meses del 19s. Cómo salvar el proceso de reconstrucción?. Comisión de Vivienda.

Degg, M. R. 1989. Earthquake hazard assessment after mexico (1985). Disasters 13 (3): 237-46.

Ducci, M. (2012). El Terremoto de México y las Tareas de Reconstrucción. Una Lección para América Latina?. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, [en ligne] (38), pp.35-45. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/969> [Consulté le 6 Jun. 2018].

Dynes, R., Quarantelli, E. and Wenger, D. (1990). Individual and Organizational Response to the 1985 Earthquake in Mexico City, Mexico. University of Delaware.

Epicentro (2018). Síntesis del informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses de los sismos. [en ligne] CDMX: Epicentro. Available at: http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/Informe-de-TyRdc-de-recursos-públicos-y-privados-para-la-reconstrucción_160318.pdf [Consulté le 23 May 2018].

Espinosa-Aranda, J. M., A. Cuéllar, F. H. Rodríguez, B. Frontana, G. Ibarrola, R. Islas, and A. García. 2011. The seismic alert system of mexico (SASMEX): Progress and its current applications. Soil Dynamics and Earthquake Engineering 31 (2): 154-62.

Gob.mx. (2018). Fondo Nacional de Habitaciones Populares | Gobierno | gob.mx. [online] Available at: <https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos> [Consulté le 7 Jun. 2018].

Instituto Belisario Domínguez Senado de la Republica (2017). Aportaciones del sector privado y la sociedad civil de México y donaciones internacionales en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de 2017. CDMX: Senado de la República, Dirección de Finanzas.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Estadísticas sobre las afectaciones de los sismos de septiembre de 2017 en las actividades económicas. [online] Available at: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/afectaciones/afectaciones2017_09.pdf [Consulté le 7 Apr. 2018].

Learning from 27F: A Comparative Assessment of Urban Reconstruction Processes After the Earthquake in Chile. (2015). 1st ed. Santiago de Chile.

México, G. (2017). Realiza Gobierno de CDMX foro para impulsar acuerdos para la reconstrucción. [en ligne] Portal Ciudadano de la CDMX. Available at: <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/realiza-gobierno-de-cdmx-foro-para-impulsar-acuerdos-para-la-reconstruccion> [Consulté le 19 Mar. 2018].

Morán Escamilla, Jorge Damián, Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México. Revista de El Colegio de San Luis [en ligne] 2017, VII (Enero-Junio) : [Consulté le 7 juin 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426249657007>> ISSN 1665-899X

Nosotros (2018). Comunicado: Nosotros pública la asignación de recursos para la reconstrucción en la Ciudad de México. [en ligne] Disponible en: <http://nosotrxs.org/?p=6977> [Accessed 21 May 2018].

OECD (2012). Disaster Risk Assessment and Risk Financing. A G20 / OECD MEthodological Framework. [online] OECD. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf> [Consulté le 28 Feb. 2018].

Office of U.S Foreign Disaster Assistance (1987). Disaster Case Report. Washington D.C: Agency for International Development.

Pan American Health Organization / World Health Organization. Sismo México – Análisis de situación. 25 Septiembre 2017. Washington, D.C.: PAHO/WHO; 2017

Prudencio, Daniel, and Fernando Ramones. 2014. Los efectos del fondo de aportaciones para la infraestructura social sobre la pobreza en México. Región y Sociedad 26 (60).

Quarantelli, E. L. 1993. Organizational response to the Mexico City earthquake of 1985: Characteristics and implications. Natural Hazards 8 (1): 19-38.

Reinoso, Eduardo, Miguel A. Jaimes, and Marco A. Torres. 2016. Evaluation of building code compliance in Mexico City: Mid-rise dwellings. Building Research & Information 44 (2): 202-13.

Secretaria de Desarrollo Económico CDMX (2018). 2° Informe de la Afectación Económica después del Sismo del 19 de Septiembre de 2017. [en ligne] Mexico City: CDMX. Disponible en: <http://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Sismo/REPORTE%20ZONAS%20FINAL%20121017.pdf> [Consulté le 6 May 2018].

Secretaria de Hacienda y Crédito Público y Hacienda (2017). Informe Semanal del Vocero. Mexico City: SHCP, p.<https://www.gob.mx/shcp/prensa/informe-semanal-del-vocero-128051?idiom=es>.

Stone, W., Yokel, F., Celebi, M., Hanks, T. and Leyendecker, E. (1987). Engineering Aspects of the September 19, 1985 Mexico Earthquake. NBS Building Science Series 165. [en ligne] U.S Department of Commerce. Disponible en: <https://www.nist.gov/publications/engineering-aspects-september-19-1985-mexico-earthquake-nbs-bss-165> [Consulté le 6 Mar. 2018].

The International Bank for Reconstruction and Development (2012). FONDEN. Mexico's Natural Disaster Fund - A Review. [en ligne] IBD / WB. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408711468286527149/FONDEN-Mexicos-natural-disaster-fund-a-review> [Consulté le 13 Mar. 2018].

United Nations Development Program (2013). Post-Disaster Needs Assessments Guidelines. Volume A. [en ligne] ONU. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climimate%20Strategies/PDNA%20Volume%20A%20FINAL%2012th%20Review_March%202015.pdf [Consulté le 13 Apr. 2018].

World Bank. (2018). World Bank Bonds to Provide \$360 Million in Catastrophe Protection for Mexico. [en ligne] Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/08/04/bonos-del-banco-mundial-proporcionaran-a-mexico-us360-millones-en-proteccion-ante-catastrofes> [Consulté le 15 Mar. 2018].

World Bank (2015). Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. Sendai Conference Version. [en ligne] World Bank. Disponible en: <https://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/DRF-Guide.pdf> [Consulté le 19 Feb. 2018].