

Sous la loupe du Climatoscope

LA RELOCALISATION EN CONTEXTE D'INONDATION : DÉPLACER LES MURS DÉPLACE-T-IL LES INÉGALITÉS ?

Pascale Chagnon

Candidate doctorale
École supérieure d'aménagement du
territoire et de développement régional
Université Laval

Geneviève Cloutier

Professeure titulaire
École supérieure d'aménagement du
territoire et de développement régional
Université Laval

Sophie L. Van Neste

Professeure agrégée
Institut national de la recherche
scientifique — Urbanisation, Culture,
Société (INRS-UCS)

Un peu partout au Québec, les événements météorologiques extrêmes s'accroissent et mettent en évidence les lacunes des ouvrages de protection contre les inondations. Dans le contexte de crues répétées et de plus en plus importantes, l'option de la relocalisation fait son chemin comme une mesure d'adaptation envisageable et mieux acceptée. Sainte-Marie-de-Beauce, Scott, Sainte-Flavie, Baie-Saint-Paul ou Maria sont autant de municipalités ayant récemment éprouvé le déplacement ou la démolition d'habitations à cause des inondations et autres aléas hydrauliques. Sommes-nous en train d'observer un changement de paradigme dans la gestion du risque d'inondation ? De quoi est-il question, au juste, quand on parle de relocalisation ?

La relocalisation en bref

Un ménage est relocalisé quand sa résidence est physiquement déplacée hors d'une zone de risque ou démolie pour de bon et que le terrain laissé vacant est soumis à des contraintes de construction futures. Une telle réinstallation est de plus en plus considérée parmi les options d'adaptation aux changements climatiques, alors que les événements d'inondation gagnent en fréquence et en intensité. Elle peut se faire de manière préventive, en imminence de risque, ou après un sinistre. En Amérique du Nord et en Europe, la plupart des programmes de relocalisation en contexte d'inondation sont gérés par des instances gouvernementales et font affaire directement avec la population. Dans quelques rares cas, en vue de la construction d'une infrastructure majeure, comme un barrage, ou en cas d'inondation d'une communauté autochtone, une population entière pourrait être déplacée vers un nouveau lieu d'accueil. Au Québec, deux programmes du ministère de la Sécurité publique s'occupent de la relocalisation, soit le Programme général d'aide financière lors de sinistres (PGAF) et le Cadre pour la prévention de sinistres (CPS)¹. Le premier agit en cas d'urgence et s'effectue directement entre le Ministère et les ménages selon un cadre préétabli très strict. Le second offre une enveloppe budgétaire aux municipalités sélectionnées pour la planification de projets visant à limiter le risque futur.

Depuis une dizaine d'années, la relocalisation est plus souvent appliquée en rétablissement ou en prévention d'inondations au Québec. Ailleurs, la mesure fait l'objet d'un nombre croissant de recherches. Dans ce contexte, il apparaît pertinent de s'interroger au sujet des répercussions des programmes de relocalisation sur la population et les milieux, dans une perspective d'équité et de justice climatique. À cette fin, nous avons mené une étude de la portée (*scoping review*) en nous concentrant sur les écrits francophones et anglophones abordant des cas de relocalisation en Amérique du Nord et en Europe et considérant les conséquences de cette mesure pour les populations vulnérabilisées (Chagnon et al., 2025). Au total, 990 textes ont été explorés, dont 85 ont fait l'objet d'une analyse, principalement des articles scientifiques. Quelques entretiens avec des acteurs municipaux et gouvernementaux nourrissent également la réflexion sur le contexte québécois.

1. Pour aller plus loin, les programmes sont accessibles ici : <https://www.quebec.ca/securite-situations-urgence/urgences-sinistres-risques-naturels/obtenir-aide-sinistre/aide-financiere-proprietaires-locataires>

<https://www.quebec.ca/securite-situations-urgence/securite-civile/soutien-municipalites/prevention-sinistres/cadre-prevention-sinistres>

La relocalisation, avantages et inconvénients

Comme les événements météorologiques extrêmes se multiplient, engendrant à chaque occurrence de nouvelles pertes et de nouveaux coûts, le déménagement des populations et des bâtiments exposés est envisagé par les autorités gouvernementales et municipales, comme une manière de limiter les frais et le nombre de victimes. La relocalisation, en plus des coûts financiers, engendre des dépenses et des conséquences psychosociales, nécessite des ressources de planification et entraîne des répercussions sur le tissu urbain (Hamel, 2024). Ces coûts liés à la relocalisation sont appelés à s'estomper, à la différence des frais liés à la récurrence des inondations, qui seront réactivés à chaque sinistre. Cependant, les montants alloués aux personnes résidentes sont parfois insuffisants pour que celles-ci puissent se reloger dans des conditions similaires ou équivalentes. Cela ne manque pas d'exercer une pression financière supplémentaire sur les ménages (McGee, 2021).

Relocaliser plusieurs ménages après un événement climatique nécessite un financement considérable de la part des institutions publiques, ce qui peut rendre la mesure moins attrayante pour les autorités. Pourtant, les coûts liés à la protection contre les catastrophes naturelles peuvent s'avérer plus élevés que ceux de la relocalisation. La comptabilité penche en faveur de la solution de déplacer les populations.

Étant donné que l'exposition aux inondations a des conséquences sur la santé mentale des personnes inondées, particulièrement quand elles reçoivent peu d'aide financière ou morale (Landaverde et Généreux, 2023), une diminution de l'exposition aux événements météorologiques extrêmes limite le stress et l'anxiété que vivent les ménages relocalisés. Toutefois, certaines personnes relocalisées vivent une forme de rupture, qui modifie leur attachement au territoire, c'est-à-dire leur lien émotif au lieu, à l'environnement naturel ou aménagé. Cet attachement au territoire est un facteur structurant de la construction du soi. En ce sens, les relocalisations peuvent influencer la santé mentale des individus et modifier la représentation collective du territoire (Burley et al., 2007). Un peu dans le même sens, car les relocalisations sont principalement gérées ménage par ménage, les liens de communautés sont également touchés. Cette gestion ad hoc a des répercussions particulières pour les populations marginalisées, qui sont plus dépendantes du soutien qu'elles reçoivent de leur cercle social et communautaire.

Implications de justice climatique et d'équité

La mise à plat des conséquences de la relocalisation sur les dimensions économiques et psychosociales invite à se questionner sur la valeur de l'option de la relocalisation à partir d'une lunette d'équité et de justice climatique. Nous examinons ici trois composantes de la justice, soit les dimensions de justice distributive, procédurale et de reconnaissance, qui sont aussi distinguées par Juhola et al. (2022).

Les dimensions qui composent la justice sont souvent interreliées ; un enjeu de justice distributive peut influencer les aspects procéduraux et contribuer à la reconnaissance des expériences et des savoirs différenciés, par exemple. Néanmoins, de manière à bien cibler les possibles biais et sources d'injustice tout autant que les solutions, nous examinons tour à tour chacune des composantes de la justice sociale et climatique.

JUSTICE DISTRIBUTIVE

En Amérique du Nord et en Europe, alors que des calculs coûts-avantages sont souvent effectués pour évaluer différentes options d'adaptation, les relocalisations ont souvent lieu dans les milieux plus vulnérables, où la valeur des actifs est moindre et donc plus acceptable en matière de finances publiques (McGee, 2021). Aussi, comme l'appui financier est calculé en fonction du coût estimé des dommages subis par la résidence, et que

les habitations de moindre valeur sont plus susceptibles d'être gravement endommagées par les inondations, les ménages qui y vivent risquent d'être relogés, tandis que les propriétaires de biens de plus grande valeur bénéficient d'une aide financière pour la rénovation (Kraan et al., 2021). Comme les programmes offrent une compensation totale ou en pourcentage de la valeur de la maison, ils subventionnent, d'une certaine façon, la richesse. Il est à noter que les programmes québécois fixent un plafond aux subventions qu'un propriétaire peut recevoir (385 000 \$ depuis mars 2023), ce qui permet d'atténuer l'ampleur de ce problème.

JUSTICE PROCÉDURALE

Un processus juste permet aux résidents et résidentes de décider librement s'ils souhaitent être relocalisés ou non, et de participer à la démarche et à la prise de décision. En théorie, tous les programmes de relocalisation sont volontaires. En réalité, les restrictions sur les permis de reconstruction et le financement limité offert aux personnes qui choisissent de rester obligent certaines d'entre elles à partir.

Ainsi, les enjeux de justice procédurale et distributive sont interreliés, car le manque d'accès aux moyens de contestation et aux programmes influence les possibilités qui s'offrent aux ménages. Ceci est particulièrement vrai dans les milieux où le capital social, économique et politique inférieur diminue l'aisance des personnes à répondre aux exigences imposées par la bureaucratie (McNamara, 2022).

Dimension de justice	Distributive	Procédurale	De reconnaissance
Définition	La justice distributive est la répartition juste et équitable des ressources, bénéfices ou dommages dans la population en fonction des besoins.	La justice procédurale est l'inclusion de toutes et tous dans les processus décisionnels, particulièrement des voix généralement moins entendues.	La justice de reconnaissance est la prise en compte des sources historiques d'injustices afin d'éviter leur reproduction systémique.
Applications dans le champ des mesures d'adaptation aux changements climatiques	Prendre en compte les inégalités de ressources entre les régions (p. ex., région métropolitaine contre région éloignée) et entre les ménages (p. ex., locataires contre propriétaires) dans la conception des programmes d'adaptation.	Identifier et corriger les inégalités d'accès à l'information et aux processus participatifs (p. ex., personnes qui n'ont pas accès aux outils informatiques ou tout autre obstacle à la participation).	Reconnaître les facteurs structurels qui produisent des vulnérabilités accrues pour certaines populations et limitent leur accès aux leviers d'adaptation, et agir sur ceux-ci (p. ex., discrimination systémique).

Tableau 1. Les dimensions de justice et leur application en adaptation climatique



En outre, lorsque les relocalisations suivent un sinistre, le traitement des demandes soumises aux programmes prend plusieurs années, laissant ainsi les ménages dans une situation de précarité ou même d'insalubrité (Siders, 2019). Ceci limite leurs possibilités : que faire de leur résidence ? Rester ou partir ? Et sous quelles conditions ?

Alors que les programmes visent à dédommager les propriétaires pour la perte de leur bien, ils ne s'attardent que très peu aux choix des locataires. Ainsi, si un propriétaire décide d'obtenir l'aide financière pour démolir son bâtiment, le locataire perd son logement sans avoir de voix. Ce manque de poids procédural est lié au manque de reconnaissance de la situation particulière des locataires ou des différents facteurs socioéconomiques ayant pu mener à leur situation, et a aussi des conséquences distributives.

JUSTICE DE RECONNAISSANCE

En Occident, les programmes de relocalisation sont liés à la personne-propriétaire : ils ne considèrent pas les besoins particuliers de certaines populations ni ne considèrent les systèmes de soutien informels présents dans les communautés. Ainsi, les groupes qui ont le plus besoin de ce tissu social, comme les personnes immigrantes, les communautés autochtones, etc., sont aussi ceux

qui sont les plus touchés par les conséquences des programmes (Marino, 2018). Les relocalisations ont donc davantage pour effet d'accroître la vulnérabilité des membres de ces communautés. Par ailleurs, les démarches hautement bureaucratiques ne s'adaptent que très peu aux individus ne maîtrisant ni la langue ni la lecture, limitant leur accès aux compensations financières. Il devrait donc y avoir plus de reconnaissance de leur situation, pour adapter les programmes et améliorer la justice procédurale.

La justice de reconnaissance est moins souvent abordée que les autres formes dans la littérature sur les programmes de relocalisation. De plus, même dans les articles la considérant, aucun des programmes étudiés ne s'attardait sur cette question, pourtant liée à l'inclusion.

Apprentissages pour le Québec

Les programmes québécois se distinguent des autres programmes nord-américains et européens par leur « plafond de subvention », qui limite les compensations financières versées par le gouvernement, y compris aux ménages disposant de biens de plus haute valeur,

donc économiquement avantagés. Ces programmes sont une aide de dernier recours, qui ne visent pas à faire porter la responsabilité des ménages ayant fait le choix d'habiter en zone à risque à toute la société. Toutefois, les résidences en zone inondable ont parfois une moindre valeur que celles qui ne sont pas à risque. Il arrive donc que les montants alloués aux propriétaires soient insuffisants pour leur permettre de se reloger convenablement sans stress financier. De plus, aucune compensation n'est prévue pour les locataires qui doivent se reloger dans un loyer plus élevé.

Un enjeu pour les municipalités reste celui des terrains laissés vacants par la relocalisation. En plus de perdre des revenus fonciers si les ménages quittent le territoire, les municipalités récupèrent la charge de l'entretien des terrains qui leur sont cédés. Les terrains laissés vacants modifient aussi l'attachement de la population au territoire (Hamel, 2024).

Il ressort des travaux que les programmes post-sinistres, comme le PGAF au Québec, gagnent à prévoir des interactions avec les citoyennes et les citoyens avant même qu'une inondation n'arrive : la planification et la concertation facilitent la mise en place des mesures en cas d'urgence, ainsi que la planification du territoire à long terme. Certains programmes de relocalisation préventive, par exemple dans le cadre de prévention des sinistres (CPS), permettent une réflexion sur les effets de la mesure et la participation citoyenne lors de la démarche, améliorant ainsi les aspects de justice procédurale.

Finalement, alors que la relocalisation et ses conséquences font l'objet d'un intérêt croissant tant de la part de la communauté scientifique que des praticiens, aucune étude analysée dans cette revue de littérature sur la justice en relocalisation en contexte d'inondation ne prenait le Québec comme objet ou contexte. Alors que le Québec sera de plus en plus frappé par des inondations et que les municipalités auront à planifier la relocalisation des milieux de vie, il est urgent de mieux connaître l'application locale de cette forme de mobilité climatique pour favoriser une meilleure adaptation aux changements climatiques. Pour améliorer la résilience climatique autant que la qualité de vie des personnes les plus touchées, il paraît essentiel de prendre en compte les impacts différenciés sur la population, ainsi que les effets des programmes et politiques sur les inégalités.

RÉFÉRENCES

- Burley, D., Jenkins, P., Laska, S., et Davis, T. (2007).** Place Attachment and Environmental Change in Coastal Louisiana. *Organization & Environment*, 20(3), 347-366. <https://doi.org/10.1177/1086026607305739>
- Chagnon, P., Pierre-Paul, A., Cloutier, G., et Demers-Desmarais, M. (2025).** PROTOCOL: The Impact of Relocation Processes on Populations Facing Socio-Territorial Inequities: A Scoping Review. *Campbell Systematic Reviews*, 21: e70072
- Hamel, A. (2024).** Processus de rétablissement et attachement au lieu dans un contexte de cumul d'inondations : Perspective des résident.es d'un quartier socioéconomiquement défavorisé de Gatineau [UQO]. Repéré à https://di.uqo.ca/id/eprint/1695/1/Hamel_Ariane_2024_memoire.pdf
- Juhola, S., Heikkinen, M., Pietilä, T., Groundstroem, F., et Käyhkö, J. (2022).** Connecting climate justice and adaptation planning : An adaptation justice index. *Environmental Science & Policy*, 136, 609-619. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.07.024>
- Kraan, C., Hino, M., Niemann, J., Siders, A., et Mach, K. (2021).** Promoting equity in retreat through voluntary property buyout programs. *JOURNAL OF ENVIRONMENTAL STUDIES AND SCIENCES*, 11(3), 481-492. (WOS:000649211800001). <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00688-z>
- Landavere, E., et Gagnéux, M. (2023).** Conséquences des inondations à long terme sur la santé mentale. *Climatoscope*, (5), 6. <https://climatoscope.ca/consequences-des-inondations-a-long-terme-sur-la-sante-mentale/>
- Marino, E. (2018).** Adaptation privilege and Voluntary Buyouts : Perspectives on ethnocentrism in sea level rise relocation and retreat policies in the US. *Global Environmental Change*, 49, 10-13. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.01.002>
- McGee, K. (2021).** A Place Worth Protecting : Rethinking Cost-Benefit Analysis Under FEMA's Flood-Mitigation Programs. *The University of Chicago Law Review*, 88(8), 1925-1970. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss8/4>
- McNamara, D. (2022).** *Managed Retreat in New York City : An Avenue for Climate Justice?* [Columbia University]. <https://doi.org/10.7916/3fhv-bm27>
- Siders, A. R. (2019).** Social justice implications of US managed retreat buyout programs. *Climatic Change*, 152(2), 239-257. <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2272-5>



© Auteur(s), 2026. Le Climatoscope dispose d'une licence non exclusive de publication et de diffusion. Article publié sous licence CC BY 4.0.