

N° 122

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur les **risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations)** - Rapport,*

Par M. Guillaume ARNELL, rapporteur coordonnateur

MM. Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, rapporteurs.

Tome I : Rapport

(1) Cette délégation est composée de : M. Michel Magras, *président* ; MM. Maurice Antiste, Stéphane Artano, Mme Esther Benbassa, MM. Pierre Frogier, Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Jean-François Longeot, Mme Vivette Lopez et M. Victorin Lurel, *vice-présidents* ; MM. Jacques Genest, Mmes Victoire Jasmin, Viviane Malet et M. Gérard Poadja, *secrétaires* ; M. Guillaume Arnell, Mme Viviane Artigalas, MM. Jean Bizet, Patrick Chaize, Mme Catherine Conconne, MM. Mathieu Darnaud, Michel Dennemont, Mmes Nassimah Dindar, Catherine Dumas, M. Daniel Gremillet, Mme Jocelyne Guidez, M. Abdallah Hassani, Mme Gisèle Jourda, MM. Patrick Kanner, Antoine Karam, Nuihau Laurey, Henri Leroy, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Michel Raison, Jean-François Rapin, Claude Raynal, Gilbert Roger, Jean Sol, Mme Lana Tetuanui, MM. Dominique Théophile et Michel Vaspert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE - ASSURER UN REDÉMARRAGE DE LA VIE DES TERRITOIRES : LA SORTIE DE L'URGENCE, PREMIÈRE ÉTAPE DE LA RECONSTRUCTION.....	19
I. APRÈS LA CRISE, SORTIR DE L'URGENCE.....	19
A. L'ACCOMPAGNEMENT PRIORITAIRE ET LE RELOGEMENT DES POPULATIONS	19
B. UN RÉTABLISSEMENT SOMMAIRE DES RÉSEAUX	21
C. UNE GESTION DES DÉCHETS COMPLEXE	21
1. <i>L'enlèvement urgent, un enjeu de sécurité et de salubrité</i>	<i>21</i>
2. <i>Des infrastructures limitées offrant des possibilités restreintes de traitement rapide</i>	<i>22</i>
D. UN NÉCESSAIRE RETOUR À LA NORMALE RAPIDE DES SERVICES PUBLICS	22
1. <i>Des services public, preuve de la présence de l'État</i>	<i>22</i>
2. <i>Dans le cas d'Irma, l'importance de la rentrée scolaire.....</i>	<i>23</i>
II. ENCLENCHER UN NÉCESSAIRE MAIS COMPLEXE REDÉMARRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	24
A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE MEURTRIE NÉCESSITANT UN SOUTIEN PUBLIC.....	24
1. <i>Des dispositifs économiques de soutien immédiat aux entreprises</i>	<i>24</i>
2. <i>Des mesures fiscales et sociales d'accompagnement des entreprises.....</i>	<i>25</i>
3. <i>Des mesures de relance ciblée pour des secteurs économiques majeurs</i>	<i>26</i>
B. RECONSTRUIRE VITE, UN IMPÉRATIF MORAL ET ÉCONOMIQUE	28
1. <i>Un enjeu social</i>	<i>28</i>
2. <i>Pour accélérer la reconstruction, des dérogations possibles aux règles d'urbanisme.....</i>	<i>28</i>
III. L'ASSURANCE, UN LEVIER DU FINANCEMENT RAPIDE DE LA REPRISE ENCORE INSUFFISANT OUTRE-MER.....	30
A. L'ASSURANCE, UNE COUVERTURE INSUFFISANTE MAIS POURTANT DÉTERMINANTE POUR LA RECONSTRUCTION.....	30
1. <i>Une nécessité pour engager les travaux ou maintenir une activité</i>	<i>30</i>
2. <i>Une couverture assurantielle des territoires ultramarins cependant trop lacunaire et à l'avenir incertain.....</i>	<i>32</i>
3. <i>Le bilan assurantiel d'Irma dans les Îles du Nord</i>	<i>33</i>
B. LE RÉGIME « CATNAT », UN SYSTÈME SOLIDE ET UTILE OUTRE-MER.....	35
1. <i>Les outre-mer, territoires partiellement intégrés au dispositif national</i>	<i>35</i>
2. <i>Une prise en compte au départ restreinte des risques présents outre-mer</i>	<i>38</i>
3. <i>Une forte sinistralité des outre-mer.....</i>	<i>39</i>

C. PALLIER LES LACUNES DE LA COUVERTURE ASSURANTIELLE, L'IMPORTANCE DE DISPOSITIFS PUBLICS COMPLÉMENTAIRES.....	43
1. <i>Le fonds de secours, un levier d'aide aux personnes et aux territoires</i>	43
2. <i>La problématique des calamités agricoles</i>	46
3. <i>En Polynésie, un dispositif de calamité naturelle reposant sur l'intervention et les fonds du pays</i>	49
DEUXIÈME PARTIE - MENER UNE RECONSTRUCTION DURABLE : UN CHANTIER LONG, DÉLICAT ET NÉCESSAIREMENT COLLECTIF	53
I. PILOTER ET FINANCER LA RECONSTRUCTION, UNE MISSION COLLECTIVE	53
A. UN PILOTAGE ASSURÉ EN RÈGLE GÉNÉRALE PAR LES AUTORITÉS LOCALES	53
1. <i>Les collectivités et services territoriaux de l'État, en première ligne</i>	53
2. <i>Dans le cas d'événements majeurs, des nominations ad hoc par le Gouvernement et des fonds spécifiques</i>	53
B. DANS LE CAS D'IRMA, UNE FORME NOUVELLE DE CONVENTIONNEMENT ...	55
1. <i>Les protocoles de Matignon, une démarche descendante</i>	55
2. <i>À Saint-Martin, un sentiment de reprise en main par l'État</i>	58
C. DES ENGAGEMENTS ET FINANCEMENTS AU SUIVI PEU LISIBLE.....	61
1. <i>Des appuis financiers aux collectivités</i>	61
2. <i>Un suivi complexe des engagements</i>	64
II. ORGANISER LA RECONSTRUCTION, UNE MISSION COMPLEXE	73
A. DANS LE CAS D'IRMA, UNE RECONSTRUCTION ENCORE EN COURS	73
1. <i>Pour rappel, un bilan considérable</i>	73
2. <i>État des lieux de la reconstruction</i>	73
B. DES PRIORITÉS IDENTIFIÉES	76
1. <i>Le logement</i>	76
2. <i>Les établissements scolaires</i>	80
3. <i>La longue reconstruction des réseaux</i>	82
4. <i>Le traitement des déchets, un processus long</i>	86
C. UNE COORDINATION DES TRAVAUX À ASSURER.....	87
1. <i>Des travaux à mener sur des territoires aux espaces contraints</i>	87
2. <i>Une demande forte difficile à satisfaire</i>	88
3. <i>Une conduite complexe</i>	90
4. <i>Une reconstruction qui doit bénéficier à l'économie locale</i>	93
III. REBÂTIR DURABLEMENT, UNE NÉCESSITÉ PARFOIS DIFFICILE À GARANTIR	94
A. RECONSTRUIRE À L'IDENTIQUE, UNE SOLUTION À NUANCER	94
B. AMÉLIORER LES MÉTHODES ET LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS POUR GARANTIR LA MEILLEURE RÉSISTANCE DU BÂTI.....	95
1. <i>Apprendre des catastrophes</i>	95
2. <i>Une vigilance nécessaire sur la qualité de la reconstruction</i>	96

IV. CONDUIRE UN ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE ET SOCIAL DANS LA DURÉE : LA DÉLICATE RECONSTRUCTION HUMAINE DANS LE CAS D'IRMA.....	98
A. UNE CATASTROPHE NATURELLE, UN RÉVÉLATEUR DE DIFFICULTÉS SOCIALES	98
1. <i>Des fragilités mises en évidence par différents travaux de recherche</i>	<i>98</i>
2. <i>Des problèmes psychosociaux accrus par un événement traumatisant.....</i>	<i>99</i>
B. UN ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE À RENFORCER SUR LA DURÉE.....	100
1. <i>Un suivi « post-traumatique » complexe</i>	<i>100</i>
2. <i>Une vigilance sanitaire à conserver sur les années à venir.....</i>	<i>103</i>
C. UNE IMPLICATION FORTE DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES	105
1. <i>Un élan de solidarité nationale post-Irma pour une importante intervention humanitaire.....</i>	<i>105</i>
2. <i>... à la présence renforcée sur la durée.....</i>	<i>107</i>
TROISIÈME PARTIE - RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ ET ORGANISER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES, DE NÉCESSAIRES ADAPTATIONS POUR UNE PLUS EFFICACE PRÉPARATION	109
I. ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS DES RISQUES LIÉS AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	109
A. UNE SINISTRALITÉ PLUS FORTE ATTENDUE DES RISQUES CLIMATIQUES.....	109
1. <i>Des territoires plus exposés à l'avenir à des événements plus forts ?</i>	<i>109</i>
2. <i>Face à une sinistralité plus importante, la nécessité de consolider un système performant</i>	<i>113</i>
B. L'ÉROSION DU TRAIT DE CÔTE : UN RISQUE À RETARDEMENT	116
1. <i>Les outre-mer, des littoraux à enjeux.....</i>	<i>116</i>
2. <i>Des actions de suivi : un phénomène sous surveillance.....</i>	<i>117</i>
3. <i>Une vigilance à renforcer</i>	<i>121</i>
II. DES RISQUES « NOUVEAUX » OU D'UNE INTENSITÉ PLUS FORTE	122
A. DES ÉCHOUAGES MASSIFS DIFFICILEMENT GÉRÉS	122
1. <i>Depuis 2014, une intensité exceptionnelle d'un phénomène occasionnel</i>	<i>122</i>
2. <i>Des recherches nouvelles sur les causes, les conséquences et les moyens de lutte.....</i>	<i>126</i>
B. À MAYOTTE, L'ÉMERGENCE D'UN VOLCAN AU LARGE DE L'ARCHIPEL	128
1. <i>Depuis 2018, d'une crise sismique à la découverte d'un volcan.....</i>	<i>128</i>
2. <i>Une nécessaire poursuite des recherches et un plan d'action.....</i>	<i>131</i>
III. ADAPTER LES TERRITOIRES, DE L'AMÉNAGEMENT AUX CONSTRUCTIONS	133
A. DES SCHÉMAS DE PRÉVENTION ET D'AMÉNAGEMENT À MIEUX APPRÉHENDER	133
1. <i>L'aménagement des territoires, une compétence locale par nature.....</i>	<i>133</i>
2. <i>Le PPRN, un outil nécessaire mais perfectible.....</i>	<i>139</i>
3. <i>Des réseaux à profondément repenser et consolider.....</i>	<i>146</i>
B. DES NORMES ET MODES DE CONSTRUCTION À ADAPTER.....	149
1. <i>Construire différemment pour améliorer la résistance.....</i>	<i>149</i>
2. <i>Adapter les normes, une démarche venant des territoires.....</i>	<i>152</i>

C. DES INVESTISSEMENTS COÛTEUX À RÉALISER	157
1. <i>Le fonds Barnier, levier financier à renforcer</i>	157
2. <i>Le « fonds vert » : faire d'une intention une réalité</i>	159
3. <i>Mobiliser le FEI</i>	164
D. VALORISER DES SOLUTIONS NATURELLES DE PROTECTION DES TERRITOIRES : L'EXEMPLE DU PROJET RESCCUE	165
1. <i>Préserver les systèmes de protection côtière</i>	165
2. <i>Le projet RESCCUE</i>	167
IV. RENFORCER LA PRÉPARATION DE LA GESTION ET DE LA RÉPONSE AUX RISQUES.....	169
A. ASSURER LA DIFFUSION D'UNE CULTURE DU RISQUE DANS LA DURÉE	169
1. <i>Consolider la préparation face aux risques</i>	169
2. <i>Renforcer la couverture assurantielle des populations</i>	169
3. <i>Améliorer l'éducation des populations aux risques</i>	172
4. <i>Appuyer la structuration des organisations humanitaires</i>	173
B. ASSURER UN SUIVI POLITIQUE ET TECHNIQUE.....	174
1. <i>Pérenniser la prise en compte des risques dans les politiques publiques outre-mer</i>	174
2. <i>Une supervision nécessairement interministérielle</i>	174
ANNEXES	177
1. <i>Sinistralité outre-mer</i>	177
2. <i>Fonds de secours outre-mer</i>	178
3. <i>Fonds de prévention des risques naturels</i>	181
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	183
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	187
PRÉSENTATION DEVANT LES MAIRES ET LES ÉLUS D'OUTRE-MER	205
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	219
DÉPLACEMENT À SAINT-MARTIN ET À SAINT-BARTHÉLEMY.....	223
CARNET DU DÉPLACEMENT	231
RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DES RAPPORTEURS.....	239
CONTRIBUTIONS REÇUES	239
LIEN VERS LES COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	241

SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

À la suite de l'ouragan Irma qui a dévasté en septembre 2017 les îles du Nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la Délégation sénatoriale aux outre-mer avait décidé d'engager une étude relative aux risques naturels auxquels sont exposés les outre-mer, coordonnée par Guillaume Arnell (RDSE) sénateur de Saint-Martin.

En 2018, un premier rapport sur la prévention et la gestion de crise

Un premier rapport conduit par Mathieu Darnaud (Les Républicains), sénateur de l'Ardèche, et Victoire Jasmin (Socialiste et républicain), sénatrice de la Guadeloupe, a été publié en 2018 (n° 688, 2017-2018).

Celui-ci, consacré à **la prévention des risques naturels et à la gestion des crises** en cas d'aléa, avait abouti à la formulation de 60 recommandations qui s'articulaient autour des quatre axes suivants :

- mettre à niveau les dispositifs territoriaux pour parer aux situations extrêmes ;
- renforcer la capacité d'anticipation et de prévention avec notamment une meilleure acculturation des populations ;
- rendre plus robustes les conditions de la gestion de crise ;
- miser sur la dimension collective et inclusive d'une démarche qui doit favoriser l'efficacité du rôle joué par chaque acteur de proximité.

Un second volet consacré à la reconstruction et à la résilience des territoires

L'année 2019 a été consacrée aux thématiques de reconstruction après une catastrophe naturelle, à l'appui particulièrement du cas des Îles du Nord, et de résilience des territoires, à l'aune notamment des changements climatiques.

Pour mener leurs travaux, les rapporteurs, MM. Abdallah Hassani (La République en Marche), sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin (Les Républicains), sénateur du Pas-de-Calais, ont entendu 145 personnes au cours de 72 heures de réunions et entretiens.

La délégation a ainsi réalisé **une vingtaine d'auditions au Sénat**, de représentants de l'État et des ministères concernés, d'opérateurs publics de la connaissance des risques et de l'aménagement du territoire, de responsables du secteur de l'assurance, d'acteurs de la résilience, comme les responsables du projet RESCCUE ainsi que du président de la Polynésie française et organisé une table ronde relative aux sargasses.

Des consultations écrites des ministères mais aussi des territoires et des opérateurs de réseaux ont permis un éclairage sur la situation dans l'ensemble des outre-mer.

Les rapporteurs ont complété leur instruction par **un déplacement à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy** en avril 2019, afin de faire un point sur la reconstruction des deux îles touchées par l'ouragan Irma.

Au terme de ce travail, les rapporteurs ont formulé une série de 40 préconisations, réunies autour de quatre axes :

- assurer un pilotage et le suivi institutionnel de la reconstruction ;
- apporter un appui à une reconstruction efficace et durable ;
- mieux anticiper l'évolution des risques naturels outre-mer ;
- conduire des politiques de prévention des risques sur le long terme.

I. Conduire une reconstruction durable des territoires sinistrés

Permettre un redémarrage rapide du territoire

Dans **l'immédiat après-crise**, la priorité est d'assurer la **sécurité des populations et l'accès aux soins d'urgence**. Le relogement des populations et le rétablissement, même sommaire, des principaux réseaux - électricité, eau, communication - a également été un point de vigilance.

Doit également s'engager rapidement un **retour à la normale avec une reprise et un maintien de l'activité économique**, soutenus dans le cas des Îles du Nord par des mesures provisoires de soutien à destination des ménages et des entreprises, particulièrement du secteur touristique.

L'assurance, par les indemnisations et avances sur celles-ci, est **un levier important de redémarrage** pour les particuliers comme les professionnels pour enclencher la reconstruction. Cependant, outre-mer, **la couverture assurantielle demeure loin des standards hexagonaux** : moins de 50 % en moyenne contre 96 %. L'intégration au régime « catnat », pour les territoires où le droit commun s'applique, a été vue comme un réel atout.

Le financement des actions de **sortie de crise pour les collectivités comme l'exercice de la solidarité nationale** face à la non-assurance demeure cependant complexe. **Le fonds de solidarité de droit commun comme le fonds de secours outre-mer** doivent être mieux articulés et redéfinis (recommandation n° 1).

Garantir un pilotage efficient et un suivi lisible des efforts de reconstruction

En cas de catastrophe majeure, **la reconstruction nécessite un pilotage institutionnel clair et efficace**. Le niveau interministériel semble indispensable, comme cela a été le cas après le passage des ouragans Hugo (1989) et Irma (2017) dans les Antilles.

Le choix fait dans le cas des Îles du Nord est cependant inédit, avec un délégué interministériel nommé sans être, alors, le représentant de l'État dans le territoire et un protocole conclu entre l'État et la collectivité de Saint-Martin, dont les contours et la mise en œuvre appellent à être nuancés.

Il convient dans de telles situations de **privilégier une gestion unifiée au sein d'une structure identifiée**, voire un établissement public *ad hoc*, aux financements gouvernementaux facilement mobilisables et aisément contrôlables (recommandations n° 2 et 3). Des **appuis** doivent également être facilités pour la conduite de la reconstruction, **en matière d'ingénierie** notamment, par le biais de l'Agence française de développement ou d'autres collectivités volontaires (recommandations n° 8 et 9).

Aussi, dans le cas d'Irma, alors que le suivi de l'intervention des pouvoirs publics apparaît lacunaire, **un suivi budgétaire des dépenses engagées par l'État** devra être poursuivi et approfondi sur les exercices à venir (recommandation n° 4).

Faciliter la reconstruction du territoire touché

Face à une catastrophe d'ampleur, tout doit être fait pour **fluidifier le processus de reconstruction**. Des priorités ont été identifiées, comme les établissements scolaires, les logements - notamment les immeubles relevant du logement social - ainsi que les réseaux.

En matière d'**urbanisme**, les dérogations apportées dans certains cas peuvent permettre d'engager plus rapidement la reconstruction. Cela a été le cas avec les « **déclarations préalables Irma** » à Saint-Martin par exemple.

Ce type de pratiques dérogatoires doit pouvoir s'étendre à d'autres domaines, comme **l'exportation des déchets**, dont le traitement en milieu insulaire est parfois extrêmement contraint (recommandation n° 5). Du point de vue des travaux engagés par l'État ou les collectivités, le cadre des **dérogations possibles au code de la commande publique** doit être précisé afin d'apporter une sécurité juridique aux décideurs et une conformité aux principes des règles des marchés publics (recommandation n° 10).

La reconstruction doit également être facilitée d'un **point de vue économique**. D'une part, il convient de faire bénéficier de la dynamique de reconstruction **les entreprises et la main d'œuvre locales**. D'autre part, la **tension sur le marché des matériaux** doit être évitée et la hausse des prix surveillée et amoindrie par des exonérations ciblées (recommandations n° 6, 7 et 11).

Assurer une reconstruction de qualité

Pour être durable, **la reconstruction doit être de qualité**. Un bilan doit être réalisé à l'issue d'une catastrophe naturelle afin de **constater les forces et faiblesses du bâti** et des pratiques de construction existants : la reconstruction à l'identique n'est ainsi pas nécessairement la solution à privilégier. Aussi, il convient de veiller à **la bonne mise en œuvre des recommandations et consignes** en matière de construction, notamment *via* la rédaction et la diffusion de « **guides de bonnes pratiques** » tenant compte des expériences vécues (recommandations n° 12 et 14). La reconstruction doit enfin être contrôlée. Particulièrement, **les indemnités versées doivent effectivement permettre une reconstruction** dans les règles qui améliore réellement la résistance du bâti (recommandation n° 13).

Veiller à la reconstruction sanitaire et sociale des populations

L'aspect humain de la reconstruction post-catastrophe est trop souvent oublié. **L'accompagnement sanitaire et social doit être une priorité des autorités.** Celui-ci doit se faire dans la durée. Le suivi psychologique et psychiatrique doit ainsi être maintenu face aux fragilités constatées dans les Îles du Nord. Un suivi des pathologies chroniques doit également être réalisé dans les années à venir pour assurer un bilan public des éventuelles conséquences traumatiques sur la population à la suite d'Irma (recommandation n° 15).

Alors qu'une **catastrophe naturelle peut être un révélateur voire un amplificateur de difficultés sociales** préexistantes, comme dans le cas de Saint-Martin, **la place d'acteurs humanitaires est parfois déterminante.** Si leur action est à saluer, **la transparence doit être assurée** afin de garantir la sincérité de l'emploi des dons du public (recommandation n° 16).

Deux ans après Irma, une reconstruction loin d'être achevée.

Le bilan de la reconstruction montre des niveaux d'avancement très différents entre les deux îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Le programme européen Copernicus évaluait ainsi en août 2019, soit deux ans après l'ouragan Irma, **une reconstruction respectivement à 49 % et 87 %.** Le redressement de l'activité touristique a été une priorité des deux îles à la réalisation également inégale.

Saint-Martin, au-delà d'une qualité du bâti préexistant *a priori* moins bonne que Saint-Barthélemy, a pâti notamment d'un **déficit de coordination des travaux et de relations parfois dégradées avec les services de l'État.**

Le **délégué interministériel créé en septembre 2017 a été supprimé** en avril 2019, le comité interministériel à la reconstruction demeurant, lui, actif.

II. Dynamiser la résilience des outre-mer face aux risques naturels

Mieux évaluer l'évolution des risques liés aux changements climatiques

Les études sur les changements climatiques, particulièrement les analyses du GIEC, prévoient notamment des **évolutions du niveau et de la température des océans** mais aussi des événements climatiques. Compte tenu de **la vulnérabilité des territoires d'outre-mer**, ces évolutions auront des conséquences directes sur l'impact final des catastrophes naturelles dans ces régions. À ce titre, il apparaît nécessaire de **maintenir des investissements conséquents en matière de dispositifs de surveillance et d'observation des phénomènes climatiques** (recommandation n° 17).

Ces évolutions ne devraient pas avoir des conséquences identiques dans l'ensemble des territoires mais devraient sensiblement **affecter la sinistralité de certains à horizon 2050.** En matière cyclonique, les premières analyses de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et de Météo France anticipent, sur certains territoires d'outre-mer comme la Guadeloupe, **une augmentation** non nécessairement du nombre de systèmes mais **de l'intensité** de ceux-ci.

Depuis 1990, la CCR indique qu'en termes de catastrophes naturelles, la sinistralité outre-mer représente 13,3 % (3,6 % sans compter Irma) du volume national, contre 1,6 % des cotisations. **L'intégration des outre-mer dans le régime catnat doit être préservée.** Dans le **Pacifique**, où la CCR n'est pas compétente, **une réflexion doit s'engager** sur l'opportunité d'une réponse publique en matière de réassurance (recommandations n° 18 et 19).

L'élévation du niveau des océans impose en outre d'assurer une **vigilance renforcée sur la question de l'évolution du trait de côte.** Celui-ci doit faire l'objet d'une surveillance constante. La question d'une prise en compte nationale de ce risque et des financements des aménagements rendus nécessaires doit pleinement intégrer les territoires d'outre-mer (recommandation n° 20).

Améliorer la connaissance et la gestion de « nouveaux » risques

Les risques naturels à l'évolution soudaine doivent continuer de faire l'objet de **recherches** scientifiques et d'un appui gouvernemental dans leur gestion par les collectivités. Deux exemples sont particulièrement d'actualité et montrent le caractère évolutif des risques et la nécessaire adaptation des politiques de prévention comme de réponses.

Les Antilles connaissent, d'une part, des intensités exceptionnelles d'**échouages d'algues sargasses** sur leurs côtes depuis 2011. **La gestion de la collecte de ces algues par des collectivités** financièrement exsangues demeure difficile et **doit être accompagnée.** **La recherche doit également être soutenue** alors que ces algues présentent des risques sanitaires et que les méthodes de valorisation sont encore balbutiantes (recommandations n° 21 et 22).

Dans l'océan Indien, d'autre part, **l'émergence d'un volcan au large de Mayotte** a fait l'objet de différentes missions de recherche. Expliquant la crise sismique connue depuis mai 2018 dans le territoire, ce phénomène a montré la **nécessité d'investissements scientifiques mais aussi d'une information large** et régulière des élus et de la population (recommandation n° 23).

Agir pour un aménagement des territoires durable et résistant

La résilience des territoires d'outre-mer passe par un **aménagement prenant en compte la prévention des risques naturels** comme une priorité absolue.

Le cadre juridique relatif aux **plans de prévention des risques naturels doit pouvoir être assoupli.** Ceux-ci doivent permettre de mieux prendre en compte les contraintes géographiques des outre-mer et **conjuguer la prévention des risques et le développement économique des territoires,** les PPRN doivent également être mieux **concertés et expliqués,** comme le montre l'exemple récent de Saint-Martin et les réflexions engagées en Polynésie française notamment (recommandation n° 27). Cependant, si le PPRN est annexé aux documents d'urbanisme, il demeure un premier document de prévention dont **le but est la préservation des vies humaines : les rédactions et mises à jour** des PPRN doivent être poursuivies dans l'ensemble des territoires (recommandation n° 26).

La question de l'**habitat insalubre ou des constructions sans droit ni titre** ne doit pas être oubliée des politiques de prévention, particulièrement dans les zones littorales. Le relogement ou la régularisation, selon les cas, doivent être assurés de manière prioritaire. L'opportunité du report de la disparition des agences des 50 pas doit également, dans ce cadre être questionnée (recommandations n° 24 et 25).

Le passage d'Irma sur les Îles du Nord a montré la nécessité d'améliorer la **robustesse des réseaux**. L'aménagement durable des territoires nécessite également une **meilleure résistance des réseaux structurants**. Les territoires doivent, avec les opérateurs, pouvoir établir des **schémas de résilience à horizon 2030** des principaux réseaux et de leurs **capacités à demeurer actifs** même de manière limitée en cas de crise (recommandation n° 28).

L'amélioration de la construction est enfin une clé pour assurer une **meilleure résistance du bâti face aux aléas**. Celle-ci passe par la définition de nouvelles normes de construction prenant **mieux en compte les expériences locales et l'évolution constatée et anticipée** des risques dans les territoires et non au niveau national, mais aussi par la consolidation de **recommandations architecturales ou de méthodes de construction**, diffusées et effectivement mises en œuvre (recommandations n° 29 et 30).

Les **solutions naturelles de protection des territoires face aux risques doivent être valorisées**. Alors que les **systèmes de protection côtière** ont une efficacité démontrée de réduction des impacts des vagues notamment en cas de cyclone ou de forte houle, ceux-ci doivent être préservés. L'exemple du projet RESCCUE dans le Pacifique doit permettre de développer de telles actions dans d'autres territoires (recommandation n° 34).

Amplifier les politiques de préparation et de prévention des risques outre-mer

Les politiques publiques de prévention doivent aujourd'hui pouvoir s'appuyer sur des efforts financiers conséquents, à la hauteur des enjeux actuels et à venir.

Différents **leviers budgétaires et financiers** doivent ainsi mobilisés. Le **fonds Barnier** doit accroître encore son accessibilité aux collectivités ultramarines et son plafonnement doit être revu. Le **fonds exceptionnel d'investissement** doit en outre s'orienter davantage sur la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques. Enfin, si un dispositif dit « équivalent fonds vert » existe depuis 2017 sous une forme de prêts bonifiés et de subventions de maîtrise d'ouvrage, il apparaît nécessaire de mettre en place un réel **fonds vert doté de crédits budgétaires** (recommandations n° 31 à 33).

La résilience repose en outre sur une meilleure résistance des populations face aux risques lorsqu'ils surviennent. À ce titre, l'amélioration de la résistance des territoires nécessite une **meilleure couverture assurantielle** qui doit être encouragée par des campagnes d'information, mais aussi par une **surveillance des tarifs et produits proposés** par les assureurs outre-mer. Alors qu'il est nécessaire d'accroître la pénétration assurantielle outre-mer, la **présence d'acteurs suffisamment nombreux** doit être préservée. Aussi, la mutualisation de la réassurance des risques au niveau national est une nécessité pour assurer la **pérennité du système assurantiel outre-mer** (recommandations n° 35 à 37).

La préparation des populations passe enfin, comme évoqué dans le précédent rapport, par une plus forte **acculturation aux risques dans les territoires d'outre-mer**. Il convient d'encourager les actions d'**éducation aux risques et la formation des élus et des populations**, par le biais d'exercices réguliers notamment (recommandation n° 38). Cette préparation doit s'appuyer sur une **consolidation des organisations humanitaires et de leurs plateformes d'intervention outre-mer**, véritables chevilles ouvrières de la prévention comme de l'action après les catastrophes (recommandation n° 39).

Les politiques de prévention des risques outre-mer nécessitent un engagement interministériel dans la durée. Aussi, il conviendra de **pérenniser la délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer** et d'en assurer ses moyens afin de **garantir l'impulsion d'une politique globale de prévention des risques outre-mer**, l'efficacité de l'action et l'effectivité de la réalisation des engagements de l'État dans le temps (recommandation n° 40).

Mesdames, Messieurs,

Il y a tout juste deux ans, la Délégation sénatoriale aux outre-mer décidait d'inscrire à son programme de travail **une étude sur les risques naturels majeurs dans les territoires ultramarins**, en réponse au profond traumatisme laissé par la violence du passage du cyclone Irma sur les Îles du nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

En retenant un champ d'investigation très large, couvrant à la fois **la totalité des territoires habités et l'ensemble de ces risques**, qu'ils soient liés au climat, aux manifestations telluriques ou à des formes émergentes telles que la prolifération des algues sargasses, la délégation a souhaité se saisir d'une problématique prégnante dans **la vie actuelle des populations ultramarines**.

Pour mener à bien cette vaste étude, elle a été conduite à procéder en deux étapes. Le premier volet de cette étude, publié en juillet 2018, a été centré sur **les questions de prévention** des risques face à un danger imminent et à la gestion consécutive à la survenance d'une catastrophe naturelle.

Outre une exposition majorée aux risques, ce premier rapport a pointé la **particulière vulnérabilité de nos outre-mer**, notamment en raison de leurs caractéristiques géographiques et d'habitat, et appelé à **une mobilisation exceptionnelle face à une situation d'urgence**.

Ses rapporteurs ont formulé une soixantaine de recommandations articulées autour de quatre axes majeurs : mettre à niveau les dispositifs territoriaux d'urgence face à des situations extrêmes, renforcer la capacité de prévention et d'anticipation avec notamment une meilleure acculturation des populations, rendre plus robustes les conditions de la gestion de crise, et miser sur la dimension collective et inclusive d'une démarche qui doit favoriser l'efficacité du rôle joué par chaque acteur de proximité.

Le présent rapport, qui constitue le second volet de cette étude, est axé quant à lui sur les problématiques de **reconstruction, d'accompagnement des populations et d'organisation de la résilience des territoires**. Il porte plus précisément sur la sortie de l'urgence et les moyens de conduire une reconstruction durable mais aussi l'engagement de la préparation de long terme des territoires et des populations face aux risques.

Comme le rappelait Goneri Le Cozannet¹, expert changement climatique, au Bureau de recherches géologiques et minières, le GIEC, dans son rapport de 2018 sur le réchauffement climatique, définit **la résilience** comme « *la capacité d'un système et de ses composantes d'anticiper, d'absorber, de s'ajuster ou de récupérer après un événement dangereux de manière rapide et efficace, y compris via la préservation, la restauration ou une amélioration de ses fonctions et structures essentielles* ». C'est l'enjeu majeur auquel devront faire face les outre-mer.

Pour appréhender la **grande diversité de situation des territoires ultramarins au regard des risques** conjuguée à **des configurations institutionnelles et juridiques à géométrie variable**, la Délégation sénatoriale aux outre-mer, fidèle à elle-même, a poursuivi l'approche pragmatique au plus près du terrain qu'elle privilégie pour ses travaux.

Le travail d'investigation mené par M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur pour les deux volets de l'étude, et par MM. Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, rapporteurs, a ainsi donné lieu à près de **25 heures d'auditions en réunion plénière au Sénat, dont 2 visioconférences**.

Les rapporteurs ont également entendu trois personnes, à **Paris, lors de 2 auditions complémentaires**.

Lors d'un déplacement, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, du 23 au 27 avril 2019, les rapporteurs ont en outre procédé à **27 auditions (14 à Saint-Martin et 13 à Saint-Barthélemy), correspondant à 41 heures de réunions et de constats sur le terrain**, au cours desquelles ils ont recueilli le témoignage de 97 personnes.

Au total, le travail d'investigation sur le présent rapport a donné lieu à 70 heures d'auditions et d'entretiens au cours desquels 145 personnes ont été entendues. Pour rappel, le premier volet avait déjà permis près de 110 heures de réunions et des échanges avec plus de 300 personnes, en particulier dans le cadre d'un déplacement dans les Antilles et de 7 visioconférences.

Deux ans après les événements, le présent rapport fait d'abord le douloureux constat **d'une reconstruction qui est loin d'être achevée**. Selon certaines sources² corroborées par les observations sur place, **celle-ci n'est réalisée qu'à 87 % à Saint-Barthélemy et seulement 49 % à Saint-Martin**.

Sur les **difficultés post-aléa et les enjeux de la conduite de la reconstruction**, les rapporteurs ont entendu de nombreux acteurs qui leur ont permis de recueillir divers retours d'expériences : les représentants des ministères des outre-mer, de l'économie et des finances et de la cohésion des territoires ; le délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; les dirigeants de la Caisse centrale de

¹ Audition du BRGM, le 23 mai 2019.

² Données issues du programme spatial européen Copernicus.

réassurance et une table ronde assurance outre-mer ; les autorités d'accompagnement sanitaire et social et acteurs humanitaires. **Concernant la problématique de la résilience des territoires**, la délégation a pu échanger avec le ministère de la transition écologique et solidaire, le délégué interministériel aux risques majeurs, des opérateurs de l'État comme le Bureau de recherches géologiques et minières et le Cerema, des responsables du projet RESCCUE et le directeur de « Trois Océans » de l'Agence française de développement (AFD). En outre, une table ronde dédiée à la problématique des algues sargasses a été organisée.

Des **consultations écrites** lancées auprès du Gouvernement, des collectivités ou des services de l'État dans les territoires, mais aussi auprès d'opérateurs de réseaux, sont venues compléter le travail d'auditions des rapporteurs.

Au-delà de **la sortie de l'urgence et du redémarrage** de la vie des territoires, les rapporteurs se sont attachés à discerner **les leviers d'une reconstruction durable et les moyens d'organiser la résilience pour les territoires comme pour les populations**. L'exemple des Îles du Nord a montré notamment la nécessité de mettre en place très rapidement un **pilotage** fluide et efficient et de favoriser un redémarrage économique et social des territoires par des mesures de soutien économique d'urgence. Pour **conduire le chantier nécessairement long, délicat et collectif de la reconstruction** mais aussi pour **réaliser les changements indispensables à une adaptation plus efficace à des menaces toujours présentes**, le rapport souligne notamment l'importance d'accroître l'acculturation des populations, d'améliorer la couverture assurantielle outre-mer par des produits adaptés, d'actualiser et de compléter les documents d'urbanisme dans l'ensemble des territoires

Au terme d'une étude qui aura permis de formuler **au total une centaine de propositions**, la Délégation sénatoriale aux outre-mer espère que celles-ci pourront nourrir, utilement et concrètement, la réflexion en cours en vue du futur **projet de loi sur la prévention et la protection contre les risques naturels outre-mer**. Initialement prévu à l'été 2019 par le Président de la République lors de la présentation du Livre bleu le 28 juin 2018, ce texte est désormais annoncé pour avril 2020.

Fruit d'un **travail approfondi et déployé dans la durée**, cette vaste étude de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs a pour ambition de relayer la parole des ultramarins confrontés au long processus post-aléa et d'aider à **bâtir ensemble l'avenir de territoires ultramarins toujours très exposés mais davantage résilients**.

PREMIÈRE PARTIE ASSURER UN REDÉMARRAGE DE LA VIE DES TERRITOIRES : LA SORTIE DE L'URGENCE, PREMIÈRE ÉTAPE DE LA RECONSTRUCTION

Impératif moral, économique et social, le redémarrage du territoire après une catastrophe naturelle est la première étape de la reconstruction.

I. APRÈS LA CRISE, SORTIR DE L'URGENCE

Dans cette phase de reprise immédiate après la catastrophe, **l'accès aux vivres et à l'eau potable, mais aussi l'accès aux soins et la sécurité des populations** demeurent pour les pouvoirs publics des impératifs à garantir.

A. L'ACCOMPAGNEMENT PRIORITAIRE ET LE RELOGEMENT DES POPULATIONS

La première étape de la sortie de la période de l'urgence, une fois le territoire sécurisé, concerne l'accompagnement et notamment le relogement des personnes sinistrées.

Les mesures d'accompagnement d'urgence ont été plurielles et portées par différentes administrations – ministères de l'intérieur, des outre-mer et de la cohésion des territoires, au titre desquelles :

- des réquisitions de nuitées par les services déconcentrés de Guadeloupe ;
- des achats et distributions de vivres ainsi que des bâchages, afin de maintenir les personnes dans leur logement lorsque cela était possible ;
- la **prise en charge et l'accompagnement des relogements de sinistrés**, dans les territoires touchés comme dans l'hexagone, parfois en appui d'associations comme France Horizon.

Le ministère des outre-mer précise¹ que le relogement a concerné les personnes sinistrées en situation d'urgence, par réquisition ou sous tentes, et les Saint-Martinois ayant quitté l'île pour l'hexagone, dont le nombre est estimé autour de 2 000 personnes².

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

² Selon le ministère des outre-mer, 1 952 personnes ont pris contact avec France-Victimes à divers titres, dont 50 % environ pour l'hexagone. 350 rapatriés ont été hébergés par les dispositifs d'accueil mis en place par l'État. Le site de Coye a abrité 14 familles sinistrées.

Dans le cas des ouragans Irma et Maria qui ont touché les Antilles en 2017, le ministère des outre-mer souligne qu'**une aide exceptionnelle a commencé à être distribuée le 24 novembre, sous forme de cartes prépayées - « Cohésia » - à Saint-Martin** et en liquide pour les sinistrés hébergés dans l'hexagone. Cette mesure, qui a duré jusqu'au 15 décembre 2017 a été budgétée à 3 millions d'euros¹. Le Gouvernement indiquait que cette *« carte prépayée de 300 € par adulte et 100 € par enfant - dans la limite de 900 € par famille - a été distribuée sur critères sociaux à quelque 4 200 foyers de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Mise en place jusqu'au 31 janvier, cette carte était utilisable exclusivement dans les commerces installés sur le territoire français afin de relancer l'économie locale. Il s'agit d'une première dans un territoire ultramarin »*.

Des crédits budgétaires de différents ministères ont été sollicités. Le fonds d'urgence pour le logement a également été mobilisé, notamment avec une dotation spécifique de 6 millions d'euros à la collectivité de Saint-Martin en matière de logement social.

Toutes mesures confondues, le montant de ces actions s'élèverait autour de 17 millions d'euros.

Quelle que soit l'ampleur de la catastrophe, les exemples récents montrent que **cette mission d'accompagnement immédiat est le fait d'une collaboration entre l'État, les collectivités et les organisations humanitaires**. La préfecture de Mayotte² a ainsi signalé l'exemple des importantes précipitations ayant causé une coulée de boue meurtrière dans la commune de Koungou en janvier 2018, à la suite desquelles les services de l'État, la municipalité et le conseil départemental avaient ainsi œuvré auprès d'associations pour reloger plus de 150 personnes.

La problématique du relogement peut cependant être encore plus délicate selon la situation sociale des personnes touchées. Ainsi, la préfecture de Mayotte souligne la question sensible des *« habitats précaires et illégaux, dont l'existence peut être liée à la problématique de l'immigration clandestine. Les familles qui vivent dans ces quartiers sont réfractaires à l'aide ponctuelle qui peut leur être apportée. Leurs situations, hors de tout cadre, sont déjà très précaires. L'évacuation ou la perte de leur domicile (aussi insalubre soit-il) les condamnerait à une précarité encore plus grande »*.

¹ Cette dépense a été imputée sur le programme budgétaire 161.

² Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

B. UN RÉTABLISSEMENT SOMMAIRE DES RÉSEAUX

Comme le premier rapport de la délégation¹ le signalait l'an passé, la **résistance des réseaux a été un déterminant crucial de la situation durant et dans l'immédiat après crise. Cela demeure valable dans les temps de sortie de l'urgence et de reprise du territoire.** Comme dans les précédents travaux, les rapporteurs ont constaté le caractère prioritaire de trois réseaux : électricité, eau et télécommunication.

Dans la présentation de son bilan et de sa stratégie post-Irma, EDF, opérateur pour l'électricité à Saint-Martin, distingue six phases, du lendemain de la catastrophe jusqu'au temps long. Trois d'entre elles concernent, de manière simultanée, ce premier temps de la reprise. EDF² précise ainsi qu'une première étape a consisté à **réalimenter les sites prioritaires**, avec notamment l'installation de groupes électrogènes. Celle-ci a été achevée dans les dix jours. Une deuxième étape relative à **l'ensemble des clients** a pu être atteinte dans les cinq semaines, avec une réalimentation provisoire depuis le réseau ou des groupes électrogènes. Une troisième étape, ayant pour objet de **sécuriser** en protégeant du risque d'électrification les lignes aériennes, a été achevée un mois et demi après la catastrophe.

C. UNE GESTION DES DÉCHETS COMPLEXE

1. L'enlèvement urgent, un enjeu de sécurité et de salubrité

Comme l'ont rappelé tant les services de l'État que les gestionnaires d'infrastructures de stockage et traitement des déchets, l'enlèvement des débris et déchets est un enjeu fort des jours suivant une catastrophe.

D'une part, certains déchets, notamment organiques, ou encore des cadavres d'animaux peuvent être facteurs de **risques sanitaires**. La détérioration de ceux-ci pourrait poser des questions de salubrité, en encourageant par exemple la prolifération d'insectes dans des territoires où sont présentes des maladies vectorielles.

Surtout, les services de sécurité civile ont insisté sur le risque que représentent ces **déchets et débris qui sont autant de projectiles potentiels** dans le cas de cyclones successifs par exemple. Ainsi, dans le cas d'Irma, l'arrivée de l'ouragan José sur des territoires déjà lourdement fragilisés et non encore déblayés faisait craindre d'importants dégâts dus à des taules ou autres débris métalliques notamment. C'est ce danger qui avait, aussi,

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

² Contribution d'EDF.

conduit les autorités à ordonner une mesure de confinement face à l'arrivée de l'ouragan José.

Cependant, si l'enlèvement est une tâche urgente, elle n'est pas pour autant aisée : elle **requiert, d'une part, la disponibilité des véhicules nécessaires à leur transport et, d'autre part, l'accessibilité des infrastructures de stockage et traitement**. La centrale de traitement des déchets de Saint-Barthélemy¹ a ainsi présenté aux rapporteurs son plan de **sécurisation des infrastructures en cas d'alerte cyclonique**. Cette procédure a permis, même après le passage du cyclone d'une intensité exceptionnelle qu'a été Irma, une **réouverture presque immédiate des installations et donc un traitement rapide des déchets**. La collectivité a également présenté les modalités d'élimination des déchets végétaux dans les jours suivants, notamment en les brûlant sur des terrains de la collectivité.

2. Des infrastructures limitées offrant des possibilités restreintes de traitement rapide

La configuration des territoires, leur taille souvent contrainte ou leur population peu nombreuse, correspond à des infrastructures disponibles de capacités adaptées aux flux habituels mais, plus rarement, à des situations exceptionnelles.

Dans le cas d'Irma, Saint-Barthélemy comme Saint-Martin ont organisé les ouvertures et accès aux centres de gestion des déchets selon les capacités et le niveau de saturation atteint, afin de maîtriser autant que possible le flux. Les opérateurs chargés de la gestion des déchets dans les deux territoires ont pu, durant le déplacement des rapporteurs, exposer leurs plans de gestion et les possibilités de traitement post-aléa. L'enjeu est d'éviter la saturation des infrastructures, tant dans les capacités de stockage que d'élimination, réutilisation ou évacuation des déchets.

D. UN NÉCESSAIRE RETOUR À LA NORMALE RAPIDE DES SERVICES PUBLICS

1. Des services public, preuve de la présence de l'État

Dans une période post-catastrophe où peuvent devenir prégnants des sentiments de déconnexion vis-à-vis du monde ou d'abandon, la présence des pouvoirs publics est déterminante pour **montrer le redémarrage et la prise en main de celui-ci par les autorités locales, État et collectivités**.

La reprise des services des collectivités et de l'État est, au-delà de **l'aspect symbolique et de l'enjeu psychologique de présence des pouvoirs**

¹ Déplacement de la délégation à Saint-Martin et Saint-Barthélemy du 23 au 27 avril 2019.

publics aux côtés de la population, une nécessité pour pouvoir garantir le retour à la vie quotidienne et la bonne mise en route des démarches post-catastrophe. En effet, la présence des services préfectoraux et des collectivités permet souvent, pour des populations sinistrées ou précaires, un accompagnement. Ils sont, pour beaucoup, une **porte d'entrée pour des informations et une première assistance**.

Pour autant, la reprise des différents services, comme des entreprises de gestion des réseaux ou des déchets, est **conditionnée à la disponibilité des personnels** qui, eux aussi, peuvent être sinistrés et avoir à gérer leurs proches et les dommages subis sur leur habitation.

2. Dans le cas d'Irma, l'importance de la rentrée scolaire

L'ouragan Irma, qui a frappé les Îles du Nord à la fin de l'été 2017, a **entièrement détruit cinq des vingt-et-un établissements scolaires** de Saint-Martin¹, comme le soulignait le préfet Philippe Gustin devant la délégation. Permettre aux élèves de réintégrer les écoles, collèges et lycées était une priorité de l'État et de la collectivité de Saint-Martin. Dès le 26 septembre, trois établissements de Quartier d'Orléans ont pu rouvrir.

Au-delà de l'indisponibilité d'établissements détruits par l'ouragan, la question était également celle de **la présence d'enseignants en nombre suffisant**. Un certain nombre, non originaires de l'île de Saint-Martin, avaient quitté le territoire lors du passage du cyclone. Cela avait renforcé le **sentiment d'abandon du territoire** et de sa population par les personnels de l'État, comme le rappelait le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, Frédéric Mortier, devant la délégation².

La rentrée scolaire a pu se faire après les vacances de la Toussaint, le 6 novembre 2017, en présence du Premier ministre, M. Édouard Philippe. Elle a été perçue comme un moment **symbolique de reprise de la vie quotidienne**. Aussi, la réouverture des établissements permettait, au-delà du « retour à la normale » précaire, de reformer un **environnement social** pour les élèves ayant pour beaucoup leurs logements sinistrés.

La préfecture³ indique qu'**en octobre 2017, 15 établissements scolaires sur 21 ont été progressivement rouverts dans des locaux partiellement réhabilités**. Aussi, 5 établissements scolaires ont été transférés dans les établissements ouverts. Des **rotations matin/après-midi** ont été mises en place. Avec l'avancée des travaux et la réouverture d'établissements, les rotations ont été supprimées. Le collège Soualiga et le

¹ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

² Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

³ Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

collège Robert Weinum ainsi que les écoles maternelles et élémentaires de Sandy Ground ont cependant maintenu la rotation matin/après-midi durant toute l'année scolaire.

II. ENCLENCHER UN NÉCESSAIRE MAIS COMPLEXE REDÉMARRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE MEURTRIE NÉCESSITANT UN SOUTIEN PUBLIC

1. Des dispositifs économiques de soutien immédiat aux entreprises

Face à une catastrophe naturelle majeure, le **maintien du tissu économique** dans les mois qui suivent est difficile à assurer. En effet, les entreprises doivent faire face, d'une part, aux dommages matériels qu'elles ont elles-mêmes subis et, d'autre part, à une baisse importante de leur activité. Si les entreprises liées à la reconstruction – du BTP notamment – ont dans de telles situations une augmentation de leurs commandes, parfois impossibles à satisfaire, d'autres secteurs d'activité peuvent eux être très largement handicapés.

Dans le cas des Îles du Nord, différents dispositifs ont été mis en œuvre dans les mois qui ont suivi.

a) L'activité partielle

L'activité partielle a été un des dispositifs dont les entreprises se sont saisies. La préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin indique que, depuis le passage de l'ouragan Irma, l'activité partielle a bénéficié à 1 637 entreprises et 1 953 salariés, soit un total de 1 966 millions d'heures indemnisées. L'enveloppe allouée aux entreprises s'est élevée à 16,8 millions d'euros¹.

Après un recours important en 2018, ce dispositif a continué d'être mobilisé en 2019, mais dans des proportions très inférieures. Ainsi, si le ministère des outre-mer² précise que le renouvellement des demandes d'activité partielle a bénéficié, entre janvier et juin 2019, à 52 entreprises (50 sur Saint-Martin et 2 sur Saint-Barthélemy) pour plus de 296 salariés³, **seulement 5 % des entreprises ont demandé le renouvellement** par rapport à la même

¹ Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

³ Cela représente respectivement 232 103 heures indemnisées pour un montant prévisionnel de 1,7 million d'euros pour Saint-Martin et 1 800 heures pour 13 932 euros pour Saint-Barthélemy.

période en 2018. Les secteurs les plus demandeurs sont ceux de l'hébergement, de la restauration, et du commerce.

Le ministère explique cependant que la baisse relative est due à la **fermeture d'une partie des entreprises**, menant au licenciement des salariés dont la procédure a été allégée et adaptée à la situation du territoire. Cet allègement a fait suite au vote de la mesure de l'exonération du coût des contrats de sécurisation professionnelle annoncée par le ministère du travail.

b) Aide au redémarrage des entreprises sinistrées

Un dispositif d'**aide exceptionnelle au redémarrage** de l'activité a été mise en place par l'État, sur la base de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle¹.

Ce dispositif concerne les entreprises sinistrées à la suite des intempéries du 5 au 7 septembre 2017 dans les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Il a permis de déployer, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excédait pas un million d'euros et dont l'activité n'avait pas encore repris au 16 septembre 2017, une indemnisation s'étalant de 1 000 à 10 000 euros selon la nature du préjudice subi par l'entreprise et selon que celle-ci avait garanti un maintien dans l'emploi de ses salariés grâce au dispositif d'activité partielle et attesté d'être à jour de ses cotisations fiscales et sociales.

2. Des mesures fiscales et sociales d'accompagnement des entreprises

a) Un guichet unique

Un **guichet unique social et fiscal des entreprises** (GUE) a été mis en place. Dispositif porté par la caisse générale de sécurité sociale, celui-ci permet aux employeurs et travailleurs indépendants en difficulté la possibilité de bénéficier d'une suspension des poursuites et d'un moratoire. La demande du cotisant ou contribuable est adressée au **guichet** de Saint-Martin, **chargé de l'interface avec les autres partenaires**, ces derniers adressant les éléments de réponse au guichet qui centralise et prend en charge la réponse à adresser au cotisant. Le guichet unique des entreprises compte à ce jour 209 entreprises inscrites dans le cadre d'un moratoire.

b) Un dispositif d'exonérations sociales patronales

Les Îles du Nord ne sont pas concernées par la réforme apportée au dispositif d'exonération de charges patronales spécifiques aux outre-mer par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Le dispositif actuel des exonérations issues de la loi pour le développement en outre-mer (exonération de cotisations dite LODEOM) a donc été maintenu, les

¹ Circulaire du 31 octobre 2017.

entreprises n'étant pas éligibles au crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Une modification à la marge a été faite avec deux barèmes possibles pour tenir compte de la baisse du taux de cotisations sociales maladie de 6 points, conformément à l'article 8 de la loi de finances pour la sécurité sociale pour 2019, complété par le décret n° 2019-199 du 15 mars 2019 et l'instruction ministérielle du 22 mai 2019. Le texte est rétroactif au 1^{er} janvier et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a prévu un accompagnement des entreprises.

c) Un abandon de créances

La loi a également permis un **abandon de créances relatif aux cotisations et contributions sociales pour des employeurs du régime général et du régime agricole**. L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit ainsi que, pour les employeurs du régime général et du régime agricole et les travailleurs indépendants et exploitants agricoles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin **qui justifient d'une baisse de leur chiffre d'affaires majeure et durable, imputable directement** aux événements climatiques exceptionnels survenus entre le 5 septembre et le 7 septembre 2017, au titre de leur activité réalisée sur ces deux territoires, la possibilité de conclure un plan d'apurement qui peut comporter un abandon de cotisations à certaines conditions. L'arrêté prévu pour la mise en œuvre de cette mesure a été publié le 26 avril 2019.

3. Des mesures de relance ciblée pour des secteurs économiques majeurs

La relance économique post-catastrophe naturelle s'appuie également sur **le soutien à des secteurs clés de l'économie locale**. Dans les territoires ultramarins, le secteur du tourisme est un pilier économique. Après le passage de l'ouragan Irma, les entreprises liées au tourisme ont pu faire l'objet de soutiens spécifiques.

État du tourisme post-Irma À Saint-Martin

Aujourd'hui, selon le président de l'association des hôteliers de l'île de Saint-Martin, « *plus ou moins 40 ou 50 % de la reconstruction* » serait effective dans le domaine du tourisme. L'office de tourisme et les hôteliers estiment ainsi que pour la haute saison, 43,5 % du parc sera opérationnel. Le taux de remplissage prévisionnel pour la prochaine saison touristique est toutefois de 25 %, contre 60 % en période normale.

La situation de reconstruction générale des établissements est en cours. Le groupement des hôteliers prévoit une offre partiellement opérationnelle en 2020 et totale en 2022. L'appel à projets lancé par la préfecture sur les fonds FEDER pour la reconstruction (6 millions d'euros) a reçu 19 dossiers.

Données capacitaires au 15 janvier 2019 selon l'association
des Hôteliers de Saint-Martin

Total de chambres disponibles en décembre 2018 : 534

Total de villas et meublés disponibles en décembre 2018 : environ 300 unités d'hébergement

Total de chambres disponibles en 2019 : 534 + 474 = 1 008

dont 474 chambres prévisionnelles supplémentaires 2019

À Saint-Barthélemy

À Saint-Barthélemy, la collectivité estime que la capacité d'accueil était de 25 % en décembre 2017. En 2019, celle-ci serait revenue à 100 % sur les villas et 70 % pour les hôtels.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs et déplacement de la délégation du 23 au 27 avril 2019

a) Une aide dédiée aux TPE

Une **aide au redémarrage des très petites entreprises (TPE)** de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dont l'activité principale s'exerce dans le secteur du tourisme et dont le chiffre d'affaires « ne dépasse pas 500 000 euros » a été mise en place par l'État, comme le souligne le ministère des outre-mer. Ces TPE doivent présenter un projet de reprise d'activité ayant nécessité des investissements spécifiques. Le montant de l'aide est fixé à 1 000 euros sous réserve que l'entreprise justifie d'une dépense éligible d'un montant au moins équivalent.

La deuxième édition de ce dispositif d'aide est close depuis le 15 mars 2019. Le montant de l'aide disponible s'élevait au total à 200 000 euros pour un maximum de 200 entreprises bénéficiaires. Le ministère indique que seuls 6 dossiers ont été reçus.

b) Une redéfinition de la stratégie touristique

Une **mission d'assistance** a également été déployée pour un montant de 100 000 euros au profit de la collectivité, afin d'établir la stratégie marketing de relance de Saint-Martin 2020-2022. Cette action, portée par Atout France vise à analyser l'attractivité de la destination Saint-Martin par rapport aux destinations concurrentes, à préparer la création de la marque touristique de Saint-Martin et, enfin, à élaborer un plan d'actions opérationnel et chiffré par marché émetteur (France, États-Unis, Canada et Brésil).

c) Des appels à projets sur fonds européens

La préfecture rappelle également que, dans le cadre de la mobilisation du fonds de solidarité de l'Union européenne, deux appels à projet ont été lancés en 2018 et 2019 pour aider le secteur hôtelier à reconstruire ses bâtiments et réaliser une montée en gamme. Cela représente un total alloué de 7 millions d'euros dans le cadre du programme européen 2014-2020 dédié à Saint-Martin.

B. RECONSTRUIRE VITE, UN IMPÉRATIF MORAL ET ÉCONOMIQUE

1. Un enjeu social

Au sein d'un territoire endommagé et pour une population sinistré, la reconstruction est également synonyme de nouvelle étape pour oublier un événement éventuellement traumatisant. Au-delà d'effacer les stigmates de la catastrophe, la réparation, reconstruction ou réouverture de certains lieux permet également de **rendre plus sensible la reprise de la vie « normale » auprès des populations.**

Dans ce contexte, les rapporteurs ont pu constater dans les Îles du Nord l'importance d'aller vite pour certains habitants, pour **donner dans les plus brefs délais une image restaurée de leur territoire** ou, plus simplement, **oublier cet événement** marquant. Démarrer vite la reconstruction, c'est montrer que le territoire, comme la population, se relève.

Certains lieux ont également une **importance symbolique**. Ainsi, comme le soulignait Frédéric Mortier¹, les lieux de cultes et les cimetières ont par exemple fait l'objet de réparations et réouvertures rapides.

2. Pour accélérer la reconstruction, des dérogations possibles aux règles d'urbanisme

Afin de permettre d'enclencher rapidement la reconstruction et la réparation d'un certain nombre de bâtiments détruits, des mesures dérogatoires aux règles d'urbanisme peuvent être prises.

¹ Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

Dans le cas d'Irma, la collectivité de Saint-Martin a décidé d'**autoriser certains travaux sous des conditions dérogatoires** au droit applicable dans la collectivité. Comme l'indique le ministère chargé du logement¹, des règles d'urbanisme provisoires ont été présentées le 17 janvier 2018. Si la collectivité de Saint-Martin² détient seule la compétence en matière d'urbanisme et de construction, l'État a soutenu cette démarche.

La procédure transitoire, qui a été ouverte jusqu'au 31 mars 2019, soit plus de 18 mois après le cyclone, distinguait différents cas et en conséquence différents niveaux de nécessité ou non d'une autorisation. Comme le montre le schéma ci-après, différents critères conditionnaient la procédure ou les facilités applicables :

- la nature du bâtiment, distinguant habitation individuelle et collective des bâtiments recevant ou ouverts au public (notamment hôtels et activités économiques) ;
- la nature des travaux, séparant réparation simple et reconstruction à l'identique ;
- la localisation du bâtiment dans une zone à risque ou non ;
- la conformité initiale aux règles d'urbanisme.

Comme le souligne le ministère du logement, *« elles poursuivent le double objectif d'avancer partout là où c'est possible, et de contrôler autant que faire se peut la sécurisation et les reconstructions en zone de risque en tenant compte du contexte local. Il ne s'agit pas de nouvelles règles à proprement parler ni de nouveaux documents d'urbanisme, mais de procédures facilitatrices pour gérer la reconstruction à court terme »*.

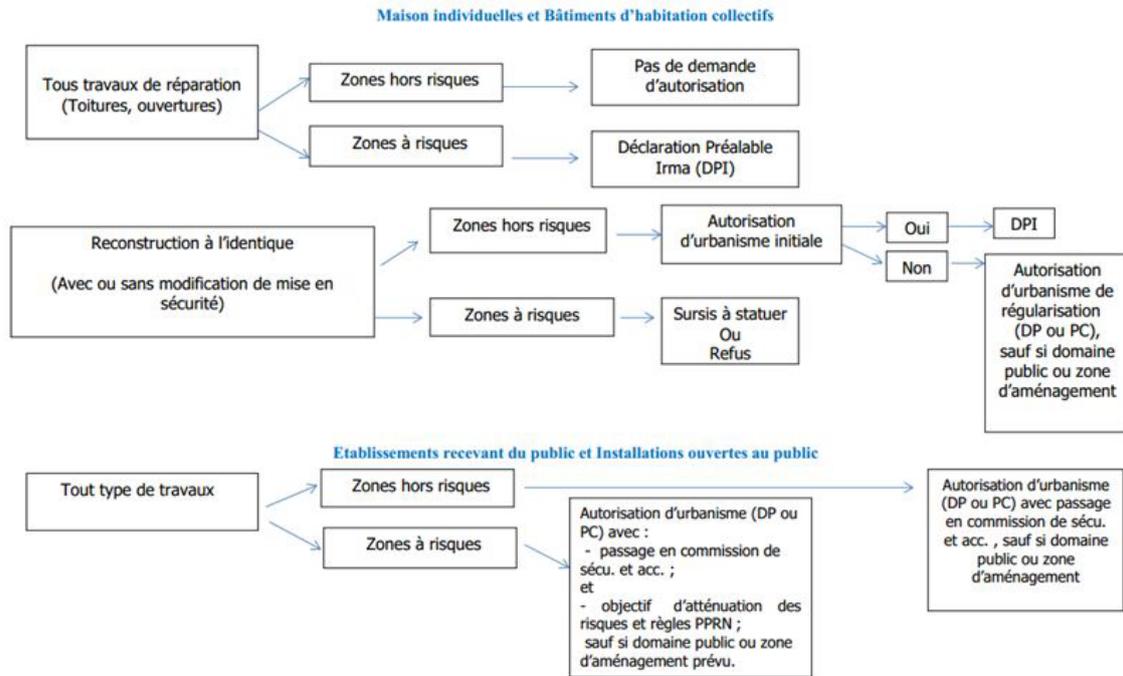
Selon les cas, certains travaux pouvaient ainsi être réalisés sans autorisation, sur formulation simple d'une « demande préalable Irma » ou sous réserve de régularisation des autorisations d'urbanisme lorsque celles-ci étaient possibles.

Pour les reconstructions dans les habitations individuelles ou collectives ou les réparations ou reconstructions de bâtiments ouverts au public, la localisation dans une zone à risque conduisait à des conditions plus strictes. Dans le premier cas, la reconstruction demandée était soumise à un sursis à statuer de deux ans ou un refus. Dans le second, des autorisations d'urbanisme étaient nécessaires, avec contraintes particulières de prise en compte des risques comme des aménagements en rez-de-chaussée par exemple.

¹ Réponses du ministère du logement au questionnaire des rapporteurs.

² Au titre du 1^o du II de l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales, la collectivité est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement.

Tableau récapitulatif du champ d'application des autorisations d'urbanisme post-Irma



Source : Réponses du ministère du logement au questionnaire des rapporteurs

La collectivité de Saint-Barthélemy a, elle aussi, mobilisé ses services chargés de l'urbanisme afin de faciliter au mieux les reconstructions rapides.

III. L'ASSURANCE, UN LEVIER DU FINANCEMENT RAPIDE DE LA REPRISE ENCORE INSUFFISANT OUTRE-MER

A. L'ASSURANCE, UNE COUVERTURE INSUFFISANTE MAIS POURTANT DÉTERMINANTE POUR LA RECONSTRUCTION

1. Une nécessité pour engager les travaux ou maintenir une activité

a) L'assurance, une première étape pour engager la reconstruction

Que ce soit pour des réparations ou des reconstructions plus larges, d'habitations individuelles ou d'activités économiques, les indemnités d'assurance sont souvent nécessaires afin de réaliser les travaux. Qu'elles couvrent ou non l'intégralité des réparations et reconstructions, **les indemnités et leurs avances permettent de les enclencher rapidement et de sortir au plus vite de la crise.**

Pour ce qui est des entreprises, l'assurance couvrant les **pertes d'exploitation** permet aussi de maintenir, durant la reconstruction au moins partielle, la situation des salariés et de préparer la reprise sans placer l'entreprise dans une situation financière extrêmement délicate.

b) Dans des conditions parfois précaires, un nécessaire déploiement rapide des assureurs outre-mer post-catastrophe

Afin de permettre l'indemnisation rapide des assurés, la constatation et l'évaluation des dommages est un préalable. Or, dans des territoires insulaires et sinistrés, l'accessibilité n'est pas garantie et le processus peut être retardé.

Comme le rappelait Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe¹, au sujet du cas d'Irma, « *les assureurs ont eu du mal à accéder aux territoires très impactés dans lesquels ils ne pouvaient ni venir, ni s'installer. En métropole, une journée suffit pour que les experts aboutissent dans leurs travaux. Cela a pris ici trois semaines. Je rappelle qu'Irma a été la deuxième plus grosse catastrophe naturelle de ces trente dernières années. Le démarrage lent des procédures assurantielles a été dû notamment aux difficultés à faire venir les assureurs ; Generali a ainsi dû faire venir un catamaran* ».

Cependant, au-delà même de la capacité à se déplacer sur place pour constater les dégâts, le préfet soulignait la complexité de la démarche dans son ensemble : « *l'ensemble de la chaîne a été compliqué. Nombre de documents nécessaires ont été détruits et le patriotisme économique a complexifié les démarches. Les entreprises de Saint-Martin n'étaient pas en situation de répondre aux demandes et les devis ont été largement négligés* ».

Gorette Plana, directrice outre-mer d'Allianz² indiquait que le groupe avait par exemple « *missionné 6 700 expertises et a mobilisé près de 100 personnes. Ces chiffres montrent l'ampleur de l'événement et le défi logistique que nous avons dû relever. Depuis le 6 septembre, notre priorité a consisté à nous mobiliser et à nous adapter à la situation, afin de pouvoir soutenir au plus vite nos assurés et nos intermédiaires.*

En outre, la direction technique a dû adapter nos règles et processus d'indemnisation aux urgences et aux réalités du terrain, ce qui nous a notamment amenés à accepter des déclarations tardives et de mettre en place plus facilement des acomptes pour accompagner nos clients ».

¹ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

² Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

2. Une couverture assurantielle des territoires ultramarins cependant trop lacunaire et à l'avenir incertain

L'un des problèmes importants relevé par les rapporteurs est le **faible taux de recours aux assurances dans les territoires ultramarins**. Ce constat est surtout le fait des habitations individuelles ou collectives, moins, *a priori*, des entreprises et activités économiques.

Stéphane Pénét¹, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilité, Fédération française de l'assurance (FFA), a présenté un aperçu général de la situation outre-mer : *« en outre-mer, l'assurance (hors assurance vie) représente un chiffre d'affaires d'environ 1,3 milliard d'euros en 2017, c'est-à-dire environ 1,7 % du chiffre d'affaires global de l'assurance en dommages et responsabilité pour la France entière. Or l'outre-mer représente 4 % de la population française et 2,2 % du PIB. Ces chiffres montrent donc une légère sous assurance des populations et des biens par rapport au niveau de la métropole. Le poids de l'assurance par rapport au PIB est de 3,34 % en France métropolitaine et de 2,2 % en outre-mer. En effet, des personnes dans ces territoires ne s'assurent pas »*. Stéphane Pénét insistait sur la non-assurance outre-mer qui, pour ce qui est du risque habitation, varie selon les territoires *« de 20 % à La Réunion à 50 % à Saint-Martin, contre 2 % en métropole. Des taux de sous-assurances sont aussi observés, c'est-à-dire que les montants garantis sont généralement moindres en outre-mer qu'en métropole »*.

Selon le ministère de l'économie et des finances, **le taux d'assurance est de l'ordre de 50 % en outre-mer² contre 96 % dans l'hexagone**. En matière d'assurance dommage, environ la moitié des biens ne sont pas assurés en outre-mer et le nombre de particuliers ayant souscrit une assurance responsabilité civile seule est considéré par le ministère comme négligeable.

Le taux de pénétration serait de l'ordre de 40 % à Mayotte, Saint-Martin et en Guyane, 50 % en Guadeloupe et en Martinique, 60 % à La Réunion et Saint-Barthélemy, selon la Fédération française de l'assurance et des échantillonnages faits par la mission d'évaluation des dommages liés à Irma. Interrogée sur ce point, la préfecture de Mayotte, sans pouvoir disposer de données chiffrées, indique que selon les acteurs locaux seulement 10 % des biens immobiliers seraient assurés³. Des études réalisées par l'INSEE en 2011 montreraient selon le ministère que le taux d'assurance augmente sensiblement pour les locataires et surtout les ménages accédant à la propriété, les propriétaires et les établissements de crédit imposant généralement cette condition aux occupants.

¹ Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

² Ce chiffre ne couvre que les territoires où s'applique le code national des assurances, les territoires du Pacifique ne sont pas intégrés à cette moyenne.

³ Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

Il convient cependant de s'interroger sur les raisons du faible recours aux assurances. Au-delà d'**aspects culturels et d'une moindre tradition de souscription à des contrats d'assurance**, la situation des biens immobiliers elle-même est une des causes. En effet, nombre d'habitations ne respectent pas les normes de construction ou sont construites sans droit ni titre et ne peuvent, en conséquence, être assurées. Ainsi, la préfecture de Mayotte soulignait que 37 % du parc de logement est considéré comme des habitations « de fortune ».

Concernant le nombre d'assureurs présents outre-mer, le ministère estime que seule une quinzaine d'entreprises du secteur de l'assurance sont présentes en outre-mer.

Si la situation assurantielle outre-mer est loin des standards hexagonaux, l'inscription de certains territoires dans le droit commun et le rattachement à l'édifice public de réassurance sont sans doute des gages de développement de la couverture assurantielle. Le ministère des finances estime ainsi qu'*« en l'absence du régime catnat la situation serait probablement encore plus négative »*. Les acteurs assurantiels rencontrés lors du déplacement ont tous souligné combien le mécanisme français de réassurance, appuyé sur l'acteur public qu'est la Caisse centrale de réassurance (CCR), leur avait permis de réaliser leur mission post-Irma.

3. Le bilan assurantiel d'Irma dans les Îles du Nord

a) Un bilan hors normes

Le bilan transmis par la préfecture des Îles du Nord indique que l'ouragan Irma est à l'origine de **25 830 sinistres enregistrés** auprès de la Fédération française de l'assurance (FAA), pour **un montant d'indemnisation global estimé à plus d'1,9 milliard d'euros**. Ce chiffre devra être consolidé en 2020 à l'issue du délai de prescription des indemnités. Si ces montants et le nombre de dossiers indemnisés sont importants, ils **ne couvrent que les dommages sur des biens assurés**. Une part non négligeable de dégâts n'entre donc pas dans ce bilan assurantiel.

Selon la préfecture, **80 % des sinistres ont nécessité une expertise**. En juin 2019, 97 % de celles-ci étaient réalisées et 98 % des dossiers réglés, soit 25 200 sinistres. Concernant Irma, le ministère des outre-mer a souligné une particularité qu'est la **prévalence très importante** (80 % des dossiers selon la FFA, contre environ 15 % en moyenne dans l'hexagone) **d'experts d'assurés** souvent « auto-déclarés ». Le ministère considère que la présence d'experts d'assurés disponibles, identifiables et compétents, lors de prochaines crises climatiques, représente un défi spécifique à l'outre-mer.

Rencontré lors du déplacement¹, le directeur de la société d'assurances Nagico indiquait que les 2 540 sinistres enregistrés six mois après le cyclone représentaient presque autant que cinq années habituelles, tous contrats confondus. L'assureur estime que deux tiers de ses assurés ont été sinistrés par le cyclone Irma.

b) Des coûts majoritairement liés aux habitations mais un coût moyen important des sinistres des professionnels

L'île de Saint-Barthélemy concentre 34 % des dossiers (8 720 sinistres) et 39 % du coût total, pour un montant de 734 millions d'euros. En juin 2019, 8 460 sinistres étaient réglés pour un montant de 607 millions d'euros. À cette date, 83 % des indemnités étaient versées. L'île de Saint-Martin représente 66 % des dossiers (17 110 sinistres) et 61 % du coût total, soit 1 130 millions d'euros. 16 740 sinistres étaient réglés fin juin 2019 pour un montant de 926 millions d'euros et 82 % des indemnités étaient versées.

Le ministère des finances² souligne que **le sinistre moyen diffère considérablement entre les deux îles** de Saint-Martin, avec 77 000 euros de sinistre moyen pour les habitations, 255 000 euros pour les professionnels - dont 1,7 million d'euros pour les hôtels -, et Saint-Barthélemy avec une moyenne de 118 000 euros pour les habitations, 325 000 euros pour les professionnels - dont 6,4 millions d'euros pour les hôtels. Aucun chiffre définitif sur les dégâts aux exploitations agricoles n'existe à ce jour.

Coûts des dommages sur les biens assurés

Catégorie de biens	Nombre total de sinistres	Coût estimatif des dommages (en millions d'euros)	Sinistre moyen (en euros)
Ensemble	25 630	1 876	
Dont habitations	1 000	1 025	92 300
Dont automobiles et plaisance	11 740	82	6 919
Dont biens professionnels	2 790 (48 hôtels)	772	276 600

Source : Ministère des outre-mer d'après la Fédération française de l'assurance

¹ Déplacement à Saint-Barthélemy et Saint-Martin du 23 au 27 avril 2019.

² Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

Le ministère des outre-mer souligne que les coûts moyens de sinistres ont été en moyenne extrêmement élevés, en particulier pour les particuliers. À titre de comparaison, il est précisé que le sinistre moyen est supérieur à 92 000 euros contre 6 000 euros suite aux inondations de la Seine en 2016.

La ventilation par type de sinistres appelle également à être notée. Ainsi, si les habitations représentent environ 43 % des dossiers, elles recouvrent une majorité des montants (55 %). Surtout, alors que les biens professionnels représentent à peine 11 % des sinistres, ils concentrent plus de 40 % des montants. La situation des hôtels interpelle particulièrement, le coût moyen du sinistre est extrêmement élevé pour les hôtels - autour de 4 millions d'euros -, encore davantage à Saint-Barthélemy - 6,4 millions d'euros par hôtel - ; les hôtels ont subi 10 % des dégâts estimés.

Aussi, si, comme le ministère des finances le précise, « *les biens des collectivités assurés sont inclus dans les moyennes des dommages pour les professionnels* », **les biens de l'État, « non assurés et plus difficiles à estimer » n'intègrent pas ces montants** et ont fait l'objet de financements divers.

c) Un recours majeur à la réassurance auprès de la CCR

Soulignant la nature exceptionnelle de l'événement, le ministère des finances¹ précisait en outre **l'impact sur le compte de résultat de la Caisse centrale de réassurance** de l'ouragan Irma, évalué à **- 1,5 milliard d'euros**, « *le "stop-loss", seuil de sinistralité annuel par assureur à partir duquel les sinistres sont supportés financièrement par le réassureur public, a été allègrement franchi* ». 80 % du coût aurait ainsi été supporté par la CCR *via* ce mécanisme.

B. LE RÉGIME « CATNAT », UN SYSTÈME SOLIDE ET UTILE OUTRE-MER

1. Les outre-mer, territoires partiellement intégrés au dispositif national

a) Un régime de droit commun étendu progressivement à la majeure partie des territoires

Créé par la **loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle**, le nouveau régime juridique des catastrophes naturelles **n'était pas applicable² aux départements d'outre-mer.**

¹ Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

² Article 6 de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle.

Le régime catnat

Le régime d'assurance des risques liés aux catastrophes naturelles est aujourd'hui codifié aux articles L. 125-1 à L. 125-6 du code des assurances. **Il prévoit l'extension obligatoire des garanties « dommages », au sein des contrats d'assurance classiques, des risques liés aux catastrophes naturelles ; il en va de même pour les pertes d'exploitation.**

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle **permet en outre aux assureurs de se réassurer auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR)**, société détenue à 100 % par l'État qui supporte au moins la moitié du coût des dommages « catnat ». La CCR bénéficie de la **garantie illimitée de l'État**.

Comme l'expliquait Laurent Montador¹, directeur général adjoint des réassurances et des fonds publics de la Caisse centrale de réassurance (CCR), « *ce régime n'est pas un régime assurantiel mais un régime d'indemnisation qui repose sur le secteur assurantiel. L'État a fait le choix de s'appuyer sur son expertise, notamment pour diffuser la garantie catastrophes naturelles et expertiser les sinistres, en fixant de nombreuses caractéristiques du dispositif, notamment le tarif. L'État décide des éléments couverts par ce régime, ce qui est contraire aux principes de l'assurance où l'assureur décide du tarif, des éléments couverts et des franchises* ».

Le taux de surprime est aujourd'hui unique pour l'ensemble des assurés sur le territoire français, avec **un taux de surprime de 12 % pour les biens** autres que les automobiles et de 6 % pour les automobiles.

Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

Alors que la loi de 1982 annonçait une loi ultérieure chargée de fixer « *un régime adapté aux particularités de ces départements* »², **il a fallu attendre 1990³ pour que le régime de droit commun soit étendu aux départements ultramarins** ainsi qu'à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Aujourd'hui intégré au code national des assurances, le régime est bien applicable dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, régies, elles, par l'article 74. Il est également applicable à Clipperton.

Le territoire des îles Wallis et Futuna est le dernier en date à avoir le régime de droit commun, depuis l'ordonnance du 19 avril 2000⁴.

¹ Audition de la Caisse centrale de réassurance (CCR), le 14 février 2019.

² Article 6 de la loi de 1982.

³ Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

⁴ Compte-tenu de partage de compétence entre l'État et cette collectivité, l'article L. 194-1 du code des assurances prévoit que les articles L. 125-1 à L. 125-6 du code des assurances sont applicables dans les îles Wallis et Futuna dans leur rédaction en vigueur le 1^{er} juillet 2000, à l'exception du quatrième alinéa de l'article L. 125-6 et sous réserve de deux adaptations :

- la suppression des mots : « et les dommages mentionnés à l'article L. 242-1 » dans le deuxième alinéa de l'article L. 125-5 ;

b) La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française demeurent hors du champ du régime national

Au titre de leurs statuts d'autonomie, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie demeurent en dehors du champ de ce dispositif de droit commun. Cependant, les deux territoires ont pu développer des dispositifs relatifs aux catastrophes naturelles, bien que très différents du régime national.

(1) En Nouvelle-Calédonie, des dérogations ponctuelles

En Nouvelle-Calédonie, aucun cadre réglementaire consolidé ne semble pouvoir être assimilé au régime national, tant dans la procédure de déclenchement par les autorités que par les conséquences qu'il emporterait.

Ainsi, si un « **état de catastrophe** » prévu par certains textes peut intervenir par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, il ne semble pas déclencher de dispositifs de soutien financier.

Les catastrophes naturelles sont cependant mentionnées dans différentes dispositions du droit local calédonien. Elles sont souvent une condition d'adaptation ou d'appréciation de certains dispositifs, que ceux-ci relèvent de la fiscalité ou encore de dérogations à certaines règles d'urbanisme¹. Ce type de dispositions peut également se retrouver au niveau des textes relatifs à l'habitat dans les codes des différentes provinces.

Un texte existe cependant concernant les **modalités d'assurance en matière de vents cycloniques**, avec des seuils au-delà desquels l'obligation d'assurance n'est plus effective. Ainsi, selon la délibération n° 591 du 1^{er} décembre 1983, « *l'obligation d'assurance s'applique à la réparation des dommages résultant des effets du vent :*

– lorsqu'il n'excède pas la vitesse de 150 km/h ;

– lorsqu'il n'excède par la vitesse de 200 km/h, en ce qui concerne les seuls éléments structuraux, y compris la couverture, pour les seules constructions, à structure en béton armé ».

(2) En Polynésie française, un cadre normatif dédié aux aides du pays

Dans le cas de la Polynésie française, le cadre juridique relatif aux catastrophes naturelles se trouve de manière plus unifiée mais n'est pour l'essentiel pas assimilable au régime national.

– le remplacement des mots « L'obligation prévue au premier alinéa de l'article L. 125-2 ne s'impose pas » par les mots « Cette obligation ne s'impose pas non plus » au deuxième alinéa de l'article L. 125-6.

¹ Exemple de l'article LP 112-17 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

Un état de catastrophe naturelle existe également en Polynésie française. Si des textes territoriaux ont ainsi pu prévoir que « *l'état de calamité naturelle ou accidentelle, sur tout ou partie du territoire, est constaté par arrêté du conseil de gouvernement* »¹, le statut de la Polynésie française dispose aujourd'hui qu'il est de la **compétence du conseil des ministres du pays de « constater l'état de catastrophe naturelle** »².

Alors que la loi organique utilise la terminologie nationale, les textes adoptés au niveau du pays lui préfèrent la désignation de « *calamité naturelle* ».

Les textes relatifs aux catastrophes naturelles au niveau de la Polynésie française sont, pour la plupart, non pas liés à des mécanismes assurantiels comme dans l'hexagone mais bien à des mécanismes de solidarité territoriaux³. Le cadre juridique polynésien se distingue en cela largement du cadre national.

2. Une prise en compte au départ restreinte des risques présents outre-mer

a) Une extension de la couverture aux risques liés aux vents

La loi de 1990⁴, qui a étendu le régime de couverture des catastrophes naturelles aux départements d'outre-mer, a également créé une extension obligatoire des garanties des contrats contre les dommages d'incendie. Les risques liés « *aux effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones* » sont ainsi pris en compte par ces contrats. Ils sont en revanche **exclus du régime des catastrophes naturelles**.

Il a fallu attendre la loi d'orientation pour l'outre-mer⁵ en 2000 pour **que le risque cyclonique soit intégré au régime des catastrophes naturelles**. Sont ainsi distingués les régimes applicables selon les seuils de vents : les effets du vent dû à un événement cyclonique « *pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales* » basculent dans le régime des dispositions des articles L. 125-1 et suivants du code des assurances relatifs aux catastrophes naturelles.

¹ Délibération n° 83-68 du 28 avril 1983 portant création d'un établissement public territorial dénommé « agence territoriale de la reconstruction ».

² 29° de l'article 91 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

³ Ceux-ci font l'objet de développements dans la partie C du présent III.

⁴ Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

⁵ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

b) Une préoccupation des territoires côtiers et insulaires : l'exclusion des véhicules aériens et maritimes

Le régime de droit commun exclut les véhicules aériens et maritimes de la couverture, en cas de catastrophe naturelle, par la Caisse centrale de réassurance. Si ce cadre n'est pas propre aux outre-mer, il se fait plus important compte tenu de la configuration des territoires. Les territoires ultramarins sont en effet tous insulaires à l'exception de la Guyane qui dispose cependant d'une large bande littorale.

Aussi, les rapporteurs ont été sensibles aux préoccupations des propriétaires de bateaux, notamment, et de leurs assureurs. Lors du passage de l'ouragan Irma dans les Îles du Nord, de nombreux bateaux n'ont pas pu être mis hors de la zone et ont été mis hors d'usage par la catastrophe. Le coût a été important pour les assureurs.

3. Une forte sinistralité des outre-mer

a) Les déclarations de l'état de catastrophe naturelle outre-mer

Les territoires ultramarins sont exposés fréquemment à un nombre important de risques. Le tableau ci-après recense le nombre de déclarations de l'état de catastrophe naturelle dans les territoires où le code des assurances s'applique.

Nombre de déclarations de l'état de catastrophe naturelle depuis 1990 dans les départements d'outre-mer

Année	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Total général
1990				34		34
1991	9	3				12
1993			52	19		71
1994			25		11	36
1995	52		3	55		110
1996		4	2			6
1997		1				1
1998			11			11
1999	29			11		40
2000	3	6		6		15
2002		1	46			47
2003			2			2
2004				3		3
2005	54		7	6		67
2006			11	2		13
2007	21	1	28	34		84

Année	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Total général
2008	2		2	15		19
2009	12		5	25	2	44
2010	4		1	1		6
2011	10		9	12		31
2012	1		1	8	2	12
2013	18	2	2	3		25
2014			27	5	2	34
2015				16		16
2016			2	15	4	21
2017	78			27		105
2018	3		34	12		49
2019				1		1
Total général	296	18	270	310	21	915

Source : Base Gaspar

Pour ce qui est des trois dernières années, le ministère des outre-mer indique qu'en 2017, **130 demandes de déclarations ont été recensées outre-mer**, dont 98 ont reçu un avis favorable (dont 45 pour inondations et coulées de boues et 45 pour submersion marine). Ce chiffre a atteint 57 en 2018, avec 38 avis favorable (dont 21 pour mouvement de terrain). En ce qui concerne l'année en cours, la dernière commission interministérielle du 12 mars 2019 a prononcé un avis favorable et 2 refus pour 3 dossiers déposés par la commune de Miquelon-Langlade de Saint-Pierre-et-Miquelon pour une tempête qui a touché ce territoire les 28 et 29 novembre 2018.

Le ministère des outre-mer considère que, s'agissant du processus de reconnaissance et de la constitution des dossiers, en dépit de l'existence de dossiers techniquement complexes (submersion marine à Miquelon-Langlade), aucune difficulté propre à l'outre-mer n'est à signaler. Au contraire, la procédure simplifiée de reconnaissance a pu être déclenchée en outre-mer de manière circonstanciée en 2017 lors du passage de l'ouragan Irma.

Des **difficultés** avaient été mentionnées dans certains cas **en Guadeloupe après l'ouragan Maria en 2017**, du fait de lacunes dans les données disponibles sur les vitesses de vents constatés à certains endroits.

L'administration supérieure des îles Wallis et Futuna indique¹ cependant que « *si les services du cabinet disposent de très peu d'archives sur la gestion administrative et financière post-crise, il semblerait que les échanges avec l'administration centrale aient souvent été houleux en raison de la lourdeur des procédures administratives, de l'arrivée tardive des aides sur le territoire et des divergences d'interprétation sur l'importance des dégâts. Il a aussi fréquemment été reproché à l'État de sous-estimer l'impact des catastrophes au regard des difficultés d'approvisionnement et de l'extrême isolement du territoire* ».

b) Une sinistralité largement captée par le risque cyclonique

(1) Une plus forte sinistralité des outre-mer

Si Irma demeure emblématique des catastrophes connues outre-mer, celles-ci sont malheureusement fréquentes. Les outre-mer apparaissent, avec cet événement majeur de 2017, comme **une part non négligeable du coût de la sinistralité nationale**. Directeur au sein de la Fédération française de l'assurance, Stéphane Pénét expliquait² que « *l'historique des indemnisations des assureurs depuis 1995, c'est-à-dire sur une période assez longue pour prendre en compte la forte volatilité des risques existants, montre une indemnisation moyenne en matière de dommages de 130 millions d'euros par an au titre des catastrophes naturelles, pour les Antilles et La Réunion. Cela représente près de 6 % de ce qui est versé sur l'ensemble de l'hexagone en la matière. Cela illustre bien la surexposition des territoires, sachant que les dommages sont sans doute supérieurs, compte tenu de la sous-assurance* ».

Thierry Cohignac³, précisait à l'appui des données de la CCR, « *sur la période 2000-2017, le coût cumulé des catastrophes naturelles en outre-mer s'établissait à 2,7 milliards d'euros - dont 2 milliards d'euros correspondant à Irma. Sur la même période, le coût cumulé de la sinistralité assurée en métropole s'établissait à 19 milliards d'euros* ».

Cependant, ce coût est également à mettre en relation avec les primes perçus sur les assurances outre-mer. Selon les calculs de la Caisse centrale de réassurance, **les outre-mer représentent depuis 2000 près de 1,5 % des primes « catnat », contre 13,5 % des sinistres**. Laurent Montador⁴ précisait ainsi devant la délégation que, « *concernant le paysage assurantiel, en France, la prime catastrophes naturelles s'établit à 1,6 milliard d'euros et dans les outre-mer à 25 millions d'euros, soit 1,5 % des primes* ». Selon la CCR⁵, **en excluant l'ouragan Irma des calculs, les outre-mer représentent 3,6 % de la sinistralité globale**.

¹ Réponses de l'administration supérieure du territoire des îles Wallis et Futuna au questionnaire des rapporteurs.

² Table ronde sur la problématique assurantienne, le 15 mai 2019.

³ Audition de la Caisse centrale de réassurance (CCR), le 14 février 2019.

⁴ Ibid.

⁵ Lors de la 10^{ème} journée CCR CAT qui a eu lieu le 3 juin 2019.

Il faut noter dans ce constat que, au-delà d'une moyenne sur le coût des catastrophes naturelles outre-mer, ces chiffres peuvent très fortement varier selon les événements. Ainsi, **l'ouragan Irma représente, seul, plus des deux tiers du coût des catastrophes naturelles enregistré outre-mer depuis 2000.**

(2) Le risque cyclonique en tête des dommages estimés

Les outre-mer ne se distinguent pas du reste du territoire national en matière de sinistralité, comme le souligne le ministère des outre-mer : la sinistralité outre-mer est, comme dans l'hexagone, d'abord due aux phénomènes d'inondations (par ruissellement, remontée de nappes phréatiques, coulées de boue), responsables de près de 60 % des dégâts depuis 1982. La sécheresse (retrait-gonflement des argiles), qui représente près de 30 % des dégâts annuels moyens en historique pour l'hexagone, ne concerne, elle, pas les outre-mer. Thierry Cohignac¹ insistait sur une **caractéristique des outre-mer en ce qui concerne la volatilité des risques de catastrophes naturelles qu'ils connaissent**, là où l'hexagone connaît des phénomènes d'inondations réguliers.

Le cas des **vents cycloniques** appelle à être souligné : ceux-ci représentent en effet **8 % de la sinistralité globale**. Le ministère des finances insiste sur cet élément : *« si Irma constitue néanmoins un événement exceptionnel par son ampleur, l'étude de la sinistralité depuis 1995 et surtout depuis 2000 (année de leur inclusion dans le régime) montre que les cyclones de catégories 4 et 5 sont de loin le type d'événement le plus destructeur »*. Les vents représentent ainsi selon Bercy plus de 90 % de la sinistralité marché en outre-mer.

Pour les assurances, les coûts les plus importants (dont 80 % à la charge de la Caisse centrale de réassurance) dus à des sinistres majeurs en outre-mer ont été à ce jour : Irma en 2017, pour près de 2 milliards d'euros ; Dean en 2007, pour 200 millions d'euros ; Dina en 2002, pour 90 millions d'euros ; les séismes aux Saintes de 2004, pour 60 millions d'euros ; Bejisa en 2014, pour 3 millions d'euros. Le ministère des finances nuance cependant ces informations : *« ces chiffres historiques diffèrent toutefois de l'exposition de ces territoires. Par exemple, si les séismes ont causé, depuis 2000, 5 % des dommages assurés, les "pertes moyennes annuelles" estimées pour l'avenir sont supérieures »*.

Les **chiffres de la sinistralité par péril outre-mer** sont fournis, **par année**, en annexe du présent rapport.

¹ Audition de la Caisse centrale de réassurance (CCR), le 14 février 2019.

C. PALLIER LES LACUNES DE LA COUVERTURE ASSURANTIELLE, L'IMPORTANCE DE DISPOSITIFS PUBLICS COMPLÉMENTAIRES

1. Le fonds de secours, un levier d'aide aux personnes et aux territoires

a) *Les collectivités ultramarines, non éligibles aux mécanismes de solidarité nationale à destination des collectivités territoriales*

Un **fonds de solidarité** est prévu par l'article L.1613-6 du code général des collectivités territoriales pour venir en aide aux collectivités territoriales touchées par les catastrophes naturelles. Cet article précise la mission de ce fonds de soutien aux réparations des dégâts causés par des événements climatiques ou géologiques. Les dépenses de ce fonds peuvent¹ couvrir notamment des ouvrages routiers, des digues ou encore des infrastructures d'eau et d'assainissement.

Ce **fonds**, comme celui prévu pour les calamités publiques à l'article L.1613-7 du même code, aujourd'hui abrogé, n'est **ouvert que pour les collectivités territoriales hexagonales**. La direction générale des outre-mer indiquait réfléchir sur ce point².

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à envisager l'intégration de certaines ou de l'ensemble des collectivités ultramarines au sein de ce dispositif.

b) *Le fonds de secours outre-mer, appui aux collectivités compensation de la faible couverture assurantielle*

Le **fonds de secours pour l'outre-mer** (FSOM) est un dispositif porté par le ministère des outre-mer visant à indemniser les sinistrés ultramarins suite à un événement naturel d'une intensité exceptionnelle. Il vise l'indemnisation de biens non assurables.

Le fonds de secours est entré en application pour les outre-mer à partir de 1999, sur la base de règles inspirées des modalités définies par la circulaire n° 76-72 du 6 février 1976 organisant l'aide financière en faveur des victimes de calamités publiques pour l'hexagone.

Le dispositif a évolué à la suite au passage du cyclone Gamède à La Réunion avec la rédaction de circulaires *ad hoc* pour chaque événement. La première circulaire unique applicable à tous les événements a été publiée le 8 décembre 2010. Celle-ci a fait l'objet d'une **actualisation avec l'adoption de la circulaire actuellement en vigueur, en date du 11 juillet 2012**.

¹ Article R.1613-4 du code général des collectivités territoriales.

² Audition de MM. Charles Giusti, adjoint au directeur général des outre-mer et Alexis Beviillard, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer (DGOM), ministère des outre-mer, le 11 avril 2019.

Budgétairement, le fonds de secours est, depuis 2014, doté en loi de finances initiale de 10 millions d'euros. En cas de crise majeure, des ouvertures de crédits sont possibles.

Montants alloués par le fonds de secours outre-mer depuis 2012

(en euros)

Année	Montants alloués
2012	7 042 869,88
2013	9 637 035,40
2014	19 742 348,00
2015	7 830 192,26
2016	6 343 713,70
2017	15 841 519,10
2018	20 608 554,00

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Le fonds de secours comporte deux niveaux d'intervention, non exclusifs l'un de l'autre : un champ d'intervention en extrême urgence, et un second, décliné en plusieurs catégories (calamité agricole, particuliers, entreprises familiales et collectivités), en phase d'après-crise.

Procédure générale de mobilisation du fonds de secours outre-mer

Le représentant de l'État transmet, dans un délai de trois mois après la fin constatée de l'aléa climatique, une demande d'intervention au ministre des outre-mer. Cette demande doit être accompagnée d'un pré-rapport technique d'évaluation du phénomène et d'estimation financière des préjudices par catégories.

Le ministre des outre-mer dispose ensuite d'un délai d'un mois pour accorder ou refuser l'intervention du fonds.

En cas d'accord, le représentant de l'État conduit sous six mois l'instruction complète des dossiers de demandes qui lui auront été adressées par catégories de bénéficiaires. Le cas échéant, il mobilise les services de l'État les plus à même d'effectuer cette expertise (DIECTTE, DEAL, DAAF, EMIZ, etc.). Cette instruction doit être menée en veillant à la cohérence des interventions de l'État et celle des collectivités ou d'autres fonds multilatéraux avec l'action des collectivités locales.

À réception du rapport final d’instruction, la direction générale des outre-mer (DGOM) réunit sous sa présidence, et dans un délai maximum de deux mois, le comité interministériel du fonds de secours (CIFS), chargé de la répartition et de l’attribution des aides. Ce comité, outre des représentants de la DGOM, est composé de représentants du ministère de l’agriculture et de l’alimentation et du ministère de l’action et des comptes publics.

Une notification des décisions indemnitaires du CIFS est communiquée au représentant de l’État. La sous-direction de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État de la direction générale des outre-mer procède à la délégation des crédits correspondants sur l’unité opérationnelle du BOP central. À réception des crédits, il appartient au représentant de l’État de prendre l’arrêté d’attribution correspondant.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Le fonds de secours vise notamment à intervenir pour ou en complément des collectivités, par exemple à destination de populations non assurées. Il est donc un **filet de sécurité** pour des personnes sinistrées dans une phase d’après crise, **expression de la solidarité nationale**. Il ne doit cependant pas être vu comme le recours de référence post-catastrophe pour les populations et décourager d’une souscription à un contrat d’assurance.

S’il apparaît aujourd’hui comme un outil nécessaire, notamment au regard de la trop faible couverture assurantielle des territoires, **il ne semble pas aujourd’hui être un outil d’intervention suffisamment puissant** en soutien post-catastrophe. La mobilisation des crédits et, surtout, les montants alloués à ce fonds appellent à être recalibrés afin de permettre au ministère des outre-mer d’être un réel appui aux territoires sinistrés.

Des critiques ont aussi pu émerger des territoires quant à l’opportunité réelle pour les collectivités de faire appel au fonds de secours. Ainsi, si à Mayotte le recours aux fonds de secours du ministère des outre-mer est uniquement mis à contribution pour les collectivités, la préfecture indique que « *force est cependant de constater que les modes de calcul des fonds alloués découragent quelque fois les collectivités à engager des travaux sur cette base et d’autres sources de financement peuvent être privilégiées* »¹.

Dans le cas de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le fonds de secours outre-mer a contribué après Irma à la reprise économique par une indemnisation de certains dégâts de petites entreprises familiales :

¹ Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

**Consommation du fonds de secours
pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin après Irma**

(en euros)

<i>Pêche</i>	136 964
<i>Agriculteurs</i>	34 965
<i>Entreprises</i>	60 715

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt a été consacré en 2015 à l'évaluation du fonds de secours pour l'outre-mer.

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à **réviser l'encadrement du fonds de secours, tant dans les montants qui l'alimentent chaque année que dans les modalités de recours à celui-ci**. Les délais de mobilisation par le représentant de l'État doivent notamment être raccourcis et l'appui aux collectivités assoupli.

Recommandation n° 1 : Revoir l'éligibilité des collectivités ultramarines au fonds de solidarité dédié aux collectivités hexagonales et réviser la circulaire sur le recours et les contours de mobilisation du fonds de secours.

2. La problématique des calamités agricoles

a) Le fonds de secours, palliatif à la non-application du fonds de calamités agricoles

Le fonds de garantie des calamités agricoles de droit commun (Fonds national de gestion des risques en agriculture, FNGRA)¹ ne s'applique pas outre-mer mais **un fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer est prévu** par le code rural². Celui-ci n'a cependant **pas trouvé d'application** comme le précise le ministère des outre-mer qui rappelle que ce fonds était prévu pour ne bénéficier qu'aux souscripteurs d'une assurance couvrant les dommages touchant les exploitations agricoles - et n'intervenir que sur les biens non assurables - quand, en outre-mer, le taux de couverture est très faible voire nul.

¹ Article L.365-1 du code rural et de la pêche maritime.

² Article L.362-1 du code rural et de la pêche maritime.

C'est le **fonds de secours** qui est venu pallier le caractère inopérant du fonds de garantie en outre-mer : il intervient également pour les dommages agricoles liés aux catastrophes naturelles.

Le ministère des outre-mer indique que le taux moyen de l'aide du FSOM pour les dommages agricoles est de 30 % pour les pertes de récolte ou de production et de 35 % pour les pertes de fonds. Pour les indemnisations liées aux pertes de fonds, le montant minimal en valeur absolue de perte requis est fixé à 300 euros.

Montants attribués aux agriculteurs dans le cadre du fonds de secours

(en millions d'euros)

Année	Montants attribués ¹
2010	3,4
2011	5,0
2012	6,2
2013	4,7
2014	4,0
2015	5,0
2016	5,0

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Consommation du fonds de secours à l'issue des ouragans Irma, José et Maria en 2017 au motif de calamités agricoles

Catégorie	Montants attribués (en euros)	Nature des dépenses/bénéficiaires
Guadeloupe		
Agriculture	4 433 332	<ul style="list-style-type: none">• 3 496 427 euros pour les pertes de fonds• 936 905 euros pour les pertes de récoltes
Pêche	507 991	Stocks et matériels
Aquaculture	70 813	Casiers

¹ Le ministère des outre-mer précise que l'intensité moyenne d'intervention du fonds des cours est de 5 millions d'euros par an pour le secteur agricole mais cette aide peut prendre une plus grande importance comme par exemple en 2007 où 52 millions d'euros ont été versés ce qui s'explique par l'ampleur des dégâts causés par le cyclone Dean en Guadeloupe et en Martinique, et par le cyclone Gamède à La Réunion.

Catégorie	Montants attribués (en euros)	Nature des dépenses/bénéficiaires
Martinique		
<i>Agriculture</i>	3 216 601	<ul style="list-style-type: none"> • 2 495 239 euros pour les pertes de fonds • 721 362 euros pour les pertes de récoltes
<i>Pêche</i>	169 083	Casiers
<i>Aquaculture</i>	23 056,57	1 dossier
Saint-Martin et de Saint-Barthélemy		
<i>Pêche</i>	136 964	24 dossiers
<i>Agriculteurs</i>	34 965	6 dossiers (petits matériels et locaux)

Source : Réponse du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

b) Des financements européens complémentaires

Les financements européens prévoient également des fonds dédiés en cas de catastrophe naturelle ou afin de prévenir ces dommages. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) comprend ainsi sa mesure 5 « *reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place de mesures de prévention appropriées* »¹ qui peut être sollicitée. Celle-ci peut en outre être mobilisée en complément de l'intervention du fonds de secours outre-mer sur la partie indemnisation des pertes de fond, dans le cas où le FSOM indemniserait uniquement les pertes de récoltes.

Au niveau des départements d'outre-mer, cette mesure est inscrite dans les programmes de développement rural (PDR) régionaux de la Guadeloupe, de La Réunion, de la Martinique et de Mayotte au travers de dispositifs d'aide visant à financer des actions préventives d'une part, et à réhabiliter, reconstituer le potentiel de production en cas de survenance de tels événements d'autre part.

La mesure 5 du FEADER comprend deux sous-mesures :

- la sous-mesure 5.1 : aide aux investissements dans des actions préventives ;

- la sous-mesure 5.2 : aide aux investissements destinés à la réhabilitation des terres agricoles et à la reconstitution du potentiel de production endommagés.

La Guadeloupe, la Martinique et La Réunion ont intégré ces deux sous-mesures à leur programme de développement rural ; Mayotte a intégré la seconde uniquement.

¹ Cadrée par l'article 18 du règlement UE 1305/2013.

**Répartition par DOM du montant de la mesure 5 du FEADER
au sein des PDR régionaux**

(en euros)

Département	Montant mesure 5 dans le PDR régional
Guadeloupe	2,3 millions
Martinique	1,4 million
La Réunion	2,6 millions
Mayotte	40 000 (montant uniquement présent pour ouvrir la mesure, réabondé en cas d'activation)

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

**3. En Polynésie, un dispositif de calamité naturelle reposant sur
l'intervention et les fonds du pays**

a) Une pratique reposant essentiellement sur la solidarité

Comme l'expliquait le président du gouvernement de la Polynésie française, M. Édouard Fritch¹, la pratique du pays en cas de catastrophe naturelle est de **prendre en charge la reconstruction, notamment pour les personnes les plus fragiles.**

Le président expliquait ainsi que certains services de la collectivité avaient pu aboutir sur des projets de **maisons facilement constructibles** en situation post-catastrophe afin de reloger au plus vite les populations dans des habitations standardisées. Le pays intervient également auprès des acteurs économiques, en **renouvelant les équipements ou bateaux** de pêche par exemple.

Cette exigence de solidarité au cœur de l'action du pays post-catastrophe naturelle est même reprise par certains actes du pays. Un arrêté² précisant des modalités budgétaires d'aide en 2017 vise par exemple « *la nécessité, au titre de la solidarité de la Polynésie française, de porter secours, aide et assistance aux personnes physiques victimes d'une calamité naturelle dûment constatée par le conseil des ministres* ».

b) Une pratique de fonds et établissements publics ad hoc pour gérer l'après catastrophe

La préoccupation de permettre un financement des reconstructions post-catastrophes naturelles n'est pas nouvelle dans le territoire.

¹ Audition d'Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française, le 19 juin 2019.

² Arrêté n° 86 CM du 30 janvier 2017.

Ainsi, la Polynésie française a créé en 1983 un **fonds spécial territorial des calamités publiques**¹, alimenté par une contribution exceptionnelle et une taxe affectée. Ce fonds est absorbé la même année par un nouvel établissement public territorial, l'agence territoriale de la reconstruction². L'agence a « *pour mission d'assurer l'œuvre de reconstruction du territoire et de reconstitution de l'outil de travail agricole, artisanal, industriel et commercial à la suite de calamités naturelles ou accidentelles* ». Cette agence a été supprimée en 1988³.

Cette mission est en partie reprise ensuite par un autre établissement public. En effet, le nouvel établissement territorial dénommé « **fonds d'entraide aux îles** » créé en 1984 est renommé en 2001 « fonds de développement des archipels » et acquiert à cette date la mission « *d'assurer la reconstruction ou la réparation des immeubles détruits ou détériorés à la suite d'un sinistre ou de catastrophes naturelles* »⁴. Cet établissement a été supprimé en 2012⁵.

Au-delà des établissements publics ayant pu avoir cette charge, d'autres structures de financements ont pu être établies. En 1992, la nomenclature budgétaire du pays est adaptée pour prévoir un compte d'affectation spéciale dédié aux victimes de calamités naturelles afin de financer la réparation des dommages connus⁶. Ce compte, supprimé en 2016⁷ avait pour mission de financer notamment :

- « *des aides en nature et leur acheminement ;*
- *des secours en espèces aux particuliers ;*
- ***la réparation, la construction et le montage d'habitations ;***
- ***la reconstruction des infrastructures et ouvrages publics ;***
- *la reconstitution de l'outil économique ;*
- *la bonification de prêts accordés aux entreprises ;*
- *le remboursement des emprunts en capital et intérêts ;*
- *des subventions aux établissements publics chargés de la reconstruction (...) ».*

¹ Délibération n° 83-26 du 17 février 1983 portant création d'un fonds spécial territorial des calamités publiques, délibération n° 83-27 du 17 février 1983 portant création d'une contribution exceptionnelle au profit du fonds spécial des calamités publiques et délibération n° 83-28 du même jour instituant une taxe affectée à la réparation des calamités publiques naturelles ou accidentelles.

² Délibération du 28 avril 1983 portant création d'un établissement public territorial dénommé « agence territoriale de la reconstruction ».

³ Délibération n° 88-1 AT, article 26.

⁴ Délibération n° 2001-54 APF du 7 juin 2001.

⁵ Arrêté n° 1756/CM du 30 novembre 2012.

⁶ Délibération n° 92-94 AT du 1^{er} juin 1992 portant création du compte d'aide aux victimes des calamités (CAVC).

⁷ Délibération n° 2016-123 APF.

c) *Un cadre juridique renouvelé, confirmant la solidarité du pays*

La Polynésie française a mis à jour l'encadrement de sa politique d'aide à la reconstruction post-catastrophe naturelle, par une **nouvelle loi du pays¹ qui est venue en 2018 compléter les dispositions ou pratiques en vigueur.**

Modifiant un texte sur l'habitat social², elle prévoit notamment l'intégration des calamités naturelles à cette politique, précisant que « *la politique menée par la Polynésie française en matière d'habitat social (...) vise également à soutenir [ces] ménages par l'attribution d'aides en cas de sinistre ou calamité naturelle* »³.

Cette politique d'aide a été également mieux définie par ce nouveau texte qui intègre « *les opérations de réhabilitation réalisées par le maître d'ouvrage pour la remise aux normes, la rénovation voire la reconstruction de logements* » mais aussi « *l'attribution d'aides au logement, sous forme d'aides financières ou d'aides en nature (...)* »⁴. L'aide peut aussi se caractériser par la levée de l'obligation pour les ménages de participer financièrement à leur logement en cas de calamité naturelle constatée⁵.

Au-delà de ces dispositions, la loi du pays de 2018 a créé un titre VI « **dispositif spécifique d'aides à la reconstruction du logement en cas de calamité naturelle** ». Celui-ci dispose notamment que « *il est créé un dispositif d'aides à la reconstruction du logement en faveur des ménages dont la résidence principale est sinistrée, c'est-à-dire endommagée, détruite en tout ou partie, ou rendue impropre à sa destination, par une catastrophe naturelle constatée par arrêté pris en conseil des ministres* »⁶ ; ce dispositif est mis en œuvre par l'opérateur public.

Des conditions sont précisées⁷ concernant l'éligibilité des ménages ou des immeubles, qui doivent notamment être à usage principal d'habitation et constituer la résidence principale. Sont également précisées les conditions de mobilisation des aides ainsi que les tâches relevant de l'opérateur à la suite d'une calamité publique afin d'évaluer les sinistres.

Cette aide à la reconstruction consiste « soit en une aide en nature, soit en une aide financière individuelle attribuée au ménage éligible sous forme de subvention », cette dernière étant accordée notamment pour :

« I - L'implantation d'une nouvelle construction à usage d'habitation, livrée clés en mains et conforme au modèle type de construction de l'opérateur public, correspondant à la situation familiale des ménages occupant l'immeuble sinistré lorsque l'immeuble d'habitation a été totalement sinistré ou est inhabitable.

¹ Loi du pays n° 2018-19 du 4 mai 2018.

² Délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999.

³ Article 1^{er} de la délibération de 1999 dans sa version issue de 2018.

⁴ Même article consolidé.

⁵ Article 17 consolidé.

⁶ Article LP 61-1.

⁷ Articles LP 61-2 et suivants.

II- La fourniture de matériaux de construction pour la remise en état, partielle ou totale de l'immeuble lorsque l'immeuble d'habitation a été partiellement sinistré (...) ».

Le texte de 2018 vient donc apporter un cadre à la pratique décrite par le président du gouvernement devant la délégation¹, d'une intervention forte du pays auprès des sinistrés en situation de fragilité sociale.

¹ Audition d'Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française, le 19 juin 2019.

DEUXIÈME PARTIE MENER UNE RECONSTRUCTION DURABLE : UN CHANTIER LONG, DÉLICAT ET NÉCESSAIREMENT COLLECTIF

I. PILOTER ET FINANCER LA RECONSTRUCTION, UNE MISSION COLLECTIVE

A. UN PILOTAGE ASSURÉ EN RÈGLE GÉNÉRALE PAR LES AUTORITÉS LOCALES

1. Les collectivités et services territoriaux de l'État, en première ligne

La réparation des dommages causés par une catastrophe naturelle et l'accompagnement des sinistrés sont dans la plupart des cas **pris en charge au niveau local**.

Les collectivités concernées, au premier rang desquelles, souvent, **les communes**, sont aux **avant-postes** de l'intervention d'après crise et de reconstruction. Cela tient notamment aux compétences qu'elles assument traditionnellement en matière d'urbanisme et de gestion des déchets par exemple.

Le représentant de l'État dans le territoire, préfet ou haut-commissaire, vient en appui de ces interventions. Les directions de la cohésion sociale (DJSCS) et de l'environnement (DEAL) ou leurs unités territoriales équivalentes, dans les territoires de l'Atlantique et de l'océan Indien, peuvent notamment être mobilisées.

Au-delà de l'**appui technique et juridique**, le représentant de l'État peut également assurer un **soutien financier** et engager des crédits de l'État pour accompagner les actions locales. En outre, comme vu précédemment, il est de sa compétence de demander au ministère des outre-mer la mobilisation du fonds de secours.

2. Dans le cas d'événements majeurs, des nominations *ad hoc* par le Gouvernement et des fonds spécifiques

Des événements plus importants dans leur intensité ou leur impact géographique, notamment des cyclones majeurs, peuvent conduire à la nécessité d'un **pilotage gouvernemental avec une action interministérielle** coordonnée par le ministère des outre-mer ou le Premier ministre. Si cela a été le cas pour la gestion de l'après catastrophe d'Irma en 2017, ce mode de pilotage n'était pour autant pas inédit.

a) *Un précédent : le cyclone Hugo*

Le gouvernement de Michel Rocard avait en effet décidé en 1989 de créer une structure interministérielle pour gérer **la reconstruction de la Guadeloupe après le passage de l'ouragan Hugo**. Avait ainsi été créé par décret un « *comité interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement dans sa tâche de reconstruction de la Guadeloupe après le passage du cyclone Hugo* »¹. Alors que le comité était **présidé par le Premier ministre**², une mission interministérielle composée de représentants des ministres concernés était placée auprès du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer³. Le préfet de la Guadeloupe, territoire sinistré par Hugo, était chargé de présider cette mission interministérielle et participait au comité interministériel. Ces deux instances ont été **supprimées en 1991**.

Ces structures politiques et administratives de pilotage et de coordination de la reconstruction ont été accompagnées d'un **fonds interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe**. Ce fonds regroupait « *l'ensemble des crédits qui seront consacrés à l'indemnisation des victimes du cyclone Hugo et aux opérations de reconstruction de la Guadeloupe* ». ⁴ Les crédits portés étaient exclusifs de tout versement d'une indemnisation d'assurance liée au cyclone⁵.

Ce fonds était lié au **compte d'affectation spécial** n° 902-13 « fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités »⁶ puis au fonds d'investissement des départements d'outre-mer⁷. Initialement créé pour les années 1990 à 1992, ce fonds a été **prolongé annuellement jusqu'en 1995**⁸, **soit durant six années après le cyclone**.

b) *Un comité et une délégation interministériels pour la reconstruction des Îles du Nord*

À la suite de l'ouragan Irma, le Premier ministre Édouard Philippe a décidé la création d'un comité et d'un délégué interministériels⁹, sur le modèle des instances créées après Hugo en 1989. Ces structures sont mises

¹ Décret n° 89-830 du 9 novembre 1989 portant création du comité interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe et de la mission interministérielle pour la reconstruction de la Guadeloupe.

² Article 2 du décret susmentionné.

³ Article 3 du décret susmentionné.

⁴ Décret n° 90-442 du 29 mai 1990 portant création d'un fonds interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe.

⁵ Article 4 du décret susmentionné.

⁶ Article 2 du décret susmentionné.

⁷ Décret n° 93-484 du 23 mars 1993 modifiant le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 modifié portant refonte du fonds d'investissement des départements d'outre-mer et le décret n° 90-442 du 29 mai 1990 portant création d'un fonds interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe.

⁸ Décrets n° 93-484, n° 94-138 et n° 95-726.

⁹ Décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité et du délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

en place par décret dès le 12 septembre 2017, dans les jours qui ont suivi la catastrophe. Le comité interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, présidé par le Premier ministre, est ainsi « *chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement pour la reconstruction globale et durable de ces territoires à la suite des dégâts provoqués par les événements climatiques qui les ont affectés au cours du mois de septembre 2017* ». Le délégué interministériel est lui placé sous l'autorité de la ministre des outre-mer ; **le préfet Philippe Gustin** a été nommé le 14 novembre à ce poste. **Le délégué interministériel a été supprimé en avril 2019, le comité interministériel demeurant cependant**¹.

Il est intéressant de noter qu'alors que, dans le cas d'Hugo, le préfet de la Guadeloupe était chargé de piloter la mission interministérielle, dans le cas d'Irma, le délégué interministériel est devenu, en mai 2018, préfet de la Guadeloupe.

B. DANS LE CAS D'IRMA, UNE FORME NOUVELLE DE CONVENTIONNEMENT

1. Les protocoles de Matignon, une démarche descendante

a) Un rapport d'état des lieux de la situation post-catastrophe

La première mission du délégué interministériel nommé pour coordonner la reconstruction des Îles du Nord a été de rédiger pour le Gouvernement un rapport sur la situation des deux territoires à la suite du passage de l'ouragan Irma.

Si le rapport s'appuie sur le bilan de la catastrophe et formule des préconisations sur la reconstruction, il se présente aussi comme **un état des lieux critique de la situation politique, économique et sociale** des deux territoires et en particulier de Saint-Martin. Le rapport s'intéresse ainsi au redressement économique des deux îles et à la manière de les reconstruire et réaménager pour mieux faire face aux risques.

Il met également en évidence des difficultés profondes à Saint-Martin, tant dans la situation sociale du territoire que dans **l'exercice des compétences dévolues** au titre de l'autonomie du territoire, dont la mise en œuvre est jugée comme **n'étant « pas pleinement satisfaisante »**.

Selon le préfet Gustin², auditionné par la délégation : « *Irma a été un révélateur de dysfonctionnements, notamment à Saint-Martin, et cela est valable pour l'État comme pour la collectivité* ». Le rapport précise

¹ Décret n° 2019-353 du 24 avril 2019 instituant un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer et modifiant le décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité et du délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

² Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

notamment la mise en œuvre non aboutie de l'évolution statutaire du territoire avec l'absence d'évolution normative de certains champs dévolus, comme la construction, à Saint-Martin, d'une part, mais aussi, d'autre part, le déficit d'accompagnement de l'État tant dans le dimensionnement de ses services préfectoraux dans les Îles du Nord que par l'absence de décret permettant l'application de certaines dispositions locales¹.

Rapport du délégué interministériel

« Repenser les Îles du Nord pour une reconstruction durable »

Le rapport propose différentes pistes pour assurer une reconstruction exemplaire et durable :

1. renforcer les moyens de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin pour assurer un contrôle de légalité efficace et une meilleure présence des services de l'État sur place ;

2. gérer au mieux la période de transition en assurant une sécurité optimale et en soutenant les entreprises locales, notamment par des mesures de trésorerie et en faisant en sorte que la reconstruction leur profite en priorité ;

3. lancer une véritable réflexion sur le modèle touristique des deux îles à long terme ;

4. rééquilibrer les relations entre les parties française et néerlandaise de Saint-Martin en renforçant la coopération bilatérale, par exemple *via* le lancement de projets d'infrastructures communs et la relance du forum de dialogue dit « Q4 » qui regroupe les gouvernements français et néerlandais, la collectivité de Saint-Martin et le gouvernement de Sint-Maarten ;

5. lancer une politique de l'urbanisme responsable et contrôlée, notamment en mettant en place un diagnostic précis du territoire, en révisant les documents d'urbanisme locaux, en mettant en place une stratégie conjointe de lutte contre les implantations illégales et une police de l'urbanisme et de la construction, ou encore en renforçant les capacités d'ingénierie locales.

Source : Réponses de la préfecture de la Guadeloupe au questionnaire des rapporteurs

b) Une démarche partenariale quasi contractuelle : un protocole entre l'État et la collectivité de Saint-Martin

La question des modalités de l'intervention et de l'accompagnement de l'État s'est très vite posée et le délégué interministériel en fait état dans son rapport de novembre 2017. Le préfet Gustin met ainsi en avant les voies possibles de partenariat entre l'État et les collectivités, notamment celle prévue par les textes de réalisation de « **projets communs à l'État et à la collectivité de Saint-Martin** »². La « **voie contractuelle du financement conditionnel** » demeure cependant une option.

¹ Notamment l'application des dispositions pénales du titre VIII du livre IV du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

² Décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009.

Le préfet insiste dans son rapport sur « *la logique partenariale* » des différentes possibilités. Elles évitent selon lui « *de recourir à des dispositifs plus lourds et plus sensibles politiquement comme par exemple la reprise par l'État de compétences dévolues à la collectivité de manière provisoire par une loi organique* ». Philippe Gustin avait à nouveau mentionné cette option devant la délégation, considérant qu'elle n'était pas envisageable, insistant sur le choix démocratique de 2007 et sur la difficulté politique d'une telle mesure.

Le choix du **partenariat** s'incarne par un **protocole conclu entre le Gouvernement et les collectivités** qui a vocation à encadrer le programme d'investissements et d'équipements structurels de reconstruction post-Irma. Le protocole relatif à Saint-Martin comporte deux volets signés les 6 et 21 novembre 2017, le premier relatif au budget de fonctionnement de la collectivité de Saint-Martin, le second relatif à la coopération en matière de « *reconstruction exemplaire et solidaire* ».

Si les deux volets du protocole conclu entre l'État et Saint-Martin insistent sur la « **logique de solidarité** », les deux documents se veulent **exigeants sur le cadre de leur mise en œuvre et les réalisations** qui doivent en découler.

Saint-Barthélemy n'a, elle, pas fait l'objet de conventionnement ni de protocole *ad hoc*. La collectivité considère que, à travers les mesures économiques et sociales, « *l'État a joué son rôle d'accompagnement, conformément à l'esprit de l'article 74 de la Constitution* »¹. Le seul appui à la collectivité a été **une annulation de la dotation globale de compensation** pour 2018, votée dans le cadre du projet de loi de finances.

À Sint-Maarten, une agence territoriale financée par un fonds national dédié

À titre de comparaison, la logique retenue à Sint-Maarten a été sensiblement différente. Un **fonds national d'appui** dédié a été mis en place par le gouvernement néerlandais, le fonds à la reconstruction et à la résilience de Sint-Maarten² (*Sint-Maarten Recovery and Resilience Trust Fund*), **géré par la Banque mondiale**.

Parallèlement, **une agence locale *ad hoc*** a été créée, dédiée à l'organisation de la reconstruction : l'office chargé du programme national de reconstruction (*National Recovery Program Bureau - NRPB*)³. Cet établissement public, sous l'autorité du gouvernement de Sint-Maarten, est financé par le Fonds à la reconstruction piloté par la Banque mondiale.

Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

¹ Réponses de la collectivité de Saint-Barthélemy au questionnaire des rapporteurs.

² Administration Arrangement (concerning the Sint-Maarten Hurricane Irma Reconstruction, Recovery and Resilience Program Single-Donor Trust Fund).

³ National Ordinance of September 6th, 2018, for the temporary establishment of the National Recovery Program Bureau and for regulating its organization, composition, tasks and powers.

Le ministère des outre-mer indique qu'une **mission a eu lieu en juin 2019** pour assister la préfecture dans la préparation d'un **avenant au protocole de reconstruction**. Cet avenant aurait vocation à préciser les conditions de versement de la dotation exceptionnelle sans remettre en cause l'esprit du protocole. Celui-ci se ferait, souligne le ministère, « *sur la base d'une analyse objective des capacités financières et d'ingénierie de la collectivité qui apparaît actuellement défailante* ».

2. À Saint-Martin, un sentiment de reprise en main par l'État

a) *La reconstruction comme objet, la situation de Saint-Martin comme réalité du protocole*

Dans les deux protocoles conclus entre l'État et Saint-Martin, si la reconstruction est bien l'objet, **la situation et la structuration de la collectivité de Saint-Martin sont au cœur des engagements**. Il est ainsi intéressant de voir que le premier point du volet relatif à la reconstruction porte sur les « questions institutionnelles et administratives » dont le premier aspect est le renforcement des capacités du service chargé du contrôle de légalité « *en priorité* ». Le **contrôle et le suivi par les services de l'État** sont des pivots de la démarche. De la même façon, **les financements de la reconstruction** ont vocation à s'inscrire dans un « plan pluriannuel d'investissement et de rattrapage » qui **dépasse le champ seul de la reconstruction**.

b) *Des lacunes reconnues du côté de l'État comme de la collectivité*

Le préfet Gustin soulignait devant la délégation¹ que, selon lui, « *Irma a été un révélateur de dysfonctionnements, notamment à Saint-Martin, et cela est valable pour l'État comme pour la collectivité* ». Dans le corps de ce protocole, **l'État reconnaît dans les deux volets du protocole ses lacunes dans l'accompagnement de l'évolution statutaire** de la collectivité. Cela vaut d'un point de vue institutionnel et administratif avec le sous-dimensionnement des moyens des services préfectoraux, mais aussi financier avec des insuffisances dans la compensation des transferts de charges transférées.

Cependant, les **faiblesses de la collectivité sont pointées** et celle-ci se voit **contrainte d'engager des efforts conséquents en matière de gestion**. Le premier volet du protocole prévoyait ainsi que la collectivité devait notamment **produire un plan de trésorerie pour 2018** hiérarchisant ses dépenses, plan dont le suivi est assuré avec l'administrateur des finances publiques. **Un audit complet** devait également être mené avant le printemps 2018 afin d'établir **un plan d'économies sur ses dépenses de fonctionnement**.

¹ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

Les efforts demandés, comme la meilleure performance de la gestion de la collectivité ou l'amélioration de la collecte des recettes fiscales, sont présentés comme « *contrepartie du soutien exceptionnel de l'État* ». La collectivité se voyait également demander la communication à l'État de l'ensemble de ses documents budgétaires.

Le volet relatif à la reconstruction poursuit dans cette forme. Si l'État s'engage à travailler sur les cartes d'aléas par exemple, des prescriptions sont formulées à l'égard de la collectivité. C'est le cas notamment concernant les **documents d'urbanisme et la mise en place d'une police de l'urbanisme** et de la construction.

c) La tentation d'une substitution ?

Les engagements mutuels conclus entre la collectivité et l'État ont parfois donné l'impression d'être essentiellement le fait d'une décision gouvernementale issue des préconisations du délégué interministériel. La démarche globale et la conduite de la reconstruction ont pu être perçues par certains élus comme au sein de la population comme **excessivement pilotées par l'État**, et ce alors même que la reconstruction devait également restaurer des capacités d'ingénierie et d'initiative de la collectivité.

L'appui en ingénierie a été un exemple de ce sentiment. Face aux **difficultés criantes de la collectivité en matière d'ingénierie**, l'intervention de l'État s'est concrétisée au sein même des services de fonctionnement de la collectivité. Cela a parfois valu à l'Agence française de développement, qui est intervenue en la matière, des réticences au sein de la population, comme le décrivait le rapporteur coordonnateur, Guillaume Arnell¹ : certains ont ainsi pu avoir **l'impression que l'État ne faisait pas « avec » mais « à la place »**.

Surtout, la coopération entre les services de l'État et la collectivité a semblé parfois connaître des **points de tension** assez forts. Les frictions dans les **relations entre l'État et la collectivité sont nuisibles à la bonne conduite de la reconstruction** et à la bonne compréhension de celle-ci par la population, notamment sur des aspects sensibles comme la mise à jour du plan de prévention des risques naturels (PPRN).

Les **exigences d'exemplarité d'utilisation des fonds publics** imposent d'assurer la capacité des collectivités de garantir la **crédibilité de la démarche de reconstruction** et le caractère durable de celle-ci. **Le contrôle de l'État est donc nécessaire et légitime**. Cependant, **la réparation des dommages causés par une catastrophe naturelle ne doit pas être vue comme l'occasion d'un rattrapage de déficiences passées ou d'une mise sous tutelle d'une collectivité**.

¹ Audition de l'Agence française de développement (AFD), le 26 septembre 2019.

Il en va aussi d'un enjeu politique : **l'après-crise ne doit pas chercher à pallier dans l'urgence les lacunes préalables et s'apparenter à un audit général qui aurait pu devoir être conduit en temps normal.** À ce titre, la **démarche retenue et la conduite** de la reconstruction par le délégué interministériel nommé ont pu apparaître **brutales** à l'égard des élus et, en définitive, **contre-productives**.

Le rapporteur coordonnateur a également interpellé la ministre des outre-mer lors de son audition devant la délégation en octobre 2019¹. Selon lui, **les parlementaires doivent être mieux associés aux décisions** prises dans le cadre de la reconstruction pour en assurer une meilleure transparence, mais aussi et surtout permettre d'assouplir les relations parfois froides entre l'État et les collectivités au détriment de l'efficacité de la reconstruction.

Il aurait enfin peut-être été préférable de **dissocier davantage les deux démarches d'apurement de la relation** entre l'État et la collectivité et de l'exercice des compétences de chacun d'une part, **et de reconstruction** d'autre part.

d) Favoriser un pilotage public unifié, appuyé sur le local

Les catastrophes majeures imposent une **prise en charge interministérielle de la réponse apportée**, jusque dans la reconstruction, dans le respect des compétences des collectivités. Ce **pilotage gouvernemental doit pouvoir s'incarner dans des instances dédiées**, comme cela a été le cas en 1989 et 2017 dans les Antilles. Cependant, même lorsque leurs capacités d'intervention et de prise en charge sont limitées, pour des raisons préexistantes ou en raison de l'événement, les collectivités doivent être pleinement associées.

Considérant l'expérience du pilotage de la reconstruction à Saint-Martin, les rapporteurs appellent à **veiller à la bonne collaboration entre l'État et les collectivités**. L'approche locale qui doit être retenue doit se faire dès l'établissement du « plan de reconstruction », afin d'éviter l'impression d'une tutelle éventuelle ou d'une substitution. Ainsi, pour ce qui est de l'intervention de l'État, il apparaît nécessaire de s'appuyer **en priorité sur ses services déconcentrés** dans les territoires, qui connaissent les réalités du territoire et les élus. Le **choix d'acteurs locaux** pour piloter la reconstruction au nom du Gouvernement peut également être un gage d'efficacité dans les relations avec les collectivités, les relations étant préalables à la catastrophe.

Il conviendra de suivre le bilan de la reconstruction à Sint-Maarten et l'activité du *National Recovery Program Bureau (NRPB)* : **la création d'un établissement public ad hoc** dans de telles circonstances pourrait également être une forme de pilotage apportant **davantage de lisibilité et une unité de gestion sous un contrôle financier et opérationnel plus aisé**. La formule retenue à Sint-Maarten d'une telle agence financée par des fonds gouvernementaux pourrait avoir encore davantage de pertinence dans des collectivités jouissant d'une forte autonomie.

¹ Audition d'Annick Girardin, ministre des outre-mer, le 17 octobre 2019.

Recommandation n° 2 : En cas de catastrophe majeure, assurer un pilotage interministériel de la reconstruction davantage appuyé sur la collectivité concernée. Étudier l'opportunité de confier à une agence ou un établissement *ad hoc* le pilotage et la reconstruction d'un territoire.

C. DES ENGAGEMENTS ET FINANCEMENTS AU SUIVI PEU LISIBLE

1. Des appuis financiers aux collectivités

a) Un appui pluriel de l'État aux collectivités

Le financement de la reconstruction, pluriel, ne s'appuie pas sur un fonds *ad hoc* et les engagements financiers de l'État à l'égard des collectivités ont été de différents ordres à la suite de l'ouragan Irma.

Pour Saint-Barthélemy, l'appui à la collectivité s'est limité à l'exonération de la dotation globale de compensation, soit 2,9 millions d'euros¹.

Pour Saint-Martin, le premier volet du protocole prévoyait :

- un versement anticipé des dotations sur l'année 2017 ;
- une compensation sur 2017 du dégrèvement des taxes foncières ;

- une dotation exceptionnelle de fonctionnement et, le cas échéant, des concours en trésorerie, et ce pour 2017, 2018, 2019 et 2020. Des ajustements devaient être réalisés selon l'évolution de la situation financière et des rentrées fiscales de la collectivité. Des prêts ont également été faits à la collectivité. Selon le Gouvernement², l'aide attribuée à Saint-Martin était de 12,2 millions d'euros pour 2017 et 50 millions pour 2018. **La collectivité de Saint-Martin³ indique n'avoir perçu pour 2018 que 25 millions d'euros** sur les 50 millions d'euros prévus. Un litige persiste entre l'État et la collectivité sur le versement complémentaire.

b) Un appui important en ingénierie

L'État est également intervenu auprès de la collectivité de Saint-Martin pour **pallier ses déficiences en matière d'ingénierie**, comme cela était prévu dans le cadre du protocole de novembre 2017.

L'Agence française de développement a ainsi été mobilisée pour fournir des experts capables, dans le cadre d'une **assistance à maîtrise d'ouvrage**, d'appuyer la collectivité dans la conduite de son fonctionnement et de l'organisation de la reconstruction.

¹ Dossier de presse du Gouvernement – novembre 2018.

² Ibid.

³ Réponses de la collectivité de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

c) Un recours aux financements européens attribué en priorité à Saint-Martin

Le ministère des outre-mer¹ explique que la solidarité européenne s'est exprimée à travers trois principaux canaux d'intervention :

- la sollicitation d'une enveloppe spécifique du fonds de solidarité (FSUE) ;
- la plus forte mobilisation des fonds européens structurels d'investissement déjà attribués ;
- la poursuite de la dynamique de la programmation des fonds européens de Saint-Martin.

(1) Une mobilisation du FSUE

À la suite des ouragans Irma et Maria dans les Antilles, la France a sollicité auprès de l'Union européenne l'activation du Fonds de solidarité (FSUE). Le dossier, transmis deux mois après le passage de l'ouragan, a été présenté à la commissaire en charge de la politique régionale, au titre de la région Nuts 2 de la nomenclature statistique de l'Union européenne, comprenant la Guadeloupe (ouragan Maria) et Saint-Martin (ouragan Irma)².

La commission européenne a ainsi attribué 48,96 millions d'euros à la France, dont 46 au titre d'Irma, pour les Îles du Nord.

Le montant de l'aide est fixé selon un pourcentage (2,5 %) des dégâts publics et privés. L'aide européenne a d'abord fait l'objet d'une avance représentant 10 % du montant final attribué.

La mobilisation du fonds de solidarité de l'Union européenne

Le règlement du fonds précise les dépenses éligibles. Elles doivent concerner des actions d'urgence et de première nécessité :

- **remise en fonctionnement des infrastructures de base**, telles que l'énergie, l'eau, la santé et l'enseignement ;
- **mesures d'hébergement provisoire** et coûts liés aux **services d'urgence** destinés aux besoins immédiats ;
- sécurisation des infrastructures de prévention, comme les digues ;
- mesures de protection du patrimoine culturel ;
- **opérations de nettoyage.**

Les dommages causés à la propriété privée ou la perte de revenus, qui sont considérés comme assurables, ne sont pas pris en compte.

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

² En application de l'article 2 du règlement permettant le déclenchement au titre des catastrophes régionales.

Ainsi, **l'aide européenne ne couvre que les dépenses engagées par les autorités publiques.** Elle est versée à l'État-membre *via* un fonds de concours qui en assure la répartition entre les bénéficiaires (administrations centrales, collectivités, opérateurs publics..) en fonction de la répartition des dépenses éligibles couvertes.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Lors du comité interministériel de mars 2018, le Premier ministre a annoncé le souhait de donner une **priorité dans le remboursement des dépenses engagées à la collectivité de Saint-Martin** et ses opérateurs. Un **« droit de tirage exclusif » a donc été donné à la collectivité jusqu'au 1^{er} septembre 2019.** Au-delà de cette date, les factures de la collectivité ne seront plus prises en compte et l'État sollicitera le fonds pour ses factures propres, particulièrement les dépenses des ministères dans le cadre de la gestion de la crise en 2017.

L'ensemble de l'aide doit en effet être consommé dans les 18 mois suivant la date de versement du montant total attribué, soit, dans le cas présent, avant le 20 janvier 2020. La France devra ensuite transmettre un rapport de mise en œuvre dans les 6 mois suivants.

La préfecture¹ de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin indique qu'en juillet 2019, la collectivité de Saint-Martin et ses établissements publics (EAESM, établissement portuaire) avaient notifié à l'État 25,8 millions d'euros facturés. À cette date, l'État leur a versé 11,874 millions d'euros ; les 12,9 millions d'euros restant correspondent à des dossiers en attente de pièces complémentaires. La collectivité de Saint-Martin a fait état de blocages persistants concernant ces dossiers².

Une mobilisation du fonds européen de développement FED dans la région

Dans le cadre de l'aide post-urgence, une enveloppe de 15,04 millions d'euros, provenant de crédits non alloués au titre du 11^e FED a été mobilisée en 2018 pour les territoires du bassin géographique de Saint-Martin : Anguilla (2,8 millions) ; Montserrat (0,32 million) ; Sint-Maarten (7 millions) ; Îles Vierges britanniques (2 millions) et aux Îles Turques et Caïques (2,92 millions).

De plus, l'office de l'aide humanitaire de la commission européenne (ECHO), qui finance les ONG, a annoncé le déblocage d'une aide de deux milliards d'euros pour les territoires touchés par le cyclone Irma dans la Caraïbe.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

¹ Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la collectivité de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

(2) Un nouvel axe dédié à la reconstruction

Le programme opérationnel du fonds européen de développement régional (FEDER), mis en œuvre par la préfecture, a été modifié et s'est vu compléter par un axe dédié à la reconstruction.

Le ministère explique ainsi que les montants non programmés dans les différents axes ont été mobilisés, dans le cadre d'un axe 12 révisé, pour soutenir des opérations de reconstruction¹. Cet axe bénéficie en outre d'un **taux de cofinancement plus important** (95 %) que les autres axes du PO (maximum 85 %).

L'axe est doté de 7 millions d'euros de crédits de l'Union européenne pour des opérations éligibles à la date du passage de l'ouragan ; il est prévu prioritairement pour l'accompagnement des entreprises.

Le fonds social européen (FSE) a également pu être davantage mobilisé à destination de Saint-Martin. La préfecture a en effet procédé à l'ouverture au bénéfice des habitants de Saint-Martin, sans crédits complémentaires, des deux axes du PO Guadeloupe (axe 1 chômeurs et travailleurs et axe 2 entrepreneuriat). Un abondement de 5 millions d'euros a ainsi été prévu pour les 3 axes du territoire : axe 5 formation des jeunes (3 millions d'euros) ; axe 6 ouverture des ateliers de chantiers d'insertion (0,2 million d'euros) ; axe 7 accompagnement contre la lutte contre l'échec scolaire (1,8 million d'euros).

Le FSE spécifique à Saint-Martin a pu ainsi passer de 15,7 millions d'euros à 20,8 millions d'euros.

(3) Une dynamique de la programmation

Concernant la dynamique de la programmation des fonds européens à Saint-Martin, le ministère souligne un taux de programmation « honorable » de 46 % sur le programme opérationnel FEDER/FSE de Saint-Martin, et ce alors que des opérations programmées avant Irma ont dû être annulées. Aussi, le ministère signale qu'il **n'a pas été procédé à des dégagements d'office** pour l'année 2018, la clause de force majeure ayant été activée².

2. Un suivi complexe des engagements

a) Un suivi des réalisations délicat

D'une **pratique peu habituelle, le protocole conclu entre l'État et Saint-Martin prévoyait la présentation annuelle**, à l'occasion du projet de loi de finances, d'un état financier de la reconstruction **devant les délégations parlementaires aux outre-mer**.

¹ Modification au titre de l'article 120, paragraphe 8 du règlement (UE) n° 1303/2013.

² Article 87.2 B du règlement 1303/2013.

Si cette disposition n'a pas été suivie, la délégation sénatoriale aux outre-mer a cependant assuré un suivi de l'après Irma au sein de la présente étude, tant par des auditions que par le biais de questionnaires écrits et d'un déplacement dans les Îles du Nord.

L'encadré ci-dessous, établi selon les données transmises par le ministère des outre-mer, dresse un suivi de la réalisation des engagements par ministère et thématique.

Suivi des engagements dans la cadre de la reconstruction

Ministère de la transition écologique et solidaire

Abris anticycloniques : 3 millions d'euros sont inscrits en 2019 et pour l'année 2020.

Élimination des bateaux hors d'usage (170 épaves) : La collectivité a lancé un marché public le 15 janvier 2019 relatif à l'enlèvement, le stockage et la déconstruction des navires abandonnés, épaves et autres débris divers présents sur et dans le plan d'eau sous sa gestion (DPM). Le nombre de sites identifiés avoisine 140. Le financement associé correspond à des fonds européens (issu du PO Coopération transfrontalier européen pour les épaves du lagon et du FSUE pour toutes les autres situations). La collectivité a retenu l'entreprise Koole le 13 mai 2019. Le marché apparaît fragile et pourrait être contesté devant les tribunaux par les candidats non retenus.

Urbanisme et environnement

Construction d'hébergement en zone dangereuse : Dispositif en place, mais une collectivité non réactive. Les signalements de la DEAL dans le cadre du comité opérationnel des polices de l'environnement et de l'urbanisme (COPOLENU) ne sont plus suivis de visites et de rédaction de procès-verbaux de la part de la collectivité. 80 procès-verbaux non transmis au procureur par la collectivité. Pour pallier cette défaillance, la procédure de substitution de l'État en matière d'AIT a été mis en œuvre : 3 AIT ont été signés en 2018 et 2 en 2019.

Zones les plus à risque, destruction d'immeubles et relogements (fonds Barnier/Letchimy) : La résidence Sunrise II est le premier dossier emblématique. Une demande de dérogation auprès du directeur général de la prévention des risques a été formulée ; il faudrait 50 % de remboursements par les assurances, il manquerait aujourd'hui 37 000 euros par maison. Une cible de 10 habitations en première approche est fixée.

Ministère de la cohésion des territoires

Logement social : Concernant la mise en œuvre de la convention FUL : une convention a été préparée par les services de l'État avec les bailleurs sociaux de Saint-Martin (SIG - SIKOA SEMSAMAR), et a été transmise pour accord au président de la collectivité par le préfet de Guadeloupe par courrier du 7 mars 2019. Les 3 bailleurs ont signé les conventions fin juin 2019. Le ministre de la cohésion des territoires et le ministre de l'action et des comptes publics préparent l'arrêté demandant à la caisse des dépôts et consignations de verser les fonds (3 millions d'euros correspondant à 50 % du montant total) sur proposition d'ordre de paiement du préfet.

Accompagnement de la COM pour son plan d'aménagement touristique du centre-ville de Marigot (plan de requalification urbaine) : La collectivité, compte tenu de son statut, n'est pas éligible aux dispositifs du type AMI contre-bourgs déployés par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Pour contourner cette difficulté, la DHUP, qui a accepté de répondre à la sollicitation du préfet de Guadeloupe de mettre en place un atelier des territoires pour aider la collectivité à établir un projet de territoire, et partant, son plan d'aménagement et de développement, intégrera dans son cahier des charges la problématique de la requalification urbaine du centre-ville de Marigot. Pour l'atelier des territoires, le bureau d'études retenu pour une étude de préfiguration s'est rendu à Saint-Martin fin juin.

Gestion des copropriétés dégradées : la DHUP a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de réserver dans son programme de travail un créneau pour pouvoir mener une mission d'expertise sur la gestion des copropriétés dégradées, conjointement avec le ministère de la Justice, conformément au bleu de la RIM d'octobre 2018.

Ministère de l'éducation nationale

Écoles

La rénovation des écoles se poursuivra jusqu'à la rentrée 2019.

École maternelle Siméon Trott : Le chantier progresse et la livraison de l'immeuble est attendue pour septembre 2019. Ce chantier est le plus important qui subsiste dans le premier degré. Il représente 1,2 million d'euros d'investissements. Les crédits engagés sur le premier degré portent sur plus de 4 millions d'euros. Il manque 1,4 million d'euros si le délai du FSUE est maintenu au 31 août.

Collèges

Reconstruction du collège Mont des Accords et du lycée professionnel : les opérations progressent à un rythme soutenu. Les marchés publics pour la phase 3 des travaux ont été attribués. L'objectif de mise en service de toutes les classes en septembre 2019 est maintenu. Les travaux de finition et les immeubles affectés à la vie scolaire seront achevés à la Toussaint 2019 pour le lycée professionnel. Une partie des opérations est décalée dans le temps afin de permettre une ouverture complète en septembre 2019.

Le dossier technique d'ouverture du concours d'architecte pour le collège du Quartier d'Orléans est achevé. Il sera publié prochainement.

Projet de nouveau collège 900 : 15 millions d'euros à parité entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère des outre-mer. Le chantier devrait pouvoir être engagé en début d'année 2020 et livré pour la rentrée 2021. Le budget prévisionnel de ce collège dépasse cependant cette contribution de 15 millions d'euros, ce qui soulève la question du bouclage de son plan de financement, qui devrait faire logiquement appel à une contribution de la collectivité. Il est par ailleurs précisé que ce collège pourrait servir d'abri-anticyclonique, et à ce titre de bénéficiaire de l'apport de 3 millions d'euros prévu sur la programmation FEI 2019. Les problématiques foncières sont en cours de règlement. La convention sera signée en juillet.

Le projet de construction de 14 salles de classe algécos à la cité scolaire : la phase 2 des travaux est en cours de finalisation avec les entreprises (toitures, plateaux sportifs, gymnase, façades). Le marché a été attribué le 27 juin 2019. L'achèvement complet des travaux est attendu pour octobre-novembre prochain.

Ministère des solidarités et de la santé

Construction du futur pôle médico-social à Saint-Martin (pôle gérontologique) : la fin des travaux est prévue au premier trimestre 2019.

Mise en œuvre de l'accord de coopération avec la partie néerlandaise sur les conditions d'accès aux soins et financement : des groupes de travail sont en place et devraient rendre leurs conclusions à la fin du premier semestre 2019.

Ministère des sports

Plateaux et équipements sportifs (PPI) – Financement au titre de 2019 : au niveau sportif, 400 000 euros ont été inscrits dans le cadre du CNDS mais l'enveloppe risque d'être sous consommée en raison de la difficulté à faire émerger et porter des projets concrets et à identifier de bons porteurs de projets.

Ministère de la justice

Actuellement les effectifs sont au complet dans les deux juridictions. La chambre détachée du tribunal de grande instance de Basse-Terre et du tribunal d'instance représentant au total 6 magistrats, 13 personnels de greffe (5 emplois créés en 2018, 2 en 2019). La présence judiciaire sur l'île a été renforcée par souci d'une justice de proximité et de qualité.

Ministère de l'économie et des finances

Dispositif d'aides aux micro entreprises : ce dispositif n'a pas fonctionné. Le préfet de Guadeloupe a proposé de réorienter ce dispositif vers les « Guest House » et demande que le projet de circulaire soit signé par le ministre de l'économie et des finances à la mi-juillet 2019.

Travaux d'enfouissement des réseaux (électricité, téléphone)

Sur le périmètre du réseau électrique, EDF avait déjà commencé les travaux début 2019 pour procéder à l'enfouissement du réseau électrique, afin de permettre la construction des fourreaux supplémentaires pour les opérateurs télécoms mais la mutualisation semble de fait abandonnée. La collectivité étudie avec la Caisse des dépôts et consignations la mise en place d'une société dédiée à la reconstruction du génie civil numérique. Le statut de SAS permettrait une agilité et une rapidité de réalisation plus grandes. L'objectif est de réaliser une infrastructure mutualisée ouverte à tous les opérateurs FTTx. La banque des territoires (CDC) sera la garante de la neutralité du réseau et du respect de l'intérêt général. La création de la société et le lancement des études terrain étaient prévues sur T2/T3 2019. *A priori* un peu de retard a été pris.

- Schéma directeur d'aménagement numérique : la collectivité a lancé au printemps un appel d'offres pour la réécriture de son tenant compte de la situation post-Irma avec l'objectif de finaliser les travaux en 2022 ;

- Génie civil numérique : concernant les 5 millions d'euros fléchés pour la reconstruction, il y a une incertitude sur le fait que cette subvention puisse être utilisée par la collectivité pour doter en capital la SAS dédiée. Selon l'Agence de développement numérique (Adn), le SGPI semblait prêt à doter la SAS à partir d'autres fonds, ce qui permettrait de libérer tout ou partie de ces 5 millions d'euros pour la Guyane.

Le SGPI organise des réunions à partir de juillet pour traiter le dossier de financement.

Ministère de l'intérieur

Construction de la nouvelle préfecture, cité administrative

- Cité administrative provisoire 1

Suite à Irma, la préfecture de Saint-Martin a été placée dans une cité administrative provisoire. Cette cité composée d'algécos posés au sol est une construction temporaire qui n'est plus utilisée.

- Cité administrative provisoire 2

Une seconde cité administrative également de construction temporaire, plus résiliente au vent fort mais potentiellement inondable, abrite actuellement les services de l'État, dont la préfecture hormis le cabinet.

- Cité administrative 3

Sa création, pour un coût estimé entre 17,5 et 32 millions d'euros en fonction de la superficie finale, a été décidée lors du cinquième comité interministériel pour la reconstruction du 12 mars 2018. Elle a pour objectif est de regrouper sur le même site les 16 implantations de l'État à Saint-Martin. La RIM du 21 novembre 2018 a validé un projet regroupant, outre la préfecture, les 16 implantations de l'État dispersées sur le territoire. À ce stade, seule l'option d'une construction sur l'ancien site de la gendarmerie à Marigot a été identifiée.

- Ex-préfecture

La déconstruction de l'ancienne préfecture est prévue pour août 2019 avec un coût de 212 000 euros. Ce chantier ne présente pas de retard.

- Bâtiment cabinet

Le cabinet de la préfecture et le COD sont abrités dans un bâtiment à part, qui est en cours de consolidation pour un coût estimé de 52 000 euros. La phase préparatoire aux travaux est en cours (devis, prolongation du bail).

- Délégation de Saint-Barthélemy et résidence

Les bâtiments de la délégation comprennent des bureaux et la résidence. Leur réfection se porterait à 127 000 euros. Les travaux sont à l'état de projet.

Source : Tableau transmis par le ministère des outre-mer en réponse au questionnaire des rapporteurs

b) Une lisibilité difficile des efforts financiers de l'État

(1) Des chiffres globaux peu finement appréciables

Le suivi budgétaire des engagements financiers de l'État ou de la collectivité dans la reconstruction est également complexe. Pourtant, ce suivi est une nécessité : il permet de **constater le réel effort consenti par la solidarité nationale** au service de la reconstruction ainsi que **la destination des dépenses** et, partant, d'en évaluer leur pertinence.

(a) À l'issue de la première année, un chiffre avancé de 500 millions d'euros

À la fin de l'année 2018, le chiffre de 500 millions d'euros mobilisés par l'État à destination de Saint-Martin et Saint-Barthélemy a été fortement relayé par le Gouvernement au moment de la visite du Président de la République, présentant l'effort à hauteur de 11 000 euros par habitant.

Aides et subventions pour la reconstruction immédiate

(chiffres globaux au 12 mars 2018 – en euros)

Dispositif d'urgence pour les Îles du Nord	163 millions
Soutien économique aux entreprises, aux particuliers et aux deux Collectivités	140 millions
Contribution exceptionnelle de l'État et de ses opérateurs à l'investissement de la Collectivité de Saint-Martin	66,4 millions
Droit de tirage exclusif de la Collectivité de Saint-Martin sur le FSUE	46 millions
Prêt bonifié à la Collectivité de Saint-Martin	60 millions
Projet immobiliers de l'État pour la réinstallation de ses services	18,2 millions
TOTAL	493,6 millions

Source : Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs

Il faut ici souligner que ce montant important recouvre en fait **des réalités très diverses** : sont mis sur le même plan les interventions d'urgence de 2017, les mesures d'aides économiques et l'appui à la collectivité ; sont aussi comptés de manière intégrale des prêts à la collectivité ainsi que la totalité du droit de tirage. Or, le caractère opérationnel d'une exonération de charge et celui d'un prêt bonifié ne sont pas identiques et la charge pour l'État du dispositif d'urgence et de la priorité laissée sur le droit de tirage ne sont pas les mêmes.

Ces chiffres pris dans leur globalité sont donc en réalité trompeurs et la **communication gouvernementale** qui en a été faite a donné **l'impression d'une somme colossale** déjà injectée dans la reconstruction, pour des résultats qui étaient encore en 2018 loin d'être concrétisés.

Ces montants appelleront à être révisés pour en établir la consommation réelle définitive, notamment en 2020 à l'issue du droit de tirage sur le FSUE.

(b) Des investissements sur le temps long plus dispersés

La préfecture des Îles du Nord a également transmis un état des lieux des investissements de l'État dans le cadre de la reconstruction du territoire sur le temps long. Ils figurent dans le tableau ci-après, qui ne couvre manifestement pas de manière exhaustive les efforts interministériels.

N'ont pas été retranscrits dans ce tableau les aides liées au redémarrage économique ou issues des fonds européens, déjà mentionnés dans le précédent rapport¹.

Aides et subventions pour le développement et la résilience du territoire (2018-2019)

Logement

Signature de la Convention FUL (Fonds Unique pour le Logement) entre la COM, l'État et les 3 bailleurs sociaux de Saint-Martin – SIG, SIKOA et Semsamar) : premier acompte de 50 % soit 3 millions d'euros prochainement (solde versé en 2020 après vérification de la réalisation effective des engagements prévus dans la convention).

Établissements scolaires

Le collège de Quartier d'Orléans va connaître d'importants travaux de rénovation. Financé par le FEDER à hauteur de 7,7 millions d'euros, le nouveau collège fera l'objet d'un concours d'architecte en 2019 pour une livraison des bâtiments attendue en 2020.

Un nouveau collège (900 places) à la Savane devrait être livré en septembre 2021.

Enfouissement des réseaux

EDF a bénéficié d'une aide de l'État (fonds d'amortissement des charges d'électrification – FACE) à hauteur de 80 % du montant global des travaux (12,37 millions d'euros). Les 20 % restants sont pris en charge par le fonds de péréquation de l'électricité – FPE. Le 13 juin 2019, la Collectivité de Saint-Martin sollicite une subvention complémentaire d'un montant de 5,6 millions d'euros.

Pour les réseaux télécoms et numériques, l'État contribue financièrement à hauteur de 5 millions d'euros et de 1 million d'euros de FEDER.

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

Hôpital

Le montant global estimé des dommages consécutifs à 2017 s'élève à 9 403 398 d'euros. Le total des sommes versées par les indemnisations s'élève au 31 décembre 2018 à 6 118 686 d'euros (avec une franchise à hauteur de 1 773 130 d'euros). Des négociations sont encore en cours entre l'hôpital et son assurance.

Source : Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs

(2) Une nécessaire lisibilité budgétaire des engagements financiers de l'État

Si les données transmises par les services déconcentrés de l'État et par le ministère des outre-mer permettent un premier suivi des actions de l'État, elles apparaissent cependant lacunaires et, souvent, dispersées. Un **document de suivi unifié et consolidé**, public, semble nécessaire.

Il en va une fois encore de **la sincérité de la démarche de l'État** et de **la clarté de l'action publique** que de permettre une lecture et un suivi aisés des efforts financiers que celui-ci consent pour les territoires et les populations sinistrés. Une reconstruction d'une telle ampleur ne peut se satisfaire d'une stratégie de communication : l'effort de l'État est indéniable mais celui-ci doit être quantifiable, son examen et son contrôle doivent être accessibles. Il en va, également, de **la possibilité d'un contrôle parlementaire fin sur le bon emploi des fonds engagés au titre de la solidarité nationale**.

Sollicité par la délégation **pour fournir un état des lieux des fonds publics engagés pour la reconstruction, leur niveau de consommation et l'affectation des dépenses, le ministère des finances¹ n'a pas été en mesure d'apporter de réponse** et a indiqué qu'« *il conviendrait de se rapprocher de l'ensemble des ministères compétents pour fournir une réponse exhaustive à cette question* ».

Aussi, au-delà des réflexions précédentes quant à l'opportunité de la structure de pilotage de la reconstruction, **c'est bien également la structure du financement qu'il convient de repenser dans le cas de nouvelles catastrophes majeures**.

En effet, les rapporteurs considèrent qu'un **fonds budgétaire dédié** aurait permis un suivi annuel par les parlementaires, lors de l'examen de la loi de finances et de la loi de règlement, des efforts projetés puis réalisés par l'État.

Une telle inscription au sein d'une seule **unité budgétaire**, éventuellement rattachée à la mission « outre-mer » du budget général, aurait permis une **meilleure traçabilité de la mobilisation des fonds publics** et de leur destination, plutôt qu'un éparpillement entre ministères. **À défaut**, des

¹ Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

engagements financiers interministériels majeurs à destination d'un territoire sinistré doivent être réunis au sein d'un **document de politique transversale**. Preuve de cette lacune, le document de politique transversale « outre-mer » ne procède lui aussi qu'à un relevé éparpillé des actions de prise en charge des suites de l'ouragan Irma en les mêlant même au plan d'action pour Mayotte¹.

Recommandation n° 3 : En cas de catastrophe majeure, envisager de recourir à un fonds budgétaire spécifique permettant un pilotage financier plus rapide au suivi et contrôle plus transparent.

En tout état de cause, il reviendra **au Gouvernement de dresser, lors des rendez-vous budgétaires de 2020** que sont l'examen de la loi de règlement pour 2019 et de la loi de finances initiale pour 2021, **un bilan complet** des transferts financiers réalisés, et de l'utilisation des fonds investis dans la reconstruction des Îles du Nord. Il conviendra de distinguer les engagements des crédits consommés par période.

Recommandation n° 4 : Lors de la présentation des lois de finances en 2020, annexer aux documents budgétaires un bilan détaillé des fonds engagés par l'État au service de la reconstruction des Îles du Nord.

c) Une phase 2 de la reconstruction, sans pilote ?

L'exposé des motifs du décret portant suppression du délégué interministériel indique qu' « après une première phase qui nécessitait un délégué interministériel pour définir, animer et coordonner cette politique de reconstruction, **s'ouvre une nouvelle phase où le relais doit être pris par chaque ministère compétent pour poursuivre sur le long terme la reconstruction des deux îles. Il a donc été décidé de supprimer la fonction de délégué interministériel tout en conservant le comité interministériel pour la reconstruction** »².

Alors que la reconstruction est **loin d'être achevée**, particulièrement à Saint-Martin, **la suppression du délégué interministériel dix-huit mois seulement après Irma apparaît comme un signal surprenant**.

En effet, si Philippe Gustin demeure préfet de la Guadeloupe et donc représentant formel de l'État dans les Îles du Nord, il **perd sa mission expresse de coordination et de pilotage de la reconstruction**.

¹ L'ouragan Irma est même parfois mentionné dans ce document comme « tempête Irma », ce qui permet de douter de la bonne appréciation par certaines administrations centrales de l'ampleur exceptionnelle de cette catastrophe.

² Décret n° 2019-353 du 24 avril 2019 instituant un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer et modifiant le décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité et du délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

La reconstruction se doit d'être envisagée dans le temps long et la **continuité des instances de pilotage territorial** aurait été, selon les rapporteurs, un atout dans la gestion et le suivi des engagements de l'État.

II. ORGANISER LA RECONSTRUCTION, UNE MISSION COMPLEXE

A. DANS LE CAS D'IRMA, UNE RECONSTRUCTION ENCORE EN COURS

1. Pour rappel, un bilan considérable

Il convient de revenir sur le contexte de la reconstruction et le bilan de la catastrophe elle-même. La saison cyclonique 2017 a été d'une intensité exceptionnelle pour les Antilles. Ainsi, en 15 jours, les Antilles françaises ont été touchées par le passage successif de **trois cyclones majeurs** qu'ont été Irma, José et Maria. Les Îles du Nord ont été particulièrement impactées par l'ouragan Irma.

Comme le rappelle le ministère des outre-mer, sur l'île de Saint-Martin, *« 90 % du bâti de l'île a été endommagé par les rafales de vent engendrées par Irma, 25 % a été détruit et 40 % nécessitera des travaux de gros œuvre »*.

Dans sa communication, le Gouvernement indiquait un bâti impacté à 95 % et, selon les données du programme spatial européen Copernicus, *« 19,7 % des bâtiments à Saint-Martin et 2,5 % à Saint-Barthélemy ont été détruits ou très endommagés »*, soulignant qu'à Saint-Martin, de nombreuses infrastructures publiques ont été touchées rappelant entre autres la perte de la préfecture et de plusieurs établissements scolaires. Entre 7 000 et 8 000 personnes auraient quitté les Îles du Nord à la suite de la catastrophe, soit un nombre important au regard de la population des deux territoires.

L'ampleur de la catastrophe et des dommages causés est indéniable et appelait des efforts à la hauteur.

2. État des lieux de la reconstruction

Deux ans après Irma, force est de constater que la reconstruction des Îles du Nord n'est pas aboutie. La situation est cependant très inégale entre les deux îles. Le bilan dressé par le Gouvernement un an après Irma le montrait déjà : *« à Saint-Barthélemy, plus de 60 % des bâtiments très endommagés ou détruits étaient reconstruits début juillet. À Saint-Martin, où les destructions ont été plus fortes et les défis locaux sont plus prégnants, ce taux était de 35 % »*, sur la base des données du programme Copernicus en juillet 2018. Cette dynamique est demeurée la même et Saint-Barthélemy montre, deux ans après Irma, un niveau de reconstruction de loin supérieur à l'île voisine de Saint-Martin.

Saint-Barthélemy, qui avait mieux résisté du fait notamment de la qualité de ses constructions, **a su se relever plus rapidement**, particulièrement grâce à la bonne couverture assurantielle du territoire.

Concernant Saint-Martin, le bilan est très mitigé. Si certains secteurs ont vu une reconstruction coordonnée, notamment les établissements scolaires, d'autres ont pris des retards préjudiciables, c'est le cas des réseaux. La reconstruction des logements voit quant à elle de grands travaux réalisés dans le logement social mais encore de nombreuses réparations ou reconstructions non réalisées dans des habitations individuelles.

Le programme spatial européen Copernicus, outil de suivi de la reconstruction

Le suivi de la reconstruction et les chiffres utilisés par les pouvoirs publics sont souvent issus du **programme européen Copernicus**, service de gestion de l'urgence.

La cartographie produite a pour but de permettre une connaissance globale par une analyse de la situation post-catastrophe de l'ouragan Irma en septembre 2017. Elle concerne les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin pour sa partie francophone.

Le programme visait à produire **une évaluation des dommages et un suivi des activités de reconstruction** afin de mettre en œuvre des activités de reprise adéquates et un soutien efficace et une prise de décision éclairée des parties prenantes impliquées.

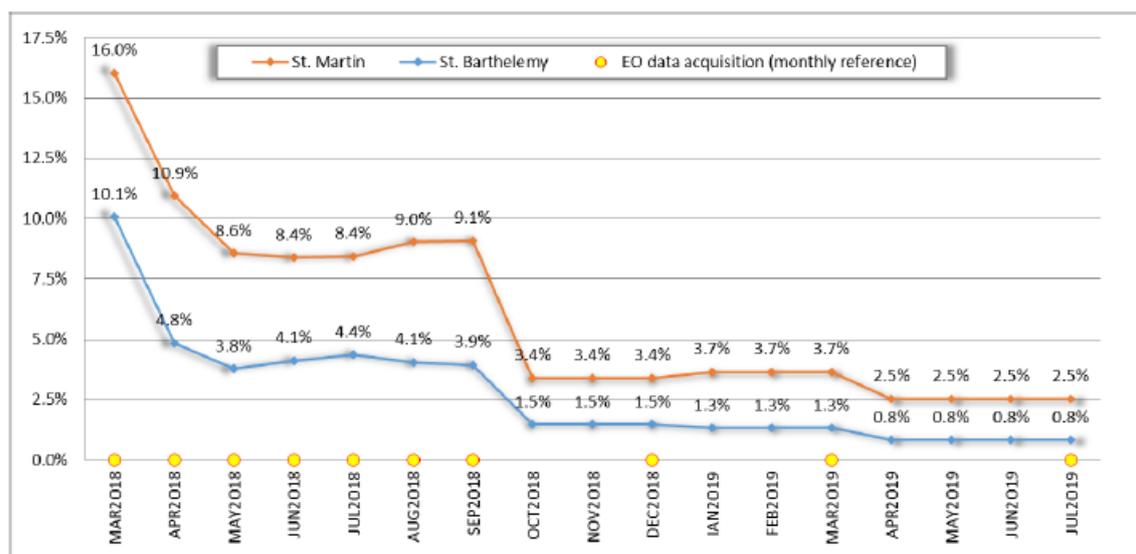
Le suivi des reconstructions a couvert dix intervalles de temps. Le premier exercice de suivi, effectué au cours de la phase 1 de l'activation, a fourni des informations sur l'état de la reconstruction 6 mois après l'événement (début mars 2018). Pour l'étape 2, le niveau de reconstruction a été surveillé tout au long de 2018 et poursuivi tout au long de 2019 à l'étape 3.

La carte d'évaluation des dommages montre les actifs endommagés, auxquels un **taux de gravité des dommages a été attribué** (quatre catégories). Afin d'établir le taux de dommages, une photo-interprétation comparative des données satellitaires optiques VHR, acquises avant et après l'événement, a été appliquée. L'évaluation des dommages a été fondée sur l'échelle macrosismique européenne (EMS) de 1998 et les nomenclatures de classement des dommages du centre commun de recherche. Différentes caractéristiques spécifiques ont été prises en compte, comme par exemple **l'état de la toiture, l'état de la zone environnante (clôtures, végétation, véhicules et épaves) et la présence de débris.**

Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer d'après le programme spatial européen Copernicus

Il est également intéressant de s'intéresser à la dynamique de reconstruction. Les rapports du programme Copernicus montre un très fort élan en 2018, nettement réduit depuis l'automne 2018.

Analyse post Irma – Taux d’activité de reconstruction (mars 2018-juillet 2018)



Note de lecture : Le présent graphique présente la progression de la reconstruction en pourcentage par rapport au nombre total de bâtiments

Source : Programme spatial européen Copernicus

Les analyses du programme européen tendent également à penser que la reconstruction a été **davantage soutenue pour des installations modérément atteintes par la catastrophe**. Ainsi, si les taux d’intensité de la reconstruction sur les deux îles apparaissent très forts et équivalents en mars 2018 entre les biens modérément impactés et les biens détruits, une différence sensible est visible en moyenne depuis, avec un taux très supérieur dans la première catégorie par rapport aux biens très sévèrement endommagés ou détruits. Les auteurs mettent en avant les besoins financiers souvent plus importants pour les biens entièrement détruits.

Lors de leur déplacement, les rapporteurs ont pu constater que les stigmates du passage de l’ouragan Irma demeuraient bien présents et des débris encore très visibles.

Interrogée sur l’avancement de la reconstruction, la préfecture a constaté¹ que « *la collectivité est en grande difficulté par rapport à la reconstruction. Les retards accumulés, liés à une absence de structuration des services et à un manque d’expertise, font courir le risque d’une perte importante des fonds européens dédiés à la reconstruction. À ce jour, la collectivité n’a pas été en capacité de dépenser 28 millions sur les 46 qui lui étaient accordés* ».

¹ Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

Le rapport des images du programme Copernicus indiquait en septembre 2019¹ qu'en **juillet 2019, 87 % de l'île de Saint-Barthélemy était considérée reconstruite contre seulement 49 % de la partie française de l'île de Saint-Martin**. Les analyses mettent en avant une reconstruction à peine plus avancée dans les zones à risques à Saint-Martin, où le taux n'atteint que 52 %

Deux ans après Irma, loin d'être achevée, la reconstruction demeure **un défi pour Saint-Martin**.

Table 3-11. Completion Rate of reconstruction activities, up to July 2019

St. Barthelemy	Total Nr of Buildings	Damaged		Reconstructed	
		Nr	(%)	Nr	(%)
	7862	1437	18%	1248	87%
<i>Average number of reconstructed buildings per month (Mar18-Jul19):</i>					73
St. Martin	Total Nr of Buildings	Damaged		Reconstructed	
		Nr	(%)	Nr	(%)
Within Risk Areas	3618	2261	62%	1168	52%
Out of Risk Areas	9938	5358	54%	2545	47%
Total	13556	7619	56%	3713	49%
<i>Average number of reconstructed buildings per month (Mar18-Jul19):</i>					218

Source : Programme spatial européen Copernicus

B. DES PRIORITÉS IDENTIFIÉES

1. Le logement

Le logement a été un pan de la reconstruction très médiatisé, notamment à l'occasion du déplacement de l'exécutif en novembre 2018. **Le logement social a cristallisé beaucoup des observations et critiques** relatives à la reconstruction à Saint-Martin. Les bailleurs sociaux rencontrés durant le déplacement ont souligné la difficulté pour eux du démarrage de la reconstruction, jugé trop lent par les pouvoirs publics.

¹ EMSN049 : Reconstruction monitoring of St. Martin and St. Barthélemy islands (post-Irma) – stage 3 Final report.

Le ministère du logement indique que, concernant la situation des bailleurs sociaux :

- la SEMSAMAR a terminé les travaux de gros œuvre fin 2018, et engagé les travaux de finition en 2019 (1 088 logements endommagés) ;

- la SIKOA (filiale Action Logement) a réhabilité la totalité de son parc (132 logements endommagés) ;

- la SIG (CDC-habitat) a engagé les travaux mais ceux-ci seront réalisés sur 1 à 2 ans (480 logements endommagés).

Le ministère souligne que cette intervention s'est traduite par deux actions étroitement coordonnées : à la fois la **mise en place du fonds d'urgence logement (FUL) et la préparation de la convention à signer entre les trois bailleurs SEMSAMAR, SIG et SIKOA**, qui cadre précisément la réhabilitation des immeubles dégradés.

La préfecture indique que la collectivité a signé avec l'État la convention pour le Fonds unique pour le logement (FUL), qu'elle a déclinée avec chacun des 3 bailleurs présents à Saint-Martin (SIG, SIKOA et Semsamar). Le déblocage du premier versement de 3 millions d'euros (acompte de 50 %) devrait selon elle être effectué très prochainement. Le solde sera versé fin 2020 après vérification de la réalisation effective des engagements prévus par la convention.

Le tableau suivant, transmis par le ministère du logement, contient des éléments sur la nature des travaux entrepris, les montants engagés pour chaque bailleur.

Sujet	SEMSAMAR	SIKOA	SIG
Nombre logements et de résidences sur Saint-Martin	1088 logements sociaux répartis sur 19 résidences	132 logements sociaux répartis sur 3 résidences	480 logements sociaux
Taux de destruction des logements	L'ensemble des logements du parc de logement social a été impacté avec des niveaux différents soit 1 088 logements répartis sur 19 résidences.	Tous les logements ont été touchés. Pour SIKOA, sur les 132 logements constituant le parc, 77 ont été sinistrés complètement mais tous ont été impactés (menuiseries extérieures endommagées, toitures arrachées, inondations, etc...).	Toutes les résidences sont sinistrées avec des dégâts plus ou moins importants dans les logements.

Sujet	SEMSAMAR	SIKOA	SIG
<p>Montant des travaux, montant des assurances, reste à charge du bailleur</p>	<p>33,7 millions de travaux avec une couverture de 18,5 millions par les assurances. Le prêt haut de bilan bonifié de la CDC a été reventilé sur ces travaux à hauteur de 7 millions d'euros.</p> <p>Au global 31 000 euros de travaux par logement. Le taux de couverture des travaux par les assurances est de 55 %.</p> <p>La convention FUL prévoit 3 780 000 euros.</p>	<p>9 millions d'euros de travaux dont 5,5 millions d'euros couverts par assurance (mais 1,8 million d'euros reçu uniquement), dont 1,5 million d'euros dédié à l'amélioration.</p> <p>Au global 68 000 euros par logement. Le taux de couverture des travaux par les assurances est de 61 %</p> <p>À ce jour, sont engagés pour 7,13 millions d'euros de travaux de réparation et d'amélioration (confortement des structures, pose d'isolation ou d'étanchéité, amélioration des équipements intérieurs de plomberie, pose de jalousie de sécurité et de portes palières blindées, etc..) réalisés à 45 %.</p> <p>Hors prestations d'aménagements extérieures visant à améliorer la qualité de vie au sein des résidences (coût estimé : 1,5 million d'euros), le montant des travaux est de 8 millions d'euros dont 5,247 millions d'euros couverts par l'assurance soit une charge de 2,753 millions d'euros pour SIKOA.</p> <p>La subvention FUL attendue étant de 480 000 euros, il n'y a pas de sur financement.</p>	<p>25 millions d'euros de travaux estimés, le montant des assurances devant être validé (18 millions d'euros apportés par assurance après une première estimation à 12 millions d'euros). À titre de comparaison le montant des réhabilitations sur toute la Guadeloupe avec 18 000 logements est de 12 millions d'euros par an.</p> <p>Au global total 52 000 euros par logement. Le taux de couverture des travaux par les assurances est de 72 %.</p> <p>Autrement, dit à ce stade, le cumul des dépenses, par le cumul des marchés engagés + le prévisionnel de maîtrise d'œuvre + les dépenses d'urgence et conservatoires représente un total qui avoisine les 23 millions d'euros (facturés ou engagés selon les cas)</p> <p>Indemnisation d'assurance de 18 386 942 euros, dont 10,4 millions d'euros perçus.</p> <p>Avec la subvention FUL à percevoir de 1 740 000 euros, pas de surfinancement.</p>

Sujet	SEMSAMAR	SIKOA	SIG
Avancement des travaux	<p>La première phase concerne les toitures, les menuiseries, l'électricité, la plomberie, les cloisons intérieures. 675 marchés ont été passés, avec un taux de réalisation à 20 %. Attente d'une réalisation complète de cette phase 1 d'ici la fin d'année. La phase 2 concernant les finitions et la peinture démarre en fin d'année.</p>	<p>800 000 euros de travaux immédiats de sécurisation ont été entrepris. Les premiers travaux de toiture ont été entamés en début d'année. La reprise des 30 logements hôtel de ville est finie, la résidence Spring a été terminée en janvier (40) et Hibiscus en février (62). L'ensemble du parc terminé en février 2019.</p>	<p>Réalisation immédiate de 2 millions d'euros de travaux de sécurisation. Un diagnostic amiante est diligenté. Délais de réalisation des travaux de 1 à 2 ans.</p>
Type de travaux / d'améliorations	<p>Les améliorations retenues :</p> <ul style="list-style-type: none"> - menuiseries sécurit ; - passage en toiture terrasse dès que possible ; - gamme de tôle améliorée ; - renforcement divers ; - possibilité pour les locataires de mettre des dispositifs de protection sur les baies vitrées. 	<p>Les améliorations sont évaluées à 1,5 million d'euros. Nature des travaux : Réalisation de nouvelles toitures résistant à des vents cycloniques d'intensité > 300 km/h ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - pose d'isolation et de complexe d'étanchéité ; - pose de nouvelles menuiseries : portes palières blindées, jalousies Security, volets anticycloniques ; - pose de bacs à douches et pare-douches ; - réaménagement des espaces extérieurs. 	<p>Les travaux d'amélioration concernent le renforcement des structures, la mise en œuvre d'huisseries cycloniques. Ont été notamment réalisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - modification des toitures traditionnelles en toiture terrasse ; - réduction des débords de toiture - réalisation de pièces de sureté - renforcement des cloisons légères dans les logements sous toitures. - renforcement des faux plafonds et création de trappes de décompression. - modification de certaines ouvertures (fenêtres) à la baisse - renforcement des systèmes de fermeture des baies vitrées.

Sujet	SEMSAMAR	SIKOA	SIG
Renonciation aux dividendes	Sur proposition du CA, l'assemblée générale de la SEM n'a pas voté en 2018, dans le cadre de l'affectation du résultat de l'exercice 2017, de distribution de dividendes.		

Source : Tableau transmis par le ministère du logement, d'après les bailleurs sociaux et la DEAL Guadeloupe, en réponse au questionnaire des rapporteurs

La reconstruction des logements sociaux a parfois été accompagnée par les bailleurs d'**actions sociales menées à destination des locataires sinistrés**. Cela a notamment été le cas de la Semsamar avec l'association « Sem Ta Route ».

2. Les établissements scolaires

De la même façon que la rentrée scolaire a été une priorité du retour à la normale et de la reprise de la vie du territoire, elle l'a été également durant la reconstruction. Les rapporteurs ont souhaité, durant le déplacement à Saint-Martin, **insister sur l'avancée de la réhabilitation des établissements scolaires**.

Un nombre d'élèves scolarisés qui remonte depuis les départs post-Irma

En termes d'effectifs scolaires, **le nombre d'élèves dans les établissements** a été un indicateur de la reprise du territoire et du nombre de départs temporaires ou définitifs de certaines familles. Ainsi, selon les services de l'éducation des Îles du Nord, au 24 septembre 2018, les établissements scolaires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin accueillaient **8 173 élèves soit 87 % des élèves présents à la rentrée 2018** par rapport au nombre d'élèves attendus à la rentrée 2017.

Selon les services, « *le fait le plus marquant est une remontée assez nette du nombre d'élèves dans le 1^{er} degré à Saint-Martin, par rapport aux prévisions de juin (216 élèves de plus que prévu). Les effectifs dans le 2nd degré ont été relativement conformes aux attentes malgré une légère hausse des effectifs au LGT* ».

Source : Délégation aux outre-mer d'après les réponses des services de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs

Dans le cadre de la reconstruction des établissements scolaires, il peut être pertinent de distinguer l'avancée selon le type d'établissements, relevant du primaire ou du secondaire.

Concernant le premier degré, les services de l'éducation estimaient au **printemps 2019** que **13 écoles maternelles et élémentaires de Saint-Martin sur 14 étaient opérationnelles**, seule l'école maternelle Siméone Trott était encore en travaux, les élèves étant tous accueillis.

Pour ce qui est du second degré, les 5 établissements publics locaux d'enseignement (EPL) (3 collèges, 1 lycée d'enseignement général et technologique, LEGT, et 1 lycée professionnel, LP), **la situation est jugée « plus complexe »**. Ainsi, « *si on peut considérer que le collège de Quartier d'Orléans et, aujourd'hui, la cité scolaire avec le LEGT Robert Weinum et le collège Soualiga ont récupéré tous leurs espaces y compris les classes modulaires, le lycée professionnel des Îles du Nord et le collège Mont-des-Accords nécessitent encore des travaux importants pendant les vacances d'été même si de nettes améliorations sont déjà constatées depuis la rentrée 2018¹* ».

Les établissements scolaires représentent **des investissements conséquents** dans la reconstruction de Saint-Martin : ils s'élèveraient à **46 millions d'euros**. Les projets sont de taille variable et il faut noter les projets d'envergure comme le projet de collège 900, qui capte à lui seul 21 millions d'euros sur ce total.

Il convient de souligner que la reconstruction des établissements scolaires a été **en grande partie pilotée par ou avec l'appui des services de l'éducation nationale** à Saint-Barthélemy et Saint-Martin - issus du rectorat de la Guadeloupe. La **grande implication des personnes en charge** de cette mission et la **bonne collaboration entre la collectivité de Saint-Martin et les services de l'éducation** ont été salués par la collectivité². La préfecture a elle cependant déploré l'insuffisante efficacité de la collectivité face aux enjeux sur ce sujet³.

Les investissements immobiliers en matière scolaire

(en millions d'euros)

Dépenses	Engagé	À venir	Total
1 ^{er} degré	3,024	1,5	4,524
2 nd degré	3,234	17,8 + 21	42,034
TOTAL	6,258	40,3	46,558

Source : Services de l'éducation de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

¹ Réponses des services de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

² Réponses de la collectivité de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

³ Réponses de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

L'indisponibilité matérielle et la situation de démarrage de la reconstruction dans l'après-crise a parfois imposé des **aménagements importants du temps scolaire** et des conditions d'apprentissage peu satisfaisantes.

La reprise continue de l'enseignement dans des conditions acceptables ne tient pas uniquement à l'état des structures d'accueil mais aussi au **nombre d'enseignants présents**. Les services de l'éducation ont transmis les chiffres concernant l'évolution des effectifs enseignants dans les deux territoires. Le nombre d'enseignants sur Saint-Martin s'est très nettement redressé depuis le passage de l'ouragan qui avait conduit à un effectif total sur l'année 2017-2018 de seulement 78 % des enseignants par rapport à 2016-2017. Il n'atteint cependant sur l'année 2018-2019 que **85 % par rapport à l'année précédant Irma**.

3. La longue reconstruction des réseaux

Les réseaux sont un des chantiers identifié complexe dans la conduite de la reconstruction et **considéré trop peu avancé** sur le territoire de Saint-Martin. Au-delà de la remise en état des réseaux se pose souvent la question de leur **enfouissement**, afin d'accroître leur résilience.

La préfecture indique que « *les travaux d'enfouissement des réseaux dont la déclinaison technique est à la charge de la collectivité, progressent très lentement toujours pour des problèmes d'organisation* ».

a) Les réseaux électriques

Concernant le **réseau électrique**, trois phases de reconstruction « longue » ont succédé aux trois premières étapes de l'après catastrophe, comme l'indique EDF¹. Celles-ci s'inscrivent dans des délais de deux à trois ans suivant la catastrophe. Une première a trait à la **consolidation**, en redonnant les caractéristiques électriques et mécaniques au réseau.

Deux phases visent ensuite à la reconstruction : à l'identique, pour l'une, sur 130 km de réseau électrique aérien et 40 postes HTA/BT ; dans la durée, pour l'autre, avec l'enfouissement du réseau.

La préfecture indique qu'EDF a bénéficié d'une aide de l'État *via* le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) à hauteur de 80 % du montant global des travaux, les 20 % restants ont été pris en charge par le fonds de péréquation de l'électricité (FPE).

¹ Contribution d'EDF.

Au sujet de la conduite des travaux, EDF précise que les travaux de reconstruction ont officiellement **démarré en août 2018 avec la signature des marchés de travaux**. L'entreprise signale que le délai à la suite de la définition du schéma directeur de janvier 2018 s'explique par la mise en place du cadre contractuel avec les collectivités (délégations de maîtrise d'ouvrage) et le temps nécessaire pour recruter les équipes dédiées.

Le programme de travaux conduits par EDF est étalé sur trois années, avec une fin de chantier prévue en avril 2021 pour Saint-Martin et en 2022 à Saint-Barthélemy.

EDF indique qu'à la fin du mois d'**août 2019**, soit un an après le démarrage du programme, **environ 40 % des travaux ont été réalisés**.

Une reconstruction éco-efficente difficile à mettre en place

Dès l'engagement de la reconstruction fin 2017, EDF a insisté sur l'opportunité de **mettre en œuvre la transition énergétique avec un programme ambitieux de maîtrise de la demande d'énergie lors de la reconstruction de l'habitat et des bâtiments tertiaires** (isolation thermique, climatisation performante, eau chaude solaire, etc.).

À la demande du préfet en charge de la reconstruction, au lendemain de la réunion interministérielle du 12 mars 2018, EDF a organisé avec les parties prenantes des échanges pour aboutir à un plan d'actions avec des mesures permettant **une reconstruction le plus exemplaire possible en matière d'efficacité énergétique**. La pose de tôle isolée et l'intégration de chauffe-eau solaire sur les toitures à refaire, le remplacement des nombreux climatiseurs, réfrigérateurs ou autres usages électriques détruits par du matériel efficient (A+++) constituaient des axes indispensables à une reconstruction éco-efficente et citoyenne de grande ampleur.

L'absence d'une filière organisée dans ces îles, une difficulté à imposer un approvisionnement en matériel efficient et un contexte réglementaire en devenir quant au financement de ces actions de maîtrise de la demande d'énergie ont limité l'ambition initiale. Mais grâce à deux enveloppes de financement exceptionnelles de l'État, EDF a pu accompagner l'isolation thermique des toitures dans la reconstruction en 2018 et étendre ces actions aux chauffe-eau solaires, à la climatisation performante et l'éclairage par LED en 2019.

EDF est persuadé que la reconstruction à la suite d'une crise climatique peut être un accélérateur de mise en œuvre de la transition énergétique. Cela nécessite une réglementation thermique, un modèle de financement, des filières organisées tant pour l'achat que la réalisation des programmes, une implication et la volonté de tous les parties prenantes pour aller vite et éviter une reconstruction à l'identique.

b) Les réseaux de téléphonie et internet

Des blocages ont été identifiés concernant les réseaux de téléphonie. La préfecture signale qu'en 2018, **des négociations entre les opérateurs de téléphonie et du numérique, la préfecture et la collectivité** destinées à permettre la couverture d'une grande partie du territoire et à réaliser les 170 km d'enfouissement **n'ont pu aboutir faute d'accord entre les opérateurs**. L'opérateur historique a souvent été montré du doigt comme peu facilitateur dans la conduite de la reconstruction et, surtout, trop long à assurer des rétablissements de réseaux classiques de téléphonie fixe dans le cadre de la priorité donnée à la fibre.

Orange indique qu'« *un consensus a très vite émergé entre les différents acteurs de l'aménagement numérique (collectivité/opérateurs) pour privilégier d'une part un réseau d'avenir : la fibre et non le cuivre, d'autre part un réseau résilient : une reconstruction des réseaux en souterrain, afin d'offrir une meilleure résistance aux événements climatiques de type Irma* ».

L'opérateur historique souligne avoir annoncé dès décembre 2017 son intention de **déployer sur ses ressources propres un réseau 100 % FTTH, qui pourrait être intégralement souterrain** en utilisant les conduites souterraines déjà existantes et en utilisant, pour les zones où ces conduites restent à créer, les infrastructures qui seraient recrées par la collectivité sur le domaine public.

Les financements provenant de l'État et de la collectivité sont *a priori* en bonne voie, d'après Orange, qui indique être dans l'attente de la définition d'un montage opérationnel qui pourrait prendre la forme du projet Tintamarre décrit ci-après.

Le projet Tintamarre

Tintamarre est un projet porté par la Banque des Territoires (filiale de la CDC) en association étroite avec la collectivité de Saint-Martin. Il vise la **construction d'infrastructures de génie civil enterrés**, en complément des infrastructures mobilisables déjà recensées (Orange, Dauphin Télécom, THD Tel), permettant aux opérateurs d'envisager **à terme le déploiement de réseaux entièrement enterrés et par conséquent plus sécurisés**.

La Banque des Territoires a lancé une **large concertation fin 2018** afin de mettre en place une gouvernance qui associe l'ensemble des acteurs du numérique à Saint-Martin : opérateurs et collectivité pour 77 000 ml de desserte et 67 000 ml de raccordements sur domaine privatif.

Source : Contribution d'Orange

Interrogée sur la reconstruction des réseaux, la préfecture précise que depuis le début de l'année 2019, le SGAR travaille avec la préfecture **pour actualiser le schéma directeur territorial d'aménagement numérique** (SDTAN : l'objectif est de cartographier les déploiements des réseaux de fibre optique existants, en cours et/ou à venir). Les conclusions de cette étude devraient permettre selon la préfecture :

- de **mieux coordonner les actions des opérateurs** afin d'accélérer le déploiement du réseau et d'identifier le niveau d'enfouissement de ceux-ci ;
- d'identifier les zones qui pourraient être en déficience d'intervention et de rechercher les solutions ;
- d'instaurer **un comité de suivi du déploiement de la fibre optique et de son enfouissement**.

Par ailleurs, un projet de consortium privé, porté par la CDC, articulé avec l'étude du SDTAN, serait en cours. Ce dernier viserait à **mutualiser les infrastructures numériques entre opérateurs privés et à en construire de nouvelles** sur les 170 km de réseaux nécessitant des travaux d'enfouissement. Le consortium devrait émerger d'ici fin 2020 si les conditions financières sont favorables et si les opérateurs adhèrent au projet.

La préfecture souligne que l'État contribue financièrement et dans ce cadre général à hauteur de 5 millions d'euros et de 1,5 million d'euros de FEDER. Une partie des 5 millions d'euros pourrait être placée en capital pour ce qui concerne le projet de consortium privé. Dans ce cas, les 1,5 million d'euros de FEDER pourraient alors ne pas être maintenus.

c) Les réseaux d'eau et assainissement

Concernant les réseaux d'eau, Veolia, le délégataire sur Saint-Martin rappelle que « *début octobre 2017, 100 % de la capacité de production était rétablie tandis que fin octobre 80 % des foyers étaient à nouveau alimentés (100 % en janvier). Les réouvertures de portions du réseau ont été réalisées en coordination avec les services de l'ARS, mais ont aussi été accompagnées de communications radio et écrites à la population* ».

Au sujet de la reconstruction, l'opérateur considère que « *cette phase est fondamentalement de la compétence de la collectivité même si son délégataire peut être force de proposition* ».

La collectivité a ainsi mis en place un plan de remplacement des nourrices et des branchements. Les estimations réalisées pour novembre 2018, un an après les événements, indiquaient que **70 % des travaux de reconstruction étaient engagés pour l'eau potable et 50 % pour l'assainissement**.

Un changement de délégataire a été réalisé durant la reconstruction, engagé en 2018 avec l'aide de la préfecture.

4. Le traitement des déchets, un processus long

Le traitement des déchets apparaît, deux ans après Irma, un sujet toujours d'actualité.

Le directeur de la station de traitement des déchets de Saint-Martin et la DEAL¹ indiquaient qu'en six mois, **le territoire avait absorbé l'équivalent de trois à quatre ans de déchets, avec des flux d'arrivée de déchets persistants. Certains jours, le flux aurait dépassé 400 camions.** À la demande de la préfète, la station a accueilli l'ensemble des déchets, quitte à stocker sur la zone du conservatoire du littoral. L'organisation et la « police de la plateforme » ont été signalées comme délicates.

Les problèmes relevés dans la phase de reconstruction sont ceux du stockage, d'une part, mais surtout du traitement, d'autre part. **Le tri des déchets, sommaire et insuffisant,** conduit à des coûts de traitement supérieurs.

La question de la **dérogation aux règles relatives à l'exportation des déchets vers des territoires voisins se pose à la suite de catastrophes naturelles.** Le coût et les normes encadrant ces évacuations restreignent les possibilités qui permettraient parfois de baisser les stocks de déchets dans les territoires sinistrés et d'accélérer le retour à un rythme plus proche de la normale.

Au-delà du traitement des déchets liés à l'ouragan lui-même, forcément long, intervient la nécessité d'absorber et de traiter **les déchets liés à la reconstruction,** inévitablement nombreux. Ainsi, à Saint-Barthélemy, l'usine actuelle ne parvient pas non plus, selon la collectivité, à absorber le flux de déchets consécutifs à la reconstruction post-Irma.

Recommandation n° 5 : Après une catastrophe naturelle, pouvoir déroger aux règles restreignant l'exportation des déchets et permettre des évacuations vers des pays voisins en capacité de traitement.

Un problème particulier a été signalé concernant les **véhicules et bateaux hors d'usage.** La DEAL considère ce chantier comme une priorité. Si la masse s'est en partie résorbée, il resterait encore 2 000 véhicules hors d'usage à Saint-Martin, essentiellement dans les propriétés. La collectivité doit gérer ce dossier et la DEAL indique que l'État a assoupli les procédures d'évacuation. Une étude a également été lancée concernant les épaves de bateaux à Oyster Pound. Des marchés publics ont été lancés sur ces sujets.

¹ Déplacement de la délégation à Saint-Martin et Saint-Barthélemy du 23 au 27 avril 2019.

C. UNE COORDINATION DES TRAVAUX À ASSURER

1. Des travaux à mener sur des territoires aux espaces contraints

La **géographie des territoires**, tous insulaires sauf la Guyane, rend souvent leur accessibilité réduite et les réseaux de communication internes contraints. Dans certains cas, comme celui des Îles du Nord, les territoires sont même dans des situations de double voire triple insularité.

D'une part, le **nombre réduit d'infrastructures de liaisons extérieures, ports ou aéroports**, est une fragilité. Surtout, alors que ces dessertes peuvent également être sinistrées, leurs **capacités d'accueil de marchandises ou matériaux nécessaires à la reconstruction** peuvent être largement handicapées. À Saint-Martin, les capacités supérieures des infrastructures de Sint-Maarten, particulièrement le port de Philipsburg, ont été nécessaires pour garantir les approvisionnements indispensables à la reconstruction.

D'autre part, les **réseaux de circulation** sont souvent limités, en raison notamment de la **topographie des territoires**. Cela a été plusieurs fois souligné à Saint-Barthélemy où la circulation des camions et véhicules de chantier était largement contrainte et devait être organisée pour ne pas bloquer les routes. À Saint-Martin, ce problème s'est particulièrement révélé criant lors des travaux d'enfouissement des réseaux.

a) Des opérateurs parfois trop peu coordonnés

Lors de leur déplacement dans les Îles du Nord comme lors de leurs échanges et auditions, les rapporteurs ont régulièrement été interpellés sur les **blocages relevés dans la conduite** des travaux, particulièrement à Saint-Martin.

Si des impératifs liés à l'activité économique des territoires contraignent certains plannings de travaux - EDF soulignait notamment les périodes touristiques qui ne permettent pas des travaux d'envergure -, le principal problème relève de la **coordination lacunaire** des travaux, notamment au niveau de la collectivité.

Concernant la coordination des travaux, EDF soulignait que dans des territoires en reconstruction générale, les réseaux subissant des travaux sont nombreux et de différents types (télécoms, électricité, eau et assainissement, éclairage, notamment) conduisant à une « **une complexité particulière (...)** et une **sur-sollicitation inflationniste des entreprises** ».

Ainsi, les travaux semblent avoir été **trop peu optimisés** et la réduction de leur temps, de leur coût ou des nuisances occasionnées insuffisante. EDF soulignait que « **la coordination est d'autant plus complexe que les opérateurs sont nombreux et que leurs priorités diffèrent** », citant l'exemple de l'éclairage public à Saint-Martin.

Trop peu coordonnés, les travaux sur la voirie ont été nombreux et répétés, **paralysant régulièrement la circulation**, notamment à Marigot, alors que les itinéraires alternatifs sont rares. La collectivité de Saint-Martin a souvent été jugée trop peu capable d'assurer cette coordination entre les opérateurs et prestataires.

b) La question complexe des copropriétés

Une des faiblesses identifiées dans la reconstruction est celle des copropriétés, avec le phénomène des « **dents creuses** », relevé par le préfet Gustin¹ et signalé également dans le bilan gouvernemental de 2018² : il s'agit de logements laissés à l'abandon par leurs propriétaires ou mis en vente en l'état, souvent de bâtiments issus des programmes de défiscalisation, dont l'investissement est aujourd'hui amorti et dont les propriétaires ne souhaitent plus financer la rénovation.

Selon le Gouvernement, ce phénomène touche surtout les **copropriétés et les lotissements privés de résidence**. Celui-ci estime en outre que **juridiquement, les moyens d'obliger les propriétaires à agir sont limités**, relevant essentiellement des risques pour la sécurité sur la voie publique. L'île risque de conserver encore longtemps les stigmates d'Irma, alors même que ces bâtiments ne seront plus habités.

Devant la délégation, Generali signalait également ce problème considérant « *des situations parfois très complexes, avec des copropriétaires qui ne se manifestaient pas, ce qui peut retarder les travaux de réparations* ».

2. Une demande forte difficile à satisfaire

a) Des besoins importants en main d'œuvre

La reconstruction des Îles du Nord a mobilisé de nombreuses entreprises du secteur de la construction, bien au-delà des entreprises initialement présentes sur le territoire. Surtout, la reconstruction a nécessité une **main d'œuvre conséquente** et des flux de travailleurs extérieurs aux deux îles.

La question de l'hébergement de la main d'œuvre et des personnes nécessaires à la reconstruction a pu faire naître une pression sur l'immobilier avec des **besoins importants en matière de logement** sur des territoires où les disponibilités manquaient du fait même du sinistre. La reconstruction ne doit pas déstabiliser l'économie locale et créer de **tensions sur certains secteurs**. Aussi, comme le souligne la collectivité de Saint-Barthélemy³, en matière de logement, « *pour éviter les excès consécutifs à la pénurie et à la reconstruction, un dispositif de gel des loyers provisoire, le temps nécessaire à un retour progressif à la normale, pourrait être imaginé* ».

¹ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

² Dossier de presse.

³ Réponses de la collectivité de Saint-Barthélemy au questionnaire des rapporteurs.

b) Des prix des matériaux à la hausse

La reconstruction et les travaux nécessaires à celle-ci a produit une forte **hausse de la demande en matériels et matériaux de construction**. Dans des territoires où les prix sont souvent élevés en temps normal du fait de l'éloignement et des difficultés d'approvisionnement, les situations de catastrophes naturelles sont d'autant plus tendues, de par des **moyens d'approvisionnement plus limités et des demandes supérieures**.

Les rapporteurs ont été interpellés sur la question de **la hausse des prix**, dans les Îles du Nord mais aussi en Guadeloupe à la suite des ouragans de 2017.

Selon le service de l'État chargé de l'économie, la DIECCTE de Guadeloupe, qui a effectué en 2018 **un relevé des prix des matériaux**, l'enquête réalisée n'a « *pas révélé de surcoûts tarifaires sur ces produits* »¹.

Le ministère des outre-mer indique avoir saisi les DIECCTE de Martinique, Guadeloupe et Guyane afin de mener des enquêtes dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année 2019.

Les rapporteurs appellent à **poursuivre ces enquêtes** sur l'évolution des prix jusqu'en 2020 et à **systématiser ce suivi** dans le cas de catastrophes naturelles.

Recommandation n° 6 : Assurer la surveillance de l'évolution des prix des matériaux dans les territoires dans les trois ans suivants la catastrophe majeure.

Concernant ce phénomène d'évolution des prix, il pourrait être envisagé de consentir à des aménagements fiscaux permettant de réduire le coût des matériaux nécessaires à la reconstruction.

C'était ainsi le cas en Polynésie française où des exonérations de taxes sont prévues. Ainsi, « *sont admis au bénéfice de l'exonération de tous droits et taxes de douane, à l'exception de la taxe de péage portuaire et de la redevance aéroportuaire, les matériaux de construction et d'équipement importés pour le compte du Fonds d'entraide aux îles et destinés à réparer les dégâts occasionnés par des calamités naturelles* »². La liste des matériaux éligibles à ces exonérations relevaient d'un arrêté du conseil des ministres.

¹ Le ministère des outre-mer indique que l'île de Saint-Barthélemy n'a pas été incluse dans le périmètre car aucune demande n'est parvenue de la collectivité.

² Délibération n° 95-68 AT du 23 mai 1995 portant exonération des droits et taxes de douane applicables à certains matériaux de construction et d'équipement importés pour le compte du fonds d'entraide aux îles.

Dans le cas des territoires relevant de l'article 73, il pourrait être procédé à des **exonérations d'octroi de mer sur les matériaux d'équipement et de construction destinés à la reconstruction d'une catastrophe naturelle**. Cette exonération ne devant pas nuire pour autant à la situation financière des collectivités du territoire sinistré, celle-ci devrait faire l'objet d'une **compensation par l'État**.

Recommandation n° 7 : Exonérer d'octroi de mer les matériaux de construction et d'équipement nécessaires à la reconstruction.

3. Une conduite complexe

a) Des besoins importants en ingénierie

La conduite de la reconstruction est une des tâches les plus complexes. La gestion et le pilotage, au-delà de l'aspect institutionnel, sont avant tout des **préoccupations opérationnelles**. À ce titre, si la collectivité de Saint-Barthélemy disposait des capacités pour gérer la reconstruction, la collectivité de Saint-Martin apparaissait largement défaillante en matière d'ingénierie. Le préfet Gustin¹ considérait ainsi « *c'est justement l'erreur qu'a commise Saint-Martin en voulant emboîter le pas à Saint-Barthélemy alors qu'elle n'était pas prête. Comment imaginer qu'une collectivité de 40 000 habitants soit armée pour une reconstruction de cette ampleur !* ». Cette différence de capacité opérationnelle entre les deux collectivités a également été relevée par le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer².

Dans le cadre de la reconstruction de Saint-Martin, **l'Agence française de développement a assuré cette mission d'appui en ingénierie** auprès de la collectivité de Saint-Martin ; le préfet Gustin indiquait un appui de trois experts et près d'1,8 million d'euros.

Auditionné par la délégation, le directeur du département « Trois Océans » de l'AFD précisait les modalités de l'appui de l'agence à Saint-Martin. Celle-ci a ainsi dans un premier temps mobilisé ses services pour procéder à des **évaluations et conseils mais aussi des financements de missions d'expertise**. Une seconde phase a ensuite été engagée avec la mise en place d'un **dispositif d'assistance technique multisectorielle** sur 12 à 24 mois pour un montant de 1 à 1,5 million d'euros et notamment une assistance au pilotage et à la coordination auprès de la direction générale de la collectivité et un renforcement des capacités et de la structuration de la collectivité.

¹ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

² Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

À ce titre, les rapporteurs ont constaté que l'AFD n'était pas nécessairement en mesure de répondre avec ses propres agents aux besoins d'urgence, devant recourir parfois à des experts ou cabinets privés. Il pourrait être constitué au sein de l'agence une **équipe d'agents projetables en appui temporaire d'urgence aux collectivités**.

Recommandation n° 8 : Renforcer les capacités de déploiement de l'Agence française de développement en appui de collectivités à la suite d'une catastrophe naturelle.

Les rapporteurs ont également été sensibles à la question de la **solidarité entre collectivités**. Le délégué interministériel Frédéric Mortier indiquait¹ ainsi que la métropole de Lille avait pu venir en appui de la collectivité de Saint-Martin sur la question de l'eau.

Il conviendra de **faciliter l'envoi par des collectivités territoriales ou par l'État d'agents compétents capables de renforcer les capacités opérationnelles de collectivités de territoires sinistrés**.

Recommandation n° 9 : Permettre le déploiement rapide de fonctionnaires territoriaux ou de l'État au service des collectivités touchées par une catastrophe naturelle majeure.

b) Des procédures parfois mal adaptées

Il a régulièrement été fait état de **contraintes normatives et administratives** freinant la reconstruction. Si cela a déjà été relevé concernant les fonds ministériels ou européens dans le présent rapport, la question se portait essentiellement du point de vue des collectivités, particulièrement de Saint-Martin, sur **les questions de marchés publics**.

Le code de la commande publique² prévoit déjà des dérogations aux règles des marchés publics dans des cas d'urgence particulière. Aussi, les autorités de l'État dans les Îles du Nord ont fait état, durant les déplacements de la délégation, d'une **souplesse dans l'exercice de leur mission de contrôle de légalité**, au titre des conditions exceptionnelles dans lesquelles les marchés ont dû être passés à la suite de l'ouragan Irma.

Dans une situation d'urgence, **la facilité doit être de mise pour permettre d'enclencher une reconstruction rapide et efficace**. Aussi, la demande forte a souvent été soulignée comme un gage d'appel à tous les prestataires potentiels des territoires, et donc de risque plus faible de favoritisme de tel ou tel acteur.

¹ Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

² Article L2122-1 du code de la commande publique.

Pour autant, **l'intensité de la reconstruction ne doit pas conduire au non-respect des principes de la commande publique**, issus notamment de normes européennes.

Aussi, les rapporteurs appellent le Gouvernement à **clarifier auprès des collectivités et des services territoriaux de l'État les marges de manœuvre offertes et les dérogations possibles** aux règles relatives à la commande publique. Il convient en effet d'apporter une **sécurité juridique aux services et aux élus** devant agir dans de telles situations. La souplesse accordée aux collectivités ne doit, le cas échéant, pas se faire sans autorisation préalable ou **contrôle de l'État**.

La collectivité de Saint-Martin a particulièrement regretté que ne soient pas prises, notamment par la loi, des dispositions d'urgence permettant de manière claire des dérogations plus larges.

Recommandation n° 10 : Clarifier les conditions de dérogation, sous contrôle du représentant de l'État, aux règles de la commande publique à la suite d'une catastrophe naturelle.

c) Une coopération internationale à prévoir

Les territoires ultramarins entretiennent des relations plus ou moins fortes avec leurs voisins dans les différents bassins océaniques. Si, à part la Guyane et Saint-Martin, aucun ne partage de frontière avec un État étranger, **des coopérations internationales doivent être envisagées dans les réponses apportées aux catastrophes naturelles**. Si cela vaut pour les dispositifs de prévention et d'alerte, comme souligné dans le volet 1 de la présente étude¹, la reconstruction n'échappe pas à cette nécessité. En effet, les risques naturels, notamment les séismes, les tsunamis ou les cyclones, touchent l'ensemble d'une région : la reconstruction se fait donc en même temps dans la totalité de la zone sinistrée.

Dans le cas d'Irma, la coopération internationale est apparue comme une **nécessité entre Saint-Martin et Sint-Maarten**, les deux parties, française et néerlandaise, de l'île.

Un accord a ainsi été, par exemple, conclu entre la France et les Pays-Bas quant à l'utilisation d'infrastructures de la partie néerlandaise, particulièrement du port de Philipsburg et de l'aéroport Princesse Juliana ou

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

de facilités de passage ou de circulation, terrestres comme aériennes ou maritimes, au bénéfice de forces gouvernementales ou armées françaises¹.

Comme l'indiquait également le Gouvernement², un **sommet quadripartite a ainsi été organisé** le 28 juin 2018 à Paris³. Cette réunion dite « Q4 » a permis d'obtenir un accord global sur plusieurs thématiques clefs : renforcement de la coopération policière, judiciaire et douanière, contrôle de l'immigration, aviation civile, flux de marchandises, trafic maritime avec l'île voisine d'Anguilla, convention fiscale, lutte contre la fraude aux prestations sociales, sécurité civile, gestion de crise et gestion des événements majeurs, traitement et valorisation des déchets et réhabilitation du lagon de Simpson Bay.

La préfecture de Saint-Martin et Saint-Barthélemy indique qu'une feuille de route de la coopération régionale a été actée lors d'une réunion dite « P4 » le 4 décembre 2018. Parmi les treize thématiques retenues, les **coopérations en matière de sécurité civile, de sécurité publique, de douanes, de justice, de gestion des déchets ont été reconnues comme essentielles et stratégiques**. De nouvelles pistes de coopération sur deux sujets complémentaires ont également été ouvertes en matière de santé et d'éducation.

La collectivité de Saint-Martin déplore la faible activation de cette coopération dans la durée⁴.

4. Une reconstruction qui doit bénéficier à l'économie locale

La reconstruction d'un territoire doit être un **levier de reprise économique et sociale** de celui-ci après une catastrophe naturelle.

Philippe Gustin⁵ expliquait que « *le tissu local n'est pas en mesure d'absorber la demande. Il y a un manque de compétences et on fait venir de la main d'œuvre de l'extérieur* ». Cependant, les rapporteurs insistent sur la nécessité de **pouvoir favoriser les entreprises et main-d'œuvre locales**. La clarification demandée par les rapporteurs concernant les dérogations possibles aux règles de la commande publique doit également préciser dans quelle mesure une priorité peut être donnée aux entreprises locales.

¹ Accord sous forme d'échange de notes verbales entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la demande de soutien de la France aux autorités de Sint-Maarten suite au passage de l'ouragan Irma, signées à La Haye le 30 janvier 2018.

² Dossier de presse du Gouvernement - novembre 2018.

³ Ce format « Q4 » réunissait les gouvernements français et néerlandais ainsi que les dirigeants de Saint-Martin et Sint-Maarten.

⁴ Réponses de la collectivité de Saint-Martin au questionnaire des rapporteurs.

⁵ Audition de Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 14 novembre 2018.

Concernant l'emploi, l'exemple de la Polynésie française et des « **chantiers de reconstruction** » peut être une piste de réflexion, permettant à la fois un soutien en main-d'œuvre et un accompagnement social.

En Polynésie, l'exemple des « chantiers de reconstruction »

La Polynésie française a mis en place un **dispositif d'aide en faveur des populations sinistrées** dans les cas de catastrophes naturelles, appelé « chantier de reconstruction » (CDR)¹.

Ce dispositif s'adresse à des personnes en **situation de précarité**, sans emploi ou dont l'activité professionnelle a été interrompue du fait de la catastrophe naturelle.

Les personnes souhaitant bénéficier de cette aide doivent résider sur une commune sinistrée et participer, à raison de 36 heures par semaine, à des chantiers de **réhabilitation ou de reconstruction de biens privés ou publics ou de reconstruction de l'outil économique**.

Recommandation n° 11 : Veiller à la capacité des entreprises locales à répondre aux commandes et garantir leur priorité dans l'accès aux commandes publiques.

III. REBÂTIR DURABLEMENT, UNE NÉCESSITÉ PARFOIS DIFFICILE À GARANTIR

A. RECONSTRUIRE À L'IDENTIQUE, UNE SOLUTION À NUANCER

La **reconstruction à l'identique** est une modalité qui permet d'enclencher au plus vite le processus de réparation, réhabilitation ou reconstruction, particulièrement des habitations. Appliqué à Saint-Martin, il est prévu par le **droit commun** à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, qui prévoit également une **exception dans le cas de dispositions contraires au sein d'un plan de prévention des risques naturels**.

Cependant, la reconstruction à l'identique ne doit pas nécessairement être la règle. En effet, il convient dans le cadre de la reconstruction, sur la base des dommages constatés, d'adapter les bâtiments endommagés afin **non pas de les rétablir dans leur état préalable à la catastrophe mais bien de les rendre plus performants, plus résistants, plus résilients**, donc, face aux risques.

¹ Délibération n° 98-16 APF du 3 février 1998 instituant le dispositif d'allocation d'aide pouvant être mis en œuvre en cas de sinistre lié à une calamité naturelle dit « Chantier de reconstruction » (CDR) modifiée.

Les rapporteurs ont à ce titre constaté que différents interlocuteurs faisaient état de difficultés dans les choix de reconstruction dans le cas de la mobilisation des fonds européens. En effet, **les conditions d'utilisation du fonds de solidarité de l'Union européenne ne permettent pas de procéder à des modifications ou adaptations substantielles** par rapport aux plans d'origine des bâtiments endommagés. Cela vient parfois contraindre à reconstruire sur une base constatée comme étant insuffisamment résistante. Il conviendra d'engager une **réflexion sur les modalités de mobilisation des fonds européens** à la suite de catastrophes naturelles, particulièrement du fonds de solidarité de l'Union européenne. Ceux-ci doivent permettre une reconstruction améliorée et ne pas contraindre à des réhabilitations à l'identique sur des bâtiments qui n'ont, empiriquement, pas résisté.

B. AMÉLIORER LES MÉTHODES ET LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS POUR GARANTIR LA MEILLEURE RÉSISTANCE DU BÂTI

1. Apprendre des catastrophes

Reconstruire vite **ne doit pas signifier reconstruire dans la hâte** au détriment d'une amélioration de la qualité. Aussi, les rapporteurs insistent sur la nécessité, dans le cadre d'une reconstruction, d'un état des lieux des dommages causés par une catastrophe afin d'identifier au mieux les forces et faiblesses du bâti existant et d'en tirer les conclusions nécessaires.

Cela vaut pour **l'exposition de certaines zones** à des risques particuliers, notamment certains quartiers ou bandes littorales, mais aussi en termes de **résistance de certains matériaux ou de faiblesses relevées dans certains choix architecturaux**. C'est dans cette logique d'état des lieux avant reconstruction qu'avait été commandée la mise à jour par le Cerema de la cartographie du risque de submersion dans les semaines suivant Irma : la même démarche doit intervenir dans le cas de catastrophes naturelles sur l'ensemble du territoire et sur la question du bâti en particulier.

Les rapporteurs ont été sensibles à la pratique signalée à Saint-Barthélemy de relevés des dommages, notamment par des photographies, pour **évaluer l'impact de la catastrophe sur différents quartiers et répertorier les zones plus ou moins touchées et les fragilités ou résistances constatées**. Il en va de la qualité de la reconstruction que de savoir au préalable **ce qui a fonctionné ou non de manière empirique**. Si cela n'est pas une garantie d'une résistance future face à un nouveau phénomène, une telle démarche peut **contribuer à l'amélioration globale de la qualité des constructions**. La connaissance des anciens et les retours d'expérience des précédentes catastrophes naturelles doivent être valorisés.

Le ministère du logement soulignait¹ à Saint-Martin une « *perte de mémoire par rapport au risque cyclonique* », considérant que les conséquences

¹ Réponses du ministère chargé du logement au questionnaire des rapporteurs.

du cyclone Hugo ne semblaient pas avoir généré de changements notables dans les **pratiques de construction** : « *la plupart des maisons sont construites avec des toitures en tôle d'épaisseur fine et sont très mal fixées. L'absence de volets anticycloniques a été également la cause de beaucoup de dégâts* ».

Saint-Barthélemy semble au contraire avoir mieux intégré certains aspects de résistance dans des règles de construction aussi mieux respectées : comme le rappelle la collectivité de Saint-Barthélemy¹, « *les toitures doivent être à quatre pans et l'inclinaison des pans ne peut être inférieure ou excédée un certain nombre de degrés. Les volumes des bâtiments sont également limités* ». Des règles urbanistiques ou architecturales permettent de réduire l'exposition au risque cyclonique. Les rapporteurs ont notamment relevé la fragilité de grandes baies vitrées pourtant de plus en plus présentes.

Il convient de mieux veiller à la diffusion et au respect de ces pratiques architecturales et de construction.

Recommandation n° 12 : Dresser un état des lieux des forces et fragilités constatées dans la résistance de certains matériaux, modes de construction et pratiques architecturales face à l'exposition à certains risques, notamment le risque cyclonique.

2. Une vigilance nécessaire sur la qualité de la reconstruction

a) Garantir une qualité du bâti

Il convient de veiller de manière sérieuse à ce que la reconstruction se fasse dans le respect des normes et que celle-ci porte **une qualité de bâti supérieure** pour les surfaces sinistrées. Aussi, **les indemnisations des assurances doivent servir à cette reconstruction durable** du territoire. Certains comportements ont pu laisser penser, comme l'ont entendu les rapporteurs², que ces sommes allaient dans des achats de biens de consommation plutôt que dans des travaux de reconstruction. Lionel Corre, « *deux ans après le sinistre, il semble que les assureurs ne recevront pas beaucoup de factures, ce qui signifie que certains de nos concitoyens ont utilisé les avances, éventuellement pour reconstruire, mais qu'en tout état de cause, l'absence de facture pose la question de la qualité de la reconstruction. (...) Il ne faudrait pas que la situation post-reconstruction soit plus défavorable que celle qui prévalait auparavant* ».

Il est surtout important de veiller à ce que la reconstruction se fasse dans les règles et **respecte les normes en vigueur dans le secteur du bâtiment et de la construction**. Aussi, il convient d'assurer que les entreprises et ouvriers intervenants sont **qualifiés et respectueux des méthodes**. Les services de la DEAL à Saint-Martin ont ainsi mis au point des « **guides de construction** »

¹ Réponses de la collectivité de Saint-Barthélemy au questionnaire des rapporteurs.

² Notamment : audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, et audition de la direction générale du Trésor (DGT), ministère de l'économie et des finances.

disponibles en français, en anglais et en créole afin d'en assurer **une large accessibilité** et une bonne diffusion. **Ce type d'initiatives appelle à être étendu dans chacun des territoires ultramarins pour améliorer de manière globale la qualité du bâti outre-mer : la reconstruction est une étape de la prévention.**

Le rapport de la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques proposait notamment de « **compléter le code des assurances par un article précisant que l'assurance doit garantir une réparation pérenne et durable** »¹. Les rapporteurs de la délégation soutiennent cette recommandation de la mission d'information. La reconstruction doit faire l'objet de contrôle. Cela est valable pour les infrastructures publiques mais aussi au niveau des entreprises et chez les particuliers. Il convient de **missionner des experts**, notamment par le biais des assurances, afin de **contrôler la qualité des travaux** réalisés. Les assurances doivent en outre réaliser un suivi des factures de reconstruction.

Recommandation n° 13 : Assurer un contrôle par des experts de la qualité des travaux de reconstruction.

Recommandation n° 14 : Systématiser la diffusion de guides de construction adaptés aux contraintes locales et disponibles dans différentes langues utilisées dans les territoires

b) Assurer le respect des règles d'urbanisme

Une des préoccupations dans le cadre de la reconstruction est d'éviter de nouvelles constructions non autorisées ou implantations illégales. Un comité *ad hoc* a été mis en place, le **comité opérationnel des polices de l'environnement et de l'urbanisme (COPOLENU)**, composé de représentants du parquet, de gendarmes, d'agents de la DEAL (pour la compétence environnementale de l'État) et d'agents du service de l'urbanisme de la collectivité de Saint-Martin. Cette instance a été créée en janvier 2018 afin d'assurer le bon respect des règles d'urbanisme.

L'État est en outre venu **compléter par ordonnance le code de l'urbanisme de Saint-Martin** pour les mesures qui relevaient de sa compétence, à savoir **le volet pénal**. L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale doit désormais être ratifiée² par le Parlement³.

¹ Rapport d'information n° 628 (2018-2019) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques.

² En application des dispositions de l'article 74-1 de la Constitution, l'ordonnance doit être ratifiée dans un délai de dix-huit mois après sa publication.

³ Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin, déposé au Sénat le 25 juin 2019.

La **consolidation du cadre juridique** relatif aux **règles d'urbanisme** et la mise en place d'instances chargées de **veiller à son application** sont une nécessité pour prévenir le retour ou l'installation de nouvelles constructions hors des règles qui ne seraient qu'autant de faiblesses pour le territoire lors d'une prochaine catastrophe.

IV. CONDUIRE UN ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE ET SOCIAL DANS LA DURÉE : LA DÉLICATE RECONSTRUCTION HUMAINE DANS LE CAS D'IRMA

A. UNE CATASTROPHE NATURELLE, UN RÉVÉLATEUR DE DIFFICULTÉS SOCIALES

1. Des fragilités mises en évidence par différents travaux de recherche

L'expérience des populations résidant dans les Îles du Nord lors du passage de l'ouragan Irma a intéressé plusieurs unités de recherche. C'est le cas par exemple des travaux conduits par Stéphanie Defossez et Monique Gerardhi, chercheuses à l'Université de Montpellier III – Paul Valéry, qui se sont intéressées à la saison cyclonique 2017 dans les Antilles avec l'enchaînement des ouragans Irma, José et Maria. Des déplacements ont été réalisés en 2017 et 2018 afin de rencontrer des habitants de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Entendue par la délégation¹, Stéphanie Defossez a pu présenter l'avancée des travaux menés.

La chercheuse a ainsi souligné le **niveau de préparation et de connaissance des saisons cycloniques** de la population qui, souvent, s'informe sur les événements et est globalement au fait des consignes de vigilance. Elle **distingue cependant les réactions des populations selon leur catégorie** « "natifs" de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, les populations immigrées d'origine haïtienne et dominicaine, principalement à Saint-Martin, et les métropolitains », qui n'ont pas nécessairement réagi de la même manière : les personnes issues de l'hexagone présentaient une moindre connaissance et préparation face aux phénomènes cycloniques.

Stéphanie Defossez s'est également intéressée à la phase qui a suivi le **passage de l'ouragan**. Selon elle, « ce qui ressort des témoignages, quelques jours après Irma et au sein des quartiers, c'est la **solidarité** ». La chercheuse insiste également sur la **coupure des moyens de communication** et sur le sentiment de **désorganisation** alors que l'ouragan José était annoncé pour les jours qui suivaient. D'autres problèmes se sont également posés à Saint-Martin dans la phase d'après-crise, notamment les **pillages** qui ont, relève-t-elle, suscité de l'incompréhension : « d'un côté, il y avait de la solidarité et de l'autre, des pillages organisés, des vols de voisinage et des vols de nécessité. Ces derniers ont été compris

¹ Audition de Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie à l'Université Paul-Valéry de Montpellier, le 4 avril 2019.

sans être excusés ». La chercheuse a enfin insisté sur **les rumeurs** qui ont été véhiculées, notamment sur le bilan humain de la catastrophe : *« personne ne croit au bilan officiel de 11 morts. Tout le monde a imaginé que l'État et la collectivité masquaient des centaines de morts, cachés et évacués par containers vers une destination inconnue. Un an et demi après, la rumeur est encore très vive »*.

Concernant la reconstruction, dans la durée, la chercheuse présente des témoignages et sentiments pluriels. Si l'intervention de l'État et les démonstrations qu'ont été celles des **déplacements de l'exécutif** dans les Îles du Nord ont été bien perçues, tout comme **l'élan de solidarité** inter-îles, **la reconstruction est perçue comme trop longue**. Celle-ci fait, selon Stéphanie Defossez, également place à une phase d'*« incertitudes »* voire à un *« sentiment d'injustice »*, particulièrement en ce qui concerne la révision du PPRN et des documents d'urbanisme.

Plus globalement, la chercheuse a insisté auprès de la délégation sur le choc qu'a été Irma pour les populations. *« Des trajets de vie ont été bouleversés »*, constate-t-elle, mettant en avant le nombre de déménagements - peu quantifiable cependant, sur l'île, vers la Guadeloupe ou l'hexagone -, mais aussi les divorces ou les pertes d'emplois. Selon elle, le traumatisme qu'a suscité cet événement est encore palpable lors des échanges qu'elle peut avoir et les populations sont encore très marquées *« se disent très anxieuses ou angoissées et dans une plus large part à Saint-Barthélemy qu'à Saint-Martin. Un an et demi après, le spectre d'Irma est toujours présent »*.

Un autre projet, le projet **« Relev »**, financé par l'agence nationale de la recherche, comprend des travaux concernant les stratégies de reconstruction post-catastrophe naturelle. Piloté par le Cerema, ce projet de recherche intègre également une consultation, menée par le laboratoire de psychologie de l'Université de Nantes, de personnes ayant vécu les ouragans passés sur les îles de la Guadeloupe et les Îles du Nord.

2. Des problèmes psychosociaux accrus par un événement traumatisant

Entendue par la délégation, la directrice générale de l'Agence de santé de Guadeloupe¹ a insisté sur les **difficultés psychosociales** constatées. Selon elle, certaines préexistaient et le passage de l'ouragan Irma n'a fait qu'**aggraver ces situations de précarité**.

Concernant les réactions psychologiques relevées à la suite de l'ouragan, la situation est plus difficile à établir. La directrice générale se montre ainsi plus réservée quant à l'existence de psychotraumatismes à la suite d'Irma : *« le diagnostic de psychotraumatisme est plus mitigé, faute de*

¹ Audition de Mme Valérie Denux, directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et du Pr Louis Jehel, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique, le 11 avril 2019.

symptômes ». Le professeur Louis Jehel chef de pôle adjoint du CHU de Martinique et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique, signalait¹ lui une réactivation de **phénomènes d'addictions** à la suite de tels événements : « *beaucoup de personnes ont ainsi confié avoir consommé beaucoup d'alcool à leur suite, compte tenu de ses vertus apaisantes* ».

Le professeur a en outre insisté sur la question du **risque suicidaire**, indiquant qu'à Porto-Rico, les morts par suicide dans les six mois qui ont suivi le dernier cyclone auraient augmenté de 6 %. Ce phénomène est généralisé. Cependant, le professeur indiquait que « *le comptage de ces morts par suicide pose de surcroît une difficulté* », le motif n'étant parfois pas signalé afin de « *protéger les familles* » pour des raisons religieuses ou assurantielles.

Lors de son **déplacement**, la délégation a pu rencontrer des habitants des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, notamment des représentants des conseils de quartier de Saint-Martin. Les rapporteurs ont longuement échangé avec eux et ont pu compléter le diagnostic fait par les autorités sanitaires auprès du ressenti de la population. Les habitants ont pu faire état de **grandes fragilités** au sein de la population, soulignant des **situations de choc** important après l'intensité exceptionnelle de l'événement, d'incompréhension et parfois de **détresse** dans la phase de reconstruction où des parcours de vie ont pu être brisés et durant laquelle il faut cependant « tenir », particulièrement dans les familles avec des enfants. **L'accompagnement dans la durée** apparaît comme une nécessité.

B. UN ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE À RENFORCER SUR LA DURÉE

1. Un suivi « post-traumatique » complexe

Comme différents acteurs de terrain, la Croix-Rouge a fait état de **situations post-traumatiques** dans les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma. Stéphanie Defossez confirmait elle aussi ce constat à l'appui des entretiens qu'elle avait pu mener dans les deux îles, que ces traumatismes relèvent de l'événement lui-même, qui s'est étalé sur plusieurs jours, ou de la situation de l'île à la suite de la catastrophe, dévastée et en proie à de graves troubles sécuritaires.

Si le diagnostic est, selon elle, délicat à établir, Valérie Denux considérait concernant les psychotraumatismes que « *certaines en sont probablement atteints, mais ne les ont pas exprimés, les dissimulent, ou n'ont pas été identifiés* », soulignant la nécessité de prendre des mesures différentes afin d'améliorer le dépistage.

Le professeur Jehel indiquait que la question des traumatismes se posait « *du point de vue des blessures de cette population. 70 % des maisons ont été touchées par ce cyclone Irma, d'une violence exceptionnelle. Les habitants ont*

¹ Audition sur le suivi sanitaire des populations, le 11 avril 2019.

connu *une véritable peur de mourir et un sentiment d'insécurité*, notamment en tant que parents. Ce sentiment violent génère *des cicatrices importantes*, à la fois pour les individus et au sein des familles. Ce problème pèse encore dans l'interaction au sein des familles, nombre de parents peinant à aborder ce sujet dans leur foyer ». Certains traumatismes ont pu selon lui conduire des personnes à quitter le territoire.

Louis Jehel précisait notamment que la **longueur de l'impact émotionnel** est un facteur de risque sur la durée des symptômes : « 15 à 30 % des populations exposées à de tels aléas naturels ont des cicatrices durables, appelées aujourd'hui "troubles de stress post-traumatique", qui se caractérisent par **des flashbacks, un état de réaction d'hypervigilance et des troubles de la concentration, ainsi qu'une atteinte de l'humeur** ».

Un **appui des réserves sanitaires** avait initié une prise en charge psychologique et psychiatrique à l'issue du cyclone jusqu'en décembre 2017. À l'issue de ce soutien hexagonal, un renfort de Santé publique France est resté dans les Îles du Nord. Le ministère de la santé avait également désigné un chargé de mission afin de travailler sur le sujet du psychotraumatisme et la mise en place du dispositif. La directrice générale de l'ARS a cependant fait état d'une sollicitation relativement faible de ces appuis.

Un bilan réalisé par Santé publique France en 2018

L'agence nationale Santé publique France a réalisé *via* son antenne antillaise (Cire Antilles) une surveillance des consultations médico-psychologiques post-ouragan à Saint-Martin et Saint-Barthélemy entre septembre 2017 et novembre 2018.

Ce dispositif de suivi avait pour objet « *d'évaluer, depuis le passage d'Irma jusqu'à la fin de la saison cyclonique 2018, le recours aux soins des populations résidentes des deux îles impactées par l'événement* ».

Ont notamment été observés le nombre de consultations pour des troubles médico-psychologiques en médecine de ville ainsi que les passages aux urgences pour des troubles psychologiques. L'agence estimait alors « **un impact post-ouragan important avec près de 700 consultations individuelles réalisées** » de septembre à décembre 2017. Les cas relevés étaient notamment ceux de personnes ayant été présentes physiquement dans les îles durant le passage d'Irma (95 % à Saint-Martin, 98 % à Saint-Barthélemy) et ayant subi des dommages matériels (82 % et 83 % respectivement). Pour la majorité, il s'agissait d'une primo-consultation. Les principaux troubles rencontrés étaient des troubles anxieux, du stress et des troubles du sommeil isolés. Le bilan indique que le risque de développer un état de stress post-traumatique a été identifié dans 13 % des consultations sur les deux îles.

Sur la deuxième période analysée, l'agence relève qu'« *une proportion importante des consultations individuelles ont abouti à un suivi par psychologue* » et qu'« *une consultation sur dix a abouti à la délivrance de psychotrope, ce qui est supérieur aux orientations de prise en charge observées en 2017* ».

Le dernier bilan réalisé en 2018 à l'issue de la saison cyclonique faisait état d'une baisse des consultations de ville comme de passages aux urgences. La typologie des manifestations psychologiques est jugée « *sensiblement équivalente sans montrer de différence notables sur les diagnostics codés aux urgences avant et après Irma* ».

Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer d'après les données de Santé publique France

Des **alternatives à distance** ont également été mobilisées à travers le dispositif « **SOS Kriz** » existant ou « **Karib Trauma** » mis en place et financé par la Fondation de France. Cependant, Valérie Denux soulignait qu'« *assez peu de personnes sont en effet rentrées dans la file active, qu'il s'agisse du dispositif téléphonique SOS Kriz ou du dispositif de télémédecine Karib Trauma* ». Selon le professeur Jehel, « *le dispositif Karib Trauma n'a pas apporté tous les éléments de réponse et de satisfaction souhaités, notamment du point de vue de la téléconsultation, le lieu ne s'est pas avéré être adéquat, en raison de sa position centrale dans l'hôpital* »

L'appui en prise en charge psychologique ou psychiatrique apparaît plus délicat dans des **petits territoires insulaires** où la sollicitation de tels dispositifs peut soulever des craintes, notamment en matière de **discrétion** et de **confidentialité**. Sur ce point, Louis Jehel indiquait qu'« *aux Antilles particulièrement, une très forte attention est portée à l'image de soi et au regard de l'autre. Plus le niveau de responsabilité est important, plus les personnes sont identifiables, plus celles-ci craignent d'être reconnues* ». Le professeur Jehel envisageait des **solutions mobiles ou à distance** afin de pallier les contraintes des spécificités insulaires.

Aussi, a pu être ainsi signalé dans la population un sentiment de décalage entre l'appui conséquent apporté dans l'immédiat après-crise mais finalement **insuffisant dans les mois suivants, alors que la pression de la gestion de l'événement redescend et que l'accompagnement peut être d'autant plus nécessaire**. Le professeur Jehel soulignait la complexité de cette prise en charge, rappelant que « *de nombreux habitants, notamment de Saint-Martin, ont pour priorité de retrouver un toit pour leur maison ou une organisation sociale, et ne parlent pas de la trace de cet événement traumatique, qui ne constitue pas pour eux une priorité. Ils sont par ailleurs en contact avec des professionnels de santé qui ont vécu ces événements, et ont par conséquent le sentiment que ce partage doit être implicite. Ces stigmates de traumatisme font aujourd'hui obstacle à un travail thérapeutique. Ce dernier peut en effet commencer une fois la personne concernée en sécurité* ».

2. Une vigilance sanitaire à conserver sur les années à venir

a) Un accompagnement psychologique et psychiatrique à poursuivre

Si les dispositifs mis en œuvre directement après le passage de l'ouragan Irma ou dans les mois qui ont suivi n'ont pas été concluants, il convient de **maintenir un suivi dans l'accompagnement des éventuels traumatismes psychologiques et psychiatriques post-Irma**, éventuellement sous des formes nouvelles.

La directrice générale de l'Agence de santé de Guadeloupe évoquait par exemple la possibilité « *d'envisager une télécabine pour la téléconsultation* ». Celle-ci pourrait trouver place à l'hôpital mais aussi, pour des raisons de plus grande confidentialité, dans les locaux de la Croix-Rouge avec un personnel paramédical sur place.

Le professeur Jehel invitait également à être vigilant à l'égard des personnes très impliquées ou sous tension durant la gestion des catastrophes, comme les professionnels de santé ou certains décideurs publics. En effet, la pression et la nécessité pour certains d'assurer leur mission peut les amener à ne pas faire état d'éventuels maux à prendre en charge.

La directrice de l'ARS, Valérie Denux, insistait cependant sur la **nécessité d'une réponse globale à apporter au problème, notamment sociale**. Valérie Denux soutenait à ce titre le travail de **maraudes** réalisées par la **Croix-Rouge** à Saint-Martin dans le cadre des équipes mobiles d'intervention sociale. Une mission a été confiée, en lien avec la direction de la cohésion sociale (DJSCS) de Guadeloupe à l'ONG sur la notion de **Samu social** dans les Îles du Nord. Valérie Denux considère ces actions très importantes dans le cadre d'une prise en charge psychologique ou psychiatrique de la population.

Valérie Denux mettait également en avant le **bus santé de la Croix-Rouge**, qui fait le tour de l'île, dans une démarche de prévention, et pourrait être associé pour des démarches de **dépistage**, dans le cadre du psychotraumatisme ou des troubles psychosociaux, mais aussi la mise en place de **groupes de parole**.

La directrice générale indiquait enfin travailler plus globalement à la rédaction du **projet territorial de santé mentale**, en lien avec les acteurs de santé, qui « *devrait probablement être lié à la dimension de prise en charge psychologique voire psychotraumatique* ».

b) Un suivi des pathologies organiques à assurer

Les rapporteurs ont également souhaité s'intéresser aux **conséquences somatiques** qu'a pu avoir le passage de l'ouragan Irma.

Le professeur Jehel expliquait ainsi à la délégation¹ que, si des problèmes vasculaires avaient pu être recensés dans les suites des attaques terroristes de Paris, cela n'a pas été retrouvé dans le cas d'Irma : « *la cellule d'épidémiologie n'a pas identifié de surmortalité dans les mois suivants les événements* ». Le professeur insistait cependant sur l'importance de la surveillance de l'évolution de ces risques et **l'appui aux professionnels de santé dans leur repérage**. Valérie Denux indiquait, elle, que l'Agence de santé de Guadeloupe avait eu recours à l'observatoire régional de santé de Guadeloupe et avait également sollicité Santé publique France afin de suivre les pathologies dans les Îles du Nord : selon la directrice générale, « *aucune différence significative n'a été relevée par rapport à la situation habituelle, en termes de comorbidité ou de conséquences liées à l'ouragan* ».

Interrogée sur la prise en charge somatique, la directrice générale de l'Agence de santé de Guadeloupe a indiqué² travailler à la « *mise en place de filières de prise en charge et de parcours, en particulier dans le cadre du groupement hospitalier de territoire des Îles du Nord, en association avec le groupement hospitalier de territoire de la Guadeloupe* » et vouloir associer santé mentale et enjeux somatiques.

Les rapporteurs encouragent à maintenir un **haut niveau de vigilance et de suivi des pathologies dans les Îles du Nord**. Cela vaut en termes de **santé mentale et de psychotraumatismes** : il convient d'intégrer au projet territorial de santé mentale un volet relatif au suivi des conséquences psychologiques et psychiatriques d'Irma. Au-delà, les rapporteurs appellent à assurer dans les années à venir **un suivi de l'évolution des pathologies organiques** chroniques - maladies vasculaires, diabètes, dysfonctionnements thyroïdiens notamment.

Aussi, la délégation invite l'Agence de santé de Guadeloupe à conduire, avec Santé publique France et l'observatoire régional, à produire annuellement un **rapport public sur l'évolution d'un certain nombre de pathologies**, sorte d'« observatoire des pathologies post-Irma ».

Recommandation n° 15 : Renforcer l'accompagnement et la prise en charge des conséquences de l'ouragan Irma en termes de santé mentale. Assurer dans les années à venir, par le biais de santé publique France et de l'observatoire régional de santé, un suivi de l'évolution des pathologies dans les Îles du Nord faisant l'objet d'un rapport annuel rendu public.

¹ Audition de Mme Valérie Denux, directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et du Pr Louis Jehel, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique, et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique, le 11 avril 2019.

² Audition de Mme Valérie Denux, directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et du Pr Louis Jehel, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique, et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique, le 11 avril 2019.

C. UNE IMPLICATION FORTE DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

1. Un élan de solidarité nationale post-Irma pour une importante intervention humanitaire...

a) Une mobilisation en matière de dons

Le passage de l'ouragan Irma a suscité une grande importante vague de solidarité générant de nombreux dons destinés à de grands organismes comme la Fondation de France ou la Croix-Rouge.

La **Fondation de France**, qui constate un « élan de générosité exceptionnel »¹, indique avoir ainsi récolté **14,5 millions d'euros** dans le cadre de son opération « **Solidarité Antilles** » après les ouragans Irma et Maria.

Dans son rapport de retour d'expérience², la Croix-Rouge fait un bilan de son appel aux dons, lancé le 6 septembre 2017, avec un fonds dédié « **Urgences Caraïbes** ». La mobilisation aurait permis de collecter **6 451 453 euros**³. Jean Fabre-Mons⁴ a précisé que, « dans le cadre de la crise d'Irma, le budget de la Croix-Rouge est issu de trois sources : les dons, les subventions et les fondations (notamment Veolia, la Caisse d'épargne et dans une moindre mesure la Fondation de France qui mène ses propres actions) et nos ressources internes. Les bénévoles de toute la France ont envoyé des chèques ».

Interrogé sur la **transparence de l'utilisation des fonds** issus de la solidarité nationale, le directeur des affaires publiques de la Croix-Rouge a rappelé que l'organisation était soumise à une **certification de ses comptes par un commissaire aux comptes**. Aussi, pour rappel, **la Cour des comptes est habilitée à contrôler** les organismes faisant appel à la générosité publique⁵.

b) Une intervention conséquente des organisations humanitaires

La Croix-Rouge avait été auditionnée lors de l'instruction du premier rapport⁶ pour présenter le bilan de son action dans le cadre de la gestion de crise, aux côtés également de la Protection civile.

Entendue à nouveau un an après le passage de l'ouragan Irma, la Croix-Rouge a dressé un état des lieux de son action dans les Îles du Nord⁴. L'ONG a mis en avant le **projet Écureuil**, afin de fournir aux familles des biens

¹ Communiqué de presse de la Fondation de France – 5 septembre 2018.

² Retour d'expérience de l'opération Irma (1^{er} septembre - 30 octobre 2017) – Croix-Rouge – avril 2018.

³ 3 393 438 euros issus des dons du grand public, 1 432 539 euros de fonds privés et 1 625 476 euros de subventions et autres concours publics.

⁴ Audition de la Croix-Rouge française, le 4 avril 2019.

⁵ Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁶ Audition de la Croix-Rouge du 12 avril 2018 [Rapport d'information du Sénat n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer - volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence].

de première nécessité, mais aussi le **projet Castor visant à apporter des matériaux de base permettant la reconstruction de foyers endommagés**. Les priorités de l'organisation sont sur la durée de la reconstruction de renforcer les dispositifs de prévention et de préparation face aux risques.

Concernant l'utilisation des fonds, Frédéric Pichonnat¹ a expliqué que « *six mois après le passage d'Irma, la moitié de cette somme était déjà dépensée* ». Le directeur a souligné que la Croix-Rouge envisageait de **dépenser l'intégralité de la somme récoltée dans un délai de 24 mois**, soulignant que « *les opérations à 24 mois représentent 3,6 millions d'euros* ».

À Saint-Barthélemy, un programme de reconstructions de maisons

Si les habitants de Saint-Barthélemy sont en général davantage assurés qu'à Saint-Martin, par exemple, certaines habitations de personnes en situation de précarité n'étaient pas assurées.

La Croix-Rouge, en collaboration avec l'association Help Saint-Barth, le Lions Club et la collectivité de Saint-Barthélemy, ont mis en place un projet de **construction de maisons pour des habitants, souvent isolés, ayant perdu leur logement non assuré lors du passage d'Irma**. Ces habitations étaient souvent des maisons traditionnelles de l'île.

Un budget de **600 000 euros investis sur sept maisons** a permis de reloger ces personnes sur leurs terrains. Les maisons, respectant le style d'architecture de l'île, ont été construites en garantissant des **normes anticycloniques** et en prévoyant par exemple des **pièces sécurisées** dans leur structure.

Source : Déplacement de la délégation à Saint-Barthélemy et Saint-Martin du 23 au 27 avril 2019

Dans la **phase de reconstruction**, Frédéric Pichonnat a précisé l'investissement de la Croix-Rouge **en matière d'investissement social et psychotraumatique**, en collaboration avec l'ARS comme le décrivait Valérie Denux lors de son audition. La Croix-Rouge a ainsi travaillé sur les addictions avec l'association Les liaisons dangereuses et avec des professeurs au niveau de la psychothérapie de reprise.

La Fondation de France indiquait avoir engagé 10 millions d'euros sur la première année suivant l'ouragan, à travers quatre priorités :

- l'aide aux sinistrés et aux victimes ;
- la relance économique ;
- la réhabilitation des maisons - pour près de la moitié du budget - ;
- le soutien aux activités éducatives et culturelles.

¹ Audition de la Croix-Rouge française, le 4 avril 2019.

De nombreuses associations humanitaires sont intervenues à Saint-Martin, parfois en ordre dispersé. Les rapporteurs ont interpellé¹ la Croix-Rouge sur l'organisation et la répartition des secteurs et missions entre ONG, mais aussi sur la **tentation d'excessive présence** que Jean-François Rapin qualifiait d'« *ego humanitaire* ». Ces préoccupations demeurent d'autant plus valables sur le temps long de la reconstruction.

La Croix-Rouge a ainsi insisté sur le pilotage réalisé par l'État - particulièrement la DJSCS - et la collectivité, et les nombreuses collaborations avec d'autres organisations humanitaires. Le directeur outre-mer de la Croix-Rouge, Frédéric Pichonnat, indiquait qu'à « *cette occasion la coopération entre nos associations a été assez rapide* ».

2. ... à la présence renforcée sur la durée

À l'issue d'une année d'intervention sur les deux Îles du Nord, la Fondation de France annonçait vouloir inscrire son action dans la durée pour « *reconstruire la vie* », avec une priorité sur la **qualité de la reconstruction** des habitations des personnes précaires et une seconde sur le **soutien social et psychologique** aux personnes vulnérables.

La Croix-Rouge a souhaité renforcer son implantation et son intervention sur l'île de Saint-Martin. L'organisation a ainsi établi une nouvelle « maison de la Croix-Rouge » sur le territoire. La Croix-Rouge a investi dans ce projet 645 000 euros en faisant un prêt auprès de l'AFD². « Effectivement, nous sommes plus visibles », selon Frédéric Pichonnat qui expliquait la stratégie assumée de l'ONG, considérant les risques naturels auxquels sont confrontées les Antilles : « *la Croix-Rouge, organisme international, se doit d'être présente sur un territoire exposé. Nous sommes également visibles car le monde associatif a eu tendance à se déliter, alors que les besoins sont en augmentation* ».

Les rapporteurs ont souligné l'importance de la mobilisation nationale et appellent à **valoriser les actions menées grâce à la solidarité** du grand public. Afin de veiller à la **plus grande transparence** sur l'utilisation et la destination des fonds issus de la générosité publique, la délégation **encourage les associations, organisations non gouvernementales ou fondations à publier un bilan des sommes récoltées et des dépenses réalisées dans chacun des territoires.**

Recommandation n° 16 : Demander aux organismes humanitaires étant intervenus dans un territoire après une catastrophe naturelle de produire des rapports sur leurs actions dans les différents territoires et l'utilisation des fonds récoltés au titre de la solidarité publique.

¹ Audition de la Croix-Rouge française, le 4 avril 2019.

² Audition de la Croix-Rouge française, le 4 avril 2019.

TROISIÈME PARTIE

RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ ET ORGANISER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES, DE NÉCESSAIRES ADAPTATIONS POUR UNE PLUS EFFICACE PRÉPARATION

Au-delà de la question des reconstructions post-Irma et post-catastrophes en général, se pose pour les outre-mer la question de l'adaptation durable aux risques, face à des risques parfois nouveaux, ou attendus et plus intenses.

I. ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS DES RISQUES LIÉS AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

A. UNE SINISTRALITÉ PLUS FORTE ATTENDUE DES RISQUES CLIMATIQUES

1. Des territoires plus exposés à l'avenir à des événements plus forts ?

a) Une évolution anticipée des risques naturels

L'insularité ou l'exposition littorale des territoires ultramarins en font des territoires très sensibles aux changements climatiques. La situation des océans, qui a fait l'objet d'un rapport récent du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹ est un élément particulièrement préoccupant pour les outre-mer. En effet, l'élévation du niveau de la mer conduit notamment à augmenter les risques de submersion marine.

Le ministère des outre-mer constate que le premier de ces effets, déjà perceptible, est **l'accroissement en quantité mais surtout en intensité des phénomènes climatiques extrêmes, pluies torrentielles et cyclones.**

L'insularité de la majorité des territoires conduit à un **risque accru de mouvements de terrain et d'inondations sur les terres littorales**, par suite d'arrivées massives et rapides des eaux des rivières et ravines depuis l'amont mais aussi dans le cas des cyclones, par l'arrivée de houles cycloniques depuis la mer à l'aval.

¹ Rapport spécial sur le changement climatique, les océans et la cryosphère – 51^{ème} assemblée plénière du GIEC, septembre 2019.

Les territoires de la **zone intertropicale** sont les plus vulnérables. Les pluies torrentielles devraient cependant affecter également davantage le littoral guyanais, avec des phénomènes de mouvements de terrain au niveau des monts et collines littorales et d'inondations dans les zones basses de subduction comme l'agglomération de Cayenne.

Le ministère souligne que « *la vulnérabilité des zones littorales est accentuée par la détérioration de l'état de santé des récifs coralliens et de leurs écosystèmes associés, mangroves et herbiers* ».

Le second effet, qui serait **appelé à se développer et à se cumuler à moyen et long terme dans la plupart des outre-mer, est l'élévation inéluctable du niveau de la mer combinée à l'acidification croissante des océans.**

Selon Goneri Le Cozannet¹, expert changement climatique, au Bureau de recherches géologiques et minières, « *la variation du niveau de la mer en outre-mer est généralement très proche (à quelques dizaines de centimètres près) de la moyenne globale. Deux cas pourraient cependant être affectés par une élévation du niveau de la mer plus importante que la moyenne : les îles situées dans l'océan Indien, du fait de leur éloignement à l'égard des calottes polaires ; et Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison d'une dilatation thermique des océans plus défavorables* ».

Du fait de l'élévation du niveau marin sont attendus des phénomènes accrus d'érosion côtière continue ainsi que l'intrusion croissante des eaux salées dans les terres littorales. L'acidification des océans devrait en outre affecter à terme la survie et le bon fonctionnement des écosystèmes littoraux comme les récifs coralliens et les mangroves dans leur fonction protectrice des littoraux alors que ceux-ci sont mal protégés.

Sur ce second aspect, le ministère souligne que, si tous les outre-mer seront touchés, là encore, les territoires de **la zone intertropicale et en particulier du Pacifique seront les plus impactés**, où l'élévation du niveau de la mer va conduire, dans les atolls notamment, à la salinisation non seulement des terres mais aussi des lentilles d'eau douce souterraines, privant à terme les populations de leur ressource en eau douce mais aussi de l'exercice de leurs activités de culture et d'élevage, les contraignant dans les cas extrêmes à devoir quitter leur territoire.

C'est le cas notamment des **îles Wallis et Futuna** où la montée des eaux pourrait, selon l'administration supérieure², aggraver la houle cyclonique en cas de marée haute, mais aussi probablement limiter l'effet protecteur supposé de la barrière de corail de Wallis. Celle-ci pourrait aussi **progressivement entraîner un déplacement des habitants résidant en bord de mer** vers des zones plus hautes à Futuna ; l'île de Wallis étant quant à elle relativement plate, les habitants pourraient petit à petit se déplacer vers le centre de l'île et ses petites collines.

¹ Audition du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le 23 mai 2019.

² Réponse de l'administration supérieure du territoire des îles Wallis et Futuna au questionnaire des rapporteurs.

La **Guyane** ne devrait pas être épargnée : territoire continental, elle devrait voir son **littoral soumis à l'érosion côtière**, de par l'élévation du niveau de l'océan, combinée à un déplacement vers l'intérieur du mouvement cyclique de déplacement des alluvions transportées par le courant de l'Amazone.

Si les zones intertropicales semblent les premières impactées par les conséquences des changements climatiques, ceux-ci auront également des conséquences sur des territoires comme **Saint-Pierre-et-Miquelon**. Le ministère indique que **l'isthme reliant à Saint-Pierre-et-Miquelon les îles de Miquelon et Langlade devrait se rouvrir** après quelques siècles de fermeture, et par là même le Grand Barachois. La préfecture du territoire signale que le **bourg de Miquelon est la principale zone de risque** (zone basse) avec, dans une moindre mesure, les zones basses localisées dans la ville de Saint-Pierre (secteur des Graves, ouvert à l'urbanisation depuis 2000 environ) : « *formant morphologiquement un S, ce premier espace est encerclé par la mer, et il n'existe pas de digues frontales protectrices sauf au niveau des emprises portuaires* ». Aussi, la préfecture estime que, « *considérant l'exiguïté du territoire, le bourg de Miquelon sera difficilement "habitable" sur le long terme* », envisageant un nécessaire « *repli territorial* » à long terme.

Enfin, le ministère indique également que dans les **Terres australes et antarctiques françaises** (TAAF), l'île de Bassas da India sera complètement submergée et que certains récifs entourant Mayotte le seront aussi.

b) Garantir un haut niveau d'investissement dans les matériels scientifiques

Compte tenu de l'évolution anticipée des phénomènes climatiques à l'aune des changements climatiques et sur les constats du précédent rapport, la délégation souhaite réaffirmer la **nécessité de maintenir des investissements dans les moyens scientifiques de prévention des risques naturels**.

Cette recommandation est particulièrement prégnante en **matière de connaissance et de moyens de vigilance météorologiques**. La question de la couverture en radars météorologiques et en houlographes avait été particulièrement signalée.

Recommandation n° 17 : Assurer des investissements en matière de matériels de recherche, d'observation et de vigilance des risques climatiques.

c) Des événements moins fréquents mais plus dévastateurs ?

Après une première étude consacrée à **l'évolution des risques naturels à l'horizon 2050** en France hexagonale, la Caisse centrale de réassurance publiera avec Météo France à l'automne 2019 une seconde étude relative aux outre-mer. Cette étude prend en compte un spectre large d'années possibles, de l'ordre de 400.

Lors des journées « catnat » de la CCR en juin 2019, une séquence a été consacrée aux outre-mer afin d'évoquer les travaux du groupe sur l'évolution de la sinistralité outre-mer. Concernant l'évolution du nombre de cyclones, il a été rappelé que, contrairement à ce qui est souvent relayé, les conclusions du GIEC montrent une **diminution globale attendue du nombre de systèmes, de - 6 % à - 34 %**. Cependant, **les cyclones de catégories 4 et 5 devraient, eux, augmenter de 0 à 30 %**. L'élévation attendue du niveau des mers conduira pour sa part à **augmenter les risques de submersions consécutives aux cyclones**. Enfin, **les pluies associées aux cyclones devraient également s'intensifier** du fait de l'augmentation des températures et de l'humidité dans l'atmosphère.

Selon la CCR, les simulations EuroCordex permettent d'affiner les tendances du GIEC et produire des estimations pour les outre-mer français avec :

- une **forte augmentation attendue de la fréquence des cyclones en Guadeloupe, de l'ordre de 42 %** ;
- une augmentation modérée à la Martinique, de l'ordre de 7 % ;
- une augmentation modérée à La Réunion, de l'ordre de 4 %.

La Guadeloupe est le seul territoire où l'évolution de la fréquence de cyclones est significativement marquée. La modélisation de la CCR devrait pouvoir permettre d'estimer, même à climat actuel, la survenance de « cygnes noirs » ; celle-ci va intégrer les trois aléas consécutifs d'un cyclone que sont les pluies, submersions et vents, mais également la hausse du niveau des mers.

À partir de cette modélisation, la CCR projette une **répartition future (horizon 2050) des enjeux assurés** dans les territoires des Antilles et à La Réunion, à une échelle infra-territoriale. Les estimations dévoilées donnent une baisse de respectivement - 27 % et - 18 % en Guadeloupe et en Martinique, mais une hausse de + 9 % à La Réunion.

2. Face à une sinistralité plus importante, la nécessité de consolider un système performant

a) Conserver la prise en compte des outre-mer dans le système commun

Comme le soulignait Stéphane Pénét¹, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilités de la Fédération française de l'assurance (FFA), « les assureurs travaillent justement pour permettre une **mutualisation dans le temps et dans l'espace**. Un problème caractérise toutefois les outre-mer, car si nous rapportons les sinistres qu'ils subissent à leurs capacités d'assurance, alors ces sinistres ne sont plus supportables ». Selon lui, « la **seule solution pour les outre-mer consiste donc à mutualiser les risques avec le territoire métropolitain**. Sans cette mutualisation, nous ne pourrions plus assurer les risques ultramarins, a fortiori si cette sorte d'événements tend à se répéter du fait du changement climatique ».

Cette analyse rejoint celle donnée par Lionel Corre², sous-directeur assurances à la direction générale du Trésor. Selon lui, « les primes d'assurance sont en moyenne, généralement légèrement plus élevées en outre-mer qu'en métropole, sachant que les risques y sont toutefois beaucoup plus élevés ». Il précisait en outre que la direction générale du Trésor estime que « **le système joue bien son rôle d'amortisseur et nous considérons que cet équilibre général doit être préservé**. Sur le long terme se pose toutefois la question de la poursuite de la modération des primes pour la totalité du territoire français ».

Commentant le bilan, sur le long terme, des cotisations et de la sinistralité outre-mer, Lionel Corre considérait ainsi que, « **en tout état de cause, sur une période longue, le système permet une solidarité entre la métropole et l'outre-mer, conformément à l'objectif** ».

Rejoignant les conclusions également de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques³ rapportée par la sénatrice Nicole Bonnefoy, les rapporteurs de la délégation n'appellent pas à une réforme d'ampleur du régime catnat mais bien à sa consolidation. Surtout, considérant les auditions de la Caisse centrale de réassurance, de la direction générale du Trésor ou des assureurs eux-mêmes, **il ne semble surtout pas pertinent de dissocier les outre-mer du régime général. La mutualisation des risques entre l'hexagone et les outre-mer permet de garantir une soutenabilité des missions de réassurance outre-mer.**

¹ Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

² Audition de la direction générale du Trésor (DGT), ministère de l'économie et des finances, le 29 mai 2019.

³ Rapport d'information n° 628 (2018-2019) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques.

Il conviendra d'assurer le maintien des outre-mer¹ dans le champ général de couverture de la CCR et d'approfondir l'intégration au système catnat par une **meilleure couverture assurantielle des outre-mer**.

Cependant, alors que la bonne couverture des territoires par le régime catnat repose sur la bonne pénétration assurantielle, la bonne intégration des outre-mer au régime commun dépendra également de la présence des assureurs eux-mêmes : il conviendra donc de **garantir le maintien de grands assureurs outre-mer**. Aussi, au-delà des évolutions proportionnelles, l'évolution projetée des risques et de la sinistralité outre-mer **ne doit pas conduire à des hausses majeures de la tarification de la CCR à l'égard des assureurs exposés outre-mer, au risque de décourager les assureurs présents et leur faire quitter ces territoires**.

Les rapporteurs seront vigilants quant aux orientations retenues par le Gouvernement quant au soutien à une meilleure pénétration assurantielle outre-mer et aux exigences de tarification pratiquée par la CCR outre-mer.

Recommandation n° 18 : Consolider la place des outre-mer au sein du régime « catnat » national.

b) Dans le Pacifique, une réflexion à mener

Interrogée sur l'éventuelle intégration des territoires du Pacifique, le ministère des finances a indiqué que celle-ci n'était pas envisagée. Le ministère considère en effet qu'au-delà des différences de systèmes assurantiels, *« ces collectivités très autonomes ayant des compétences propres en matière d'urbanisme, il ne peut être instauré de régime public-privé mutualisé avec la métropole. Le régime "catnat" fait en effet système : à des mêmes règles d'urbanisme, de construction et d'aménagement correspondent des mêmes schémas d'assurance »*. Lionel Corre, sous-directeur assurance à la direction générale du Trésor, reconnaissait que *« le problème n'est pas seulement technique ; s'il fallait revenir sur l'autonomie de ces collectivités sur des compétences importantes, il deviendrait politique »*.

Cette position ne fait cependant pas consensus : Emmanuel Gombault, directeur technique incendie, accidents et risques divers (IARD) outre-mer chez Allianz² considérait en effet que la *« situation de la zone Pacifique s'avère contrastée, avec une couverture de la population moindre qu'ailleurs »*, appelant de ses vœux *« un dispositif de catastrophe naturelle qui s'appliquerait également à ces territoires. Toutes les populations françaises seraient ainsi couvertes »*.

¹ Cette recommandation concerne les territoires actuellement dans le champ de la CCR, comme évoqué dans la première partie du présent rapport. Les deux territoires du Pacifique n'en faisant pas partie sont traités dans la sous-partie suivante.

² Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

Les rapporteurs appellent à ouvrir cette réflexion avec la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. La situation des territoires du Pacifique, à la très faible pénétration assurantielle, peut aussi bénéficier d'éclairages internationaux aux situations en partie comparables : la division de la législation comparée du Sénat s'était ainsi intéressée à la couverture des risques naturels dans les petits États de la Caraïbe. En outre, l'intégration éventuelle à un système de couverture nationale **ne veut pas nécessairement dire un alignement sur le droit commun, qui semble en l'espèce inenvisageable.**

**Un modèle original d'assurance interétatique :
la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)¹**

Les petits États insulaires de la Caraïbe combinent une forte exposition aux risques naturels (cyclones, raz-de-marée, séismes, éruptions volcaniques), une grande fragilité manifestée par des dégâts humains et matériels de grande ampleur lorsque la catastrophe survient et une faible capacité d'action pour y pallier. Une assurance individuelle des personnes, qu'elle soit confiée au secteur privé ou à l'État, est extrêmement peu répandue et clairement insuffisante pour faire face aux dommages. De même, les moyens budgétaires des États sont trop restreints pour assumer directement les mesures d'urgence comme la reconstruction. La contraction drastique de l'économie après une catastrophe naturelle ampute les capacités d'action des États qui sont menacés de paralysie au moment même où les besoins sont les plus importants.

C'est pourquoi a été mis en place en 2007 sous l'égide de l'organisation de coopération régionale, le CARICOM, et de la Banque Mondiale, un dispositif innovant d'assurance interétatique contre les catastrophes naturelles au sein de la zone : la *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF). L'idée centrale est de protéger le pays contre la contraction budgétaire et le manque de liquidités à court terme. Ce ne sont pas les particuliers qui s'assurent mais les États eux-mêmes afin de disposer immédiatement de fonds suffisants pour faire face à l'urgence et assurer la continuité des services publics dans les premiers mois après la catastrophe.

Les 17 États membres sont Anguilla, Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, les Bermudes, les Îles Caïmans, la Dominique, Grenade, Haïti, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Trinité-et-Tobago, les Turks-et-Caïcos et le Nicaragua.

En octobre 2016, après le passage du cyclone Matthew, ont été versés 3,8 millions \$ à Sainte-Lucie, 1,7 millions \$ à la Barbade et 23,5 millions \$ à Haïti. Après le passage d'Irma, doivent être versés en septembre 2017 6,8 millions \$ à Antigua et Barbuda, 6,5 millions \$ à Anguilla et 2,3 millions \$ à Saint-Kitts-et-Nevis au titre de leur police d'assurance contre les tempêtes cycloniques.

¹ Sénat - Étude de législation comparée n° 282 - octobre 2017 - Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Les paiements sont toujours réalisés moins de 14 jours après la catastrophe. Il est important de comprendre que les sommes versées ne sont pas corrélées aux dégâts effectivement constatés sur place et à l'intensité de la reconstruction nécessaire. Une telle estimation serait trop longue et la réparation des dommages n'est pas l'objet de la CCRIF qui est un fonds régional d'assurance destinée à une injection de liquidités en quelques jours pour éviter l'effondrement de l'État.

Il s'agit d'une assurance paramétrique volontaire qui prend en considération trois risques (cyclones ; tremblements de terre ; précipitations catastrophiques) par le biais de trois polices séparées. Le paiement dépend du franchissement pour chaque événement de certains seuils d'intensité, sur la base des mesures constatées (force du vent, précipitations, échelle de Richter, ...), fixés dans les différents produits d'assurance. Les États choisissent, comme un particulier, de s'assurer pour un certain montant pour un événement d'une certaine ampleur susceptible de revenir à une certaine fréquence (10 ans, 50 ans,...). La hauteur des paiements varie selon les clauses de la police et les paramètres météorologiques de la catastrophe, c'est-à-dire en fonction du choix discrétionnaire de politique d'assurance retenue par l'État concerné et du constat objectif de la gravité des événements.

Pour amorcer le fonds alimenté par les cotisations initiales d'entrée et les primes des États membres, il a été fait appel aux donateurs internationaux (Banque Mondiale, Banque caribéenne de développement, France, Canada, Union européenne, Irlande, Bermudes, Japon). Une partie du risque est transférée aux réassureurs et aux marchés internationaux de capitaux.

Source : Sénat – Division de la législation comparée

Recommandation n° 19 : Dans le Pacifique, engager une réflexion sur la pérennité de systèmes assurantiels sans réassurance publique.

B. L'ÉROSION DU TRAIT DE CÔTE : UN RISQUE À RETARDEMENT

1. Les outre-mer, des littoraux à enjeux

Comme le souligne le ministère des outre-mer, les littoraux des territoires d'outre-mer recouvrent différents enjeux. D'une part, les littoraux sont un espace de forte concentration des activités humaines importantes largement artificialisé, avec des taux d'artificialisation atteignant 17 % en Guadeloupe et en Martinique. D'autre part, ces zones sont confrontées à des risques cumulatifs sur des espaces limités. Le ministère estime qu'il y a « *urgence à mener des actions face aux nombreuses habitations menacées sur des zones littorales en érosion* ». Aussi, il alerte sur la menace qui pèse sur les écosystèmes « tampons » du fait de la surpopulation ou de la surutilisation de ces espaces, comme c'est le cas des mangroves.

2. Des actions de suivi : un phénomène sous surveillance

Les ministères des outre-mer et de la transition écologique et solidaire rappellent qu'une **stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) a été mise en place en 2012** pour mieux anticiper les évolutions du littoral et faciliter l'adaptation des territoires à ces changements. Celle-ci entend accompagner les territoires littoraux dans leur recomposition spatiale, en développant les outils nécessaires, en renforçant la connaissance et en facilitant l'information et la mobilisation de tous.

Un indicateur national de l'érosion côtière a ainsi été produit, permettant d'avoir un premier aperçu national et quantifié des phénomènes d'érosion sur une période de plusieurs dizaines d'années. Cet indicateur concerne l'hexagone ainsi que **les cinq territoires de l'article 73**.

Dans le cadre des programmes d'actions 2012-2015 puis 2017-2019 de cette stratégie nationale et compte tenu de l'enjeu de la recomposition de ces territoires, le ministère fait état de différentes actions dans les territoires ultramarins¹.

Ainsi, **en Guadeloupe**, une étude du BRGM portant sur l'évolution du trait de côte de l'archipel guadeloupéen entre 1956 et 2004 a été réalisée. Il apparaît que **62 % des 630 km de côtes sont stables ou en équilibre, 25 % sont en érosion et 12 % en accrétion** (dont 6 % d'origine anthropique). À la suite de ces constatations, une liste de 43 sites considérés comme sensibles a été dressée en fonction des tendances mises en évidence. Sept d'entre eux présentent de forts enjeux que ce soit humains, environnementaux ou sociaux-économiques.

Dans le cadre du projet « **morphodynamique du littoral guadeloupéen** », un partenariat a été mis en place entre le BRGM, la DEAL Guadeloupe et la région Guadeloupe.

Aussi, la phase 1 du projet « **définition et mise en place d'un observatoire du trait de côte guadeloupéen** » a été réalisée sur une durée de deux ans, de 2014 à 2016, et représente la première étape d'un projet de mise en réseau du suivi du littoral qui se veut pérenne dans le temps et dans les collaborations. Le ministère indique qu'il permettra de **consolider le partenariat avec l'ensemble des acteurs du littoral guadeloupéen et de mettre en place, de façon concertée et durable, la deuxième phase** du programme de suivi du trait de côte guadeloupéen. Enfin, la commune de Petit-Bourg participe actuellement à l'appel à projets lancé en 2013 par le ministère de la transition écologique visant à expérimenter la relocalisation des biens et services sur les territoires soumis à des risques littoraux importants.

¹ Les éléments de cette partie sont issus des réponses des ministères de la transition écologique et solidaire et des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

En **Martinique**, la problématique « érosion » est intégrée à la politique de prévention des risques et est abordée par une approche de terrain. Une étude réalisée en 2013 par le BRGM en partenariat avec la DEAL a mesuré l'évolution du trait de côte et a pu **établir « un état zéro du littoral »**. Aujourd'hui, elle permet d'identifier les facteurs de l'érosion en vue d'améliorer l'évaluation des risques et facilite la définition du risque « recul du trait de côte » lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.

Une **analyse des photographies aériennes de 1951 et 2010** a permis d'identifier les **principales tendances d'évolution de la position du trait de côte martiniquais** sur ces soixante dernières années. Ainsi, **sur le linéaire côtier qui représente 452 km, 49 km sont identifiés en érosion, 95 km en accrétion et le reste en stabilité relative durant les 50 dernières années**. Les secteurs de plus forte érosion sont le littoral de falaise du Nord de l'île, où le recul peut atteindre les valeurs maximales de 100 m, et également certaines côtes basses sableuses, notamment au Sud, où le recul atteint entre 20 et 30 m. Cette étude met également en évidence des secteurs qui présentent une relative stabilité. En effet, les amplitudes constatées inférieures à 15 m en 60 ans, ne permettent pas de se prononcer sur le type de mobilité. Sur ces secteurs, il reste à préciser si, malgré leur mobilité apparente, il ne s'agirait pas de côtes soumises à une mobilité à très court terme, pouvant être cyclique (annuelle par exemple) autour d'une valeur d'équilibre sous l'influence de fortes houles ou de cyclones. Ces résultats confirment les constats historiques ponctuels relevés dans la littérature et les complètent par une information quantitative disponible sur tout le linéaire de côte martiniquais. L'étude a notamment permis de quantifier les reculs de certaines côtes rocheuses, jusque-là peu étudiées contrairement aux plages sableuses.

La carte de la mobilité du trait de côte depuis 1951 présente des tronçons de linéaire côtier classés selon leur mode d'évolution. Par ailleurs, un état de référence commun du trait de côte est mis à disposition de la communauté scientifique et donne une référence commune pour les suivis à venir. Cette définition du trait de côte étant différente de la limite officielle définie par le service hydrographique et océanographique de la marine (2011), elle ne s'y substitue pas, mais permet en revanche de répondre aux objectifs de suivi de l'évolution du littoral.

À partir de ces résultats, le ministère considère que plusieurs perspectives se dessinent :

- intégrer ces constats historiques à la politique de gestion du risque et s'en servir pour préciser le zonage réglementaire ;

- affiner le protocole en s'intéressant à une position du trait de côte intermédiaire, pour préciser la dynamique côtière sur les secteurs dont la mobilité ne peut être mise en évidence à cette échelle d'observation. Ceci permet notamment de distinguer des tronçons en évolution rapide à court terme mais en équilibre à moyen terme, des tronçons peu mobiles, pour lesquels les mesures d'adaptation sont tout à fait différentes ;

- identifier les secteurs les plus vulnérables afin de mettre en place un dispositif de surveillance pour anticiper les évolutions et adapter les solutions.

Un programme d'expérimentation de recomposition spatiale est mené actuellement sur la commune du Prêcheur avec l'appui du Plan d'urbanisme construction architecture (PUCA).

Pour ce qui est de **la Guyane, le BRGM co-pilote depuis 2014, avec la DEAL Guyane, l'observatoire de la dynamique côtière de Guyane (ODyC)**, outil pérenne d'acquisition, de capitalisation, de compréhension et de valorisation de la donnée sur la dynamique côtière, ainsi que d'appui aux politiques publiques de gestion du littoral. Le BRGM participe à la réalisation des documents de prévention (notamment les PPR, études de vulnérabilité, sensibilisation) et d'actions de gestion de crise.

Depuis 2017, le BRGM travaille avec la commune de Kourou, particulièrement touchée par des épisodes d'érosion et de submersion, à l'élaboration d'une stratégie de gestion du littoral de Kourou. Il pilote, en partenariat avec le CNRS, le CEREMA et les universitaires un projet de recherche sur la morphodynamique côtière dans l'estuaire du Maroni et les impacts sur les écosystèmes.

À **La Réunion**, dans un contexte de pression anthropique croissante et d'augmentation des risques d'érosion côtière, le BRGM conduit depuis 2004 des études sur la morphodynamique des littoraux de La Réunion afin de mieux appréhender et suivre le phénomène d'érosion du littoral de l'île et de formuler des recommandations en matière de remédiation des sites sensibles. La préfecture¹ souligne que le projet **OBSCOT (observation et gestion de l'érosion côtière à La Réunion)** assure le suivi de 23 sites répartis sur l'ensemble du littoral réunionnais, et représentatifs des différents faciès (cordons de galets, falaises, plages coralliennes et volcaniques).

Sur la base des connaissances acquises et des recommandations de gestion formulées pour remédier à l'érosion sur les sites sensibles, un **guide de gestion du littoral de La Réunion** a été élaboré.

La DEAL Réunion et la région financent actuellement des **programmes scientifiques d'observation du littoral avec le BRGM** ainsi que l'université de La Réunion comme opérateurs de terrain. D'autres programmes sont en cours de montage pour tenter de mieux comprendre et mesurer les processus et les quantités de matériaux en jeu dans les phénomènes d'érosion du littoral. Par exemple, un travail important mené par les services de l'État sur la plage de l'Hermitage est en cours pour démolir plusieurs restaurants de plage afin de mener à bien un projet de valorisation adapté aux évolutions de ce territoire très exposé à l'érosion.

¹ Réponses de la préfecture de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

Enfin, dans le cas de **Mayotte**, le littoral mahorais est exposé aux risques littoraux, comme l'a rappelé le cyclone Hellen en 2014, et présente une vulnérabilité certaine face aux phénomènes côtiers. La présence d'enjeux à proximité du littoral ainsi que la forte pression démographique contribuent à inciter les pouvoirs publics à prendre en compte ces phénomènes afin d'éviter d'accroître ces risques sur le territoire mahorais.

Dans ce contexte, la DEAL Mayotte a sollicité en 2017 le BRGM afin de caractériser et **cartographier l'aléa « recul du trait de côte » en vue de l'élaboration du PPRL des communes du territoire de Mayotte**. Ce travail a été réalisé en conformité avec le cadre méthodologique national tout en prenant en compte les spécificités tropicales de Mayotte (cyclones, récifs coralliens, mangroves, etc.).

L'étude a permis d'évaluer qu'**environ 37 % du linéaire côtier est caractérisé par une dynamique de recul du trait de côte**, le reste du littoral affichant plutôt une relative stabilité dynamique. Elle a aussi permis de réaliser trois cartographies :

- une carte de synthèse de l'évolution historique du trait de côte au 1/10 000 précisant les différents indicateurs du trait de côte historique, la position des profils, les types d'ouvrages, ainsi que les classes de vitesses de recul associées ;

- une carte de zonage de l'aléa « recul du trait de côte » au 1/5 000 intégrant le trait de côte de référence (2012) ainsi que la limite informative de l'aléa avec prise en compte du changement climatique ;

- une carte des morphotypes du littoral de Mayotte.

Le ministère rappelle enfin que, à l'instar des départements métropolitains, les efforts des départements et régions d'outre-mer pour démarrer des projets de recomposition spatiale rencontrent certains **freins juridiques et financiers** qui ont fait l'objet d'une récente mission d'inspection interministérielle (IGF/IGA/CGEDD).

Si le suivi n'est pas opéré par les mêmes programmes d'actions dans les autres territoires, cette problématique est bien commune à l'ensemble des collectivités.

La **Polynésie française** indique ainsi¹ que des études nationales sont en cours de réalisation ou ont été réalisées (**RESCCUE**, **STORISK**, **INSeaPTION**) dont l'analyse des résultats permettra de cibler le champ d'action à mener.

¹ Réponses du gouvernement de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

3. Une vigilance à renforcer

Les rapporteurs appellent à **poursuivre la démarche d'observation de l'évolution du trait de côte, préalable à toute politique publique d'aménagement des zones littorales sur le long terme.**

Le ministère de la transition écologique indique qu'une démarche participative « **Dynamique(s) littoral** », réunissant des acteurs multiples, y compris des représentants des outre-mer, s'est tenue en 2018 sous son égide, permettant d'alimenter la réflexion sur le sujet de l'évolution du trait de côte.

Aussi, il conviendra de suivre les travaux spécifiques à cette question, menés par le député Stéphane Buchou, auquel le Gouvernement a confié en avril une **mission parlementaire sur l'adaptation des territoires littoraux à l'évolution du trait de côte** dont les conclusions devraient être rendues prochainement.

Le ministère estime enfin que, « *face à l'urgence de certaines situations liées aux risques côtiers, l'innovation s'impose* ». Aussi, il insiste sur la nécessité de s'appuyer notamment sur le rôle que peuvent jouer les écosystèmes dans la prévention de ces risques. Un nouvel appel à projets « *des solutions fondées sur la nature pour des territoires littoraux résilients* » a ainsi été publié à l'occasion du premier anniversaire du plan biodiversité.

L'enjeu est également selon le ministère de **développer des processus de co-construction de projets**, comme c'est le cas au Prêcheur mais aussi sur d'autres communes de Martinique avec l'appui d'étudiants de DSA d'architecte et d'urbaniste de Marne-la-Vallée, permettant une plus grande acceptabilité. Ces études, volontairement exploratoires, permettent cependant difficilement de passer à l'opérationnel sans engager d'études complémentaires, notamment pour traiter, aux bonnes échelles d'analyses, de stratégies combinées entre défense et recomposition, à court, moyen et long termes.

Des crédits du fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont alloués chaque année aux services déconcentrés pour **financer des opérations d'étude, d'aménagement du littoral et de gestion de l'érosion côtière portées par les collectivités et des opérateurs**. Pour l'année 2019, sur la base des besoins identifiés par la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, ce sont environ 800 000 euros qui leur ont été attribués en complément de leur dotation budgétaire sur le programme 113 au titre de la gestion du domaine public maritime naturel.

Il convient d'insister, concernant cette thématique, sur **les conséquences majeures** que peut avoir l'évolution du trait de côte pour l'aménagement et la configuration même des installations humaines dans les territoires ultramarins où la question d'un « **repli stratégique** » est souvent évoquée.

Enfin, les rapporteurs soutiennent l'analyse portée à l'échelle hexagonale par la mission sénatoriale sur les risques climatiques et les propositions formulées par Nicole Bonnefoy tant sur **la nécessité de documents d'aménagement intégrant cette problématique que sur le besoin d'outils financiers pérennes et solidaires afin de répondre à cet enjeu territorial majeur.**

Recommandation n° 20 : Assurer un suivi régulier de l'évolution du trait de côte par le biais des observatoires et prévoir des ajustements réguliers des PPRN suivant l'évolution du trait de côte. Intégrer les outre-mer à la réflexion nationale de financement des aménagements et réaménagements rendus nécessaires par le recul constaté.

II. DES RISQUES « NOUVEAUX » OU D'UNE INTENSITÉ PLUS FORTE

A. DES ÉCHOUAGES MASSIFS DIFFICILEMENT GÉRÉS

1. Depuis 2014, une intensité exceptionnelle d'un phénomène occasionnel

a) Un phénomène massif et aux conséquences multiples

Phénomène ancien, les échouages d'algues sargasses – macro algues brunes, tropicales et benthiques – sont très irréguliers tant dans leur intensité que dans leur fréquence. Leur nombre et leur ampleur ont été sensiblement élevés depuis 2011 et, **particulièrement, en 2014**. Ces échouages ont touché les côtes de **la Martinique, de la Guadeloupe et des Îles du Nord**. Le phénomène touche l'ensemble de la zone, le Mexique étant également largement impacté par exemple.

Le ministère des outre-mer indique qu'après un **pic en 2014 et 2015** puis un affaiblissement en 2016 et 2017, les échouages des sargasses ont repris depuis février 2018. Malgré une période d'accalmie à partir d'octobre 2018, les échouages ont repris mi-janvier 2019 et **les prévisions annoncent une intensification du phénomène.**

Ces algues ont des conséquences importantes sur **l'accessibilité de certaines zones**, plages ou ports et, partant, **sur l'activité économique et touristique**, comme l'ont constaté les rapporteurs du premier volet de cette étude¹.

Surtout, de **grandes inquiétudes ont été relayées sur les conséquences sanitaires** que pouvaient avoir les échouages. La délégation avait ainsi convié l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) à intervenir dans le cadre d'une audition dédiée à cette thématique². Celle-ci a remis un avis en 2016 sur la question, actualisé en 2017. Un des points de vigilance majeure demeure la situation des algues en état de putréfaction après 48 h échouées, rejetant des **émissions de sulfure d'hydrogène (H₂S) et d'ammoniac (NH₃)**, dont la toxicité est connue. Les habitants à proximité des zones touchées, au-delà d'impact sur leurs équipements matériels - véhicules et électroménager -, ont pu faire état de troubles respiratoires ou de maux de tête notamment ; des écoles ont également été fermées en Guadeloupe en raison d'échouages à proximité.

Le ramassage rapide demeure l'enjeu principal, l'objectif régulièrement annoncé étant d'être réalisé en moins de 48 heures. Si celui-ci est une mission complexe, certaines zones comme les mangroves sont d'autant plus délicates. Aussi, alors que la Martinique expérimente des barrages, ceux-ci ne semblent cependant pas adaptés aux rivages de la Guadeloupe.

Si l'analyse juridique du Gouvernement ne classe pas les échouages de sargasses comme une catastrophe naturelle, les sargasses ont de plus en plus appelé un **traitement et des réponses comparables à un risque naturel de la part des services de l'État dans les territoires**, organisant parfois des schémas de réponse de sécurité civile. Aussi, il convient de souligner que c'est bien le **délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer** qui a depuis mai 2019 la charge du pilotage des plans d'actions gouvernementaux relatifs aux sargasses.

b) Une gestion locale appuyée par un plan d'action gouvernemental

(1) Une action impulsée au niveau gouvernemental

Face à l'ampleur du phénomène, le Gouvernement s'est mobilisé : les ministres de la transition écologique et des outre-mer se sont rendus à ce sujet dans les Antilles les 10 et 11 juin 2018 et le Président de la République a lui-même fait des annonces le 28 septembre suivant avant qu'une instruction ministérielle des ministères des outre-mer, de l'intérieur, de la santé, de l'écologie et de l'enseignement supérieur, ne soit prise le 29 octobre.

¹ Déplacement à la Martinique du 20 au 23 avril et en Guadeloupe du 25 au 28 avril 2018.

² Table ronde sur les sargasses, le 4 juillet 2019.

Un **rapport a également été commandé au sénateur Dominique Théophile**, missionné par le Gouvernement, les conclusions ayant été rendues en février 2019¹.

Comme le rappelle le délégué interministériel chargé aujourd'hui du pilotage du plan sargasses, le **plan national** poursuit principalement cinq objectifs :

- le **déploiement du réseau de suivi et de prévision** des échouages ;
- la mise en place de **solutions de collecte** ;
- le progrès des **connaissances** (RDI) pour mieux gérer le phénomène depuis le ramassage, jusqu'au traitement ;
- le développement de la **coopération régionale** et internationale ;
- **l'accompagnement des entreprises** impactées par les sargasses.

Alors qu'assurer la capacité de ramassage des algues est une priorité, **les moyens de collecte et le financement de ceux-ci auprès des collectivités font défaut.**

En termes d'engagements financiers, le ministère des outre-mer indique que dans le cadre du **grand plan d'équipement des collectivités de 10 à 12 millions d'euros annoncé sur 2018-2019**, il a financé deux fonds de 3 millions d'euros, soit **6 millions d'euros, pour la collecte et l'achat de petits équipements** et arrêté le montant de sa contribution pour 2019 à hauteur de 3,5 millions d'euros hors barges. En outre, une aide au financement des **barges de collecte en Guadeloupe** sera affectée à hauteur de 500 000 euros par an sur 3 ans.

Le plan national est abondé selon la clé de répartition suivante : 50 % au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, 25 % issus des crédits du ministère de la transition écologique et 25 % du ministère des outre-mer. S'agissant du **coût de fonctionnement** des équipements, le ministère précise que l'État y contribuera en 2019 à hauteur de 1 million d'euros, à parts égales entre les ministères de la transition écologique et des outre-mer.

Cependant, comme le rappelle Frédéric Mortier, « *durant les épisodes d'échouages massifs le recours à des entreprises qui procèdent à l'enlèvement des sargasses est indispensable ce qui nécessite des besoins budgétaires supplémentaires évalués à 4,68 millions d'euros pour la Martinique et à 5 millions d'euros pour la Guadeloupe* ».

¹ Rapport « *La lutte contre les sargasses dans la grande Caraïbe : stratégies de prévention et de coopération régionale* » de M. Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe.

Le délégué interministériel signale que depuis fin 2018, les volets sargasses des **plans communaux de sauvegarde** ont été élaborés et que le **déploiement de 38 capteurs de gaz H2S et NH3** en Martinique et en Guadeloupe, ainsi que le recensement des personnes sensibles dans les périmètres concernés ont été finalisés.

En outre, le préfet de Martinique, responsable de la zone de défense, a engagé le 14 février 2019 une nouvelle **mission d'appui en situation de crise** (MASC) ayant permis la poursuite du soutien de la direction générale de la sécurité civile (DGSCGC) pour la lutte contre le phénomène.

Dans le même temps, le ministère de la recherche a mis en place avec Météo France un partenariat pour expérimenter la **prévision par satellite des échouages**. Les premiers bulletins sont diffusés depuis mars 2019.

(2) Une gestion lacunaire du fait de l'incapacité financière des collectivités

Néanmoins, comme le souligne le délégué interministériel, *« les plans d'équipement des communes ne sont toujours pas achevés et ne le seront vraisemblablement pas avant le début de l'année 2020 »*, en raison notamment de la mobilisation des fonds communautaires.

Les préfets de Guadeloupe et de Martinique ont fait état au Gouvernement de leurs besoins pour assurer la collecte des algues dans les 48 heures qui s'élèvent respectivement à 1,5 million d'euros et 1,9 million d'euros pour 2019. Par ailleurs, le ministère des outre-mer souligne que, selon les préfets, il sera **très difficile aux communes de respecter le plan de financement** indiqué dans la circulaire ministérielle (70 % pour les communes et 30 % pour l'État) du fait de **la situation financière de celles-ci, considérées « exsangues »**. Après avoir interpellé le ministère en juin, les préfets ont rappelé les besoins financiers importants lors du comité de pilotage national en juillet.

(3) Des pistes de financement à arbitrer

Le ministère des outre-mer indique que **la création d'un fonds dédié est envisagée pour soutenir la capacité d'investissement des collectivités**. Plusieurs options pour son financement auraient été proposées - taxe sur les billets d'avion, taxe additionnelle, solidarité nationale -, sans arbitrage interministériel intervenu à ce jour cependant. Avait également été évoquée **l'intégration du coût de la gestion des sargasses à la dotation globale de fonctionnement** des collectivités.

Frédéric Mortier considère que *« les budgets du ministère de la transition écologique du ministère des outre-mer ne pourront continuer à soutenir sur le long terme l'équipement et le fonctionnement des collectivités »*. Le délégué interministériel considère qu'**un arbitrage doit être rendu** en faveur d'un financement classique de dotation ou d'un dispositif fiscal, *« une fois les impacts et les conditions de faisabilité évalués »*.

Enfin, le soutien économique aux entreprises en difficultés en raison d'échouages fait l'objet d'un traitement au cas par cas avec des aménagements sociaux et fiscaux ou un recours au chômage partiel.

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à **trancher la question du soutien financier aux collectivités** dans le cadre de la discussion budgétaire pour 2020. **Une solution pérenne** doit être trouvée afin de réaliser les **investissements indispensables** pour combler le retard d'équipement, alors que, comme le souligne Frédéric Mortier¹, « *la question des sargasses n'est plus un phénomène exceptionnel mais qui devient récurrent* ».

Eu égard à la situation d'extrême fragilité financière des collectivités antillaises, particulièrement les communes, le **recours à un fonds d'appui ad hoc** semble devoir être envisagé pour **compenser les charges liées à la collecte**. Celui-ci pourrait par exemple intervenir sur sollicitation des préfets selon l'intensité des échouages.

Recommandation n° 21 : Assurer un appui financier aux collectivités pour les doter de manière pérenne des moyens de collecte et de gestion des algues sargasses.

2. Des recherches nouvelles sur les causes, les conséquences et les moyens de lutte

Dans son précédent rapport, la délégation avait souligné l'importance de **la recherche concernant les sargasses, tant sur la connaissance même du phénomène et de ses conséquences que sur la valorisation potentielle des algues ramassées**. Les rapporteurs reconduisent à ce titre cet appel à soutenir les projets de recherche sur les sargasses.

Différents projets sont ou ont été menés. **L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**, entendue par la délégation², conduit ou participe à plusieurs projets de recherche. L'agence a ainsi publié, en 2018, deux nouveaux appels à projets de 1 million d'euros chacun. L'agence s'est investie sur la question de la valorisation des algues ramassées, avec des études sur l'épandage, la méthanisation, l'amendement organico-calcaire, le bioplastique ou l'alimentation animale. La question du stockage et celle des métaux éventuellement retenus dans les algues sont cependant des éléments complexifiant la démarche.

¹ Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

² Table ronde sur les sargasses, le 4 juillet 2019.

Le CNRS et le LDA 26 conduisent également depuis 2018 une étude sur l'écotoxicité des sargasses (projet ECO3SAR) soutenu par l'ADEME et la collectivité territoriale de Martinique avec des tests de contamination arsenic et chlordécone en laboratoire, sur 40 sites prélevés en Martinique et en Guadeloupe.

Le BRGM porte lui le projet **Solarcam** (2018), soutenu notamment par l'ADEME, pour le suivi des échouages d'algues par un réseau de caméras sur certains sites particuliers.

En outre, un appel à projets piloté par l'Agence nationale de la recherche (ANR) « **recherche, développement et innovation sargassum** » de 15 millions d'euros a été lancé le 20 février associant les collectivités de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, plusieurs structures régionales et internationales, dont l'ADEME et des agences brésiliennes. Le ministère des outre-mer précise que « *cette initiative conjointe, première du genre par le périmètre de la communauté scientifique et économique qu'elle vise, doit permettre de créer une communauté de savoirs et d'expertises de référence sur la thématique des sargasses* ».

Conférence internationale sur les sargasses

Issue d'une recommandation du sénateur de la Guadeloupe Dominique Théophile, la conférence internationale sur les sargasses s'est tenue du 23 au 26 octobre 2019 en Guadeloupe.

Cette conférence de trois jours avait vocation à :

- dresser un **état des connaissances sur la thématique** des sargasses et la télédétection, avec notamment l'annonce des lauréats de l'appel à projets « Sargassum » ;
- permettre un **partage d'expériences** et mettre en lumière des stratégies de lutte, collecte et valorisation de ces algues ;
- poser les jalons d'une **stratégie commune** entre les États et organisations de la Caraïbe.

Cette conférence s'inscrit dans le **programme pluriannuel d'études** et de surveillance que cofinance la région Guadeloupe avec le soutien des fonds européens Interreg.

La conférence a donné lieu à une résolution portant sur un « **Programme caribéen sur les sargasses** » financé par le fonds de coopération territoriale européenne (Interreg) et dont le chef de fil est la région Guadeloupe.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Recommandation n° 22 : Poursuivre la recherche sur la connaissance des sargasses et les moyens de valorisation des algues échouées.

B. À MAYOTTE, L'ÉMERGENCE D'UN VOLCAN AU LARGE DE L'ARCHIPEL

1. Depuis 2018, d'une crise sismique à la découverte d'un volcan

a) Des séismes en essaim

Dans son rapport de 2018, la délégation avait souligné l'importance de la crise sismique que connaissait Mayotte depuis le mois de mai¹.

Comme le rappelle le ministère des outre-mer², la région sous-marine située 50 km à l'est de Mayotte connaît **depuis le 10 mai 2018, une séquence sismique ininterrompue**. Les données scientifiques actuelles indiquent qu'il s'agit d'un phénomène sans précédent dans la région, voire au niveau mondial : 1 852 séismes enregistrés depuis le début du phénomène, mais le catalogue des séismes est incomplet à partir des magnitudes inférieures à 3,5. La magnitude la plus forte est de 5,8, relevée le 15 mai 2018, sachant que 5,2 était historiquement la plus importante de la zone, relevée dans les Comores en 1993.

Une **mission gouvernementale** a été envoyée en juin 2018, dont les recommandations ont donné lieu à un **plan d'action interministériel** visant notamment à améliorer la connaissance scientifique du phénomène, à définir une stratégie de surveillance du phénomène sismique et à assurer la sécurité des personnes.

L'enjeu d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle

Le ministère des outre-mer indique que **de nouveaux critères doivent être établis** par le ministère de la transition écologique et solidaire pour répondre aux demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au titre d'un séisme volcano-tectonique.

Quatre communes ont déposé une demande de reconnaissance catnat au titre de séismes : Bandrele ; Chirongui et Dzaoudzi (demandes ajournées lors de la commission du 17 juillet 2018), et Kani-Kéli.

La commission catnat du 18 décembre 2018 a ajourné ces demandes sur demande du ministère de la transition écologique et solidaire³. Le ministère a jugé que **la commission ne dispose pas de critères pour analyser l'intensité de ce type de séisme (origine magmatique) marquée par une succession rapprochée dans le temps de secousses sismiques pendant plusieurs mois. Les critères actuels sont en effet calibrés pour un « séisme tectonique » d'origine non volcanique.**

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

² Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

³ Les quatre demandes avaient été proposées initialement avec un avis défavorable par la commission en raison du seuil d'intensité non atteint (intensité macrosismique de 5, le seuil étant 6, alors que la magnitude l'était (reconnue supérieure à 5).

La commission, réunie le 14 mai 2019, a décidé qu'il n'y avait pas de critères autres que le caractère exceptionnel et atypique de l'aléa pour donner un avis favorable. En conséquence, et sur la base d'un rapport, les demandes des quatre communes qui avaient déposé ainsi que les nouvelles seront examinées dans **une commission prochaine, pour la période du 10 mai 2018 à mai 2019.**

L'extension du régime aux séismes répétés d'origine magmatique est envisagée pour répondre à ce cas.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

b) La découverte d'un volcan au large de l'archipel

Comme le précise le ministère de la transition écologique, ce qui concerne l'amélioration de la connaissance scientifique du phénomène, dès juin 2018, le Gouvernement a pris l'initiative de lancer une **mission scientifique** impliquant notamment la **campagne océanographique** réalisée par le navire Marion Dufresne.

Sous l'impulsion des ministères de la transition écologique et des outre-mer, un appel d'offre INSU/CNRS intitulé « **TelluS-Mayotte** » a ainsi fédéré et financé les initiatives scientifiques issues de la mission gouvernementale. L'appel d'offres a été clôturé le 7 janvier 2019, trois projets ont été retenus.

Projets de recherche « TelluS-Mayotte »

Trois projets ont été retenus dans le cadre de l'appel d'offres « TelluS-Mayotte » :

- « **Coordination des Observations Géodésiques à Mayotte** » **COGAM** : le projet, porté par l'Institut géographique national, propose d'assurer une coordination technique et scientifique des mesures géodésiques autour de la crise de Mayotte.

- « **Tectonique et volcanisme de Mayotte et des Comores** » **MAYVOLTE** : le projet, porté par Institut national des sciences de l'univers, vise à apporter un « socle » de connaissance géochronologique, volcanologique et tectonique de l'île de Mayotte sur les derniers 2,5 Ma pour bien comprendre la crise actuelle et la situer dans une évolution de dynamique volcanique et tectonique à long terme.

- « **Suivi instrumental de la crise sismo-volcanique au large de Mayotte** » **SISMAYOTTE** : le projet, porté par l'Institut de physique du globe de Paris, vise au déploiement d'une instrumentation pour mieux comprendre l'origine et la nature de la crise. Il s'agit du projet le plus important pour répondre à la crise en cours et qui comportera 3 phases :

- le déploiement en mer réussi du 23 au 25 février 2019 de 6 sismomètres dans la zone épiscopale de l'essai sismique, *via* un bateau-cargo léger basé aux Comores. Trois membres de l'équipe du parc national des sismomètres fond de mer INSU-IPGP, un responsable technique de la société propriétaire du bateau, et un représentant du service risques naturels de la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) ont embarqué. Plus de 20 séismes ont été enregistrés par les sismomètres de fond de mer (dits « OBS ») pendant une nuit, suggérant l'activité intense du phénomène ;

- le déploiement sur terre au mois de mars 2019 de 3 sismomètres et stations GPS à Mayotte¹ et aux îles Glorieuses, afin de compléter le dispositif des 8 stations déjà existantes. Cette dernière mission a eu lieu les 13 et 14 mars 2019 avec l'aide des TAAF et de l'armée en profitant d'une rotation de personnels sur les Glorieuses. Elle a permis l'installation d'un sismomètre et d'un couple récepteur GNSS. Une deuxième opération a eu lieu fin avril/début mai 2019, lors de la rotation du Marion Dufresne, pour installer la télétransmission par satellite. Tous les capteurs sont opérationnels et enregistrent sur site ;

- la récupération des sismographes immergés, qui permettra, après une première analyse des données, de les redéployer au plus près des épiscopales, ainsi que d'une bathysonde pour échantillonner les fluides. L'Ifremer pourrait également immerger 6 autres sismographes (*à confirmer*). Cette mission en mer a eu lieu du 2 au 16 mai 2019 à bord du Marion Dufresne (sur créneau Ifremer et non TAAF), qui partira de La Réunion. Le cas échéant, 1 ou 2 missions de récupération auront lieu courant 2019. Cette campagne est pilotée par l'Institut de physique du globe de Paris. Les objectifs sont également de réaliser une carte bathymétrique, de repérer d'éventuels panaches volcaniques et de réaliser des dragues pour identifier le caractère explosif ou non des phénomènes volcaniques potentiellement associés à la crise. Un approfondissement de ces données aura lieu dans un cadre de recherches par la communauté scientifique française.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

Les données sismiques issues des missions MAYOBS et de la relève des sismographes immergés en février et ceux plus récents de l'Ifremer couplées aux données bathymétriques du sondeur multifaisceaux mettent en évidence :

- la **naissance d'un volcan sous-marin à 50 km à l'Est de Petite-Terre**, à 3 500 m de profondeur, de 800 m de haut et de 4 à 5 km de diamètre. Celui-ci serait vraisemblablement sorti très rapidement, entre 4 et 1 an, voire 6 mois. Il serait la **cause de la première vague de sismicité débutée en mai 2018**. Le ministère estime qu'il s'agit d'une découverte scientifique exceptionnelle. Cette zone actuellement enregistre une faible sismicité. L'activité de ce volcan s'accompagne d'un **panache de fluides volcaniques** de 2 km de haut qui n'atteint pas la surface de l'eau ;

¹ Pamandzi (station 1), M'tsambo (station 2) et Kani-Kéli (station 3), dans des locaux municipaux.

- une nouvelle zone de sismicité active se situe entre 5 et 15 km à l'Est de Petite-Terre. Située sur la pente insulaire, le long d'une ride volcanique ancienne - de l'ordre de 4 millions d'années ;

- de nouvelles émanations de gaz (magmatique) ont été constatées sur la zone plage des « badamiers » à Petite-Terre ;

- **découverte d'un nouveau volcan sous-marin**, situé à 50 km à l'Est de l'île ;

- découverte d'une **activité hydrothermale proche de Petite-Terre** (5-15 km de Petite-Terre), principale origine de la sismicité.

Enfin, le ministère signale qu'une **campagne scientifique hauturière Ifremer** est programmable en 2020 suite à l'avis favorable de la commission nationale de la flotte hauturière. Elle permettra une reconnaissance régionale large de la sismicité.

2. Une nécessaire poursuite des recherches et un plan d'action

a) Une structuration de l'observation et une poursuite des recherches

Un plan interministériel de réponses à court terme a été décidé lors d'une réunion interministérielle le 18 juin 2019, autour de sept actions de connaissance du phénomène. Un réseau d'observations sismo-volcanique de Mayotte a été également acté, qui a pour vocation d'assurer toutes les actions de prospectives scientifiques du phénomène en cours. Le **réseau de surveillance volcanologique et sismologique de Mayotte** (REVOSIMA) est placé sous la responsabilité de l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) avec l'appui de la direction régionale du BRGM. Le premier bulletin a été publié le 30 août 2019 et sa diffusion sera bimensuelle.

Ce programme a pour objectifs d'améliorer la connaissance, de **mieux comprendre le phénomène et de mieux caractériser les risques susceptibles de survenir sur le territoire mahorais**. Il mobilise largement la communauté scientifique, l'Institut de physique du globe de Paris, l'Institut de physique du globe de Strasbourg, le Centre national de la recherche scientifique, le Bureau de recherche géologique (BRGM) et l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

Le ministère de la transition écologique indique que la mise en œuvre de ce plan a d'ores et déjà permis **deux nouvelles campagnes océanographiques MAYOBS 3 et 4, qui ont pris fin le 31 juillet 2019** et qui ont contribué à approfondir l'acquisition de connaissances sur les phénomènes sismo-volcaniques en cours. Elles ont permis de cartographier la ride volcanique entre le nouveau volcan et la zone sismique, à environ 15 km de Mayotte.

En 2019, il semblerait que la sismicité ait diminué. Les séismes relevés sont profonds (20-50 km). Aussi, grâce à de nouveaux moyens de mesures, des séismes profonds ont également été localisés entre la zone

sismique principale (15 km de l'île) et la terre. Présents depuis le début, ils n'avaient pas été localisés lors des précédentes missions en raison de leur faible magnitude (entre 1 et 3).

Les données récoltées confirment en outre que la hauteur du volcan n'a pas évolué (sommets à 2 850 mètres de profondeur). En revanche, le ministère précise que, **depuis le mois de juin, une nouvelle coulée volcanique a été identifiée sur le flanc ouest du volcan sous-marin**. Son épaisseur atteint plus de 150 mètres. Le volume estimé est de 0,3 km³. Des émissions de fluides et des panaches d'origine volcanique ont également été détectés ; les panaches n'atteignent pas la surface et il n'y en a plus au sommet du volcan sous-marin mais au niveau de la nouvelle coulée.

Des prélèvements de roches au niveau des coulées sous-marines et de gaz dans les panaches ont été faits afin que les équipes scientifiques poursuivent à terre l'analyse de ces échantillons pour mieux appréhender les risques éventuels associés à ces phénomènes sismo-volcaniques.

b) Le déplacement et l'enfoncement de l'archipel, une préoccupation

Un point de vigilance demeure l'évolution de la situation même de Mayotte, Le ministère de la transition écologique indique que Mayotte continue à s'enfoncer (15 cm) et se déplacer (18 cm). Un réservoir de magma est en train de se vider (sismicité proche de Mayotte) et alors que magma sort à la surface (volcan et coulée).

La préfecture de Mayotte¹ indiquait ainsi que le phénomène de subsidence accéléré (affaissement de l'île) en cours à Mayotte depuis 1 an (environ 12 à 15 cm en 1 an, contre moins d'1 mm/an jusque-là), « *constitue un aléa inédit qui peut s'apparenter à un phénomène de changement climatique très rapide de montée du niveau moyen des eaux dont on ne peut prédire l'ampleur et la dynamique dans les futurs mois et années (poursuite, accélération, ou stabilisation du phénomène)* ». Aussi, selon les services de l'État dans le département, « *si l'ampleur et la rapidité de cette subsidence se confirment, l'île de Mayotte va vite être confrontée à ses fragilités vis-à-vis du littoral : 134 km de linéaire côtier vulnérable à cette montée des eaux (plage ou mangrove), 61 villages sur 71 en bordure littorale, habitations de fortune à même la plage. Ce phénomène associé à l'important coefficient de marnage (~4 m), va générer des inondations régulières (à chaque grande marée), une érosion du littoral accélérée, une vulnérabilité accrue lors d'un passage d'un cyclone (niveau du plan d'eau surélevé)* ».

c) La transparence, une nécessité

Entendu par la délégation, Frédéric Mortier faisait état des missions de recherche menées sur le territoire. Le délégué interministériel, interpellé sur la **bonne information** des élus et de la population, a souligné les **efforts**

¹ Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

de transparence des autorités et opérateurs de l'État. Selon lui, « *il y a un élément effectivement essentiel, ce sont ces réunions sur le territoire pour donner directement l'information et même plus puisqu'il est question d'identifier des relais dans les communes et le département, des gens qui seraient des passeurs d'information* ».

Le ministère indiquait en outre qu'à l'issue de ces deux dernières campagnes, le préfet et l'équipe scientifique ont eu un temps d'échanges le 31 juillet avec les élus avant de recevoir la presse pour informer plus largement la population sur les dernières découvertes.

*

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à poursuivre la **structuration des missions de recherche permanentes** sur le territoire face à cette découverte scientifique. Aussi, ils insistent sur la nécessité de **garantir une information publique ouverte et accessible** tant à destination des élus que des populations.

Recommandation n° 23 : Poursuivre les missions scientifiques menées à Mayotte et assurer une information régulière des élus et des populations.

III. ADAPTER LES TERRITOIRES, DE L'AMÉNAGEMENT AUX CONSTRUCTIONS

A. DES SCHÉMAS DE PRÉVENTION ET D'AMÉNAGEMENT À MIEUX APPRÉHENDER

La résilience des territoires d'outre-mer passe en priorité par des aménagements et des adaptations durables du territoire, par le biais des documents d'urbanisme comme de prévention des risques notamment.

1. L'aménagement des territoires, une compétence locale par nature

L'aménagement durable du territoire se pense principalement au niveau local, sur des stratégies territoriales. La compétence d'aménagement est principalement du ressort des collectivités locales qui peuvent ainsi décider des règles d'urbanisme à appliquer.

a) Dans le droit commun, une compétence des communes

Les **collectivités de l'article 73**, en vertu du principe d'identité législative, sont soumises de plein droit aux **normes nationales**, sous réserves d'adaptations éventuelles. Les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sont les services de l'État compétents en la matière.

En Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte ou à La Réunion, **l'urbanisme** est une compétence décentralisée aux **communes**. Celles-ci disposent ainsi de la **compétence de principe pour établir les documents d'urbanisme**, d'aménagement urbain ainsi que de permis de construire et d'autorisations et d'actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

Le document principal demeure le **plan local d'urbanisme (PLU)**. Il vise à établir un **projet global d'aménagement et d'urbanisme** et fixe en conséquence les **règles d'aménagement et d'utilisation des sols**.

b) Un droit souvent dévolu dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie

En matière de **normes de construction ou d'urbanisme**, la compétence a souvent été transférée aux collectivités autonomes.

Ainsi, **Saint-Pierre-et-Miquelon**¹ a publié un règlement d'**urbanisme** local en 1985² quand **Saint-Barthélemy**³ a publié son code de l'urbanisme en 2007⁴ et **Saint-Martin**⁵ a adopté un code de l'urbanisme en 2014⁶. Une refonte du code de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction a été récemment menée à Saint-Barthélemy⁷.

La **Polynésie française** est compétente en matière de **construction** et de **logement**⁸. Pour ce qui est de l'urbanisme, la compétence relève en principe de cette collectivité, mais l'article 43 de la loi organique prévoit que cette compétence peut être déléguée aux communes de la Polynésie dans les conditions fixées par une loi du pays⁹.

Dans les **îles Wallis et Futuna**, la collectivité est compétente en matière d'**urbanisme** et d'**habitat**¹⁰. La construction relève, elle, de l'État.

En Nouvelle-Calédonie, **l'urbanisme et la construction relèvent du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie**¹¹ dans leurs principes directeurs, sous réserve des compétences dévolues aux provinces en matière

¹ La collectivité est compétente en vertu de l'article LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales.

² Par délibération de son conseil général n° 28-85 du 27 juin 1985.

³ La collectivité est compétente en vertu de l'article LO 6214-3 du même code.

⁴ Par délibération de son conseil territorial n° 2007-017 CT du 30 octobre 2007.

⁵ La collectivité est compétente en vertu de l'article LO 6413-3 du même code.

⁶ Par délibération de son conseil territorial n° 22-1-2014 du 18 décembre 2014.

⁷ Délibération du 13 mars 2019.

⁸ En vertu de la combinaison des articles 13, 14 et 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁹ Article 43, II de la loi organique susmentionnée.

¹⁰ 27° de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna.

¹¹ En application du 21° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

d'environnement, de normes de constructions et de cadastre ; celles-ci sont en outre compétentes en matière de logement¹.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie a publié son code de l'urbanisme en 2015². Concernant le logement, la province des îles Loyauté a publié son code de l'habitat³ et la province Sud a publié un code des aides pour l'habitat⁴.

c) Des particularités ultramarines délicates

(1) L'habitat sans droit ni titre, une difficulté dans la politique d'aménagement face aux risques

Les outre-mer connaissent des **situations fréquentes d'habitat spontané et de constructions réalisées**, parfois pour des habitations solides, **sans permis de construire**. L'habitat sans droit ni titre pose différents problèmes dans l'approche globale de prévention et d'aménagement durable face aux risques naturels.

En effet, **ces habitations ne se conforment pas aux documents d'urbanisme et donc aux règles d'occupation des sols, pas plus qu'aux zonages établis en termes de risques naturels**. Aussi, les constructions réalisées n'étant pas contrôlées notamment sur leurs plans, leur adaptation à leur implantation n'est pas examinée.

Au-delà du problème de gestion *ex ante* se trouve un problème dans les moyens de sortie de ces situations **dans le cas d'une exposition à des risques naturels : la régularisation** n'est pas toujours possible, d'une part, et **le relogement**, souvent refusé par les populations concernées, peut difficilement être accompagné d'une indemnisation, d'autre part.

Enfin, dépourvus de titre et d'autorisations, **ces biens ne sont pas assurables** : en cas de catastrophe naturelle, le propriétaire n'est donc nécessairement pas couvert.

Réelle faille dans la politique de prévention des risques naturels, l'habitat sans droit ni titre doit faire l'objet de l'attention des pouvoirs publics. Lorsque la régularisation est possible, celle-ci doit se faire et permettre de se conformer aux exigences des PPRN ; dans le cas contraire, le relogement doit se faire au nom de la protection des populations.

Le respect des règles d'urbanisme et notamment de l'occupation des sols sont des éléments essentiels d'une politique résiliente. Cela est

¹ Articles 20 et 22 de la loi organique susmentionnée.

² Loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 relative à la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie et délibération n° 12/CP du 18 mars 2015 relative à la partie réglementaire du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

³ Créé par délibération n° 20152-08/API du 29 février 2012 instituant le code de l'habitat de la province des îles Loyauté.

⁴ Délibération n° 15-2018/APS du 20 avril 2018 instituant le code des aides à l'habitat en province Sud.

particulièrement important dans le **cadre de la reconstruction à Saint-Martin**, où une ordonnance¹ relative à la mise aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin a été publiée le 27 mars dernier, afin de permettre notamment la mise en place d'amendes. Une unité territoriale de la DEAL a également été mise en place. Le préfet de la Guadeloupe indique cependant que la collectivité ne donnerait pas suite aux contraventions dressées. Le non-respect aujourd'hui de ces règles est préjudiciable.

Dans les Îles du Nord, un comité opérationnel à la suite d'Irma

Saint-Barthélemy et Saint-Martin connaissent un marché de l'immobilier en très grande tension. Peu de logements sont disponibles. Les personnes vivant dans des logements vétustes hésitent à le signaler, par crainte de perdre leur habitation ou de ne pas pouvoir en changer chez le même bailleur.

À la suite du passage du cyclone Irma en septembre 2017, et de la visite du Président de la République à Saint-Martin un an après, un comité opérationnel au titre de l'habitat indigne et insalubre a été mis en place, sous l'égide de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et du procureur de la République. Son objectif est de gérer au plan local la gestion des signalements dont le nombre a augmenté de façon significative depuis la création du comité.

La réception des signalements s'effectue essentiellement par le biais de deux acteurs institutionnels locaux : la délégation territoriale de l'ARS et l'association Trait d'Union (ayant mission de Cellule locale d'aide aux victimes, CLAV, sous l'égide des ministères de l'intérieur et de la justice). L'association traite les signalements et l'ARS est chargée d'instruire les dossiers. Les principales problématiques constatées sont relatives à l'absence d'eau potable, à la présence d'humidité, de moisissures et à d'importants problèmes d'assainissement.

Fin 2018, ce comité, coprésidé par la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et par le procureur de la République auquel participent la DEAL et l'ARS, a instruit un total de 22 signalements au titre de l'habitat insalubre. Au cours du premier semestre 2019, une dizaine de signalements supplémentaires ont été reçus (un certain nombre d'autres signalements relevant de la compétence logement de la collectivité). Une demi-douzaine de dossiers a été examinée lors du comité territorial de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (COTERST) qui s'est tenu à Saint-Martin le 4 juillet 2019 et certains dossiers ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux dans le cadre d'une procédure d'urgence.

Ce même comité a été institué à Saint-Barthélemy. 15 dossiers pour habitat insalubre ont été identifiés (une majorité de dossiers relève de la problématique liée à la sur-occupation de logements).

Source : Préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

¹ Ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019.

- (2) La résorption de l'habitat précaire, un impératif de réduction de la vulnérabilité

Le précédent volet de l'étude¹ avait mis en évidence la **problématique de l'habitat insalubre** dans les territoires ultramarins, ainsi que les dispositifs ayant vocation à faciliter sa résorption, comme la loi Letchimy.

La problématique des risques naturels fait pleinement partie de la politique liée à l'habitat indigne. Le ministère de la cohésion des territoires souligne ainsi que **l'instruction interministérielle** du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer a vocation à **rappeler que la prise en compte des risques naturels fait partie de la démarche de traitement de l'habitat indigne outre-mer.**

Ainsi, le document précise que « *de nombreux quartiers, notamment en habitat informel, sont exposés en tout ou partie à des risques tels que houle cyclonique, érosion marine, glissement de terrains, inondations, volcanisme... La prise en compte de ces risques, qu'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) soit opposable, à l'étude ou non, doit orienter le parti d'aménagement [de l'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI)]* ».

Pour rappel, les travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels sur ces zones d'habitat indigne peuvent faire l'objet de **subventions du fonds Barnier.**

Recommandation n° 24 : Accroître les interventions de régularisation ou de relogement dans les habitations sans droit ni titre exposées à des risques naturels. et amplifier le relogement dans le cadre de la lutte contre le logement insalubre en faisant des zones à risque une priorité absolue.

- (3) La question de la bande des 50 pas géométriques

Historiquement, **la bande des 50 pas géométriques**, soit 81,2 mètres, appartenant au domaine public de l'État, a été autrefois créée pour faciliter la mise en place de fortifications pour se protéger des assauts extérieurs, l'installation des plus nécessiteux et la possibilité d'offrir du bois gratuitement aux marins de passage

Depuis la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral de 1986, cette réserve domaniale a fait l'objet d'un reclassement dans le domaine public maritime naturel de l'État, les **terrains sont inaliénables, insaisissables, imprescriptibles.**

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jamin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence) - Partie 2 – B.2. Le difficile déplacement et relogement des populations.

Comme le rappelle le ministère des outre-mer¹, les zones naturelles de cette bande sont la plupart du temps gérées par l'ONF ou le conservatoire du littoral. En revanche, dans les zones urbaines et d'urbanisation diffuse, faute de moyens pour en assurer leur gestion, des **installations nombreuses, souvent sans droit ni titre, ont été construites au fil du temps**. Cette situation a conduit à la nécessité de créer en Guadeloupe et en Martinique deux structures pour assurer la régularisation des installations quand cela s'avérait possible et l'aménagement des quartiers concernés, les **agences des 50 pas**.

À La Réunion, c'est le **Conservatoire du littoral**, pour une faible partie, et l'ONF, pour une partie plus importante, qui gèrent la zone des 50 pas géométriques.

Cependant, ces espaces en contrebas et en bordure de mer apparaissent **souvent exposés à des risques naturels importants et sont particulièrement vulnérables**, notamment face aux vents violents, aux conséquences des cyclones en termes de submersion ou d'inondation, et aux évolutions du trait de côte. Le ministère souligne que le cyclone Irma a démontré la vulnérabilité de ces espaces : tant à Saint-Barthélemy qu'à Saint-Martin, ce sont les bâtiments situés dans ces zones qui ont subi, en pourcentage, le plus de dégâts.

La loi a prévu en 2015² de **transférer les espaces urbanisés et d'urbanisation diffuse des 50 pas géométriques** situés dans le périmètre d'intervention des deux agences à la **région de Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique** à la date de leur suppression prévue au 1^{er} janvier 2021.

Comme le rappelle le ministère de la cohésion des territoires, les agences **ne peuvent pas régulariser par cession du foncier les situations des habitations situées dans les zones exposées aux risques naturels graves et prévisibles menaçant des vies humaines** notamment en termes de submersion marine, de glissements de terrain ou de recul du trait de côte. Celles-ci doivent, en revanche, **participer à la relocalisation des populations concernées et assurer le réaménagement de ces espaces**.

Le ministère des outre-mer considère néanmoins que « *des questions restent cependant en suspend en ce qui concerne le devenir des espaces de cette bande soumis à des risques naturels graves menaçant les vies humaines et les sujets relatifs au transfert de compétences tant techniques que financières, à la date de disparition des agences* ».

Dans ce contexte, les ministres de la cohésion des territoires et des outre-mer ont décidé de confier **une mission au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)** pour éclairer les décisions du Gouvernement en matière d'organisation et de moyens à

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

² Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (ADOM).

mobiliser avec pour **objectif final d'assurer à terme une destination définitive des terrains** gérés actuellement par les agences des 50 pas géométriques, en dehors du domaine public ou privé de l'État, et identifier les freins qui n'ont pas permis la réalisation des missions d'aménagement, de relogement et de régularisation menées par les agences des 50 pas géométriques sur leur périmètre. La lettre de mission demande ainsi de proposer des solutions d'amélioration des processus et des outils, concernant le cas des zones de menace grave pour la vie humaine et celui des produits d'accession très sociale à proposer dans le cas des opérations de relogement.

En tout état de cause, les rapporteurs appellent à être vigilants sur la gestion de cette zone et à **veiller à l'impératif de protection des vies humaines face aux risques naturels**. Les zones à risques doivent faire l'objet d'un **traitement prioritaire** de régularisation ou de relogement. Aussi, considérant l'avancée de la mission de transfert de cette zone aux collectivités, il convient d'étudier la nécessité ou non de **reporter la fin des agences**, comme l'évoquait Frédéric Mortier devant la délégation.

Recommandation n° 25 : Dans les zones des 50 pas géométriques, assurer la régularisation ou le relogement des populations en zones à risques avant le transfert aux collectivités. Évaluer l'opportunité d'un report d'un tel transfert en accord avec les collectivités concernées.

2. Le PPRN, un outil nécessaire mais perfectible

a) Un outil pertinent à déployer

Le premier volet de la présente étude avait détaillé le droit applicable en matière d'environnement et les différents dispositifs correspondant, outre-mer, aux « plans de prévention des risques naturels » (PPRN) prévus dans le droit commun¹.

Le PPRN est un outil indispensable de toute politique d'aménagement du territoire et tend parfois à se confondre avec les documents d'urbanisme. Annexé au PLU, le PPRN vaut dans le droit commun servitude d'utilité publique.

À ce titre, les rapporteurs encouragent une nouvelle fois à poursuivre **l'élaboration et la mise à jour des PPRN** dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Recommandation n° 26 : Poursuivre la rédaction et la mise à jour des PPRN dans l'ensemble des territoires.

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmín, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence) – Deuxième partie – I.A.1. Le PPRN, outil central de la prévention...

Nombre de PPRN dans les départements d'outre-mer

	Nombre de communes	Nombre de communes couvertes par un PPRN prescrit	Nombre de communes couvertes par un PPRN approuvé	Nombre de communes couvertes par un PPRN en cours de révision
Guadeloupe	32	0	32	0
Martinique	34	0	34	0
Guyane	22	1	9	5
Réunion	24	0	24	5
Mayotte	17	11	6	0

Nota : certaines communes ont plusieurs PPRN (un par aléa, par exemple).

Source : Réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire des rapporteurs.

Le ministère de la transition écologique considère qu'à l'exception de Mayotte où les PPRN ont été prescrits plus récemment, la couverture des territoires ultramarins est satisfaisante.

À la suite du passage du cyclone Irma, le PPRN de Saint-Martin, approuvé le 10 février 2011, a été mis en révision par arrêté préfectoral du 12 mars 2019. La conduite de cette **révision suscite de vifs débats** et est une question particulièrement sensible dans le territoire, entre les élus et les services de l'État d'une part, mais aussi auprès de la population d'autre part, comme l'ont constaté les rapporteurs durant leur déplacement¹.

La mise à jour du PPRN de Saint-Martin : un processus long et sensible

La mise à jour du PPRN de Saint-Martin est aujourd'hui un point de crispation au niveau local.

Le PPRN (Plan de prévention des risques naturels) en vigueur à Saint-Martin est un PPRN multirisques qui prend en compte l'aléa cyclonique, l'aléa inondation, l'aléa mouvement de terrain, l'aléa sismique et l'aléa liquéfaction des sols. Ce PPRN a été approuvé par arrêté préfectoral n° 2011/009 le 10 février 2011.

À la suite de l'ouragan Irma, une nouvelle carte de l'aléa submersion marine, prenant en considération les données d'Irma, a été réalisée rapidement par le Cerema (novembre 2017). Sa superposition avec la cartographie de l'aléa cyclonique du PPRN en vigueur révèle que l'inondation générée par Irma a, sur certaines parties du territoire, largement excédé celle prévue.

¹ Déplacement de la délégation à Saint-Barthélemy et Saint-Martin du 23 au 27 avril 2019.

Le 30 novembre 2017, en application de l'article 14-12 du code de l'urbanisme local, le préfet **porte à la connaissance de la collectivité de Saint-Martin :**

- **la carte présentant l'inondation générée par Irma avec quatre classes de hauteur d'eau ;**
- **la carte de l'aléa cyclonique du PPRN en vigueur, actualisée et intégrant les hauteurs d'eau de submersion marine liée à Irma ;**
- **la notice pour la lecture et l'interprétation de la carte susnommée.**

Lors de la déclaration effectuée à l'occasion de sa visite officielle à Saint-Martin le 29 septembre 2018, le Président de la République a demandé que la révision du PPRN de Saint-Martin soit effective fin 2019. Cette révision se limite au risque cyclonique (submersion marine et choc mécanique des vagues). L'aléa étudié correspond aux hauteurs de submersion mesurées par le Cerema pour Irma, cumulées aux hauteurs de submersion du PPRN de 2011.

La révision du PPRN devait faire l'objet d'une **procédure d'examen au cas par cas par l'Autorité environnementale (Ae) du CGEDD** afin de déterminer si cette révision était soumise ou non à évaluation environnementale. Le 18 janvier 2019, l'Autorité environnementale a pris la décision de ne pas soumettre cette révision à évaluation environnementale. L'arrêté préfectoral DEAL portant prescription de la révision du plan de prévention des risques naturels prévisibles de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin a été publié le 12 mars 2019.

La période d'octobre à décembre 2018 a été consacrée à **la révision de la carte d'aléa cyclonique**, prenant en compte le cumul de la carte des hauteurs de submersion mesurées par le Cerema sur place du 7 au 15 octobre 2017 (un mois après le passage d'Irma) et de la carte d'aléa cyclonique du PPRN de 2011. Un nouvel aléa « très fort » a été ajouté pour les hauteurs de submersion supérieures à 2 mètres et la prise en compte du choc mécanique des vagues.

La révision du zonage des enjeux, de janvier à mai 2019, en fonction des recommandations nationales et la concertation avec les techniciens de la collectivité de Saint-Martin, a permis de délimiter les zones à enjeux (deux réunions dédiées au zonage des enjeux ont été effectuées avec les techniciens de la collectivité de Saint-Martin). La révision du zonage réglementaire et du règlement pour l'aléa submersion marine prend en compte les recommandations nationales de la DGPR. La réalisation de la carte d'aléa cyclonique révisée a été suivie de la rédaction du règlement révisé et la notice d'information.

La préfecture a fait état d'une très large concertation sur le sujet, mettant en avant les réunions avec les **techniciens** de la COM, les **élus**, les représentants des architectes, du secteur hôtelier et **plusieurs réunions publiques dans différents quartiers de l'île**. Un bilan de la concertation sera joint en annexe du PPRN révisé après la phase d'enquête publique.

S'est ouverte par la suite une **phase de consultation**.

Du 25 juin 2019 au 26 juillet 2019, la collectivité a été consultée sur le dossier d'application par anticipation du projet de révision du PPRN pour l'aléa submersion marine envoyé le 25 juin 2019

Le 17 juillet 2019, le conseil territorial a rendu **avis consultatif** sur le projet d'application anticipée du PPRN pour le risque cyclonique.

Le 6 août 2019 l'arrêté d'**approbation par anticipation** a été publié et le document annexé au document d'urbanisme (POS de Saint-Martin)

Une phase d'**enquête publique** est ouverte de juillet à décembre 2019 avec un calendrier de permanences des enquêteurs à la préfecture de Saint-Martin.

L'**approbation définitive du PPRN** révisé après la phase d'enquête publique est prévue pour fin 2019.

Interrogée sur ce sujet devant la délégation¹, la ministre des outre-mer a indiqué vouloir poursuivre la concertation avec une enquête publique auprès de la population menée dans différentes langues.

Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer d'après les réponses de la préfecture au questionnaire des rapporteurs.

b) Un outil adapté ou en réflexion dans des territoires autonomes

(1) Une faible adaptation du schéma de droit commun

Le ministère de la transition écologique rappelle que les PPRN sont **élaborés localement par les préfets** dans un cadre défini, dans ses principes, au niveau national.

Aussi, le ministère indique cependant que, pour les PPR relatifs aux **aléas débordement de cours d'eau et submersion marine**, le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 vient de traduire réglementairement les dispositions applicables pour ces aléas en encadrant la manière de définir l'aléa ainsi que les grands principes encadrant les modalités d'élaboration du zonage réglementaire. Si ce décret consolide les exigences essentielles existantes et s'appuie sur les jurisprudences qui sont venues conforter les dispositions écrites dans les circulaires, le ministère considère qu'il apporte toutefois deux nouveautés qui seront particulièrement utiles dans les territoires ultramarins :

- la possibilité de **faire du renouvellement urbain** quel que soit l'aléa, sous réserve que ce renouvellement urbain permette **une baisse de la vulnérabilité** ;

- des **possibilités d'exceptions, soumises à conditions et encadrées, pour les territoires particulièrement contraints**. Notamment, pour répondre à une problématique présente spécifiquement dans les territoires ultramarins, il a été introduit **la possibilité d'urbaniser des zones actuellement non construites et soumises à aléa**, dans le cas d'un « déplacement d'une portion de ville », c'est-à-dire sous réserve de déconstruire une zone urbanisée équivalente située dans un secteur plus exposé.

¹ Audition d'Annick Girardin, ministre des outre-mer, le 17 octobre 2019.

Le ministère précise qu'il n'est pas prévu de faire évoluer le droit applicable aux PPR pour le différencier sur les territoires ultramarins, les textes actuels paraissant selon lui adaptés à tous les types de territoires.

(2) Des projets dans les collectivités autonomes

Dans les collectivités autonomes, des travaux sont engagés pour **étudier la pertinence des règles applicables**. En effet, une des critiques souvent renouvelée à l'égard des PPRN, de droit commun ou non, est que ceux-ci ne seraient **pas suffisamment adaptés aux contraintes notamment insulaires des territoires d'outre-mer**.

(a) En Polynésie française, vers un nouveau cadre réglementaire

En Polynésie française, seules les communes de Punaauia et de Rurutu ont à ce jour approuvé leurs PPR, respectivement en 2010 et 2018, *« reflétant les difficultés d'acceptabilité du document »* selon le gouvernement¹. Dans un contexte insulaire, **où les contraintes géographiques et foncières sont fortes**, le pays considère indispensable *« de disposer d'un outil de gestion des risques naturels adapté au territoire tenant compte notamment des dynamiques d'aménagements »*.

Afin de répondre à cette problématique, **une analyse juridique a été engagée en 2019 pour identifier les pistes d'évolutions réglementaires possibles**. Selon le gouvernement, les résultats de cette étude suggèrent la possibilité de **créer un nouvel outil juridique complet, basé sur la connaissance du risque, permettant d'adapter certains projets vis-à-vis du niveau d'aléa**. Cette perspective aboutirait alors à une refonte globale du code de l'aménagement de Polynésie française et permettrait d'autoriser certains **projets en zone à risque** dès lors que des prescriptions sont suffisantes pour assurer la sécurité des biens et des personnes.

Ces mesures intégreront la mise en place d'outils de diffusion adaptés, telle que la **mise en ligne des cartographies des risques naturels**, mais aussi d'un accompagnement fort des communes pour sensibiliser la population. L'aboutissement de ce travail est visé en 2020.

Le gouvernement précise qu'actuellement, sur la base des cartographies d'aléas, **des règles d'urbanisme sont appliquées afin de diminuer la vulnérabilité des projets**, avec notamment l'obligation de surélever les constructions d'habitation dans les zones inondables et de demander la réalisation d'études techniques dans les zones exposées au risque de mouvements de terrain. Le nouvel outil de gestion des risques naturels attendu devrait ainsi **encadrer réglementairement ces mesures à imposer à l'échelle du territoire**.

¹ Réponses du gouvernement de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

(b) À Saint-Barthélemy, la substitution du PPRN par un document global d'urbanisme ?

La collectivité rappelle¹ que l'élaboration d'un PPRN, prescrit mais non adopté, a déjà permis de cartographier les risques.

Aussi, à la suite du passage d'Irma, une mise à jour du risque de submersion a été réalisée par le Cerema et un travail de cartographie et d'analyse des dégâts occasionnés par l'ouragan a été réalisé par un collectif bénévole d'architectes de l'île, en coopération avec la collectivité.

La collectivité précise que **cette connaissance du risque est prise en compte dans les décisions d'urbanisme** et la carte d'urbanisme, à la fois dans le zonage et dans la façon de construire (hauteurs, volumes des bâtiments, toitures...). Selon elle, le processus de **révision en cours de la carte d'urbanisme continuera à prendre en compte indirectement ces risques**, notamment avec une réflexion sur les règles de hauteur.

Le conseil territorial avait décidé en novembre 2017 de **prescrire² la réalisation d'un PPRN multirisque pour la collectivité**. Cependant, la collectivité reconnaît que l'élaboration d'un PPRN à proprement parler « *ne fait pas consensus, compte tenu des contraintes fortes précitées de l'île (risques multiples dans une aire restreinte)* ». La compétence étant dévolue, la collectivité indique qu'une réflexion est en cours pour étudier **les modalités d'une intégration de la connaissance des risques dans un document unique que pourrait être la carte d'urbanisme**, plutôt que dans un PPRN tel qu'il est habituellement conçu.

c) Un outil devant accepter des souplesses et s'intégrer dans un projet de développement

Il apparaît nécessaire de **concevoir l'élaboration du PPRN dans une démarche globale d'aménagement** dont les collectivités doivent se saisir. Le ministère de la cohésion des territoires a ainsi pointé par exemple l'absence à Saint-Martin d'équivalent du schéma d'aménagement régional, le plan d'aménagement et de développement durable (PADDSM).

¹ Réponses de la collectivité de Saint-Barthélemy au questionnaire des rapporteurs.

² Délibération 2017-065CT.

Un nouveau plan d'aménagement à Saint-Martin

La collectivité a engagé fin 2017 une démarche de Plan d'aménagement et de développement de Saint-Martin.

Après échanges entre la collectivité et l'État, la collectivité a officiellement sollicité le préfet fin 2018 pour une mission d'évaluation destinée à dessiner les contours d'une démarche d'atelier du territoire. Cet atelier du territoire aurait pour but d'accompagner la collectivité dans la mise au point d'une véritable stratégie d'aménagement du territoire, et un véritable projet de développement de Saint-Martin, en lien avec la partie néerlandaise de l'île.

Le préfet a relayé cette demande à notre ministère, et la DHUP a préparé une mission d'évaluation et de préfiguration, pour répondre positivement à cette demande.

Cette mission d'évaluation sera opérée par le cabinet Interland, qui s'est rendu sur le territoire la deuxième quinzaine de juin 2019. L'équipe a pu prendre la mesure du territoire, à la fois la conscience d'une situation très complexe à tous points de vue (langue, monnaie, réglementation, culture, politique et social, etc.) et un climat tendu entre l'État, la COM et les habitants. Ont été réalisés une quinzaine d'entretiens avec tous types d'acteurs (dont la préfète, le président Gibbs, et d'autres élus aux conseils de quartiers).

Les conditions semblent réunies pour la mise en place d'un atelier du territoire autour d'un projet positif de développement de l'île.

Ce travail a vocation à intégrer le sujet de la revitalisation du centre-ville de Marigot.

Source : Réponses du ministère de la cohésion des territoires au questionnaire des rapporteurs

Aussi, le PPRN ne doit pas être perçu comme un document imposé par l'État : il doit **permettre un aménagement concerté et durable** du territoire.

Les rapporteurs appellent à **se conformer dans l'élaboration des PPRN outre-mer aux principes nationaux** encadrant ces documents et soulignent que l'enjeu lié au PPRN est bien **la préservation des vies humaines**. Cependant, conscients des **contraintes géographiques** des territoires d'outre-mer et des réalités de ceux-ci, tant en termes de **disponibilités foncières** que **d'impératifs de développement économique** notamment lié au tourisme, certaines souplesses semblent devoir être apportées au cadre outre-mer.

Les rapporteurs souhaitent ainsi que puissent être formalisées dans les textes encadrant les PPRN des **dispositions précisant les marges de manœuvre qu'il est possible d'envisager selon les zonages**. Ainsi, il a régulièrement été fait mention du besoin de mieux distinguer les possibilités de construction à vocation économique comme les hôtels ou commerces, des habitations pour, ensuite, différencier les autorisations ou conditions de construction - pièces en étage, par exemple, dans une habitation.

Les rapporteurs appellent enfin les services de l'État dans les territoires à une grande **précaution dans la définition des zonages** et insistent sur la nécessaire **concertation avec les élus locaux**.

Le PPRN doit être au mieux préparé afin de **garantir, en aval, le respect** de ses dispositions et de la cartographie qu'il prévoit.

Recommandation n° 27 : Assouplir et réviser le cadre réglementaire afin, d'une part, de rendre ce document plus évolutif et pédagogique et, d'autre part, de veiller à la prise en compte lors des spécificités ultramarines et des nécessités de leur développement.

3. Des réseaux à profondément repenser et consolider

En matière de résilience des territoires, les réseaux apparaissent comme un élément structurant.

La **pluralité des risques** auxquels sont confrontés les territoires ultramarins ne permet pas de garantir une résilience face à l'ensemble : par exemple, l'enfouissement des réseaux peut être un atout face au risque cyclonique mais n'est pas nécessairement pertinent face au risque sismique. Des arbitrages doivent ainsi être faits et, dans la mesure du possible, il convient de conserver des réseaux alternatifs ou solutions temporaires de secours.

a) Une nécessité prise en compte par les opérateurs

EDF indique¹ considérer dans ses études de définition des schémas cible de ses **réseaux de distribution haute tension A (HTA)** que « *le cyclone est le risque majeur à prendre en compte* », quand les risques liés aux inondations, glissements de terrain et séismes sont considérés lors des études techniques en particulier en respectant les normes de construction en zone sismique.

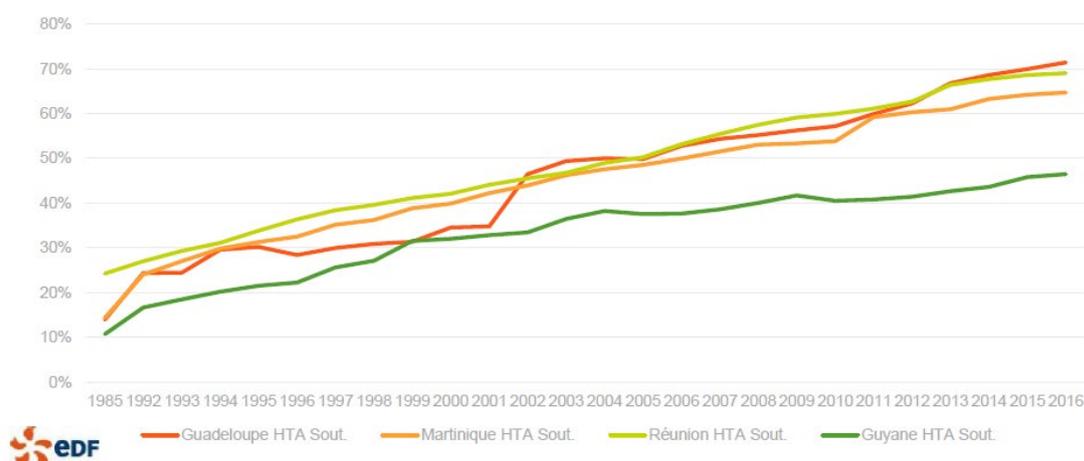
L'opérateur a également précisé ses choix d'investissement selon ses types de réseaux. **Le réseau de transport (HTB) se doit d'être réparable très rapidement et reste de ce fait majoritairement aérien.** EDF indique que son dimensionnement mécanique lui permet de résister aux cyclones et tempêtes exceptionnelles.

Les plans aléa cyclonique dans les départements d'outre-mer se sont ainsi centrés **sur le réseau de distribution en priorisant la résilience et la réalimentation du réseau de distribution HTA (20 000 volts)** avec deux axes prioritaires que sont la mise en place de dispositifs de réalimentation télécommandables à distance (OMT) pour réalimenter rapidement les poches

¹ Contribution d'EDF.

de clients pour lesquelles le réseau est sain et une politique forte d'enfouissement des réseaux HTA. À ce jour plus de 2 000 OMT sont en service à SEI. La **trajectoire d'enfouissement du réseau HTA** décrite dans le graphique ci-dessous montre l'avancée d'EDF SEI dans la mise en souterrain des réseaux HTA au cours des vingt dernières années¹.

Taux d'enfouissement du réseau HTA dans les DOM



Source : EDF

De son côté, **Orange** formule différentes propositions² visant à accroître la résilience des réseaux de téléphonie et internet :

- l'élagage en amont afin de limiter les dégâts ;
- la **systématisation de l'adduction sous-terrine** du logement dans les zones soumises à un climat tropical, dont l'opérateur regrette qu'elle ne se fasse souvent pas dans le cas de reconstruction à l'identique ou même dans des logements neufs ;
- la **sécurisation des connexions internationales**, avec des redondances des câbles sous-marins notamment ;
- l'optimisation de l'architecture du réseau terrestre.

¹ EDF souligne que la Guyane, qui n'est pas concernée par l'aléa cyclonique, présente un taux d'enfouissement de son réseau HTA similaire à l'hexagone.

² Contribution d'Orange.

b) Une politique à coordonner dans les territoires

Le délégué interministériel Frédéric Mortier considère ce chantier comme prioritaire¹ et le ministère de la cohésion des territoires confirme² qu'il sera dans la mission de ce dernier d'accompagner ce chantier. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur les risques majeurs outre-mer, le ministère indique qu'à ce stade sont envisagées plusieurs pistes alternatives :

- une exigence d'investissements destinés à assurer **la résilience des équipements et réseaux** dans les délégations de services publics ;
- une obligation de **disposer des équipements et matériels permettant un fonctionnement dégradé** le temps de la remise en état ;
- une **obligation pour les collectivités d'établir des schémas de garantie d'un accès minimal** à des réserves d'eau potable, des points de fourniture d'électricité et d'accès internet temporaire.

Le ministère de la cohésion des territoires serait pilote sur ce projet, en coordination avec les ministères de la transition écologique, des finances et des outre-mer.

Les rapporteurs encouragent la réflexion sur ce sujet en rappelant la **nécessité d'aboutir dans un délai raisonnable** à une **amélioration sensible de la résistance des réseaux** et de **l'adaptation** de ceux-ci aux risques naturels. Surtout, comme rappelé dans le cadre du premier volet de cette étude, il est impératif de pouvoir recourir immédiatement à des réseaux de secours ou des moyens provisoires de fonctionnement pour les réseaux vitaux.

À ce titre, les rapporteurs encouragent la définition, dans les territoires, **de schémas d'adaptation des réseaux en coordination avec les opérateurs** présents localement ou exerçant une délégation de service public. Ces « **plans de résilience** », à définir au plus vite, devraient comprendre une **programmation des travaux** identifiés comme nécessaires avec un **objectif de résilience des réseaux à horizon 2030**.

Recommandation n° 28 : Assurer la définition d'ici à la fin 2020 d'un plan de résilience des réseaux à horizon 2030 en coopération avec les principaux opérateurs. Veiller à la capacité des principaux réseaux à pouvoir fonctionner en mode dégradé.

¹ Audition de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, le 2 juillet 2019.

² Réponses du ministère de la cohésion des territoires au questionnaire des rapporteurs.

B. DES NORMES ET MODES DE CONSTRUCTION À ADAPTER

1. Construire différemment pour améliorer la résistance

Comme évoqué dans le traitement de la question de la reconstruction, les normes et méthodes de construction doivent être appréhendées également de manière empirique afin de mieux les adapter aux réalités des territoires.

a) Une évaluation de la politique actuelle de prévention en matière de construction

La délégation a pu entendre les responsables de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la cohésion des territoires. Ils ont fait état d'une feuille de route adressée au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour « *mener un corpus d'études afin d'évaluer la stratégie française de prévention du risque cyclonique, notamment la prévention du risque cyclonique lié au vent* »¹.

Le ministère de la cohésion des territoires rappelle qu'au lendemain d'Irma, la direction de l'urbanisme (DHUP) avait conduit plusieurs actions sur le territoire de Saint-Martin avec :

- l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques pour la reconstruction, réalisé en concertation avec les acteurs de la collectivité de Saint-Martin et diffusé gratuitement aux professionnels de la construction et aux particuliers ;

- la réalisation d'un document de prévention et de préparation cyclonique de l'habitation, à la suite du guide, sur demande de la collectivité pour répondre à l'inquiétude des citoyens dans le contexte de la nouvelle saison cyclonique.

La DHUP a fait réaliser par le CSTB **une expertise sur les exigences françaises en matière de résistance aux forces de vents cycloniques par comparaison avec des pays soumis à des risques forts**. La comparaison a été menée avec les zones de Miami Dade aux États-Unis, des Queensland en Australie et d'Okinawa au Japon. Il en résulte que la réglementation française actuelle, en termes de pression de référence pour la construction, impose des valeurs comparables, à 1 % près, avec celles en vigueur dans ces différents pays.

La direction a ouvert une nouvelle étape de ce travail visant à mieux prendre en compte les risques cycloniques dans les outre-mer. Ce travail est réalisé en lien avec les acteurs locaux, à la fois dans la zone des Antilles et dans la zone de l'océan Indien.

¹ Audition de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 16 mai 2019.

Un *corpus* de **trois études complémentaires** vise à améliorer le mode de gestion des risques cycloniques liés au vent dans les départements et régions d'outre-mer, sauf la Guyane, en incluant les Îles du Nord.

Ce nouveau chantier comprend trois phases :

- une caractérisation du risque réel cyclonique en outre-mer permettant de recalibrer les modèles statistiques de probabilité d'occurrence et d'intensité des cyclones (en tant que phénomènes venteux). Ce travail, en cours de finalisation, a été présenté aux Antilles et à Mayotte aux acteurs de la construction. Selon le ministère, les premières conclusions de l'étude amènent à considérer que **les niveaux de vent de référence pourraient être augmentés de 10 à 20 % en fonction des territoires ;**

- une **analyse technico-économique de l'impact** de la mise à jour des niveaux de vent de référence découlant de l'analyse statistique ;

- une **mission d'accompagnement opérationnel de concrétisation des options retenues** au regard des deux premières études. La forme du rendu sera concertée avec les acteurs locaux et pourrait se traduire soit par des recommandations techniques pour les professionnels, une **évolution normative ou réglementaire** ou des guides d'aide au dimensionnement par exemple.

Le Cerema, également sous tutelle du ministère de la cohésion des territoires, participe à ce travail notamment par un appui technique au contrôle des règles de construction concernant la réglementation parasismique.

Le ministère précise en outre que « le caractère "multirisques" (cyclonique et sismique) des outre-mer sera également bien pris en compte dans le travail à venir grâce au partenariat entre la DHUP/QC4 et l'AFPS qui permettra d'alimenter les travaux en cours ».

Le ministère considère qu'en matière d'urbanisme, aucune modification législative ne paraît nécessaire à ce jour.

b) Une prise en compte suffisante des risques dans les normes ?

(1) Un nécessaire approfondissement de l'encadrement des mesures para cycloniques

Il n'existe pas aujourd'hui de réglementation encadrant les normes para cycloniques au même niveau que pour le risque sismique. Nicolas Taillefer, chef du service risques sismiques et volcaniques au BRGM rappelait ainsi¹ que « les normes para sismiques sont réglementaires. Les normes para cycloniques ne constituent en revanche que des recommandations ».

¹ Audition du BRGM, le 23 mai 2019.

Aussi, il peut apparaître nécessaire de **préciser des règles** visant d'une part à **impulser une dynamique auprès des acteurs** – architectes, professionnels du BTP – pour que ceux-ci approfondissent la définition de normes **para cycloniques adaptées** et, d'autre part, à permettre un **contrôle futur**.

(2) Une approche confortée auprès des acteurs

Le ministère de la cohésion des territoires reconnaît que, après Irma, la question s'est posée de savoir si les **vitesse de vent prises en compte** dans les normes étaient suffisamment dimensionnées.

Cependant, si le CSTB est actuellement missionné pour étudier les niveaux de vitesse de vent qu'il faudra peut-être faire évoluer, l'enjeu est, selon le ministère, de **faire connaître les normes professionnelles** qui s'appliquent, les eurocodes. Le ministère insiste en outre sur la **nécessaire bonne mise en œuvre de ces normes, notamment dans la fixation de toitures, ou la pose de volets « anticyclone »** pour éviter que les projectiles ne détruisent les vitres. La DHUP suggère ainsi la possibilité de **réaliser un document d'information de l'habitant**, à remettre au moment des mutations, des mises en location, et à faire connaître, par exemple en mairie.

En outre, dans le contexte plus large d'adaptation des normes BTP outre-mer, auxquelles la délégation s'était intéressée dans un précédent rapport¹, la DHUP travaille actuellement avec le CSTB au lancement d'une prochaine **étude concernant l'équivalence des normes des matériaux de construction mis en œuvre outre-mer**. Cela fait suite aux recommandations de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et de l'Autorité de la concurrence. Le ministère indique que « *cette action vise ainsi à répondre à un double objectif, technique pour améliorer la robustesse et la sécurité des ouvrages et économique pour maîtriser les coûts de construction* ».

Enfin, le CSTB est au même titre que le Cerema identifié comme expert technique pour évaluer les innovations techniques et architecturales qui seront proposées par les maîtres d'ouvrage en matière de **prévention du risque sismique** dans le bâtiment, y compris pour l'outre-mer.

Les rapporteurs soutiennent la démarche du ministère et de ses opérateurs tant d'**une meilleure anticipation de l'évolution des risques et de leur intensité, que d'une volonté de mieux adapter les normes aux enjeux des différents territoires au-delà d'un cadre uniforme mal adapté**. Les conclusions formulées en 2017 par la délégation doivent participer à nourrir ces travaux.

¹ « *Le BTP au pied du mur normatif: Faire d'un obstacle un atout* » - Rapport d'information n° 601 (2016-2017) de M. Éric Doligé du 20 juin 2017.

Recommandation n° 29 : Définir des recommandations de construction, d'architecture et d'aménagement garantissant une meilleure résistance du bâti face aux évolutions projetées des risques et veiller à leur mise en œuvre effective.

2. Adapter les normes, une démarche venant des territoires

La délégation insiste sur la nécessité de valoriser les expériences et le retour au plus près du terrain et des acteurs de la construction dans les territoires. Aussi, dans le cadre des échanges avec les préfetures ou collectivités, la délégation a pu recueillir différents exemples de travaux de prise en compte des risques dans la construction, et ce dans les différents bassins océaniques.

a) À La Réunion, une réévaluation des risques cycloniques et sismiques

La préfeture a rappelé l'insuffisante prise en compte des outre-mer dans différentes normes de construction. Sur la base notamment des désordres relevés par l'Agence qualité construction (AQC), la préfeture appelle à jouer sur les deux leviers que sont **l'adaptation des règles de l'art aux conditions climatiques de La Réunion, et la révision des règles de construction inadaptées à ce climat tropical humide.**

La préfeture a en outre précisé les problématiques propres à La Réunion sur deux types de risques.

(1) Vents forts et cyclones

Comme le rappelle la préfeture, les normes de construction para cycloniques relèvent aujourd'hui des règles de l'art, des NF TU et des Eurocodes (annexe nationale). Cependant, contrairement aux désordres relevant de la garantie décennale, recensés par l'AQC, il n'existe **pas d'observatoire aussi précis des désordres dus aux catastrophes naturelles, notamment des dégâts relevant des phénomènes d'arrachement provoqués par des vents forts ou cycloniques.**

D'après les acteurs du BTP de La Réunion, **les règles** de dimensionnement aux vents cycloniques et de mise en œuvre des matériaux et équipements de la construction, sont relativement **bien connues par les professionnels**. L'annexe nationale de l'Eurocode semble bien utilisée dès lors que l'opération dispose d'une maîtrise d'œuvre (architecte, bureau d'étude) et d'un bureau de contrôle. Cela concerne donc la plupart des projets de construction (logements collectifs et bâtiments tertiaires). La maison individuelle entre cependant peu dans ce schéma faute de maîtrise d'œuvre (dans la construction en secteur diffus), ainsi que la réhabilitation ou toute intervention sur un bâtiment existant ; les règles de l'art prennent le relais.

La préfecture indique que, d'après les acteurs du BTP les problèmes se rencontrent toujours aux points singuliers des toitures (comme pour les infiltrations), et la coordination entre corps d'état est primordiale.

Certaines dispositions constructives relèvent en outre d'us et coutumes locaux tirés de l'expérience, mais qui n'ont pas forcément de fondement indiscutable en cas d'expertise puisqu'aucun texte n'existe. L'adaptation des règles de l'art et des documents normatifs ainsi que leur diffusion, conduisent à l'amélioration de la qualité de la construction en prévention contre les cyclones.

Dans le cadre des études menées par le CSTB, la préfecture indique¹ que la conclusion de la phase 1 à La Réunion a montré que **le scénario le plus réaliste conduit à une nouvelle vitesse de référence pour le département de La Réunion de 38 m/s**. La préfecture souligne que cette valeur est **nettement plus élevée que la valeur historique aujourd'hui en vigueur : 34 m/s**. L'augmentation de cette valeur est ici expliquée, non par une évolution des phénomènes cycloniques dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien, mais par l'intégration **des avancées relatives à la modélisation physique des cyclones**. La prise en compte de la nouvelle valeur conduirait alors à une augmentation des charges de vent de l'ordre de 25 %.

Cette conclusion a été présentée aux acteurs réunionnais de la construction en juin 2019, qui ont réagi sur **les surcoûts qui seraient engendrés par une telle augmentation des charges de vent**, alors même que le coût de construction est déjà une réelle problématique. La phase 2 de l'étude du CSTB, qui doit se dérouler au deuxième semestre 2019, permettra d'objectiver l'impact économique et technique de cette valeur augmentée de vent de référence.

Selon la préfecture, en cas d'augmentation du niveau de dimensionnement aux vents cycloniques, les acteurs ont évoqué la possibilité, voire la nécessité, **d'établir des règles différenciées selon le type de bâtiment et d'usage**, comme cela existe dans la réglementation parasismique (selon la catégorie d'ERP, la hauteur des immeubles collectifs, le public accueilli, l'utilisation du bâtiment en tant que « refuge », l'usage et la priorité à conserver un fonctionnement en cas de crise comme les hôpitaux ou la production d'électricité, etc.).

(2) Risques sismique et volcanique

Selon la préfecture, le principe de précaution qui consiste à placer La Réunion en zone de sismicité 2 induit des coûts supplémentaires en conception, études et exécution des constructions, dont la résistance intrinsèque est déjà suffisante pour absorber les séismes de faible amplitude (magnitude < 3), du fait d'une résistance de la structure déjà dimensionnée pour résister aux sollicitations cycloniques verticales et horizontales.

¹ Réponses de la préfecture de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

Les professionnels locaux, y compris les assureurs, **préconiseraient ainsi de placer l'île de La Réunion en zone 1 compte tenu du faible risque sismique et du surcoût généré par le positionnement en zone 2.** Les professionnels notent par ailleurs l'incohérence d'un calcul basé sur des séismes d'accélération horizontale (phénomène de failles) alors que les séismes à La Réunion sont liés à des tassements localisés générateurs de faibles accélérations verticales, précisément non prises en compte dans la réglementation. Enfin, il n'y a jusqu'à aujourd'hui aucun sinistre observé relatif à ce risque selon les assureurs du BTP.

Concernant le **volcan actif du Piton de la Fournaise**, la préfecture indique que, considérant les caractéristiques du volcan et sa nature effusive, **le cadre réglementaire en matière de construction ou d'urbanisme semble adapté aux caractéristiques de l'activité volcanique à La Réunion.** Une éruption en dehors de l'enclos sur les zones urbanisées soulèverait en revanche de nombreuses difficultés en matière d'évacuation (et de logement temporaire ou durable) de la population exposée.

b) En Martinique, une volonté de meilleure prise en compte des configurations insulaires

La préfecture de la Martinique indique¹ que la cellule économique régionale de la construction (CERC) de Martinique a lancé un travail d'étude de la norme vent (Eurocode 1.4) dont le but est d'**interroger la pertinence de la norme actuelle au regard des récents événements cycloniques.** Comme le rappelle la préfecture, la norme définit des vitesses de vent de référence à prendre en compte selon les régions. Ces vitesses de vents sont retenues sur l'observation météorologique des 50 dernières années, or **les vitesses des cyclones Irma et Maria ont dépassé ces valeurs de référence, questionnant la nécessité de les revoir.**

D'un point de vue technique, la préfecture souligne par ailleurs que **la norme actuelle permet au concepteur de diminuer la vitesse de vent en utilisant deux coefficients.** Le premier, le coefficient de rugosité, prend en compte le type de terrain (rase campagne, milieu urbain dense, etc.). Ce coefficient se justifie sur un continent ou l'effet du cyclone est atténué dans les terres, l'énergie du vent étant alimentée par les masses océaniques. Cependant, la superficie de chaque île des Antilles est bien moindre par rapport à celle d'un cyclone, si bien que **la puissance du cyclone est peu impactée par la présence de l'île.** En outre, la norme retient quatre zones de rugosité différentes, de la plus exposée, le littoral, jusqu'à la moins exposée, les zones urbaines denses. La distinction entre ces deux zones en Martinique s'avère problématique avec une large majorité d'espaces urbanisés sur les zones littorales. Le second coefficient, celui d'orographie, prend en compte l'environnement proche susceptible d'atténuer les effets du vent (présence de collines, etc.).

¹ Réponses de la préfecture de la Martinique au questionnaire des rapporteurs.

La CERC a constitué un groupe de travail chargé de proposer une annexe nationale dédiée aux Antilles voire aux départements d'outre-mer dans leur ensemble pour mieux prendre en compte le risque cyclonique. Parmi les pistes de travail identifiées, la préfecture indique notamment la **définition de catégorie d'importance de bâtiment qui renforcerait la résistance du bâtiment à prévoir** de manière analogue à la norme parasismique (Eurocode 8). Il sera en outre étudié la **définition d'une unique zone de rugosité pour les îles** pour prévenir la diminution du risque à prendre en compte par le concepteur. Enfin, le groupe de travail étudiera la possibilité d'intégrer **les autres impacts que le vent d'un cyclone** : les impacts de projectiles, la houle cyclonique et les glissements de terrain.

Un nécessaire renforcement des efforts sur le bâti

Interrogée sur les moyens d'augmenter rapidement et significativement la résilience du territoire aux risques naturels, la préfecture de la Martinique¹ considère qu'il serait nécessaire d'instaurer **une obligation d'un diagnostic sismique et cyclonique du bâti à l'occasion des transactions immobilières**, permettant également d'améliorer rapidement la connaissance de l'état du bâti privé et d'orienter le marché vers les logements sûrs.

La préfecture appelle également de ses vœux l'ouverture du troisième volet **du plan séisme Antilles au confortement de structures privées contribuant à la résilience**, soit *via* des subventions, soit *via* la défiscalisation : mise en conformité parasismique/para-cyclonique des hôtels, gîtes et chambres d'hôte, des usines, châteaux et de certains réseaux d'eau potable, hangars hélicoptères, avions, points d'importance vitaux, etc. Selon elle, ces idées pourraient être mises à disposition d'un groupe qui réfléchirait aux priorités du plan séisme Antilles 3 (période 2021-2025 *a priori*).

c) En Nouvelle-Calédonie, une approche scientifique pour affiner l'approche face au risque cyclonique

Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie conduit également des travaux afin d'adapter les normes de construction aux réalités des risques auxquels est confronté le territoire, particulièrement en matière cyclonique.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie précise² que, s'il existe depuis 2015 un consensus sur l'application de la valeur de référence 32 m/s dans le cadre de l'utilisation des eurocodes, il n'existait **aucune étude scientifique préalable**.

¹ Réponses de la préfecture de la Martinique au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire des rapporteurs.

Le gouvernement conduit depuis 2016 une démarche globale visant à produire un nouveau « **référentiel de la construction de Nouvelle-Calédonie** » dont les textes entreront en vigueur en 2020. Celui-ci a pour objectif de mieux encadrer la construction afin d'améliorer la qualité du bâti en travaillant tant sur l'application des normes que sur les produits agréés.

Météo France Nouvelle-Calédonie a établi en 2017 une **base de données plus précise** et plus complète qui permet d'établir des lois de distributions des différents paramètres caractéristiques des cyclones et des tempêtes tropicales, afin de simuler les vents extrêmes pouvant approcher la Nouvelle-Calédonie. Les connaissances relatives à la **modélisation des cyclones tropicaux** et la base de données météorologiques associée à ces phénomènes permettent aujourd'hui, selon le gouvernement, une approche scientifique.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a **missionné le CSTB pour réaliser une analyse statistique de ces données** pour proposer des vitesses de vent de référence, associées à une période de retour pour la Nouvelle-Calédonie. L'étude, remise en fin d'année 2017, s'appuie sur la réalisation de simulations de Monte-Carlo, une simulation d'un grand nombre de cyclones et tempêtes tropicales virtuels. En tenant compte des incertitudes liées aux données et à la méthode, le gouvernement indique que **la valeur de vent proposée varie de 34,4 m/s à 44,1 m/s**.

Aussi, alors que la valeur de vent de référence la plus élevée retenue¹ est de 36 m/s pour la Guadeloupe, la Nouvelle-Calédonie a choisi de faire réaliser des **simulations techniques et économiques sur les incidences de deux valeurs de références, 36 m/s et 40 m/s pour des constructions retenues comme significatives en Nouvelle-Calédonie** : une maison, un R+2 et un dock.

Ce travail mené par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pourrait être **utile à d'autres territoires ultramarins** et celui-ci indique être **disposé à le partager**.

Dans le cadre de ce travail sur la maîtrise des risques liés aux vents cycloniques, une **cartographie des risques cycloniques a été établie** : disponible en ligne², elle permet, en agglomération, avec une maille de 250 m, à tout citoyen d'avoir **accès à une valeur qui représente à la fois la valeur d'exposition au vent cyclonique mais également l'impact du relief sur cette valeur**. Les mairies peuvent ainsi intégrer ce facteur de risque dans leur plan d'aménagement urbain.

¹ Au sein de l'annexe nationale à la NF-EN 1991-1-4 de 2005.

² <https://dtsi-sgt.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=da224a6ff1c24c029de4024d7ae8af26>

Le gouvernement poursuit son travail actuellement avec le Cerema sur la même représentation dédiée cette fois au risque sismique.

*

Les rapporteurs appellent à s'appuyer dans chaque territoire sur les acteurs de l'urbanisme et de la construction pour, à l'appui des études scientifiques disponibles sur chaque région, adapter au mieux les règles applicables aux territoires.

Recommandation n° 30 : Soutenir la définition de nouvelles normes de construction par le secteur du bâtiment, devant s'inscrire nécessairement dans le contexte régional et les contraintes de celui-ci.

C. DES INVESTISSEMENTS COÛTEUX À RÉALISER

1. Le fonds Barnier, levier financier à renforcer

La délégation s'était intéressée dans le cadre du premier volet de cette étude au **fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier »**¹. Elle avait alors formulé plusieurs recommandations sur les contours de ce fonds comme sur les modalités de sollicitation de celui-ci afin d'amplifier la prévention des risques dans les territoires.

Ce fonds est un **outil pivot de la prévention des risques**. La répartition des dépenses depuis 1995 est fournie en annexe par territoire et type d'action. Laure Tourjanski, cheffe de service des risques naturels et hydrauliques à la direction générale de la prévention des risques, indiquait² à la délégation des exemples récents de mobilisation du fonds dans les outre-mer, avec la surveillance de la Soufrière en Guadeloupe ou le travail réalisé à Mayotte sur la crise sismique.

Différentes adaptations ont été réalisées à l'occasion de la loi de finances pour 2019³. Comme le rappelle le ministère des outre-mer, ont ainsi été engagés :

- une augmentation du **taux de subvention de 40 à 80 %** pour les travaux de **réduction de la vulnérabilité** aux inondations des biens d'habitation dans le cadre des programme d'action de prévention des inondations (PAPI). Le soutien du fonds est ouvert à d'autres personnes que les seuls propriétaires des logements (utilisateurs) ;

¹ Rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmín, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

² Audition de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), le 28 mai 2019.

³ Article 238 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- le relèvement du plafonnement des études et travaux de confortement des digues domaniales est assoupli - de 15 millions d'euros par an, il passe à 75 millions d'euros pour 5 ans.

Le ministère de la transition écologique indique¹ avoir soutenu une « *adaptation ciblée et rapide* » des règles de mobilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs pour « *permettre de dynamiser le Plan séismes Antilles (PSA) et réduire le nombre de bâtiments vulnérables aux séismes* » en renforçant le soutien pour les écoles, et en proposant un soutien ciblé sur des bâtiments de l'État utiles à la gestion de crise. La loi de finances pour 2019 a ainsi apporté les évolutions suivantes :

- le **taux d'intervention du FPRNM applicable à la mise aux normes parasismiques des établissements scolaires** passe de 50 % à 60 % ;

- le plafonnement annuel des travaux de mise aux normes parasismiques des services départementaux d'incendie et de secours et des habitations à loyer modéré est assoupli pour passer à 13 millions d'euros par an - contre 8 pour les SDIS et 5 pour les HLM auparavant ;

- le fonds Barnier peut dorénavant **financer à hauteur de 50 % les études et travaux de prévention** du risque sismique pour les immeubles domaniaux **utiles à la gestion de crise** ; cette mesure est plafonnée à 5 millions d'euros par an.

Les rapporteurs renouvellent leur préoccupation quant à une accélération de la mise en œuvre des travaux relatifs à la prévention du risque sismique à travers le **plan séisme Antilles**.

Le fonds Barnier doit pouvoir prendre **davantage en compte les contraintes des territoires ultramarins**. La préfecture de Mayotte mettait ainsi en avant² la nécessité de permettre :

- des taux d'aide plus élevés ;

- d'élargir à d'autres aléas (recul du trait de côte, dont subsidence) ;

- d'adapter les conditions d'éligibilité notamment pour la réduction de la vulnérabilité du bâti.

Les rapporteurs appellent à **poursuivre la dynamique engagée pour une plus souple sollicitation du fonds Barnier**, au service des particuliers, des collectivités et de l'État. Fonds de référence de la prévention des risques, le fonds Barnier doit être **un outil toujours plus adapté aux situations des collectivités ultramarines** dans lesquels il intervient. Enfin, face aux enjeux majeurs d'évolution des risques liés aux changements climatiques, les rapporteurs renouvellent la demande d'un déplafonnement des ressources voté en 2017.

¹ Réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

Recommandation n° 31 : Poursuivre l'assouplissement engagé du recours au fonds Barnier pour les collectivités ultramarines et revenir sur le plafonnement voté en 2017.

2. Le « fonds vert » : faire d'une intention une réalité

a) Un dispositif dédié au Pacifique étendu à l'ensemble des territoires

(1) Le dispositif

L'actuel dispositif dit « équivalent fonds vert » a été initié en 2017 par le Gouvernement **par le biais de l'Agence française de développement**. Il comprend :

- d'une part, une **subvention du ministère des outre-mer** de 13 millions d'euros d'AE en 2017, puis de 21 millions d'euros d'AE en 2018¹ destinée à **bonifier (jusqu'à 220 points de base) le taux des prêts à impact environnemental** des projets situés dans les collectivités françaises du Pacifique, dans la limite de 12 millions d'euros par prêt « atténuation et biodiversité » et 15 millions d'euros par prêt « adaptation au changement climatique » ;

- d'autre part, une **subvention 800 000 euros** en AE/CP issue des reliquats de la caisse d'investissement outre-mer afin de cofinancer **l'assistance à maîtrise d'ouvrage** des projets à impact environnemental dans le Pacifique. Pour l'appui aux projets situés dans les autres géographies ultramarines, une subvention supplémentaire de 2 millions d'euros a été allouée en 2018².

Atténuation et adaptation, les deux volets du PSP-Vert

Le prêt au secteur public « vert » distingue deux volets :

- « **PSP-Vert atténuation** » pour des prêts au secteur public visant **l'atténuation des effets du changement climatique** (biodiversité, efficacité et transition énergétiques, éco quartiers, aires protégées, création ou mise à niveau des infrastructures de transport). Sont concernés les projets qui concourent à l'atténuation lorsque les réductions d'émission de gaz à effet de serre qu'ils engendrent sont supérieures aux émissions de gaz à effet de serre qu'ils génèrent sur leur durée de vie ;

- « **PSP-Vert adaptation** » pour des prêts au secteur public visant **l'adaptation aux changements climatiques**. Sont considérés comme concourant à l'adaptation, les projets (ou composantes de projets) permettant de limiter ou réduire la vulnérabilité des biens, personnes et écosystèmes aux conséquences des changements climatiques.

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs

¹ Dotée par l'action 9 du programme 123 « appui aux financements » du ministère des outre-mer.

² Sur le programme 123 précité.

(2) Une extension réalisée en 2018

Initialement prévu pour les collectivités du Pacifique, le dispositif a été **étendu à l'ensemble des territoires ultramarins**, particulièrement l'ensemble des départements d'outre-mer et à Saint-Martin.

Le ministère des outre-mer précise que le PSP-Vert demeure un prêt à taux zéro (220 points de bonification minimum) et que les plafonds d'application du produit sont identiques entre atténuation et adaptation.

Aussi, le ministère des outre-mer souligne en 2018 **la création d'une subvention de 2 millions d'euros** pour le déploiement du volet assistance à maîtrise d'ouvrage de l'équivalent fonds vert dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin ;

b) Bilan financier du dispositif

L'exercice 2018 permet de dresser quelques grandes lignes du bilan du dispositif global relevées par le ministère des outre-mer, tous territoires confondus :

- **les communes ont concentré le plus grand nombre de PSP-Vert** avec 19 prêts bonifiés (73 % des concours) et 54 millions d'euros d'engagements (53 % du total des engagements) pour presque 10 millions d'euros de bonification. **Les grandes collectivités et EPCI**, principaux acteurs des politiques publiques environnementales sur leurs territoires, ont cumulé **près de 43 millions d'euros** d'engagements en PSP-Vert (42 % du total), pour 6 concours octroyés et 8,5 millions d'euros de bonification utilisée (46 % de l'enveloppe) ;

- un peu plus de 60 % des projets financés en PSP-Vert ont porté sur des **investissements contribuant à l'atténuation du changement climatique** ; 40 % des projets ont permis de financer des **investissements d'adaptation**, ou des projets mixtes cumulant adaptation, biodiversité et atténuation.

Pour ce qui est de la bonification des prêts au secteur public (PSP-Vert), le ministère des outre-mer indique qu'en 2018, les volumes d'engagement ont **atteint 103 millions d'euros**, dont 41 millions d'euros pour le Pacifique, et 62 millions d'euros pour les départements d'outre-mer. **Le montant moyen des concours bonifiés en PSP-Vert était de 4 millions d'euros.**

(1) Bilan de la mobilisation du dispositif dans le Pacifique

Le ministère des finances¹ a pu indiquer à la délégation le bilan de la mobilisation de l'équivalent fonds vert dans les collectivités françaises du Pacifique pour 2017 et 2018.

¹ Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

(a) L'exercice 2017

Bilan du volet prêts bonifiés pour 2017

Répartition par géographie	Financement bonifié (en milliers d'euros)	Nombre de concours	AE consommées pour la bonification (en milliers d'euros)
Nouvelle-Calédonie	35 310	8	5 772
Polynésie française	12 336	8	2 250
Wallis-et-Futuna	0	0	0
Total	47 676	16	8 022

Source : Réponses du ministère des finances au questionnaire des rapporteurs

Le ministère des finances indique que **les communes ont concentré le plus grand nombre de financements** dans ce cadre, avec huit prêts bonifiés pour un montant cumulé de 9 millions d'euros pour presque **2 millions d'euros de bonification**. Cependant, en volume, ce sont toutefois **les grandes collectivités** (Nouméa, Province Nord, Collectivité de Polynésie française) **qui ont été les principaux acteurs des politiques publiques environnementales** sur leur territoire, avec un cumul de 25 millions d'euros pour trois concours octroyés et 4,5 millions d'euros de bonification utilisée (57 % de l'enveloppe).

Les investissements éligibles ont principalement porté sur des **projets de résilience aux vulnérabilités climatiques des territoires** : 40 % des montants engagés ont permis de financer la reconstruction et le renforcement d'infrastructures endommagées par la tempête tropicales Niko début 2017 en Polynésie française et des projets de résilience aux inondations et pluies tropicales du territoire de la Province Nord en Nouvelle-Calédonie.

27 % du volume des prêts ont concerné des projets de production d'énergies renouvelables : petites centrales hybrides en Polynésie, centrales éoliennes et photovoltaïque en Calédonie.

Enfin, deux prêts représentant 21 % du volume des prêts ont permis de financer des **opérations d'aménagement urbain durable**, des projets d'assainissement, de gestion des déchets, et d'écoconstruction.

Pour ce qui est du **volet assistance à maîtrise d'ouvrage** de l'équivalent fonds vert, l'enveloppe a été mobilisée en 2017 à hauteur de 85 000 euros au profit de la Province Nord de Nouvelle-Calédonie pour le financement des plans climat énergie et prévention des risques climatiques.

(b) L'exercice 2018

Bilan du volet prêts bonifiés pour 2018

Territoires du Pacifique	Financement bonifié (en milliers d'euros)	Nombre de concours	AE consommées pour la bonification (en milliers d'euros)
Nouvelle-Calédonie	25 170	5	3 966
Polynésie française	16 243	7	2 379
Wallis-et-Futuna	0	0	0
Total	41 413	12	6 345

Source : ministère des finances en réponse au questionnaire des rapporteurs.

Le ministère des finances observe qu'en 2018, **le volume des prêts environnementaux reste relativement stable par rapport à 2017**, avec 41 millions d'euros contre 47 millions sur l'année précédente. Une progression significative des concours est notée en Polynésie française (+ 24 %), avec cependant une moindre consommation globale de bonification (6,3 millions d'euros contre 8 millions d'euros en 2017).

Les communes ont, durant cet exercice également, concentré le plus grand nombre et le volume le plus important de prêts : Nouméa ayant par exemple bénéficié d'un prêt de 12 millions d'euros dans le cadre de l'aménagement urbain durable de l'agglomération.

En Polynésie française, une société publique assurant le transport de l'électricité a bénéficié d'un prêt de 5 millions d'euros pour un projet permettant d'améliorer le mix énergétique de l'île de Tahiti de façon significative, en faveur d'énergies moins émettrices de gaz à effet de serre.

Concernant le **volet assistance à maîtrise d'ouvrage** de l'équivalent fonds vert, celui-ci a été mobilisé en 2018 à hauteur de 200 000 euros avec un projet engagé en Nouvelle-Calédonie, et une programmation d'appuis au bénéfice des communes de Polynésie française à hauteur de 50 000 euros.

(2) Bilan pour les départements d'outre-mer et Saint-Martin

Les volumes d'engagement ont atteint 62 millions d'euros pour 2018.

Dans les départements d'outre-mer, le ministère des outre-mer relève que **la Guadeloupe est le département qui a engagé le plus sur le volet prêts du PSP-Vert avec 27,5 millions d'euros d'engagements environnementaux**. Les six concours octroyés ont permis de financer des projets de déploiement des énergies renouvelables, de performance énergétique de l'éclairage public, et d'adaptation des équipements publics au risque cyclonique.

À La Réunion, deuxième département en volume d'engagements avec 20 millions d'euros de PSP-Vert, c'est **le secteur des transports qui bénéficie le plus du fonds vert**, au travers du financement de la première ligne de téléphérique urbain de la CINOR. En Guyane, pour les mêmes raisons que pour le PSPB, le territoire n'a pas bénéficié de PSP-Vert.

D'autres exemples ont également été signalés. Ainsi, à Schoelcher en Martinique, la commune a pu financer les travaux de protection contre les crues de la rivière Case-Navire, celles-ci constituant un risque majeur pour les populations et infrastructures à proximité lors du passage de cyclones. De même, la commune du Tampon à La Réunion a financé la remise en état des équipements communaux suite au passage du cyclone Berguita grâce au PSP-Vert.

Pour ce qui est des **subventions fonds vert**, le ministère des outre-mer indique¹ qu'au 31 décembre 2018, **les trois quarts de l'enveloppe sont programmés, soit 1,5 million d'euros**. L'essentiel des appuis sont programmés au bénéfice de collectivités mahoraises, au vu de l'ampleur des besoins identifiés (retards sur les PCAET, maîtrises d'ouvrages faibles, enjeux financiers liés aux économies d'énergie, etc.). Le ministère indique que ces appuis représentent 1,3 million d'euros et sont mis en œuvre en partenariat avec l'ADEME et en dialogue étroit avec la DEAL. Deux projets à La Réunion ont également été programmés fin 2018, à hauteur de 73 000 euros. À Mayotte, une phase complémentaire de 400 000 euros a été programmée début 2019 et est en cours de validation par la préfecture.

Au total, sur le premier exercice 2018, le ministère constate un **rythme d'écoulement de 15 à 18 mois** sur cette enveloppe « fonds vert DOM ».

c) Perspectives

Le ministère des outre-mer indique pour 2019 un montant de **22,6 millions d'euros** en autorisations d'engagements (AE) pour la **bonification des prêts** au secteur public « fonds vert ».

En outre, le ministère prévoyait **1,8 million d'euros d'AE de subvention pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage de projets environnementaux**, pour notamment des projets liés aux risques ou événements naturels majeurs.

*

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

Face aux évolutions anticipées des risques naturels, il convient de soutenir un effort massif aux côtés des territoires dans leurs stratégies de résilience. Aussi, considérant certaines lacunes du fonds Barnier et l'inapplicabilité de celui-ci dans les territoires du Pacifique, la délégation renouvelle son appel à la **création d'un véritable « fonds vert »**.

Recommandation n° 32 : Assurer sur la base du dispositif actuel un réel fonds vert doté de crédits budgétaires d'appui et non uniquement d'une bonification de prêts.

3. Mobiliser le FEI

Les rapporteurs avaient également insisté sur la nécessaire **mobilisation du fonds exceptionnel d'investissement (FEI)** dans le cadre de la politique d'appui aux territoires dans leurs démarches de prévention des risques.

Le ministre des outre-mer est chargé¹ de déterminer chaque année « *la nature des opérations susceptibles de bénéficier de manière prioritaire ou exclusive, d'une aide financière du fonds exceptionnel d'investissement au titre de l'année suivante* ». Une circulaire fixe ainsi la liste des domaines d'intervention prioritaires ; celle-ci est adressée aux représentants de l'État dans les territoires.

Le ministère indique que, pour l'année 2019, **dix domaines** ont été retenus dans la circulaire du 31 décembre 2018 : eau potable, assainissement, traitement et gestion des déchets, désenclavement du territoire, infrastructures numériques, développement durable et énergies renouvelables, **prévention des risques majeurs**, équipement de proximité en matière sanitaire et sociale, infrastructures d'accueil des entreprises et constructions scolaires.

En outre, le ministère souligne qu'à la suite du Livre bleu des outre-mer a été opéré un renforcement du FEI 2019, financé par les ressources nouvelles dégagées par la réforme de l'impôt sur le revenu, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2019.

La ministre des outre-mer, Annick Girardin, a souligné² son souhait que 100 % des projets portés par le FEI en 2020 participent de « la trajectoire 5.0 » définie par le ministère. Il conviendra de veiller à ce que le fonds soit effectivement dédié à l'axe 5 de la stratégie qu'est l'objectif « Zéro vulnérabilité : protéger les Hommes et les territoires ».

¹ Article 2 du décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif au fonds exceptionnel.

² Audition d'Annick Girardin, ministre des outre-mer, le 17 octobre 2019.

Recommandation n° 33 : Poursuivre l'orientation du fonds exceptionnel d'investissement sur des projets participant à l'amélioration de la résilience des territoires.

Enfin, au-delà des différents fonds, la délégation renouvelle enfin la recommandation formulée dans le premier volet de cette étude¹ sur la nécessité de mettre à disposition des **crédits dédiés à la prévention des risques au niveau des représentants de l'État** dans chacun des territoires. Ces crédits auraient vocation à apporter une facilité et une rapidité accrue de mobilisation par les services territoriaux de l'État.

D. VALORISER DES SOLUTIONS NATURELLES DE PROTECTION DES TERRITOIRES : L'EXEMPLE DU PROJET RESCCUE

1. Préserver les systèmes de protection côtière

Les rapporteurs se sont également intéressés aux solutions naturelles permettant d'accroître la résilience des territoires.

Entendue par la délégation², Virginie Duvat, professeure de géographie à l'Université de La Rochelle, a mis en avant **le rôle des écosystèmes tropicaux comme service de protection côtière**.

Celui-ci tient à leurs capacités à protéger les régions côtières, pour la plupart aménagées et urbanisées, des impacts des phénomènes naturels extrêmes et de l'élévation du niveau de la mer. Selon elle, ces écosystèmes réduisent les risques d'érosion côtière et de submersion marine et rendent également d'autres services aux sociétés humaines pour le maintien de la biodiversité, quand celle-ci s'est réduite de 25 à 50 % selon les habitats au cours des cinquante dernières années

Le service de protection côtière ne dépend, selon la chercheuse, non pas d'un écosystème, mais d'un « **continuum d'écosystèmes marins et côtiers** » servant à « *amortir les vagues de tempête et à capturer les sédiments issus du récif corallien ou des milieux terrestres en général* ». Cela assure une réduction des risques d'érosion et de submersion marine et pourrait également permettre aux écosystèmes, dans certaines conditions écologiques, de suivre le niveau d'élévation du niveau de la mer et d'ainsi continuer à assurer cette fonction de protection à travers le temps.

¹ Recommandation n° 9 du rapport n° 688 (2017-2018), de MM. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention et à la gestion de l'urgence).

² Audition autour du projet RESCCUE (Résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique), le 25 juin 2019.

La chercheuse a particulièrement mis en avant **le rôle des récifs coralliens, qu'elle juge les plus efficaces** : selon elle, ceux-ci **réduisent l'énergie des vagues de 97 % en moyenne** en provoquant leur déferlement sur le front récifal et leur amortissement sur le platier récifal. Cet amortissement serait de l'ordre de 50 % sur les 150 premiers mètres de platier. Virginie Duvat estime ainsi **qu'en leur absence, à l'échelle mondiale, les dégâts dus aux tempêtes seraient deux fois plus élevés**. Les zones submergées augmenteraient de 69 % et les populations affectées de 81 %. Le maintien du bon état de santé des récifs coralliens permettrait, selon elle, **le maintien d'une grande partie des îles des Tuamotu** « *au moins jusqu'à 2070, et peut-être 2100 selon le scénario de réchauffement climatique considéré* ».

La chercheuse a également précisé le rôle, moindre mais non négligeable, des **mangroves qui réduiraient de 31 % l'énergie et la hauteur des vagues**. Enfin, les **herbiers marins** auraient une efficacité amortiraient en moyenne **36 % de l'énergie libérée** par les vagues.

La situation des Îles du Nord après l'ouragan Irma a en outre été prise en exemple du rôle des écosystèmes. Selon Virginie Duvat, « *les plages de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été considérablement engraisées par les apports en provenance du récif corallien, qu'il s'agisse de débris coralliens ou de l'interception de sables et de débris coralliens par la végétation côtière dense* ». Le gain d'altitude se serait inscrit dans une fourchette d'un à deux mètres sur les sites qui en ont le plus bénéficié. En revanche, précise la chercheuse, **là où la ceinture végétale originelle avait été défrichée ou remplacée par les espèces introduites comme les cocoteraies, ce qui est le cas dans la baie orientale de Saint-Martin, la destruction de la végétation par le vent et les vagues cycloniques a été quasiment totale**.

Virginie Duvat considère ainsi, concernant ces solutions naturelles, qu'« *il semble d'autant plus crucial d'y prendre appui que les solutions conventionnelles d'ingénierie technique de "la défense lourde" rencontrent certaines limites* ». La « défense lourde » soulève selon elle « *de nombreuses autres questions relatives à la justice sociale et s'avère inadaptée dans certains contextes, notamment les milieux ruraux qui manquent généralement de moyens ainsi que les atolls où elle trouve de sérieuses limites techniques. Enfin, elle contribue à la perte de biodiversité en renforçant l'artificialisation des côtes* ». La chercheuse précisait cependant la nécessité d'évaluer site par site les solutions les plus pertinentes, leur faisabilité technique et financière et leurs conditions de mise en œuvre.

Le ministère des outre-mer¹ considère également que **la gestion de l'urbanisation des littoraux en outre-mer doit être une priorité, comme la gestion des pollutions anthropiques** issues des bassins versants urbanisés qui sont sources de détérioration des écosystèmes protecteurs de la côte.

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

Aussi, selon le ministère, les pollutions liées aux systèmes d'assainissement défectueux ou tout simplement inexistantes ainsi que les pollutions par l'activité agricole ont en effet un impact majeur. Une meilleure gestion en amont des sources de pollutions permet d'améliorer la résilience des écosystèmes qui sont aussi des milieux nourriciers importants pour les îliens.

Sur ce constat, l'État lancera une réflexion avec les acteurs de la protection de l'environnement et les collectivités locales afin de mettre en place **un fonds en faveur de la préservation de la biodiversité outre-mer d'ici 2020**. Le ministère des outre-mer indique que ce fonds territorial, en lien avec les collectivités, financera annuellement des « petites initiatives » portées par des associations ou des collectivités (chantiers d'éco-volontariat) qui permettront de développer et de **structurer le mouvement de préservation de l'environnement en outre-mer**.

À ce sujet, le ministère des outre-mer indique¹ de son côté que « *la vulnérabilité des zones littorales est accentuée par la détérioration de l'état de santé des récifs coralliens et de leurs écosystèmes associés, mangroves et herbiers* », soulignant **le rôle dans la limitation de l'effet de la houle** en absorbant une partie de son énergie lors des événements climatiques d'envergure. Le ministère précise que ce rôle a pu être chiffré dans un exercice de **mise en valeur des services écosystémiques** qu'ils rendent dans la protection côtière. Ainsi, **en réduisant les dommages sur les aménagements littoraux** lors des inondations et des autres événements météorologiques, ils sont sources d'importantes économies : pour l'ensemble des outre-mer français, **ce chiffre s'élève à 595 millions d'euros**.

2. Le projet RESCCUE

La délégation a souhaité consacrer une audition à la problématique des systèmes de protection côtière et au projet RESCCUE mené dans le Pacifique².

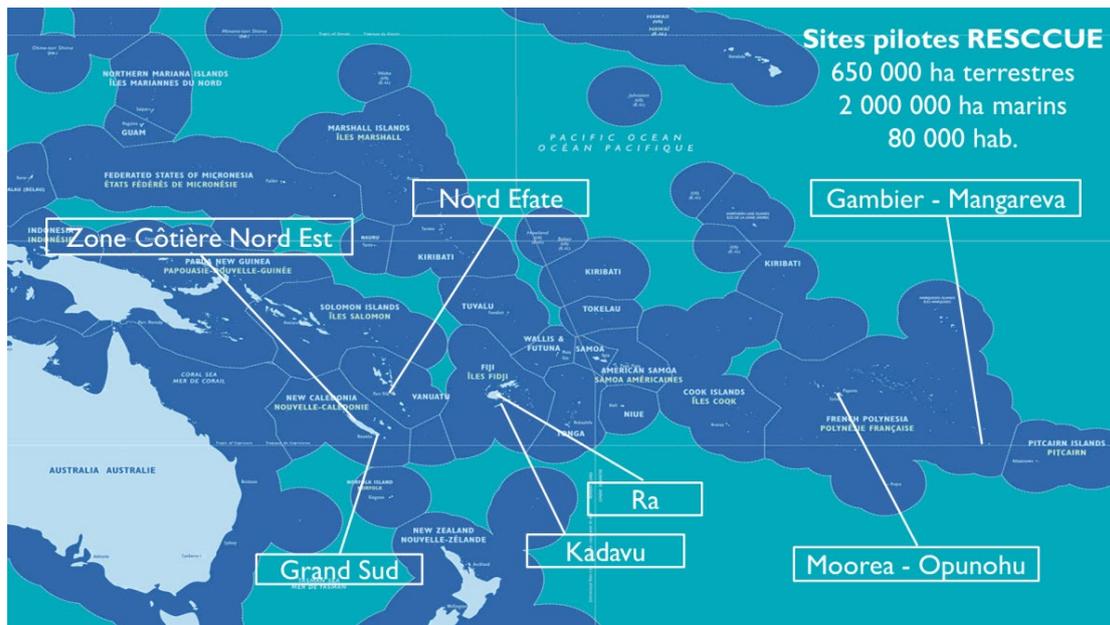
Comme l'expliquait Raphaël Billé, coordonnateur de projet au secrétariat de la Communauté du Pacifique le projet RESCCUE entend « *protéger les écosystèmes des pressions non climatiques pour accroître leur résilience au changement climatique et celle des populations qui en dépendent, en mettant en œuvre la gestion intégrée des zones côtières et en faisant une meilleure utilisation des outils économiques et financiers tout en renforçant les capacités locales et en favorisant les échanges d'expérience* ».

¹ Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

² Audition autour du projet RESCCUE (Résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique), le 25 juin 2019.

Mis en œuvre par la Communauté du Pacifique, son financement de ce projet est de 13 millions d'euros répartis avec 6,5 millions d'euros issus de l'Agence française de développement (AFD) et 2 millions d'euros accordés par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

Sites pilotes du projet RESCCUE



Source : Projet RESCCUE

Le projet entend défendre une « **gestion intégrée** » ne distinguant pas l'aménagement terrestre de l'environnement marin voisin. Les coordonnateurs du projet soulignent le recours recherché à des financements « innovants » pour générer des financements additionnels et appuyer les actions menées.

D'un point de vue **politique ou réglementaire**, Jean-Baptiste Marre, coordonnateur adjoint au secrétariat de la Communauté du Pacifique indiquait que le projet a notamment contribué au développement de **stratégies avec les pouvoirs publics**. Dans la province Sud de la Nouvelle-Calédonie, le projet a appuyé une stratégie de constitution d'un **réseau d'aires protégées d'ici à 2025**.

Le projet s'appuie aussi sur des changements dans les pratiques et les comportements par le biais de mécanismes économiques et financiers innovants. Ainsi, au Vanuatu et à Fidji, le projet a permis la création de **fonds fiduciaires locaux à petite échelle** destinés à financer diverses actions de **conservation et de restauration écologique comme celles de mangroves ou de récifs coralliens** au travers des contributions du secteur du tourisme.

Recommandation n° 34 : Valoriser les systèmes de protections naturels face aux risques et assurer la préservation des milieux naturels dans l'aménagement des espaces littoraux. Engager le fonds pour la biodiversité outre-mer dans des projets en faveur de la protection des territoires.

IV. RENFORCER LA PRÉPARATION DE LA GESTION ET DE LA RÉPONSE AUX RISQUES

A. ASSURER LA DIFFUSION D'UNE CULTURE DU RISQUE DANS LA DURÉE

1. Consolider la préparation face aux risques

En matière de préparation face aux risques, les rapporteurs rappellent l'analyse portée dans le premier volet sur l'anticipation de la gestion des crises, les moyens nécessaires à celle-ci ainsi que les processus organisationnels à établir.

À ce titre, ils **reconduisent les recommandations formulées** l'an passé concernant la nécessité d'une **préparation collective** dans les **politiques de prévention** des risques et l'importance d'une **gestion inclusive et d'un pilotage efficace de la réponse lors des catastrophes naturelles**. Ils rappellent en outre les **indispensables investissements matériels** à mener, particulièrement en matière de réseaux de vigilance et de **systèmes d'alerte** des populations que **d'abris de survie** par exemple.

2. Renforcer la couverture assurantielle des populations

a) Développer la couverture assurantielle outre-mer

Alors que les indemnisations des assurances ont été un levier significatif du démarrage de la reconstruction chez les particuliers et de maintien des entreprises, **le développement de la couverture assurantielle outre-mer est un impératif**.

Le ministère des finances considère¹ que les améliorations apportées par la **réforme « catnat » prévue pourraient rendre l'assurance multirisques habitation, qui couvre le risque « catnat », plus attractive** en cela que « *les particuliers et entreprises ultramarins sont par exemple susceptibles de bénéficier de garanties plus complètes, d'une plus juste fixation et modulation des franchises pour les biens situés dans les communes touchées plusieurs fois par une catastrophe naturelle et non dotées d'un PPR, dans des modalités qui ne sont pas encore arrêtées* ».

¹ Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

Comme le rappelle cependant le ministère, **l'augmentation du taux de pénétration des assurances est avant tout conditionnée par une meilleure assurabilité des biens. L'établissement de règles urbanistiques satisfaisantes et le respect de celles-ci** est un préalable indispensable. Se pose ici particulièrement la question évoquée des habitations sans droit ni titre. Aussi, les préconisations des assureurs en termes de sécurité et de résilience des habitations, notamment des toitures, sont plus nombreuses.

Le fonds Barnier pourrait en outre être davantage mobilisé pour des campagnes d'information, le ministère des finances souligne en effet que l'article L. 561-3 du code de l'environnement permet de financer par le biais du fonds des campagnes de prévention sur les catastrophes naturelles, « *il s'agirait ainsi de faire progresser la culture du risque* ». Les rapporteurs soutiennent cette proposition.

Recommandation n° 35 : Engager des campagnes d'information et d'incitation à la souscription d'assurances habitation.

Alors que le marché de l'assurance outre-mer compte très peu d'acteurs par territoire, il conviendra de s'assurer du maintien de ceux-ci et de l'accessibilité de leurs offres.

Le coût de l'assurance peut parfois être un frein : **le renforcement de la pénétration assurantielle outre-mer passera nécessairement par la disponibilité de produits abordables**. La question de la franchise a également été soulignée. Aussi, il convient d'engager une réflexion sur l'éventuelle opportunité de proposer des **produits « simplifiés »** intégrant une assurance habitation et donc, de manière obligatoire, une couverture face aux catastrophes naturelles.

Les rapporteurs appellent à la **constitution d'« observatoires locaux des assurances »** afin de veiller à la présence suffisante d'une diversité d'assureurs dans les territoires et la pratique par ceux-ci de tarifs et produits permettant d'accroître la couverture de la population.

Le ministère des finances a rappelé¹ le rôle du **bureau central de tarification** en cas de difficulté d'accès à l'assurance.

Recommandation n° 36 : Dans chaque territoire, assurer, par le biais d'« observatoires locaux des assurances », un suivi de l'évolution du nombre d'assureurs présents, des tarifs des produits proposés et de la couverture assurantielle.

¹ *Audition de la direction générale du Trésor (DGT), ministère de l'économie et des finances, le 29 mai 2019.*

La préoccupation d'une bonne couverture assurantielle doit également porter sur le secteur économique. Les entreprises rencontrées durant le déplacement ont parfois fait état de **révision à la hausse leurs cotisations d'assurance dans des proportions très importantes, ces évolutions tarifaires étant souvent assorties de conditions supplémentaires d'aménagement pour conserver la couverture de l'assureur**. Si certains acteurs, notamment du tourisme haut de gamme, peuvent parfois supporter ces majorations, il conviendra de veiller à ce que les conditions et tarifs pratiqués par les assureurs **ne mettent pas en péril les possibilités d'activité économique dans les zones touristiques** en bordure d'eau par exemple.

La politique d'incitation à l'assurance passe également parfois par le **refus de faire supporter par la solidarité nationale des dommages sur des biens qui n'ont pas été assurés** par leurs propriétaires. Ainsi, la collectivité de Saint-Barthélemy a indiqué qu'« *afin de ne pas encourager la non-assurance, les propriétaires de bateaux, même à usage d'habitation, n'ont pas bénéficié d'aides en 2017* ». Et ce, alors qu'à la suite du passage de l'ouragan Gonzalo en 2014, des aides avaient été débloquées par la collectivité à l'intention des propriétaires de bateaux sinistrés non ou mal assurés.

b) Consolider l'écosystème assurantiel outre-mer

Aussi, alors que de grands groupes ont pu faire état de leur **questionnement sur leur présence dans les territoires ultramarins** exposés aux risques et que des assureurs ont pu dès l'ouragan Luis quitter les Îles du Nord, les assureurs ont interpellé la délégation sur les **conditions de leur maintien outre-mer**.

Directeur au sein de la FFA, Stéphane Pénét¹ estimait ainsi que « *le sujet de la réassurance, via le dispositif catnat outre-mer de la CCR, est évidemment indispensable. Les ultramarins paient actuellement pour la réalité de leurs risques concernant tous les risques couverts, sauf les risques climatiques, pour lesquels les traités de réassurance impliquent une mutualisation. Une réflexion sur ce sujet constitue une condition indispensable au maintien des assureurs dans les territoires d'outre-mer* ». La Fédération française des assurances a annoncé élaborer à ce sujet un rapport sur les **conditions de l'assurabilité des outre-mer**.

Il conviendra de garantir que la **mutualisation des risques climatiques avec l'ensemble du territoire national demeure bien une réalité** des traités de réassurance et que la **solidarité** reste la règle en la matière.

¹ Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

Pour Generali, Jean-Luc Charluteau¹ insistait lui aussi sur la **nécessaire modération des évolutions tarifaires de la CCR** à l'égard des assureurs exposés outre-mer. Il expliquait ainsi que, si que le groupe avait pu opérer des majorations modérées en fonction de l'exposition aux risques, **l'assurance doit demeurer accessible outre-mer**. Or, selon lui, « *si en effet les conditions de réassurance, consenties par la CCR aux sociétés opérant localement, devaient entraîner une élévation trop importante des primes d'assurance de base, cette égalité de droit deviendrait de fait une inégalité, la surprime étant fixée en pourcentage. Apparaîtrait alors un phénomène qui consisterait, par l'enchérissement du prix de l'assurance multirisque habitation, à pousser nos concitoyens ultramarins vers la non-assurance* ».

Le ministère des finances reconnaissait² que « *la hausse des tarifs pratiqués par les assureurs dans les Îles du Nord est indéniable, bien que le tarif final reste en dessous du prix réel du risque grâce en grande partie au mécanisme solidaire de taux de surprime unique* ».

Consolider la présence et l'accessibilité des produits assurantiels outre-mer pour la population passera par **une modération des tarifs de la réassurance** auprès des acteurs exposés.

Recommandation n° 37 : Garantir la mutualisation outre-mer/hexagone en matière de réassurance face aux risques climatiques et veiller à la modération des majorations tarifaires à l'égard des assureurs exposés outre-mer.

3. Améliorer l'éducation des populations aux risques

Dans le premier rapport consacré à la prévention et à la gestion de l'urgence, les rapporteurs avaient largement insisté sur la **nécessité d'une formation très large de l'ensemble des acteurs** de la gestion des risques mais aussi et, surtout, **de la population globale**.

Les rapporteurs de ce second volet ont **partagé ce même constat et appellent à amplifier les efforts réalisés pour une meilleure acculturation** des populations aux risques naturels. Les **semaines dédiées**, notamment « Réplik » à la Martinique, sont par exemple des outils pertinents à systématiser et à diversifier sur différents types de risques dans l'ensemble des territoires.

Frédéric Pichonnat, directeur outre-mer de la Croix-Rouge indiquait ainsi devant la délégation³ que « *le déploiement post-crise passe par le renforcement de la formation des bénévoles et des populations* », précisant que, depuis Irma, la Croix-Rouge insistait sur la formation des formateurs. Il

¹ Table ronde sur la problématique assurantielle, le 15 mai 2019.

² Réponses du ministère de l'économie et des finances au questionnaire des rapporteurs.

³ Audition de la Croix-Rouge française, le 4 avril 2019.

considérerait en outre que, **contrairement au Japon**, « *en métropole comme dans les outre-mer, nous n'avons pas de vraie résilience. À Saint-Martin, Irma commence à être oublié, parce que le territoire a reverdi, que les maisons sont en train d'être reconstruites... Pourtant, près de 18 mois après le cyclone, il y a encore des maisons avec des bâches et nous sommes loin d'une reconstruction durable* ».

Le directeur outre-mer de la Croix-Rouge insistait en outre sur la nécessité de travailler la **résilience en milieu scolaire**, préoccupation partagée par les rapporteurs.

Recommandation n° 38 : Soutenir les actions d'information et de préparation face aux risques et organiser régulièrement des exercices et événements publics permettant une meilleure acculturation des populations.

4. Appuyer la structuration des organisations humanitaires

Alors que le premier volet des travaux de la délégation avait souligné le rôle déterminant des acteurs humanitaires dans la formation des populations en amont comme dans les interventions d'urgence dans l'immédiat après-crise, ceux-ci sont aussi des **pivots de la reconstruction** par leur intervention auprès des populations.

Aussi, il convient de favoriser **les moyens et la structuration des organisations humanitaires**, notamment la Croix-Rouge et la Protection civile, présentes dans les territoires. Cette consolidation des moyens humanitaires doit également s'appuyer sur une **meilleure collaboration entre acteurs** mais aussi sur une **approche régionale**.

Les rapporteurs encouragent à ce titre la constitution d'un « **PIROI Center** » à La Réunion afin de développer la plateforme d'intervention régionale de la Croix-Rouge dans l'océan Indien.

Recommandation n° 39 : Soutenir la consolidation des plateformes humanitaires dans les territoires et à l'échelon des différents bassins.

B. ASSURER UN SUIVI POLITIQUE ET TECHNIQUE

1. Pérenniser la prise en compte des risques dans les politiques publiques outre-mer

La prévention comme la gestion des risques naturels majeurs demandent une préparation longue, continue et transversale. C'est pour cette raison notamment que les rapporteurs du premier volet de la présente étude avaient préconisé des **formations pour les responsables des administrations territoriales de l'État outre-mer** et le non-remplacement simultané des personnes chargées de gérer les crises.

Les rapporteurs appellent à **renforcer la formation des cadres des administrations publiques**, notamment au niveau central, aux problématiques ultramarines et particulièrement à la **prise en compte des risques naturels outre-mer dans la définition et la déclinaison des politiques publiques**.

Le Président de la République, Emmanuel Macron, s'était engagé lors d'un déplacement à Saint-Martin un an après Irma, à ce que le Premier ministre et les ministres viennent régulièrement dans les territoires suivre l'avancée de la reconstruction. Il conviendra de **poursuivre le suivi et les déplacements ministériels** à Saint-Martin pour la reconstruction mais, plus globalement, sur l'ensemble des territoires et pour tous les types de risques, qu'il s'agisse des sargasses aux Antilles ou des séismes à Mayotte. L'appui de l'État aux territoires du Pacifique sur cette thématique doit également s'incarner lors des déplacements ministériels.

Surtout, alors que, deux ans après, Irma peut déjà sembler « loin » à beaucoup de personnes dans l'hexagone, il conviendra de **ne pas oublier le bilan de cet événement majeur et de garder à l'esprit les leçons qui ont pu être tirées** tant de la gestion de l'événement et de la reconstruction que dans l'approche globale de la prévention des risques.

2. Une supervision nécessairement interministérielle

Afin de **garantir la transversalité de la prise en compte** des risques naturels outre-mer et d'**impliquer au mieux l'ensemble des ministères** concernés, l'approche interministérielle doit être retenue en matière de prévention des risques naturels majeurs outre-mer.

Un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer a été ainsi institué en avril 2019¹ et Frédéric Mortier nommé en mai 2019 auprès du ministre de la transition écologique et solidaire.

¹ Décret n° 2019-353 du 24 avril 2019 instituant un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer et modifiant le décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité et du délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

À ce titre, si le ministère des outre-mer est, par essence, un ministère transversal et plurisectoriel, le **rattachement au ministère chargé de l'environnement**, traditionnellement deuxième dans l'ordre protocolaire gouvernemental, peut être un atout pour peser plus directement sur les politiques de prévention, d'une part, et sur les autres ministères, d'autre part, et ainsi irriguer l'ensemble des politiques publiques.

Le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer

Le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer a été créé par décret le 24 avril 2019 et est rattaché au ministère chargé de l'environnement. Il coordonne ses actions avec les directions d'autres ministères, notamment ceux en charge des finances, du logement ou des outre-mer.

Le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer est **chargé d'animer et coordonner les politiques d'acquisition de connaissances et de prévention des risques majeurs spécifiques aux collectivités ultramarines**.

Il doit notamment s'assurer de la **bonne mise en œuvre des plans d'actions décidés** par le Gouvernement en matière de prévention de certains risques spécifiques aux collectivités ultramarines.

Sous l'égide du délégué interministériel aux risques majeurs, le délégué interministériel **anime et coordonne les politiques d'acquisition de connaissances et de prévention des risques en matière de risques naturels majeurs**.

Il conduit des actions de pilotage et de dynamisation du Plan séismes Antilles et préside le comité de direction de ce plan. Il a en outre la charge de la mise en œuvre d'outils visant à accélérer la protection parasismique et paracyclonique des bâtiments, y compris les bâtiments de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que la résilience des réseaux.

Le délégué interministériel anime et coordonne la mise en œuvre du **plan d'actions interministériel relatif à la prévention et à la lutte contre les sargasses** et contribue à l'amélioration de la réponse opérationnelle face aux échouages de sargasses, menée sous la responsabilité des représentants de l'État concernés.

Le champ d'action du délégué interministériel respecte le **partage des compétences entre l'État et les collectivités autonomes** ; celui-ci peut, sur sollicitation de ces dernières, intervenir en appui.

Source : délégation aux outre-mer d'après le décret d'attribution¹.

Alors que le délégué interministériel est prévu pour une durée de deux ans¹, les rapporteurs appellent donc au **maintien d'une structure interministérielle dédiée à la prévention des risques naturels majeurs outre-mer. Les moyens d'action de celle-ci**, et notamment les personnels devant y être rattachés, devront être **garantis et pérennisés** afin d'éviter que cette instance ne soit en définitive qu'un poste d'affichage reposant sur la seule énergie de son titulaire.

¹ Exposé des motifs du décret n° 2019-353 du 24 avril 2019.

L'action interministérielle sur ce sujet se doit d'être coordonnée, solide et continue. Alors que les rapporteurs de la délégation sonnaient déjà l'alerte en 2018, ce n'est qu'au prix d'efforts soutenus, aux côtés des collectivités et avec l'ensemble des acteurs impliqués, que les territoires et les populations d'outre-mer pourront bâtir leur résilience face aux risques.

Recommandation n° 40 : Assurer le maintien dans le temps de la délégation interministérielle aux risques naturels majeurs outre-mer auprès du ministre responsable de l'écologie et organiser des suivis réguliers auprès des instances parlementaires.

ANNEXES

1. Sinistralité outre-mer

Sinistralité outre-mer par péril et par exercice

Exercice	Péril	Coût en euros 2018
1995	Inondations et coulées de boue	167 492 000
1995	Mouvements de terrain	52 798 000
1995	Submersion marine	15 000
1996	Inondations et coulées de boue	4 001 519
1997	Inondations et coulées de boue	3 733 820
1998	Inondations et coulées de boue	5 942 630
1999	Inondations et coulées de boue	64 636 000
1999	Submersion marine	29 931 000
2000	Inondations et coulées de boue	11 083 723
2000	Mouvements de terrain	1 847 287
2002	Inondations et coulées de boue	2 269 000
2002	Mouvements de terrain	766 000
2002	Submersion marine	628 000
2002	Vents cycloniques	148 385 000
2003	Inondations et coulées de boue	844 781
2004	Inondations et coulées de boue	800 000
2004	Mouvements de terrain	3 292 000
2004	Submersion marine	3 000
2004	Séismes	88 279 000
2005	Inondations et coulées de boue	956 547
2006	Inondations et coulées de boue	741 138
2007	Inondations et coulées de boue	4 178 000
2007	Submersion marine	3 418 000
2007	Séismes	69 783 000
2007	Vents cycloniques	254 866 000
2008	Mouvements de terrain	126 712
2008	Submersion marine	5 296 542
2009	Inondations et coulées de boue	8 069 946
2009	Remontées de nappe	46 771
2009	Mouvements de terrain	3 390 206

Exercice	Péril	Coût en euros 2018
2010	Inondations et coulées de boue	1 555 213
2010	Mouvements de terrain	1 386
2011	Inondations et coulées de boue	1 409 704
2011	Mouvements de terrain	5 527 103
2012	Inondations et coulées de boue	14 661 713
2012	Mouvements de terrain	2 650 305
2013	Inondations et coulées de boue	296 892
2013	Mouvements de terrain	439 629
2013	Submersion marine	26 010
2014	Inondations et coulées de boue	1 956 791
2014	Mouvements de terrain	23 309
2014	Submersion marine	809 988
2015	Inondations et coulées de boue	3 030 268
2015	Mouvements de terrain	356 147
2016	Inondations et coulées de boue	465 116
2017	Inondations et coulées de boue	4 666 000
2017	Submersion marine	60 000
2017	Vents cycloniques	2 055 940 000

Source : réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

2. Fonds de secours outre-mer

Montants consommés par année, territoire et événement au titre du fonds de secours outre-mer depuis 2012

(en euros)

Année	Territoire	Événement	Montants alloués	Provenance des crédits
2012	Martinique	Intempéries avril-mai 2011	1 069 382,00	Crédits inscrits en LFI = 1 600 000 € Reports 2011 sur 2012 = 603 211 € Redéploiements au sein du P123 = 4 839 659 €
		Ouragan Tomas 30/31 octobre 2010	1 504 818,89	
		Pluies 2010 Le Prêcheur / Schoelcher	70 286,37	
		Tempête Ophélie septembre 2011	3 861,57	
	La Réunion	Sécheresse octobre 2010 à janvier 2011	607 984,90	
		Orages janvier 2011	163 923,12	
		Fortes pluies à St Leu février 2012	59 105,80	
		Sécheresse 2011-2012	3 246 083,99	
	Nouvelle-Calédonie	Cyclone Vania - janvier 2011	27 312,35	
		Pluies - décembre 2011	814,53	
	Guadeloupe	Evènements climatiques de 2010 et 2011	283 759,36	
	Polynésie française	Pluies à Raiatea janvier 2012	5 537,00	
Sous-total 2012			7 042 869,88	

Année	Territoire	Événement	Montants alloués	Provenance des crédits
2013	Mayotte	Pluies - avril 2012	430 390,00	Crédits inscrits en LFI = 1 600 000 € Reports 2012 sur 2013 = 4 178 303 € Redéploiements au sein du P123 = 3 858 732 €
	Guadeloupe	Pluies - novembre 2011	64 173,15	
		Tempête Rafael - octobre 2013	191 066,00	
	Martinique	Tempête Ophélie - septembre 2011	161 988,00	
	La Réunion	Sécheresses - 2011-2012	2 319 861,83	
		Cyclone Dumile - janvier 2013	4 340 073,44	
	Wallis et Futuna	Cyclone Evan - décembre 2012 - Secours d'urgence	557 379,00	
		Cyclone Evan - décembre 2012	1 013 968,00	
	Nouvelle-Calédonie	Cyclone Evan secours d'urgence aide à WF	5 807,92	
		Inondations - juillet 2013 - secours d'urgence	44 414,00	
Cyclone Freda		492 566,08		
Polynésie française	Inondations aux Marquises	15 347,98		
Sous-total 2013			9 637 035,40	
2014	Polynésie française	Inondations aux Marquises - juin 2013	43 139,00	Crédits inscrits en LFI = 1 600 000 € Redéploiements au sein du P123 = 18 142 348 €
	Martinique	Pluies - avril 2013	437 267,00	
		Tempête tropicale Chantal - juillet 2013	6 963 492,00	
	Réunion	Sécheresse - 2012/2013	2 982 914,79	
		Cyclone Dumile - janvier 2013	473 404,38	
		Cyclone Bézisa - janvier 2014	7 917 618,46	
Sécheresse - 2013/2014		924 512,34		
Sous-total 2014			19 742 348	
2015	La Réunion	Cyclone Bejisa - janvier 2014	590 353,61	Crédits inscrits en LFI = 10 000 000 €
		Sécheresse 2013/2014	16 390,19	
	Mayotte	Cyclone Hellen - mars 2014	5 819 469,00	
	Polynésie française	Pluies - décembre 2015 - Secours d'urgence	100 000,00	
	Martinique	Pluies - novembre 2015	37 500,00	
	Saint-Martin/ Saint-Barthélemy	Ouragan Gonzalo - octobre 2014	1 266 479,46	
Sous-total 2015			7 830 192,26	

Année	Territoire	Événement	Montants alloués	Provenance des crédits
2016	Nouvelle-Calédonie	Pluies - avril 2015	156 085,44	Crédits inscrits en LFI = 10 000 000 €
		Pluies - novembre 2016 - secours d'urgence	100 561,47	
	Guadeloupe	Sécheresse - 2015	932 836,85	
	Martinique	Sécheresse - 2015	2 889 058,00	
		Inondations - novembre 2015	1 303 635,94	
Polynésie française	Inondations - décembre 2015	961 536,00		
Sous-total 2016			6 343 713,70	
Année	Territoire	Événement	Montants alloués	Provenance des crédits
2017	Mayotte	Inondations - 2015/2016	424 027,15	Crédits inscrits en LFI = 10 000 000 € Redéploiements au sein du P123 = 5 841 519 €
		Crise de l'eau - secours d'urgence	136 800,00	
	Martinique	Ouragan Matthew - septembre 2016	10 630 219,93	
		Inondations - septembre 2016	173 603,52	
	Nouvelle-Calédonie	Inondations Houaïlou	327 840,56	
		Cyclone Cook - avril 2017 - secours d'urgence	180 000,00	
		Cyclone Donna - mai 2017 - secours d'urgence	167 200,00	
	Polynésie française	Inondations Tahiti - janvier 2017	1 335 576,30	
		Intempéries - janvier 2017 - secours d'urgence	300 000,00	
	Guadeloupe	Ouragan Matthew - septembre 2016	793 600,56	
		Ouragan Irma - septembre 2017 - secours d'urgence	1 305 979,00	
	Guadeloupe	Ouragan Irma - septembre 2017 - secours d'urgence	66 672,15	
Sous-total 2017			15 841 519,10	
2018	Martinique	Ouragan Matthew - septembre 2016	5 438,40	Crédits inscrits en LFI = 10 000 000 € Reports 2017 sur 2018 = 10 608 554 €
		Ouragan Irma - septembre 2017	4 268 482,19	
	Saint-Martin & Saint-Barthélemy	Ouragans Irma/Maria/Jose - septembre 2017	1 715 511,17	
	Guadeloupe	Ouragan Matthew - septembre 2016	25 115,07	
		Ouragans Irma/Maria - septembre 2017	8 836 197,54	
	Réunion	Tempête Berguitta - janvier 2018	5 656 474,66	
	Nouvelle-Calédonie	Cyclone Cook - avril 2017	57 758,79	
Guadeloupe	Ouragan Irma - septembre 2017	43 576,20		
Sous-total 2018			20 608 554,00	

Source : Réponses du ministère des outre-mer au questionnaire des rapporteurs.

3. Fonds de prévention des risques naturels

**Répartition des crédits de dépenses du
fonds de prévention des risques naturels (fonds Barnier) depuis 1995
(extrait)**

(en euros)

Département	Total	Part
France entière	1 858 274 097,09	
<i>Dont outre-mer</i>	<i>206 684 705,99</i>	<i>11,12%</i>
971 - Guadeloupe ¹	66 675 340,07	3,59%
972 - Martinique	117 636 364,69	6,33%
973 - Guyane	5 433 248,96	0,29%
974 - La Réunion	14 550 347,27	0,78%
975 - Saint-Pierre-et-Miquelon	285 000,00	0,02%
976 - Mayotte	2 104 405,00	0,11%

¹ Les crédits accordés à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin sont inscrits avec ceux de la Guadeloupe.

**Répartition des crédits de dépenses du
fonds de prévention des risques naturels (fonds Barnier) depuis 1995**
(en euros)

Département	Expropriations	Evacuations temporaires et relogement	Elaboration des Plan de Prévention des Risques	Acquisitions amiables	Etudes et travaux Collectivités territoriales (crédits alloués aux collectivités)	Etudes et travaux engagés par l'Etat	Etudes et travaux risque sismique SDIS	Confortement des HLM	Etudes et travaux digues de l'Etat	Aides aux quartiers d'habitat informel	Cartes des surfaces inondables	Autres dépenses sans pertinence pour les outre-mer	Total	Part
France entière	105 462 764,71	4 307 476,83	187 922 475,53	600 457 117,67	733 330 935,33	44 542 798,60	14 035 455,00	30 114 052,00	86 571 332,00	3 923 302,00	5 497 238,00	42 109 149,42	1 858 274 097,09	
Dont outre-mer	6 835 951,00	1 761 022,00	15 769 193,95	11 421 059,00	119 151 871,00	3 174 800,04	14 035 455,00	30 114 052,00	125 000,00	3 923 302,00	373 000,00	0	206 684 705,99	11,12%
971 - Guadeloupe	0	15 000,00	4 249 904,05	1 408 000,00	50 026 450,00	200 886,02	142 000,00	10 563 100,00	0	0	50 000,00	0	66 675 340,07	3,59%
972 - Martinique	6 714 000,00	1 317 022,00	4 402 670,12	5 306 859,00	63 973 468,00	2 414 938,57	13 893 455,00	19 530 952,00	0	0	83 000,00	0	117 636 364,69	6,33%
973 - Guyane	0	0	838 946,96	450 000,00	653 000,00	0	0	0	0	3 311 302,00	180 000,00	0	5 433 248,96	0,29%
974 - La Réunion	121 951,00	429 000,00	4 753 267,82	4 256 200,00	4 353 953,00	510 975,45	0	0	125 000,00	0	0	0	14 550 347,27	0,78%
975 - St Pierre-et-Miquelon	0	0	285 000,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	285 000,00	0,02%
976 - Mayotte	0	0	1 239 405,00	0	145 000,00	48 000,00	0	0	0	612 000,00	60 000,00	0	2 104 405,00	0,11%

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Réviser la circulaire sur le recours et les contours de mobilisation du fonds de secours.

2. En cas de catastrophe majeure, assurer un pilotage interministériel de la reconstruction davantage appuyé sur la collectivité concernée. Étudier l'opportunité de confier à une agence ou un établissement *ad hoc* le pilotage et la reconstruction d'un territoire.

3. En cas de catastrophe majeure, envisager de recourir à un fonds budgétaire spécifique permettant un pilotage financier plus rapide au suivi et contrôle plus transparent.

4. Lors de la présentation des lois de finances en 2020, annexer aux documents budgétaires un bilan détaillé des fonds engagés par l'État au service de la reconstruction des Îles du Nord.

5. Après une catastrophe naturelle, pouvoir déroger aux règles restreignant l'exportation des déchets et permettre des évacuations vers des pays voisins en capacité de traitement.

6. Assurer la surveillance de l'évolution des prix des matériaux dans les territoires dans les trois ans suivants la catastrophe majeure.

7. Exonérer d'octroi de mer les matériaux de construction et d'équipement nécessaires à la reconstruction.

8. Renforcer les capacités de déploiement de l'Agence française de développement en appui des collectivités à la suite d'une catastrophe naturelle.

9. Permettre le déploiement rapide de fonctionnaires territoriaux ou de l'État au service des collectivités touchées par une catastrophe naturelle majeure.

10. Clarifier les conditions de dérogation, sous contrôle du représentant de l'État, aux règles de la commande publique à la suite d'une catastrophe naturelle.

11. Veiller à la capacité des entreprises locales à répondre aux commandes et garantir leur priorité dans l'accès aux commandes publiques.

12. Dresser un état des lieux des forces et fragilités constatées dans la résistance de certains matériaux, modes de construction et pratiques architecturales face à l'exposition à certains risques, notamment le risque cyclonique.

13. Assurer un contrôle par des experts de la qualité des travaux de reconstruction.

14. Systématiser la diffusion de guides de construction adaptés aux contraintes locales et disponibles dans différentes langues utilisées dans les territoires

15. Renforcer l'accompagnement et la prise en charge des conséquences de l'ouragan Irma en termes de santé mentale. Assurer dans les années à venir, par le biais de Santé publique France et de l'observatoire régional de santé, un suivi de l'évolution des pathologies dans les Îles du Nord faisant l'objet d'un rapport annuel rendu public.

16. Demander aux organismes humanitaires étant intervenus dans un territoire après une catastrophe naturelle de produire des rapports sur leurs actions dans les différents territoires et l'utilisation des fonds récoltés au titre de la solidarité publique.

17. Assurer des investissements en matière de matériels de recherche, d'observation et de vigilance des risques climatiques.

18. Consolider la place des outre-mer au sein du régime « catnat » national.

19. Dans le Pacifique, engager une réflexion sur la pérennité de systèmes assurantiels sans réassurance publique.

20. Assurer un suivi régulier de l'évolution du trait de côte par le biais des observatoires et prévoir des ajustements réguliers des PPRN suivant l'évolution du trait de côte. Intégrer les outre-mer à la réflexion nationale de financement des aménagements et réaménagements rendus nécessaires par le recul constaté.

21. Assurer un appui financier aux collectivités pour les doter de manière pérenne des moyens de collecte et de gestion des algues sargasses.

22. Poursuivre la recherche sur la connaissance des sargasses et les moyens de valorisation des algues échouées.

23. Poursuivre les missions scientifiques menées à Mayotte et assurer une information régulière des élus et des populations.

24. Accroître les interventions de régularisation ou de relogement dans les habitations sans droit ni titre exposées à des risques naturels. et amplifier le relogement dans le cadre de la lutte contre le logement insalubre en faisant des zones à risque une priorité absolue.

25. Dans les zones des 50 pas géométriques, assurer la régularisation ou le relogement des populations en zones à risques avant le transfert aux collectivités. Évaluer l'opportunité d'un report d'un tel transfert en accord avec les collectivités concernées.

26. Poursuivre la rédaction et la mise à jour des PPRN dans l'ensemble des territoires.

27. Assouplir et réviser le cadre réglementaire afin, d'une part, de rendre ce document plus évolutif et pédagogique et, d'autre part, de veiller à la prise en compte lors des spécificités ultramarines et des nécessités de leur développement.

28. Assurer la définition d'ici à la fin 2020 d'un plan de résilience des réseaux à horizon 2030 en coopération avec les principaux opérateurs. Veiller à la capacité des principaux réseaux à pouvoir fonctionner en mode dégradé.

29. Définir des recommandations de construction, d'architecture et d'aménagement garantissant une meilleure résistance du bâti face aux évolutions projetées des risques et veiller à leur mise en œuvre effective.

30. Soutenir la définition de nouvelles normes de construction par le secteur du bâtiment, devant s'inscrire nécessairement dans le contexte régional et les contraintes de celui-ci.

31. Poursuivre l'assouplissement engagé du recours au fonds Barnier pour les collectivités ultramarines et revenir sur le plafonnement voté en 2017.

32. Assurer sur la base du dispositif actuel un réel fonds vert doté de crédits budgétaires d'appui et non uniquement d'une bonification de prêts.

33. Poursuivre l'orientation du fonds exceptionnel d'investissement sur des projets participant à l'amélioration de la résilience des territoires.

34. Valoriser les systèmes de protections naturels face aux risques et assurer la préservation des milieux naturels dans l'aménagement des espaces littoraux. Engager le fonds pour la biodiversité outre-mer dans en faveur de la protection des territoires.

35. Engager des campagnes d'information et d'incitation à la souscription d'assurances habitation.

36. Dans chaque territoire, assurer, par le biais d'« observatoires locaux des assurances », un suivi de l'évolution du nombre d'assureurs présents, des tarifs des produits proposés et de la couverture assurantielle.

37. Garantir la mutualisation outre-mer/hexagone en matière de réassurance face aux risques climatiques et veiller à la modération des majorations tarifaires à l'égard des assureurs exposés outre-mer.

38. Soutenir les actions d'information et de préparation face aux risques et organiser régulièrement des exercices et événements publics permettant une meilleure acculturation des populations.

39. Soutenir la consolidation des plateformes humanitaires dans les territoires et à l'échelon des différents bassins.

40. Assurer le maintien dans le temps de la délégation interministérielle aux risques naturels majeurs outre-mer auprès du ministre responsable de l'écologie et organiser des suivis réguliers auprès des instances parlementaires.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 14 novembre 2019, la délégation a procédé à l'examen du rapport sur les risques naturels majeurs outre-mer (volet 2).

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin les conclusions de nos rapporteurs sur le second volet de l'étude relative aux risques naturels majeurs, centré sur les problématiques de reconstruction et de résilience des territoires et des populations.

Comme vous le savez, il fait suite à un premier rapport axé sur la prévention, l'alerte et la gestion de l'urgence. L'analyse très fouillée et les soixante recommandations de nos excellents collègues, Guillaume Arnell, Victoire Jasmin et Mathieu Darnaud, avaient déjà été unanimement saluées lors de sa publication en juillet 2018.

Outre une exposition majorée aux risques, ce premier rapport a pointé la particulière vulnérabilité de nos outre-mer, et a appelé à une mobilisation exceptionnelle face à une situation d'urgence.

Avant de céder la parole à Guillaume Arnell qui a eu la délicate mission de veiller à la cohérence de l'ensemble constitué par les deux volets, ainsi qu'à Abdallah Hassani et Jean-François Rapin qui ont formé notre remarquable binôme de rapporteurs sur ce second volet, je voudrais vous faire part de ma très grande satisfaction pour la qualité du travail accompli.

Cette vaste étude a été engagée au lendemain de la dévastation et du traumatisme qu'a représenté le passage d'Irma sur les îles du Nord de la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

En faisant le choix d'élargir l'évaluation de la situation à l'ensemble des territoires ultramarins et à l'ensemble des catastrophes naturelles, la délégation a volontairement souhaité se saisir d'une problématique transversale et très présente dans la vie concrète de nos concitoyens. J'insiste sur le fait qu'en traitant ce sujet nous avons conscience que les risques naturels concernent tout le monde, les outre-mer comme l'hexagone, à l'exemple du séisme qui vient de frapper la région de Montélimar.

Je voudrais vous livrer à présent quelques éléments qui témoignent de l'ampleur et du sérieux de nos travaux. Ils sont en quelque sorte la « marque de fabrique » de notre délégation et révèlent notre souci de recueillir l'information au plus près des territoires.

Ainsi, ce second volet a donné lieu à 72 heures d'auditions au cours desquelles nous avons entendu au total près de 145 personnes, tant au Sénat que lors du déplacement effectué à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, du 23 au 27 avril 2019.

Vous aurez noté que les visioconférences ont été moins nombreuses que les fois précédentes. La délégation a été pionnière dans ce domaine malgré les contraintes liées à cet exercice et que vous connaissez bien, comme les décalages horaires, le planning hebdomadaire des réunions de la délégation, le moindre éventail d'acteurs susceptibles d'être auditionnés, ou le temps imparti forcément plus restreint.

Mais nous avons pu saisir l'opportunité de la venue à Paris de délégations comme celle du gouvernement de la Polynésie française, conduite par son président Édouard Fritch, pour échanger sur les spécificités dans le bassin Pacifique, à la fois des risques et des solutions apportées sous le régime institutionnel qui est le leur.

Je crois qu'il faudra continuer à saisir ce type d'opportunités pour nos futurs travaux. Je pense notamment à la rencontre avec les maires ultramarins, le 18 novembre prochain, ici au Palais du Luxembourg, à l'occasion du Congrès des maires. La matinée d'échanges à laquelle vous êtes tous cordialement conviés se répartira entre la restitution des conclusions et la présentation des recommandations de la délégation sur les risques naturels majeurs et une séquence, en présence du Président Gérard Larcher, sur les moyens permettant d'améliorer la participation des élus locaux d'outre-mer aux travaux du Sénat en général.

Pour le présent rapport, les comptes rendus des auditions seront réunis dans un volume annexé au rapport d'information dont la retranscription représente quelque 300 pages, soit un volume comparable au premier volet.

Notre ambition doit être que ce travail d'investigation approfondi et les nombreuses recommandations qui en découlent servent de base à l'élaboration du futur projet de loi pour la prévention et la protection contre les risques naturels outre-mer dont le délégué interministériel Frédéric Mortier nous a confirmé la préparation à l'issue d'une consultation organisée localement.

Annoncé par le Président de la République à l'horizon de l'été 2019, ce projet est désormais prévu pour avril 2020, selon le Premier ministre lui-même qui l'a évoqué le 18 septembre lors du dernier comité interministériel des outre-mer.

Fruit d'un travail de fond déployé dans la durée, notre étude a donc vocation à peser sur ce processus et d'aider à bâtir ensemble l'avenir de territoires ultramarins toujours très exposés mais davantage résilients.

Je vous propose sans plus tarder de céder la parole aux rapporteurs et en premier lieu à Guillaume Arnell, notre rapporteur coordonnateur.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. Il y a deux ans, le 6 septembre 2017 au petit matin, le cyclone Irma frappait les îles du nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Un ouragan d'une violence inouïe, le deuxième plus puissant de l'histoire de la Caraïbe par la force des vents, avec des rafales observées atteignant les 360 km/h et une durée de positionnement en catégorie 5 exceptionnellement longue, 75 heures.

Comme le rappelait le président Magras, c'est à la suite de cet événement d'une ampleur sans précédent dans nos territoires que la délégation a décidé de conduire une étude sur les risques naturels majeurs outre-mer, étude qu'elle m'a fait l'honneur de me confier à coordonner. Je l'ai rappelé tout au long de ces deux années : il ne s'agissait pas de mener une commission d'enquête pour mettre en accusation les personnes qui avaient géré la crise. Je remercie ici le président du Sénat, Gérard Larcher, d'avoir soutenu la démarche que nous lui avons proposée. La volonté de la délégation était de permettre de dresser un état des lieux fouillé des risques auxquels sont confrontés les outre-mer et, surtout, d'évaluer la préparation de nos populations et de nos territoires face à ceux-ci.

Un premier rapport a été produit par nos deux collègues Mathieu Darnaud et Victoire Jasmin, consacré à la prévention des risques et à la gestion des crises. Nous vous présentons aujourd'hui, avec Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, le second volet de cette étude, consacré à la reconstruction post-catastrophe et à la préparation de nos territoires pour une meilleure résilience.

Jean-François Rapin présentera nos conclusions concernant la reconstruction, s'appuyant particulièrement sur le cas de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ; Abdallah Hassani s'intéressera ensuite à la préparation de nos territoires sur le long terme.

Les recommandations que nous formulons sont au nombre de 40. Elles s'articulent autour de quatre axes : le pilotage et le suivi institutionnel de la reconstruction, l'appui à une reconstruction efficace et durable, l'anticipation de l'évolution des risques naturels outre-mer et les politiques de prévention sur le long terme.

Elles complètent la soixantaine de préconisations établies en 2018.

Cet ensemble cohérent constitué par les deux volets de notre étude permet une approche globale de la politique de gestion des risques : de la prévention jusqu'à l'après catastrophe.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur le président, chers rapporteurs, chers collègues. Je salue le travail réalisé et le temps consacré à ce sujet complexe et grave. Je vais pour ma part, comme l'indiquait Guillaume Arnell, consacrer mon intervention à l'analyse que nous avons pu faire des besoins des territoires en matière de reconstruction post-aléa.

La reconstruction démarre par une phase de sortie de l'urgence durant laquelle, nous le rappelons, la priorité va à la garantie de la sécurité des populations et à l'accès aux soins, mais aussi à l'approvisionnement en vivres et en eau potable.

À l'issue de cette première phase vient la première étape de la reconstruction qu'est le redémarrage du territoire. Des priorités ont été identifiées, que sont le relogement des populations, le rétablissement des réseaux prioritaires et le retour à la vie normale, notamment au niveau scolaire.

C'est également, dès les premières semaines, que se déclenchent les mesures de soutien économique, afin de ne pas ajouter à la catastrophe un désastre économique et social aux conséquences durables. Dans le cas de Saint-Martin, ce soutien a pris la forme d'aides aux ménages et aux entreprises, directes – comme la carte Cohésia – ou par le biais de modalités fiscales. Sur de telles mesures, il est important de privilégier certains secteurs dynamiques ou particulièrement vitaux pour les territoires : cela a été le cas du tourisme et de l'hôtellerie / restauration.

Dans cette première étape s'engagent aussi les premiers travaux de rénovation ou de reconstruction.

Il faut signaler l'importance qu'ont eue les assurances dans ce contexte. Je rappelle que les dommages assurés dans le cas d'Irma sont évalués à près de 2 milliards d'euros. La rapidité du déblocage des indemnisations ou de leurs avances est un levier essentiel du démarrage rapide de la reconstruction ou de la capacité des entreprises à tenir face aux difficultés soudaines. Cependant, il faut souligner ici la trop faible couverture assurantielle des outre-mer : elle ne dépasse en moyenne pas 50 %, contre 96 % dans l'hexagone. L'écart est considérable et les conséquences avec : en cas de catastrophe, les personnes non assurées n'ont pas de fonds pour engager les travaux.

D'un point de vue réglementaire, le démarrage rapide de la reconstruction a été permis aussi par des dérogations en matière d'urbanisme, permettant des reconstructions à l'identique dans des zones non exposées à de forts risques.

Il apparaît que la première phase du retour à la normale doit être facilitée par des financements *ad hoc* rapidement déblocables. Ceux-ci doivent aider les collectivités mais aussi permettre une solidarité dans des situations de fragilité importante, comme dans le cas de non-assurance.

À ce titre, le fonds d'aides aux collectivités de droit commun, auquel les outre-mer ne sont pas éligibles, et le fonds de secours outre-mer, doivent être mieux articulés et redéfinis.

J'en viens maintenant à la reconstruction en elle-même et je commencerai par son pilotage.

Le choix qui a été fait à la suite d'Irma, comme à la suite d'Hugo, était celui d'une gestion interministérielle, avec un comité interministériel au niveau national et une mission ou délégation assumée par le préfet, ou futur préfet, de la Guadeloupe.

Ce que nous retenons, c'est que dans le cas d'une catastrophe majeure, le pilotage de la reconstruction ne peut se faire que de manière interministérielle.

Le format et les structures choisis doivent cependant être questionnés : un établissement public aurait-il permis un caractère plus opérationnel, par exemple ? C'est le choix qui a été fait à Sint-Maarten avec le *National Recovery Program Bureau*.

Le rapport, vous le verrez, procède à une analyse détaillée du choix de pilotage qui a été fait à Saint-Martin, concrétisé par le biais d'un protocole entre l'État et la collectivité, notamment. Nous avons ainsi énoncé plusieurs réserves substantielles quant à la méthode retenue par le Gouvernement : en aucun cas une catastrophe naturelle ne doit être un prétexte à une mise sous tutelle d'une collectivité. Il s'agit d'assurer la préservation de l'autonomie des collectivités.

La coopération avec les collectivités sinistrées doit être la règle, une reconstruction n'est pas le temps de l'inventaire. Si des défaillances ont été clairement identifiées dans la gestion de Saint-Martin, celles-ci auraient dû être mieux dissociées, dans leur traitement et leur résolution, de l'action en faveur de la reconstruction.

Aussi, le pilotage doit pouvoir être assuré et suivi dans la durée : le délégué interministériel a cependant été supprimé en avril 2019, le Gouvernement considérant qu'il revenait désormais à chaque ministère d'assurer le champ d'action qui était le sien, approche dont nous pouvons douter.

Au-delà du pilotage, le financement de la reconstruction doit être plus efficient. Plus facilement mobilisable, d'une part, plus aisément contrôlable, d'autre part. Un fonds dédié aurait pu être une option à privilégier. Le suivi aujourd'hui possible des engagements financiers liés à la reconstruction n'est pas à la hauteur des exigences de clarté que le budget de l'État doit avoir. C'est aussi pour cela que nous demandons que, lors de la présentation des prochains textes financiers, soit présenté un bilan détaillé des dépenses engagées dans le cadre de la reconstruction.

Des appuis doivent enfin être facilités pour la conduite de la reconstruction, en matière d'ingénierie notamment, par le biais de l'Agence française de développement ou d'autres collectivités volontaires.

J'indique par ailleurs que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, nous avons rejeté hier les crédits de l'Agence française de développement.

La reconstruction doit être fluidifiée dans son déroulement.

Des priorités ont été identifiées : établissements scolaires, logements sociaux, réseaux, notamment.

Afin d'enclencher les dynamiques de reconstruction, des dérogations doivent pouvoir se faire : cela a été le cas en matière d'urbanisme, avec le dispositif de « déclarations préalables Irma » notamment. Cela doit pouvoir être le cas pour ce qui est des exportations de déchets, par exemple. En matière de commande publique, nous souhaitons apporter davantage de sécurité juridique et préciser le cadre dans lequel les collectivités pourraient déroger aux règles, sous le contrôle du représentant de l'État.

Enfin, la reconstruction doit permettre de soutenir l'économie locale. Il convient ainsi de pouvoir favoriser les entreprises ou la main d'œuvre locales. Surtout, les prix des matériaux et matériels nécessaires à la reconstruction doivent faire l'objet d'un suivi de leur évolution et, le cas échéant, d'exonérations de taxes. La Polynésie française a mis en place différents dispositifs sur ces sujets. Nous avons discuté avec des entreprises de la construction, qui nous ont fait état de la pénurie et de l'augmentation des coûts des matériaux nécessaires à la reconstruction, comme des bâches pour couvrir les toits.

La reconstruction doit être rapide mais doit, surtout, être durable. L'argent des assurances doit être consacré à une reconstruction de qualité et celle-ci doit faire l'objet de contrôles. Mais la reconstruction doit elle-même être encadrée en amont : il convient de recenser, comme cela a été fait à Saint-Barthélemy, ce qui a tenu ou non. Les « guides de bonnes pratiques » édités par les services de l'État doivent également être généralisés pour assurer une appropriation, par l'ensemble des entrepreneurs et ouvriers, des consignes.

Les conclusions que je vous présente sont issues de nos échanges et de nos constats, en auditions et sur le terrain.

Force est de constater que les situations contrastées de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été riches d'enseignements. Le programme spatial européen Copernicus indique aujourd'hui qu'en août 2019, soit deux ans après Irma, seulement 49 % de la partie française de l'île de Saint-Martin est reconstruite, contre 87 % pour Saint-Barthélemy. Au-delà des difficultés préalables ou de l'inégale qualité du bâti, Saint-Martin a pâti d'une coordination de la reconstruction très lacunaire.

Enfin, et c'est à la fois le sénateur et le médecin qui dresse ce bilan, si la reconstruction matérielle n'est pas achevée, la reconstruction humaine ne l'est pas davantage.

Celle-ci ne doit pas être oubliée dans notre analyse, elle est essentielle.

Aussi, alors que nous parlons de milliards d'euros de dommages assurés, de bâtiments à reconstruire, nous devons aussi accorder toute l'importance nécessaire au traumatisme vécu par les populations présentes lors du passage du cyclone. Nous avons été attentifs à ces aspects dans le cadre de nos travaux. Les cellules d'appui psychologique ou psychiatrique n'ont, semble-t-il, pas eu les résultats attendus en matière d'accompagnement à la suite du choc, alors que le contexte insulaire rend plus difficile la prise en charge de telles pathologies. Un dispositif a été mis en place, à la hauteur, mais le contexte insulaire est source d'une réelle complexité. Il faudra trouver des moyens dans la durée sur ce sujet. Surtout, il conviendra de surveiller l'évolution de différentes pathologies organiques pour analyser le bilan traumatique qu'a pu avoir l'ouragan, sur les esprits comme sur les corps. Il est effectivement probable d'observer à l'avenir un développement de pathologies organiques.

Dans la même logique d'accompagnement des populations, nous avons pu rappeler encore une fois le rôle décisif que peuvent avoir les organisations humanitaires – nous avons notamment rencontré la Croix-Rouge – dans l'accompagnement social.

Alors que les catastrophes naturelles révèlent ou amplifient les fragilités sociales, les organisations humanitaires sont un appui indispensable qu'il convient de saluer. Cependant, alors que celles-ci reçoivent d'importants dons publics et sont parfois critiquées pour leur action dans certains territoires, nous appelons celles-ci à fournir des bilans détaillés de l'usage de leurs ressources. La transparence est un atout pour la crédibilité de leur action dans nos territoires.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues, au-delà de la reconstruction et du cas des Îles du Nord, c'est bien à l'ensemble des risques et à l'ensemble des territoires que nous nous sommes intéressés.

Aussi, il convient de voir tout d'abord les dynamiques en cours sur ce sujet.

À l'aune des changements climatiques, les risques climatiques doivent faire l'objet d'une surveillance renforcée et les moyens scientifiques doivent être garantis.

En effet, en matière cyclonique, par exemple, les premières analyses de la Caisse centrale de réassurance et de Météo France anticipent des évolutions différentes selon les territoires. En Guadeloupe, à horizon 2050, la région pourrait connaître une augmentation non du nombre de systèmes mais de l'intensité de ceux-ci.

Alors que les risques climatiques font craindre une augmentation de la sinistralité, l'intégration des outre-mer au régime catnat demeure toujours plus pertinente et nécessaire. Une réflexion doit également s'engager dans le Pacifique sur les besoins en matière de réassurance publique. La CCR indique qu'en termes de catastrophes naturelles, la sinistralité outre-mer depuis 1990 représente 13,3 % du volume national, contre 1,6 % des cotisations.

Un autre risque est étroitement lié aux changements climatiques, il s'agit de l'érosion du trait de côte. Son suivi dans nos territoires doit être renforcé. Alors que la mission d'information sur les risques climatiques appelait à engager une prise en compte au niveau national des financements des aménagements nécessaires, les outre-mer doivent être intégrés à la réflexion globale.

Au-delà des risques climatiques, il faut avoir à l'esprit que nos territoires peuvent être confrontés à des risques « nouveaux ».

Je pense ici aux algues sargasses. Leur toxicité est avérée et, pourtant, les moyens d'action demeurent trop limités.

Les collectivités ultramarines, exsangues financièrement, ne sont pas en mesure d'assurer la collecte. Elles doivent être appuyées. Aussi, alors que les voies de valorisation sont encore peu abouties, la recherche doit se poursuivre. Nous saluons à ce titre le travail de notre collègue Dominique Théophile et la récente conférence internationale qui s'est tenue en octobre en Guadeloupe.

Mais je pense aussi à mon territoire. Le volcan qui est né à Mayotte a fait l'objet de différentes missions depuis 2018. Ce volcan se réveille régulièrement pour se rappeler à nous ! Celles-ci ont montré que c'est bien cette activité volcanique qui est responsable de la crise sismique que connaît le département depuis mai 2018. Les recherches scientifiques doivent se poursuivre mais, surtout, le cas de Mayotte montre la nécessité d'impliquer les élus et d'informer très régulièrement la population.

Penser à la résilience, c'est tout d'abord penser aux aménagements de nos territoires.

En tant qu'élus locaux, nous connaissons tous les plans de prévention de risques naturels.

Ceux-ci doivent pouvoir mieux correspondre aux contraintes géographiques de nos territoires et à leurs impératifs de développement économique. Ils doivent aussi être mieux concertés et mieux expliqués. Cependant, il convient d'insister sur l'importance, la nécessité de ce document : plus qu'une annexe aux documents d'urbanisme, le PPRN est avant tout un outil visant à protéger des vies humaines. La couverture des outre-mer en PPRN doit à ce titre se poursuivre. Dans la logique d'aménagement, une attention particulière devra être portée aux questions

de l'habitat insalubre ou des habitations sans droit ni titre, particulièrement dans les zones dites des 50 pas géométriques. Nos territoires, je pense notamment à Mayotte, connaissent de nombreuses installations spontanées que la pression migratoire augmente. Ces logements doivent être prioritaires et se voir régularisés ou leurs habitants relogés. La question du report du transfert des agences des 50 pas aux collectivités doit également se poser.

Enfin, je souhaite que nous insistions sur la question des réseaux, qui ont été, à toutes les étapes de cette étude, des éléments déterminants. Dans cette même logique d'aménagement durable face aux risques, les territoires doivent pouvoir établir, en concertation avec l'État et les opérateurs, des schémas de résilience de leurs réseaux structurants, avec un nécessaire horizon 2030. Ces schémas doivent prévoir notamment les modalités d'enfouissement de certains réseaux ainsi que des capacités de repli ou de fonctionnement en mode dégradé en cas de catastrophe majeure.

L'aménagement, c'est aussi le bâti.

La construction est un pivot de la résilience. Il convient de tirer des conclusions des catastrophes vécues dans chacun des territoires. Une approche empirique doit être la base d'une adaptation des normes de construction outre-mer mais aussi d'une évolution des pratiques architecturales. Des projets ont été relevés en ce sens à la Martinique et La Réunion, dans le cadre des travaux du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) sur les normes, mais aussi en Nouvelle-Calédonie avec un projet ambitieux consacré aux vents cycloniques.

Enfin, aménager pour prévenir les risques ne doit pas signifier nécessairement construire des ouvrages artificiels.

Les systèmes de protection côtière, naturels, protègent nos littoraux face aux fortes houles, notamment en cas de cyclones. Leur efficacité est évaluée à plus de 500 millions d'euros de réduction des dommages.

Il convient de préserver et valoriser les aménagements basés sur des solutions naturelles, comme le projet RESCCUE en est un exemple dans le Pacifique.

Au-delà des aménagements, la résilience s'appuie avant tout sur les populations.

Il nous faut développer une meilleure résistance de celles-ci. Cela passe par une meilleure couverture assurantielle qui doit être promue auprès des populations. Il convient ainsi de veiller à ce que des tarifs et produits abordables soient proposés, et que les assureurs puissent continuer à bénéficier de conditions tarifaires favorables de la CCR et ne quittent pas nos territoires.

L'acculturation des populations passe aussi par une information fréquente des populations, une éducation aux risques et des exercices et simulations réguliers, comme cela avait été largement développé dans le premier volet.

En cela, nos travaux montrent leur complémentarité dans ces deux études : la résilience est l'ambition d'une prévention globale et durable.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – C'est en effet une ambition que nous portons, au-delà d'un simple état des lieux.

Aussi, je souhaite, pour finir, évoquer les préalables à l'engagement de la résilience de nos territoires.

Pour que celle-ci devienne réalité, nous devons être clairs : il faudra que, collectivement, nous nous en donnions les moyens.

J'entends ici les moyens politiques comme financiers.

Financièrement, il faudra nécessairement débloquer tous les leviers pertinents pour permettre une politique globale de prévention des risques, et ce dans l'ensemble des outre-mer.

Il nous faut soutenir un assouplissement du fonds Barnier toujours plus cohérent avec les contraintes économiques et financières de nos collectivités et de nos populations. Il faut également que ce fonds, pilier de la politique de l'État en matière de prévention des risques, retrouve ses dotations non plafonnées.

Le fonds exceptionnel d'investissement doit également être mobilisé. La ministre des outre-mer a annoncé qu'en 2020, ce fonds devrait être entièrement consacré aux objectifs de la stratégie « outre-mer 5.0 ». Parmi ces objectifs figure la réduction de la vulnérabilité de nos territoires face aux risques : celui-ci doit figurer en bonne place des projets qui seront sélectionnés.

Le fonds vert doit, enfin, devenir une réalité. La première version de l'« équivalent fonds vert », initialement prévu pour les collectivités du Pacifique et surtout axé sur des prêts bonifiés, ne suffit pas.

Alors que nos collectivités sont financièrement en difficulté, l'emprunt ne peut être le principal levier. Nous appelons à la création d'un véritable fonds vert dédié à l'adaptation de nos territoires face aux risques, doté d'un réel budget d'appui aux collectivités.

Les moyens de cette résilience sont aussi politiques.

Deux ans après Irma, nous l'avons dit, la reconstruction est loin d'être achevée. Pourtant, certains considèrent que cet ouragan est déjà loin.

Si dépasser le traumatisme est une nécessité pour les populations, les décideurs publics ne doivent pas oublier la violence de cette catastrophe. Cela est valable à Paris comme dans les territoires.

Deux ans après le passage d'Irma, nous nous devons d'être à la hauteur dans les choix que nous avons à faire : il s'agit d'avoir à chaque instant présent à l'esprit que, en définitive, sur ce sujet, il s'agit toujours de vies humaines. Notre politique de prévention des risques doit donc être ambitieuse. Nous devons ainsi savoir faire preuve de pédagogie mais aussi, c'est une nécessité, de courage politique sur certains points très sensibles, je pense notamment aux plans de prévention des risques.

Le pilotage a été un des éléments déterminants de l'analyse qui a été faite de la reconstruction à Saint-Martin. Celui-ci est une clé de la politique de prévention pour nos territoires. Il doit être efficace et, pour ce faire, nous le pensons, interministériel.

Le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, créé en avril, ne doit pas avoir une « mission flash » de deux ans. La politique de prévention des risques outre-mer est une tâche du temps long, elle nécessitera des efforts et un suivi continu. Les moyens à cette délégation doivent également être appropriés.

Si l'impulsion doit être gouvernementale, les réalisations ne peuvent être que locales.

Aussi, comme pour nombre de politiques publiques, il convient d'insister : les territoires doivent être au cœur de ce pilotage. Les décisions et les stratégies d'adaptation doivent venir des territoires. C'est la démarche qui semble avoir été retenue par le délégué interministériel qui entend consulter les collectivités en amont de la présentation du projet de loi par le Gouvernement : espérons que cette méthode sera concrétisée.

Nos collectivités doivent s'engager pleinement dans la dynamique lancée : il en va de l'avenir de nos territoires et de nos populations.

Monsieur le président, mes chers collègues, au terme de ces deux années, je souhaite remercier très sincèrement le président Magras pour la confiance qu'il m'a apportée en me donnant l'opportunité de coordonner cette mission. Je souhaite également remercier les quatre collègues rapporteurs avec qui j'ai eu le plaisir de travailler.

Je suis fier du travail que nous avons réalisé et j'espère qu'il sera suivi de réalisations concrètes dans nos territoires.

Ce travail, il nous appartient désormais à chacun d'entre nous de le faire vivre.

Par notre pédagogie auprès de nos populations : nous sommes, en quelque sorte, nous aussi, acteurs de la prévention.

Par nos échanges auprès des élus de nos territoires tout d'abord, et nous aurons l'occasion de le faire dès lundi avec les maires réunis à Paris et accueillis par la délégation.

Par nos travaux ici, au Sénat, enfin. Aussi, avant que n'arrive le projet de loi annoncé par le Gouvernement au printemps 2020, je souhaiterais, monsieur le président, que la délégation demande l'inscription à l'ordre du jour de février 2020 d'un débat en séance publique sur les conclusions de nos deux rapports.

M. Michel Magras, président. – Merci, chers collègues. C'est avec une certaine émotion que j'entends cette intervention de notre collègue Guillaume Arnell. Je m'associe évidemment à tout ce qu'il a dit sur l'ensemble des membres de la délégation, et particulièrement les rapporteurs. Les exposés qui viennent d'être faits témoignent de l'ampleur et de la qualité du travail qui a été accompli. Je vous adresse également toutes mes félicitations.

Monsieur le rapporteur coordonnateur, je suis particulièrement sensible à la proposition que vous avez formulée à la fin de votre intervention et, lorsque le rapport sera adopté, je saisisrai aussitôt le Président du Sénat.

Je passe désormais la parole aux collègues qui souhaiteraient intervenir.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Nous pourrions presque nous dispenser d'intervenir, tant tout a déjà été dit par les orateurs précédents. Mon premier message ira à l'endroit de Mathieu Darnaud et des Ardéchois. Nous avons fait, la semaine dernière, un déplacement en Guyane, et nous voyons aujourd'hui certaines réalités ultramarines apparaître sur d'autres territoires. J'adresse toute ma sympathie aux populations après ce séisme qui a frappé l'Ardèche.

Les préconisations sont, comme à l'accoutumée, tout à fait excellentes, tant sur le fond, que sur la forme. Le préalable à toutes ces recommandations, Guillaume Arnell l'a dit, est de sensibiliser nos compatriotes de l'hexagone. Je ne voudrais pas faire de comparaisons inappropriées, mais les séismes importants que nous avons subis à Mayotte - 1 800 en un an avec des magnitudes allant de 3,5 à 5,8 - ont été à peine mentionnés dans l'hexagone, malgré l'angoisse de nos populations. C'est pourquoi nous devons absolument insister sur l'aspect humain. Il faut certes des moyens financiers, mais également du soutien psychologique. J'ai toutefois confiance et espoir, car il est dans l'ADN de cette délégation, de par sa composition et sa sensibilité, de porter ces revendications. Je tenais à le rappeler, car nous pourrions faire les meilleures recommandations du monde, s'il n'y a pas cette sensibilité, celles-ci resteraient vaines.

Mme Victoire Jasmin. – J'aimerais féliciter les rapporteurs et le rapporteur coordonnateur. La rigueur de notre travail est indispensable si nous voulons être de bons représentants de nos collectivités et territoires.

J'ai eu à cœur l'an passé de tout mettre en œuvre pour que nous puissions faire un travail de qualité et je salue le travail qui a été poursuivi par les collègues qui ont oeuvré sur le deuxième volet.

Concernant le rapport lui-même, je ne vais pas revenir sur les mots de Thani Mohammed Soilihi.

Je crois qu'il est important que nous organisations, comme il a été proposé par Guillaume Arnell, un débat dans l'hémicycle. Les situations dans nos territoires sont certes toutes différentes, mais c'est bien l'ensemble des territoires de la République qui sont concernés par ces thématiques, comme la situation en Ardèche le montre aujourd'hui.

Sur les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, le problème du cabotage est particulièrement prégnant, tant pour l'apport des matériaux que dans la sortie des déchets, nécessitant des filières qui n'existent actuellement pas.

Concernant le sujet des traumatismes psychologiques, nous les avons abordés dans le premier volet mais l'apport de Jean-François Rapin et de son expertise médicale sur le deuxième volet a été particulièrement important. Je souhaite m'investir dans le développement futur de nos propositions au sein du Sénat, car il est important de continuer la prévention et la résilience sur des problèmes aussi récurrents.

M. Mathieu Darnaud. – Je veux m'associer aux remerciements sur le travail et la qualité de ce rapport, qui a la double vertu d'être exhaustif, ce qui n'est pas facile compte tenu de la diversité des particularités de chaque territoire, et de n'omettre aucun volet, notamment la dimension humaine que je trouve essentielle. Je tiens également à remercier le rapporteur coordonnateur pour avoir su ordonner ces travaux, et le président de la délégation, car c'est de la confiance qu'il fait à ses collègues que vient cette capacité à entraîner la délégation et permettre ce travail.

Je tiens à revenir sur le déplacement que j'ai réalisé en Guyane, où de nombreux maires n'ont pas encore mis en place, non seulement les PPRN, mais également les plans communaux de sauvegarde (PCS). Concernant la dimension humaine et des populations, le PCS donne la capacité de protéger lors d'aléas. C'est, je crois, un sujet sur lequel il faudra bien insister, car lorsque l'on s'intéresse à celui-ci, on se rend compte que les communes qui ne les ont pas mis en place ont souvent besoin d'aide, de moyens et d'ingénierie qu'elles n'ont pas.

Il est également impératif d'assouplir l'application du fonds Barnier si l'on veut bâtir une résilience confortée et renforcée. Améliorer la réponse aux phénomènes se prépare sur le temps long. Pourtant, on voit bien aujourd'hui que les apports financiers ne sont pas toujours au rendez-vous, du fait de la difficulté de mobiliser le fonds Barnier. Il faut que les collectivités aient les moyens d'intervenir face à l'urgence.

M. Stéphane Artano. – Je tiens également à remercier tous nos collègues, et tout particulièrement le président et le rapporteur coordonnateur qui ont été frappés par une catastrophe naturelle mais qui ont su, malgré l'émotion, prendre le recul nécessaire pour produire un travail très approfondi sur ce sujet fondamental.

Je souhaite revenir sur le sujet de l'AFD. Je partage la position d'appel que vous avez prise sur l'implication de l'AFD, que nous aurons sans doute l'occasion de revoir lors d'un prochain rapport. Lorsque l'on sait à quel point les collectivités ont besoin de soutien, la décision rendue par la commission des finances est bienvenue.

L'attribution des crédits par l'Agence n'est en outre pas qu'une question budgétaire mais également politique.

Aussi, je partage votre avis sur la pérennisation du délégué interministériel, qui traduirait la pérennisation de l'ancrage de la culture du risque en France à tous les niveaux, y compris dans nos collectivités.

Je suis très heureux également que le facteur humain ait été abordé. Il est trop souvent oublié, alors qu'il est fondamental et que, dans toute catastrophe, il y a la problématique de cet accompagnement qui ne doit pas être que ponctuel.

Sur un plan juridique, j'aimerais que soient clarifiées les conditions de dérogation au code de la commande publique. En effet, un préfet ne couvrira jamais un élu qui y dérogerait, comme c'est le cas à Saint-Martin. Là, il faut laisser la justice faire son travail, mais je pense qu'une modification du code de la commande publique doit être abordée, seule la loi pouvant protéger les élus. D'autant plus que les élus sont parfois poussés à le faire par la faiblesse de l'action d'État. J'appelle donc le Sénat à la vigilance, le rôle de cette assemblée étant aussi de protéger les élus locaux.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie cher collègue. La dimension juridique est présente dans ce rapport, et le débat que nous appelons sera l'occasion de la porter.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Pour répondre à Stéphane Artano, je souhaite indiquer que nous partageons sa préoccupation. C'est en ce sens que dans le rapport nous appelons à renforcer la sécurité juridique et à clarifier le cadre des dérogations possibles par les élus dans une telle situation.

Le projet de loi qui sera déposé par le Gouvernement et le débat seront sans doute l'occasion pour nous d'y revenir et d'intégrer des dispositions législatives.

Mme Gisèle Jourda. – Bien des éléments ont été évoqués par les précédents intervenants, mais je souhaite simplement souligner que l'hexagone et les outre-mer ont partie commune dans ce dossier. Les aléas se multiplient, comme on l'a vu dans l'Ardèche ou dans l'Aude, où je n'aurais

jamais imaginé vivre des conditions similaires à celles décrites par le président à Saint-Barthélemy. Ce rapport est bâti de manière très parlante et efficace. On y trouve en effet un ensemble de propositions qui, je l'espère, servira au Gouvernement dans l'élaboration de la future loi.

Je veux revenir sur un point essentiel. On parle beaucoup du rôle de l'État et du Gouvernement, mais je souhaiterais que l'on n'entende pas, comme ce fut le cas dans l'Aude, des annonces du Président de la République qui ne peuvent pas être traduites sur le terrain faute de modification du code des assurances. Le Président de la République annonçait que les habitants ne paieraient pas de franchise ; cela a été démenti par la suite par le président de la Fédération française des assurances. Les franchises ont même été multipliées malgré le nombre des véhicules sinistrés. Je crois qu'il faut faire attention à ce sujet, car les populations entendent ces déclarations et en souffrent. Quand il y a des difficultés de relogement, de toxicité comme dans le cas des sargasses, on ne peut pas se satisfaire d'effets d'annonce politique : il faut qu'il y ait des actes.

Je rejoins l'avis de Mathieu Darnaud sur le fonds Barnier. Nous voyons bien que les collectivités et les particuliers souffrent de la lenteur des instructions actuelles, il faut donc revoir et assouplir l'accès à ce fonds.

Sur les PCS, il faut en établir là où ils sont absents mais, surtout, actualiser les documents ! L'administration préfectorale doit suivre de près ce type de dossiers, les aléas climatiques étant partout de plus en plus fréquents.

Enfin, il convient d'assurer le suivi des populations non seulement pendant, mais aussi après les cataclysmes. L'accompagnement psychologique aux personnes victimes est primordial.

Sur un rapport de cette qualité, il convient de féliciter nos rapporteurs et notre président. Cette manière de travailler en équipe, avec des ultramarins et des hexagonaux, nous distingue, et c'est un plaisir que de travailler dans cette délégation.

M. Michel Magras, président. - C'est effectivement l'ADN de cette délégation, ainsi que la transversalité qui nous permet de mettre de côté toute appartenance idéologique. Les effets de ce travail se font ressentir en séance publique.

M. Michel Vaspert. - Je voudrais féliciter le travail que vous avez accompli collectivement, féliciter le président et les rapporteurs ainsi que tous les participants. Je tiens à dire que l'aspect humain est essentiel, et je suis heureux que Jean-François Rapin en ait autant parlé.

Vous le savez, j'ai présidé cette année une mission d'information sur les risques climatiques. J'ai été à titre personnel très marqué par ce que j'ai vu dans l'Aude, avec l'impact que les événements ont eu sur les populations. J'ai également vu quelque chose de plus sournois, qui n'est pas de même

nature qu'un tsunami ou une inondation violente, c'est tout ce qui touche à la sécheresse. Il y a eu dans l'ensemble des régions françaises des drames, tout simplement car les périmètres de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sont très mal gérés. On peut se retrouver avec des gens pris en charge, avec des indemnisations qui suivent leur cours, et d'autres qui ont subi les mêmes difficultés, les mêmes drames, qui ne relèvent pas du périmètre et qui ont de ce fait tout perdu : leur maison, les économies de leur vie, ce qui mène à des drames, des divorces, ou même des suicides. Le volet humain est donc une priorité absolue.

Nous produisons des rapports souvent excellents avec des recommandations de bon sens, qui ne sont parfois pas suivis par les gouvernements qui sont en place, quels qu'ils soient. Dans notre pays, nous avons énormément de mal à anticiper, à prévoir. On sait que, dans ce domaine, on aura de plus en plus de catastrophes naturelles, de plus en plus violentes, avec des indemnisations de plus en plus importantes. Je n'arrive pas à comprendre que, ce constat fait, on maintienne le plafonnement du fonds Barnier. Nous pourrions, dans le cadre du projet de loi de finances, demander son déplafonnement, sans attendre le projet de loi du Gouvernement.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. - Je souhaiterais préciser quelques éléments, et répondre à Michel Vaspert. Je pense en effet qu'il y aurait du sens de porter cette demande, à la fois de la Délégation sénatoriale aux outre-mer mais aussi du groupe de travail mer et littoral du Sénat. Ce sujet de déplafonnement étant évoqué à plusieurs titres, non seulement ici dans le cas de catastrophes naturelles, de submersion mais aussi dans le cas de la prévention de l'érosion du trait de côte. Ce déplafonnement est proposé, au sein de l'Association nationale des élus du littoral, par les élus du littoral. Au vu des positions actuelles du Gouvernement, peut-être une alliance des deux instances pourrait-elle être force de proposition ?

Je tiens à dire que la réplique la plus dangereuse n'est pas celle du tremblement de terre, qui baisse en intensité, mais la réplique humaine et psychologique. J'en suis convaincu au regard des déplacements réalisés, et rien n'est encore terminé. Il y a urgence face à des dépressions ou, pire, des suicides, des familles qui volent en éclats, mais il y a aussi l'urgence face aux phénomènes à venir, lorsque le corps réagit. Le dispositif mis en place d'emblée, technique, assez puissant, n'était certainement pas adapté à la perception qu'avaient les gens de l'urgence ; il a ensuite été retiré car il ne semblait pas produire assez de résultats. C'est là que je pense que nous bénéficions d'une marge de manœuvre, peut-être lors d'une réunion avec la ministre de la santé.

Il nous faut aussi, en tant qu'hexagonaux, prendre mieux en compte les problématiques ultramarines. J'ai sollicité le Président du Sénat, Gérard Larcher, sur le fait que dans le projet de décret de création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires est représentée l'Association des élus

de la montagne, mais pas celle des élus du littoral. Le Président Larcher m'a bien précisé que c'était non seulement préjudiciable pour l'hexagone littoral, mais aussi avant tout pour l'outre-mer. C'est dire que, si nous avons ici cette prise en compte, on voit qu'à plus haut niveau, tout est oublié. Dans le même temps, la ministre nous dit avoir déjà milité pour l'obtention de certains sièges, mais je trouve dommage que ceux qui connaissent les problématiques ultramarines en soient écartés.

Un dernier élément important est que la différenciation et la cohésion des territoires ultramarins n'est pas encore suffisamment aboutie. Si la catastrophe s'était produite en Martinique ou en Guadeloupe plutôt que dans les Îles du Nord, cela aurait été, comme nous l'avons entendu lors d'un déplacement, non pas des secours mais des cercueils qui auraient été envoyés. Ceci m'a profondément touché : la réponse des pouvoirs publics n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Michel Magras, président. – Je voudrais juste revenir sur une notion qui est au cœur du travail de notre délégation : le suivi des rapports. Nous serons régulièrement sollicités sur les rapports produits sur les normes notamment.

La Délégation sénatoriale aux outre-mer a adopté le rapport et la demande de l'inscription à l'ordre du jour d'un débat sur les deux rapports à l'unanimité des présents.

PRÉSENTATION DEVANT LES MAIRES ET LES ÉLUS D'OUTRE-MER

À l'occasion de la venue à Paris des maires et élus d'outre-mer dans le cadre du Congrès des maires, la délégation a organisé une réunion le 18 novembre 2019 consacrée aux conclusions des rapporteurs sur les deux volets de l'étude relative aux risques naturels majeurs.

M. Michel Magras, président. – Je vous propose tout d'abord de respecter une minute de silence en l'honneur de Raymond Tekurio, maire de Hikueru dans l'archipel des Tuamotu-Gambier en Polynésie française, décédé cette nuit.

Mmes et MM. les sénateurs, ainsi que les élus locaux, se lèvent et observent une minute de silence.

M. Michel Magras, président. – Je suis particulièrement heureux de vous accueillir au Sénat, en mon nom et en celui des membres de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, et de vous souhaiter la bienvenue dans la Maison des collectivités territoriales – la vôtre – pour cette rencontre qui vous est dédiée. Si la Délégation sénatoriale aux outre-mer, que j'ai l'honneur de présider, a de nombreuses occasions d'être en contact avec vous, cette manifestation est exceptionnelle et inédite. Je me réjouis de la présence de délégations de chacune des collectivités disposant de municipalités, et je salue nos anciens collègues, en particulier Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, que nous avons toujours plaisir à retrouver. (*Applaudissements*)

Ce temps d'échange nous importe à plusieurs titres. D'abord, vous êtes le premier maillon de la démocratie, par votre engagement en termes de proximité. Surtout, les problématiques d'outre-mer sont particulières et méritent en tant que telles une attention tout aussi particulière.

La différenciation territoriale est un principe auquel je suis très attaché pour les outre-mer, et dont je me fais volontiers le porte-parole chaque fois que l'occasion m'en est donnée. Elle signifie la mise en place de politiques publiques et de règles pertinentes qui prennent leur source dans les territoires, faisant de la municipalité, là encore, le premier échelon de la différenciation.

Dans cette optique, fidèle à sa mission constitutionnelle et conformément à la priorité définie par son président, Gérard Larcher, le Sénat souhaite associer toujours davantage à ses travaux les élus que vous êtes. D'ores et déjà, la délégation veille tout particulièrement, dans chacune de ses études, à valoriser les réalisations de vos territoires.

Notre délégation existe depuis novembre 2011, et elle est investie d'une triple mission : une mission d'information du Sénat sur les questions relatives aux outre-mer, une mission de veille pour la prise en compte des caractéristiques de leurs collectivités et une mission d'évaluation des politiques publiques les concernant. Elle compte 37 rapports à son actif, ce qui lui permet d'intervenir en amont du processus législatif pour alimenter et orienter les instances compétentes.

Surtout, il me semble important de souligner que, si nous nous efforçons d'appuyer nos réflexions sur les réalités locales, la délégation veille, depuis son origine, à ne jamais « ghettoïser » les outre-mer, pour reprendre une expression traditionnellement employée.

Du reste, sa composition y contribue, avec quarante-deux sénateurs élus pour moitié dans les outre-mer, tandis que l'autre moitié est désignée par le Sénat de manière à assurer la représentation proportionnelle des groupes et une représentation équilibrée des commissions.

Nous sommes également très attentifs à la mixité des équipes de rapporteurs - ultramarins-hexagonaux, majorité-opposition, hommes-femmes -, une méthode de travail qui permet de parvenir à des travaux consensuels et à la production de rapports approfondis bénéficiant d'une pluralité de regards et d'expériences, et qui participe aussi au décloisonnement des outre-mer.

J'en veux pour preuve les statistiques de l'activité sur l'outre-mer, tous sénateurs confondus, sur le dernier triennat : 167 questions écrites, 56 questions au Gouvernement et 22 questions orales, auxquelles il faut ajouter les déplacements des commissions - une délégation de la commission des lois, conduite par son président Philippe Bas, revient tout juste de la Guyane. Mais, pour appréhender la grande diversité de situations des outre-mer, nous organisons aussi de nombreuses auditions par visioconférence avec des acteurs de terrain et, par ce biais, nous couvrons l'étendue des outre-mer en optimisant pleinement les moyens technologiques.

Ces chiffres sont très largement nourris par le travail de contrôle et de suivi des sénateurs ultramarins, - je salue leur présence ce matin -, et l'investissement au sein de la délégation, dont les travaux sont le fruit d'une dynamique collective.

Nous veillons, en outre, à traiter de thématiques transversales, qui sont au cœur des problématiques essentielles des territoires couvrant l'ensemble de nos outre-mer, avec une approche par bassin océanique à laquelle je suis très attaché et, comme je vous le disais, se situant en amont du processus législatif.

Je me félicite à cet égard que nos travaux sur le foncier aient inspiré l'adoption de dispositions sur le foncier en Polynésie - Mayotte et la Guyane avaient déjà fait l'objet de mesures dans la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique -, ou encore la proposition de loi de notre collègue député Serge Letchimy, qui contribuera à apporter une solution aux difficultés posées par les indivisions en matière d'aménagement du territoire - je pense, par exemple, aux « dents creuses ». Bref, nos travaux trouvent une traduction concrète au sein du Sénat et en dehors, et c'est heureux. Je pourrais citer encore d'autres thématiques, comme celle des normes applicables au secteur du BTP, celles de la visibilité outre-mer, des biodiversités ou encore des risques naturels majeurs - je salue, à cet égard, la présence de Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer.

Malgré le travail accompli, mon ambition est toujours d'aller plus loin, de faire mieux et davantage, pour poursuivre sur la voie d'une meilleure connaissance des outre-mer et d'une prise de conscience accrue de leurs réalités.

La séquence que nous organisons ce matin est l'un des moments d'un travail que nous souhaitons plus étroit avec vous, conformément à la volonté du président Gérard Larcher.

C'est pourquoi, avec mes collègues, j'ai souhaité que la seconde partie de notre matinée soit consacrée à vous présenter les outils d'échange que le Sénat met à votre disposition. Ce sont les vôtres, et je vous invite à vous en emparer.

Le président Larcher nous rejoindra ensuite pour un temps d'échange, qu'il a voulu libre pour vous laisser le choix des thèmes qui vous paraissent devoir prioritairement être abordés. Il est à l'écoute de tous les territoires, et les outre-mer n'y font pas exception.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur de l'étude. - Il y a deux ans, le 6 septembre 2017, le cyclone Irma, d'une violence inouïe, frappait les îles du nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Alors que nos deux territoires se retrouvaient coupés du monde, l'hexagone semblait soudain découvrir la puissance des cyclones, en même temps qu'il se souvenait que, au-delà des mers, c'étaient bien là des îles françaises qui étaient dévastées.

Passé le choc, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé de conduire une étude sur les risques naturels majeurs outre-mer, en accord avec le président du Sénat, Gérard Larcher.

Je remercie une fois encore le président de la délégation, Michel Magras, de la confiance qu'il m'a accordée en me proposant de coordonner ce travail. Tous deux sénateurs des îles touchées, nous partagions la même approche sur ce sujet : il n'était pas question de faire une commission d'enquête et de mettre en accusation des responsables qui ont tenu durant la crise du mieux qu'ils ont pu. Il s'agissait de comprendre, de dresser un bilan sans concession de la situation à laquelle nos territoires sont confrontés et de ne surtout pas regarder le passé, mais de préparer l'avenir, en vue de tirer les leçons pour améliorer notre résistance face aux aléas futurs.

Ce travail de deux ans a abouti à deux rapports. Le premier, adopté en 2018, portait sur la prévention des risques et la gestion des crises. Le second, adopté jeudi dernier, est consacré à la reconstruction, à l'accompagnement des populations et à la résilience des territoires. Au total, ce sont 100 propositions qui ont été formulées par les quatre rapporteurs, dont je salue ici le travail, l'implication et l'engagement. Je tiens à les citer et à les remercier : Victoire Jasmin, très engagée, et Mathieu Darnaud, excusé aujourd'hui, dont le département est exposé aux aléas climatiques peu après avoir subi un séisme, pour le premier volet ; Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, territoire menacé par la submersion, et Jean-François Rapin, élu métropolitain ancré dans les problématiques ultramarines, puisqu'il préside l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), pour le second.

Quand le président du Sénat et le président de la délégation ont préparé cette matinée, ils souhaitent que nous puissions travailler ensemble sur un sujet porté par la délégation et m'ont tout de suite proposé que cette séquence soit consacrée aux risques naturels. Ce sujet est avant tout un sujet territorial, un sujet local.

Les sénateurs de chacun des territoires, membres de la délégation, sont les relais des problématiques dont vous, élus, leur faites part. Ils sont les porte-voix des territoires, et nous sommes toujours vigilants quand vous nous interpellez. Nous avons aussi veillé à travailler directement avec vous. Nous avons eu à cœur de nous appuyer, tout au long de ces deux années, sur les collectivités et leurs élus dans les différents territoires, par visioconférence ou durant les déplacements que nous avons réalisés.

Deux rapports, 100 propositions. La prévention et la gestion de l'urgence, tout d'abord, font l'objet d'un premier rapport, dans lequel nous avons longuement analysé les risques auxquels sont confrontés nos territoires. Ceux-ci sont nombreux et, souvent, se cumulent : séismes, volcans, cyclones, tsunamis, inondations, submersion...

La connaissance des risques est fondamentale. Elle est un préalable indispensable à toute politique, et nous avons rappelé les investissements nécessaires dans le suivi de nombreux risques. Je me souviens de notre visite à l'observatoire volcanologique et sismologique de Guadeloupe où le directeur nous expliquait le regain d'activité de la Soufrière. Nous devons maintenir d'importants moyens scientifiques.

Sur la prévention, nous avons longuement analysé les plans de prévention des risques naturels (PPRN). Ces plans couvrent vos communes. Ils sont indispensables : il s'agit là de la préservation de vies humaines. Mais ils ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de nos territoires, leur contexte géographique et les contraintes liées au foncier ou au développement économique. Nous devons avancer sur ce point. Je sais que la Polynésie française travaille sur l'évolution du cadre juridique de ses PPRN et la définition des zonages et contraintes liées : nous suivrons cette expérimentation.

Le PPRN doit également être davantage concerté. Il conditionne nombre d'aménagements des communes et doit mieux intégrer les élus en amont. Mais la prévention a besoin de moyens, et nous n'avons eu de cesse de souligner les insuffisances du fonds Barnier comme, parfois, du plan séismes Antilles. Le fonds Barnier doit poursuivre son assouplissement. Face à l'urgence d'agir, la situation économique et financière de nos collectivités comme de nos populations doit être mieux prise en compte : cela impose de revoir les taux de cofinancement et les modalités d'intervention.

Ce premier volet était aussi celui de la préparation et de la gestion de l'urgence.

Nous nous sommes intéressés aux réseaux de vigilance et d'alerte, et nous avons constaté les fragilités dans les réseaux de mesures sismiques. Je me souviens de la question des lahars au Prêcheur, à la Martinique, dont la vitesse impose une surveillance extrêmement réactive. Nous avons vu les lacunes des moyens de vigilance météorologique : on nous a signalé en particulier des manques de radars et de houlographes, par exemple.

Mais nous avons aussi insisté sur les manques criants de moyens d'alerte, parfois, et particulièrement en sirènes. Je me souviens de la situation alarmante des îles Wallis et Futuna sur ce point. Le projet « Exploit », à Saint-Barthélemy, était un bel exemple d'amélioration des alertes face aux tsunamis.

Tous ces éléments sont utiles en amont, mais aussi durant les crises. Ces crises, nous avons jugé que leur pilotage ne vous intègre pas suffisamment. Intégrer les élus, ce message a été un fil directeur de ce premier volet, qu'il s'agisse de la prévention comme de la gestion de crise. Nous appelions l'an dernier à une gestion plus inclusive des risques naturels. Nous demandions notamment des séminaires territoriaux des risques naturels, avec les élus de tous les niveaux de collectivités et les services de l'État, pour faire le point sur la préparation au risque. Nous demandions aussi à mieux intégrer les exécutifs locaux : vous, mesdames et messieurs les maires, présidents de collectivités, départements ou régions.

Après la crise viennent la reconstruction et la préparation du temps long, ce que nous appelons communément la résilience.

Concernant la reconstruction, notre réflexion s'est principalement fondée sur l'expérience de Saint-Martin. Nous avons été critiques sur ce point, constatant que le pilotage par l'État de la reconstruction avait sans doute été trop unilatéral et le suivi, lacunaire, avec la disparition du délégué interministériel au bout de dix-huit mois, quand, deux ans après, la reconstruction n'est faite qu'à 49 %. Nous avons formulé des recommandations pour améliorer les pratiques dans de telles situations. Cela est valable aussi pour le déficit de coordination dont la collectivité avait la charge. Il faut que, face aux catastrophes naturelles, l'État s'appuie sur les élus locaux.

Mais, au-delà de la reconstruction, nous avons voulu penser plus globalement à l'adaptation de nos territoires et aux aménagements nécessaires à celle-ci.

Nous avons parlé de l'évolution des risques liés aux changements climatiques à l'horizon de 2050, qui touchera tous nos territoires, menaçant jusqu'au plus nordique d'entre eux, Saint-Pierre-et-Miquelon ; de l'évolution du trait de côte, par exemple, qui n'épargne aucun de nos territoires, pas même la Guyane et son littoral si étendu ; de l'évolution de certains risques, enfin, qui se sont présentés récemment. Je pense ici aux sargasses dans les Antilles, ces algues toxiques et paralysant l'activité de certaines communes. Nous avons appelé à mieux accompagner les communes qui n'ont souvent pas les moyens de procéder à l'indispensable ramassage rapide de ces algues. Je pense ici aussi, naturellement, à ce volcan qui, depuis plus d'un an, a provoqué plus de 1 800 séismes à Mayotte et fait se déplacer et s'enfoncer l'archipel. Nous avons souligné la nécessité de tenir informés les élus, qui sont interpellés au quotidien par une population inquiète.

Face à ces risques, face à ces évolutions, nous avons voulu insister sur les stratégies d'aménagement.

Cela nous a conduits à nous intéresser aux normes. Ces adaptations doivent venir du terrain. Je tiens ici à saluer le dynamisme de nos territoires sur ce point. Je pense en particulier à La Réunion, où les acteurs du BTP sont mobilisés avec le Centre scientifique et technique du bâtiment pour l'amélioration de la résistance des matériaux et des pratiques de construction face aux vents cycloniques. Je pense également à la Nouvelle-Calédonie, qui mène depuis 2016 un vaste projet d'adaptation des normes, et dont les études ont permis de réévaluer les vitesses de vents à prendre en compte en considérant les projections et les niveaux constatés empiriquement sur le territoire, et d'établir une nouvelle cartographie.

Sur ce sujet des aménagements, je n'oublie pas une question transversale, celle des réseaux. Nous avons demandé que des plans de résilience soient établis pour prévoir avec l'État et les opérateurs les enfouissements nécessaires. Nous en parlons depuis si longtemps, Irma a montré que cela était indispensable. Je n'oublie pas non plus que les aménagements sont aussi parfois naturels. Le projet « Rescue Ocean » nous l'a montré : il est urgent de valoriser les systèmes de protection côtiers.

Nous avons enfin souligné ce que l'évolution anticipée des risques signifiait, ce qu'elle imposait comme réflexions sur la préparation de nos territoires comme de nos populations. Nous appelons à impulser une réelle acculturation aux risques. Cela doit notamment conduire à des exercices plus fréquents, mais aussi à une amélioration de la couverture assurantielle.

Les sujets sont nombreux, et tous nécessitent que nous travaillions ensemble. C'est le sens de cette matinée.

Je l'ai dit lors de la présentation devant la délégation jeudi dernier, l'ambition de résilience de nos territoires ne pourra se faire qu'avec des moyens financiers adéquats et un portage politique déterminé et suivi dans la durée. Nous nous battons à vos côtés pour que cette ambition devienne une réalité. Il y va de l'avenir de nos territoires et de la protection de nos populations.

Ce travail, comme tous les rapports réalisés par la délégation, a été conduit dans une démarche constructive. Il doit maintenant servir à l'ensemble des acteurs de la prévention et de la gestion des risques, ainsi qu'au Gouvernement. Un projet de loi est annoncé pour le printemps 2020, et je salue, moi aussi, la présence de Frédéric Mortier, qui travaille actuellement à la préparation de ce texte.

Il y a trente ans, le cyclone Hugo balayait la Guadeloupe. Quelques semaines plus tard, le Président de la République François Mitterrand était présent dans le territoire sinistré. Aux responsables locaux qu'il avait rencontrés, il avait déclaré : *« Je viens d'écouter vos propos avec intérêt, car ils ajoutent à la connaissance des dossiers cet élément irremplaçable du témoignage direct d'hommes et de femmes qui ont vécu ce drame, qui sont impliqués dans la gestion, qui se préoccupent de la situation des êtres humains frappés dans leurs biens, sans doute, et plus encore souvent dans leurs espérances, comme fouettés au milieu de l'effort engagé depuis longtemps pour donner à la Guadeloupe l'équilibre qu'elle mérite »*. Tout était dit. Car là est bien notre rôle à tous, ici : être les porte-paroles des réalités complexes, singulières et délicates de nos collectivités et de nos populations. Qui peut prétendre connaître vos territoires mieux que vous, élus de terrain ?

Aujourd'hui est la première étape du suivi de nos travaux. Je souhaite que ce suivi demeure régulier, étroit, exigeant à vos côtés.

M. Michel Magras, président. – Merci, cher collègue. Je vous propose à présent de procéder à un temps d'échanges avec la salle.

M. Alain Sorèze. – Je suis conseiller municipal de Pointe-à-Pitre en Guadeloupe. Je vous félicite pour ces travaux. En sus de ce rapport, il serait bon, à mon sens, de produire une étude comparative sur la gestion des catastrophes naturelles par les pays voisins dans les zones où se trouvent des collectivités d'outre-mer.

Vous avez signalé que le programme de reconstruction de Saint-Martin avait avancé à hauteur de 49 %. Quel est le niveau d'avancement de cette reconstruction dans la partie hollandaise et quelles sont les raisons de cette situation ?

Nous devons également réfléchir aux modalités de la nécessaire coopération qui doit se mettre en œuvre après les catastrophes, notamment sur le plan militaire.

Par ailleurs, les alertes transitant par des canaux comme France Télévisions, n'ont plus d'écho, notamment chez les jeunes. Par conséquent, ne serait-il pas judicieux de lancer une application officielle destinée à assurer une information fiable pour tous les citoyens, à l'image de l'information officielle communiquée en cas de crise aux Français en déplacement à l'étranger ?

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Travailler sur l'étude que vous suggérez serait envisageable, mais probablement assez compliqué. En effet, un rapport prend du temps et mobilise des énergies. De plus, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a déjà d'autres rapports en cours d'élaboration, et la planification de ses travaux a déjà été fixée pour l'année à venir.

L'étude comparative que vous demandez serait néanmoins intéressante pour traiter du cas de Saint-Martin. Mais je tiens à dire que nous n'avons pas à rougir des actions menées par la France à la suite du passage de l'ouragan Irma. Je le pense très sincèrement, la France a été à la hauteur de l'attente. Nous n'avons pas à rougir, je le répète, d'autant moins lorsque nous regardons la situation catastrophique que connaissent aujourd'hui les Bahamas ou Porto Rico.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons toujours faire mieux, notamment sur le plan de la coordination de l'État avec les élus locaux. Cette coordination gagnerait à être améliorée, dans le respect des responsabilités de chacun. L'État doit jouer pleinement son rôle, mais les élus locaux ne doivent pas être privés de leur rôle de terrain, appuyé sur leur bonne connaissance des populations fragiles.

Quant au pourcentage d'avancement de la reconstruction, il ne pouvait pas être réactualisé en permanence au cours de la production de notre rapport. Le pourcentage de 49 % évoqué doit donc être pris avec quelques nuances : il est issu des données du programme spatial européen Copernicus établies en août 2019.

La reconstruction a connu une période difficile du fait du manque d'approvisionnement en matériaux, du temps nécessaire pour organiser les équipes, etc. Mais depuis quelque temps les choses s'accélèrent. Ce pourcentage est donc très vraisemblablement dépassé. Lors de notre déplacement sur le terrain, les stigmates étaient encore très visibles. Ils le sont moins à présent. Il reste toutefois bien des choses à faire, notamment à l'intérieur du territoire.

Par ailleurs, si l'on ne coopère pas en période de paix, hors phénomène climatique, il est difficile de le faire en temps de crise. Nous devons donc amplifier notre coopération, surtout avec Sint-Maarten. Malheureusement, celle-ci se fait souvent à sens unique. Nous mettons à disposition nos écoles, nos services hospitaliers, sans être forcément payés de retour. Nous devons donc faire en sorte de mieux structurer cette coopération, et peut-être également la gérer plus localement pour gagner en efficacité. Cela améliorera notre performance en période de crise.

À titre d'exemple, comment se fait-il que la partie hollandaise ne soit pas en mesure de nous alimenter en eau ? Un séminaire avait été organisé avec le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (Siaeag) précisément sur le sujet de la gestion de l'eau en période de crise. Nous devons arriver à mieux nous adapter à la situation. De manière générale, nous devons travailler de façon continue et non plus par saccades, lorsque les événements nous y conduisent, comme nous le faisons aujourd'hui.

M. Michel Magras, président. – Les travaux de la Délégation sénatoriale aux outre-mer font toujours l'objet d'un suivi attentif sur plusieurs années. Le rapport qui vous a été présenté ne fera pas exception. Nous nous assurerons notamment que les dispositions à caractère législatif qu'il comporte figurent bien dans le projet de loi sur les risques naturels majeurs pour les outre-mer.

Je félicite par ailleurs toutes les parties prenantes pour l'important travail de coopération qui a été mené dans le cadre de l'organisation de l'exceptionnelle conférence internationale sur les sargasses, qui s'est tenue du 23 au 26 octobre 2019 en Guadeloupe. La coopération est nécessaire de manière générale. Elle est toutefois peut-être plus facile à mettre en œuvre dans les Antilles que dans le Pacifique, pour des questions d'échelle notamment.

Sur la communication, des préconisations ont été faites dès le premier rapport. Nous veillerons à en suivre les résultats.

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Lorsque nous nous sommes déplacés à Saint-Martin, nous avons rencontré différents médias locaux. Il existe sur cette île une grande variété de populations qui parlent des langues différentes et n'écourent pas toutes, par conséquent, les médias français, même en zone française. Ainsi, la plupart des gens consultent davantage les informations véhiculées par le *National Hurricane Center* (NHC) que celles communiquées par Météo France.

Guillaume Arnell a insisté pour que les médias locaux fassent désormais partie de la chaîne de personnes ressources fiables susceptibles de relayer dans les différentes langues les messages de la préfecture déléguée de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Comme vous le verrez dans le rapport, dans la partie hollandaise de l'île de Sint-Marteen, les réparations sont financées et pilotées par la Banque mondiale, contrairement à ce qui est pratiqué dans la partie française.

M. Ali Madi. – Je suis conseiller municipal de Sada à Mayotte. J'ai beaucoup apprécié le rapport qui vient d'être présenté. J'aurais aimé entendre davantage parler de Mayotte, mais j'imagine que les autres territoires d'outre-mer auraient souhaité la même chose les concernant.

Les tremblements de terre survenus à Mayotte ont mis à mal la structure de nombreux bâtiments, aujourd'hui fissurée. Or ce problème n'est pas pris en compte dans la construction de nouveaux bâtiments, où les mêmes méthodes archaïques restent employées. Nous risquons donc de répéter les mêmes erreurs que par le passé, ce qui produira des conséquences néfastes si la situation s'empire. Cet élément est-il pris en compte dans l'étude que vous avez conduite sur ce sujet ?

Par ailleurs, le village de Sada se trouve sur le littoral. Mais il ne faut pas oublier que des populations incontrôlées vivent dans les hauteurs, dans un environnement également touché par les conséquences des séismes, auquel la politique publique territoriale ne peut accéder. Or cela pose des problèmes notamment pour la gestion de l'eau. Quelles mesures serait-il possible de prendre pour prévenir ces risques de salubrité publique, qui menacent également les mangroves ?

Enfin, vous employez la notion d'archipel dans votre rapport. Cette notion désigne-t-elle Mayotte ou les Comores ?

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Mayotte a subi plus de 2 000 séismes. Si une accalmie se présente aujourd'hui, cela tient au fait que le volcan qui en est la cause s'est en quelque sorte endormi.

La population n'était pas alertée, car nous ignorions son existence. Il a fallu des missions scientifiques pour déterminer que les séismes étaient dus à la naissance d'un volcan. Ces missions se poursuivent. Nous statuerons ensuite, dans quelques mois ou dans deux ans, sur les actions à mener. Pour l'instant, l'essentiel est que la population soit informée. Lors d'un séjour à Mayotte j'ai pu constater que les élus eux-mêmes n'étaient pas informés. Les informations étaient gardées à la préfecture et communiquées par à-coups.

Il faudrait que les élus locaux soient mieux informés de l'évolution de ce volcan, pour qu'ils puissent ensuite diffuser cette information auprès de la population. Aucune prévention ne peut en effet être mise en œuvre sans une bonne information de la population.

Concernant l'enfoncement de l'archipel, c'est la Petite-Terre qui s'est enfoncée de quinze-centimètres, non la Grande-Terre. Il faut que des études plus approfondies soient menées. Il nous faut faire avec cette réalité, nous n'allons pas quitter l'île. Toutes les îles concernées sont dans cette situation.

M. Thani Mohamed Soilihi, vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau chargé de la présence du Sénat dans les territoires. – Mayotte a été bien prise en compte dans le rapport, qui comporte de nombreuses recommandations et préconisations la concernant.

Par ailleurs, comme cela a été précisé à de nombreuses reprises, face à l'ampleur du désastre et à la multiplication des essaims de séismes, les gens ont paniqué. C'était la première fois qu'ils vivaient cela. Pour beaucoup, c'était la fin du monde. D'où l'importance de la prise en charge psychologique.

Nous l'avons vu récemment en Ardèche, le moindre tremblement de terre est très médiatisé lorsqu'il se produit en métropole. Dans nos coins reculés, pour qu'un événement fasse parler de lui, il faut vraiment quelque chose d'extraordinaire. Mayotte a toutefois bénéficié à l'époque d'une certaine couverture médiatique.

De manière générale, au Sénat, les situations ultramarines sont prises en compte à la hauteur des enjeux.

Je précise qu'un délégué interministériel, Frédéric Mortier, a été spécialement désigné par le Gouvernement pour traiter de la question des risques naturels majeurs. C'est une très bonne chose. Il manque encore de nombreuses réponses, mais le travail de M. Mortier et de son équipe nous les apportera. Nous serons alors à même dans tous les territoires d'outre-mer d'en savoir plus et de construire des préconisations et des solutions de terrain.

Mme Inayat Ali. – Je suis adjointe au maire de Sada. Vous dites que Mayotte va disparaître. Or nous, nous y vivons ! Nous savons maintenant que les séismes sont dus à un volcan. Sachant que les alertes relatives à la montée des eaux sont fréquentes, nous vivons dans la peur. Et nous manquons de réponses.

Nous aimerions être informés de l'état de Mayotte et savoir si la France s'est préparée à une éventuelle évacuation. Lorsque je suis partie pour venir ici, je me suis demandée si Mayotte serait toujours là à mon retour. Il faut donc que la population soit rassurée, informée et préparée si nécessaire.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Sur le sujet mahorais et celui de l'adaptation des bâtiments aux éventuels séismes, une mission du conseil scientifique et technique du bâtiment s'est rendue sur place. Elle a regardé comment nous pourrions adapter les logements individuels et communs afin de permettre l'absorption des secousses.

Je tiens également à vous dire que Mayotte n'est pas oubliée. Nous l'évoquons régulièrement dans cette délégation. Nous avons conscience que le problème des Mahorais est très important. Avec la distance, Paris oublie parfois l'importance des problématiques outre-mer.

Je rebondis aussi sur une partie du rapport qui m'est chère et que M. Thani Mohamed Soilihi a évoquée, à savoir la prise en compte du phénomène psychologique. Je crois que nous devons tous – professionnels de santé, élus, décideurs – veiller à le prendre en considération, car il a deux dimensions. Tout d'abord, il représente l'écueil de l'immédiateté, qu'il est important de traiter. Ensuite, ce phénomène psychologique a, dans le cadre de la reconstruction, une dimension très importante. Il faut en effet donner envie aux gens de reconstruire et de revivre sur les lieux du drame. On dit que l'on progresse tout le temps et que l'on grandit de ses échecs : je pense qu'une catastrophe naturelle peut être considérée comme un échec. Souvent, nous ne traitons pas cette dimension psychologique de la bonne façon : nous favorisons trop rapidement la volonté de reconstruire. Les témoignages de Guillaume Arnell nous permettent de comprendre que c'est à distance de l'événement que les soucis surviennent. Il s'agit de difficultés psychologiques, mais aussi d'éclatement de familles par exemple. Or, cela n'est pas bon pour la reconstruction et la résilience.

Enfin, je souhaite – plutôt : j'exige – que l'État assure un suivi des pathologies organiques et de tout de ce qui pourrait survenir après la catastrophe. Quand on subit un choc, avec une angoisse violente et un traumatisme psychologique, on peut, plusieurs années après, développer des maladies, qui sont difficiles à prendre en compte : diabète, cancer, problème de thyroïde. Je suis convaincu de l'importance de ce suivi. Je vois le délégué ministériel opiner du chef ; il est donc tout est à fait d'accord avec moi ! Il faut déployer les moyens nécessaires. En période de paix, une configuration internationale doit pouvoir être envisagée pour protéger les populations. Il s'agit d'un élément essentiel de la reconstruction.

M. Michel Magras, président. – Aucun territoire n'est oublié, tous les risques sont examinés dans ce rapport et les propositions feront l'objet d'un suivi.

Les normes ont fait l'objet d'un travail engagé il y a deux ou trois ans par la délégation. Ce travail commence à avoir un écho remarquable auprès d'organismes tant nationaux tels que le BNTEC et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) que locaux. Il existe une réelle volonté de prendre en considération le besoin d'adapter les normes aux exigences des outre-mer. Nous le savons bien, celles-ci varient selon que l'on se trouve à Mayotte, aux Antilles ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette délégation a la volonté d'aller vers du concret et donc des dispositions qui doivent permettre à nos territoires d'avancer.

M. Christian Vernaudon. – Je suis conseiller municipal de Punaauia et le représentant de la Polynésie française au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ma question porte sur la convention citoyenne pour le climat. Le Président de la République a annoncé qu'il demanderait à cette convention citoyenne pour le climat de lui faire des propositions, fin janvier, en matière de politique à mener par la France sur les sujets du réchauffement climatique et de la biodiversité.

Cette convention citoyenne a été dotée d'organes de gouvernance, ce qui représente une vingtaine de personnes. Le premier constat que nous avons fait – membres du groupe outre-mer du CESE et membres de la délégation outre-mer du CESE – est qu'aucune de ces vingt personnes n'est originaire des outre-mer.

Par ailleurs, cette convention citoyenne est composée de cent cinquante personnes tirées au sort. Il nous avait été annoncé que la répartition de ces personnes serait conforme à la répartition des populations. Or, seule une personne est originaire des outre-mer : elle est de La Réunion. Il n'y a aucun représentant de l'Atlantique ni du Pacifique.

Dans ce contexte, dès le 25 octobre, le président de la délégation outre-mer du CESE, Jean-Étienne Antoinette, l'un de vos anciens collègues qui fut sénateur de la Guyane, ainsi que les conseillers économiques, sociaux et environnementaux du Pacifique ont écrit au président Patrick Bernasconi et aux membres du comité de pilotage pour demander la venue d'experts ultramarins. Nous souhaitons en effet qu'ils puissent présenter nos problématiques, car nous sommes particulièrement concernés par le réchauffement climatique et la perte de biodiversité. Nous avons récrit la semaine dernière, mais nous n'avons aucune réponse. L'ensemble des débats de cette convention citoyenne occulte à 100 % les problématiques de l'outre-mer.

J'ai donc deux choses à vous dire. Tout d'abord, votre rapport, qui est de très grande qualité, mériterait d'être présenté devant cette convention citoyenne. Ensuite – et je m'adresse au président du Sénat qui a désigné une garante, Mme Michèle Kadi –, comment faire pour que les outre-mer ne soient pas à 100 % oubliés dans cette convention citoyenne ?

M. Michel Magras, président. – Nous sommes sensibles à votre déclaration, M. Vernaudo. Je n'irai pas jusqu'à dire que nous sommes quelque peu habitués à cette situation : les territoires d'outre-mer sont en général oubliés, et cela ne date pas d'hier. Nous ne pourrions pas vous apporter de réponse, mais le président du Sénat, qui nous a rejoints, vous donnera à l'évidence quelques éléments de réponse lors de l'échange, connaissant son engagement pour nos outre-mer.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 14 novembre 2018

M. Philippe GUSTIN, préfet de la Guadeloupe, représentant de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, et délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Jeudi 14 février 2019

Caisse centrale de réassurance

M. Laurent MONTADOR, directeur général adjoint

M. Antoine QUANTIN, directeur des réassurances et des fonds publics

M. Thierry COHIGNAC, directeur adjoint des réassurances et des fonds publics

Jeudi 4 avril 2019

Accompagnement de populations

Mme Stéphanie DEFOSSEZ, maître de conférences en géographie à l'Université Paul-Valéry de Montpellier

Croix-Rouge française

M. Frédéric PICHONNAT, directeur outre-mer

M. Jean FABRE-MONS, chargé de mission auprès du directeur général et responsable des relations institutionnelles

Jeudi 11 avril 2019

Accompagnement de populations

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer

M. Charles GIUSTI, chef de service, adjoint au directeur général des outre-mer (DGOM)

M. Alexis BEVILLARD, directeur de cabinet du directeur général

Enjeux de suivi sanitaire

Mme Valérie DENUX, directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Pr Louis JEHEL, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique

Mercredi 15 mai 2019

Table ronde sur la problématique assurantielle

Fédération française de l'assurance (FFA)

M. Stéphane PÉNET, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilité

Allianz outre-mer

Mme Gorette PLANA, directrice

M. Emmanuel GOMBAULT, directeur technique incendie, accidents et risques divers (IARD) outre-mer

Generali

M. Jean-Louis CHARLUTEAU, directeur de la réassurance et des risques naturels, pilotage des projets techniques

Groupama

M. Franck OFFREDI, directeur des assurances

M. Pierre LACOSTE, directeur de la réassurance

Jeudi 16 mai 2019

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, CEREMA

M. Pascal BERTEAUD, directeur général

Mme Anne CHANAL, chef du service vulnérabilité et gestion de crise à la direction territoriale Méditerranée

Mme Cécile MARTIN, directrice de la programmation

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP),

M. François ADAM, directeur

Mme Marie-Christine ROGER, chargée de mission outre-mer

Mme Géraldine SANAUR, adjointe au chef du bureau de la réhabilitation du parc évaluation éco et outre-mer

Jeudi 23 mai 2019

Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

M. Jean-Marc MOMPÉLAT, directeur adjoint et délégué outre-mer

M. Nicolas TAILLEFER, chef du service risques sismiques et volcaniques

M. Goneri LE COZANNET, expert changement climatique, direction des risques et prévention

Mardi 28 mai 2019

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

M. Patrick SOULÉ, adjoint au directeur général

Mme Laure TOURJANSKY, cheffe du service Risques naturels et hydrauliques

Mercredi 29 mai 2019

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale du Trésor (DGT)

M. Lionel CORRE, sous-directeur des assurances

M. Louis BOILLOT, adjoint au chef du bureau marchés et produits d'assurance

Mercredi 19 juin 2019

Enjeux proposés à la Polynésie française

M. Édouard FRITCH, président de la Polynésie française

M. Gaston TONG SANG, président de l'Assemblée de la Polynésie française

M. Tearii ALPHA, ministre de l'économie verte et du domaine, en charge des mines et de la recherche

Mardi 25 juin 2019

Résilience des territoires : l'exemple du projet RESCCUE

Mme Virginie DUVAT, professeure de géographie à l'Université de La Rochelle

Projet RESCCUE (Résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique), au secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS)

M. Raphaël BILLÉ, coordonnateur du projet au secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS)

M. Jean-Baptiste MARRE, coordonnateur adjoint du projet au secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS)

M. Olivier AUGUIN, conseiller en planification du projet au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS)

Mardi 2 juillet 2019

Délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire

M. Frédéric MORTIER, délégué interministériel

Jeudi 4 juillet 2019

M. Laurent BERGEOT, chef du service de la recherche au Commissariat général au développement durable (CGDD), ministère de la transition écologique et solidaire

M. Guy FABRE, directeur exécutif adjoint des territoires de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

M. Frédéric MORTIER, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer

Mme Valérie PERNELET-JOLY, chef de l'unité d'évaluation des risques liés à l'air au sein de la direction de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES)

M. Dominique THÉOPHILE, sénateur de la Guadeloupe, auteur du rapport « *La lutte contre les sargasses dans la grande Caraïbe : stratégies de prévention et de coopération régionale* »

Jeudi 26 septembre 2019

M. Bertrand WILLOCQUET, directeur du département « Trois Océans » de l'Agence française de développement (AFD)

DÉPLACEMENT À SAINT-MARTIN ET À SAINT-BARTHÉLEMY

Du 23 au 27 avril 2019

Mardi 23 avril 2019

Dîner de travail à la préfecture déléguée de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

M. Mikaël DORE, secrétaire général de la préfecture

M. Grégoire PIERRE-DESSAUX, directeur des services du cabinet de la préfecture

Mercredi 24 avril 2019

Visites de terrain à Oyster Pound, au Quartier d'Orléans et sur la Baie orientale de Saint-Martin

M. Jérôme PEYRUS, chef de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

M. François VIAL, responsable habitat construction à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

Réunion sur les enjeux du volet urbanisme de la reconstruction

Mme Pénélope ALRIC, chef du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) à la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

M. Antoine LECHEVALIER, chargé de mission SIG à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

M. Jérôme PEYRUS, chef de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la DEAL de la Guadeloupe

Mme Candyce PLAUCOSTE, chargée de mission aménagement à la DEAL de la Guadeloupe

M. Elie RAZON, responsable pôle risques naturels et pollution à la DEAL de la Guadeloupe

M. François VIAL, responsable habitat construction à la DEAL de la Guadeloupe

Déjeuner de travail avec les acteurs du BTP

M. Guillaume DAVIAUD, ingénieur travaux principal de GTM Guadeloupe

M. Aurélien LEWIS, gérant de la société Dormoy Lewis

M. Franck VIOTTY, gérant de l'entreprise Terre Mer Transport Terrassement (TMTT)

Réunion sur les questions assurantielles

M. François ANTON, cabinet Anton Assurances

M. Hervé BIZET, agent général - Allianz - SARL Bizet Capelle - Agence de Saint-Martin

M. Fabrice GENEST, dirigeant, Nagico Assureur

M. Jean-Louis MORANT, directeur général délégué de Generali GFA Caraïbes

Réunion sur le redémarrage de la vie économique et les enjeux du tourisme

Mme Valérie DAMASEAU, 1^e vice-présidente du conseil territorial

M. Yano NYUIADZI, 2^e vice-président du conseil territorial

M. Christian BALIN, direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) de la Guadeloupe

Mme Stéphanie BESSIERE, directrice du tourisme de la collectivité

M. Hugues CHARNEAU, directeur du Crédit Mutuel

M. Laurent FUENTES, chargé de mission pôle développement économique de la collectivité

Mme Marie-Laure LAQUITAIN, chargée de la politique de la formation professionnelle à la DIECCTE de la Guadeloupe

Mme Véronique LEGRIS, association des hôteliers de Saint-Martin

M. Pyère LEMIEUX, Crédit mutuel de Saint-Martin

Mme Naïke PANGA, chargée de mission développement économique à la DIECCTE de la Guadeloupe

M. Roméo PIPER, président de Saint-Martin United Taxi Association

M. Jack PLAISIR, chef du service fonds européens, politique contractuelle et coopération régionale de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

M. Patrice SEGUIN, président de Le Beach Hotel

M. Frédéric WILD, président de la fédération des restaurateurs (Fercom)

Réunion avec les conseils de quartier de Saint-Martin en présence de Mme Victoire JASMIN, sénatrice de la Guadeloupe, rapporteure du premier volet de l'étude

Mme Ginette ARNELL, comité de quartier 2

Mme Isabelle ARTSEN, comité de quartier 3

Mme Bernadine BARDOUILLE, comité de quartier 4

M. André CEDRIC, comité de quartier 4

Mme Maggy GUMBS, comité de quartier 2

M. Martial HALLEY, comité de quartier 3

Mme Georgette HENDERSON, comité de quartier 3

Mme Angèle HODGE, comité de quartier 2, directrice territoriale de l'urgence et du secourisme de la Croix-Rouge française de Saint-Martin

M. JEFFREY, comité de quartier 3

Mme Angèle LARMONY, habitante

M. Freddy RICHARDSON, comité de quartier 3

M. Jean-David RICHARDSON, comité de quartier 2

M. Thierry SYLVESTRE, comité de quartier 3

Jeudi 25 avril 2019 - Visite de terrain - établissements scolaires de Concordia

M. Médhi BOUCARD, directeur de l'éducation, pôle développement humain

M. Christian CLIMENT-PONS, directeur de projet auprès du recteur de l'académie de la Guadeloupe (groupe III), chargé du suivi de la reconstruction du système éducatif de Saint-Martin à l'Académie de la Guadeloupe

M. Romain PERREAU, directeur général adjoint, responsable du pôle développement durable de la collectivité de Saint-Martin

M. Jean-Sébastien ROCA, senior expert, post-urgence et développement à l'agence française de développement (AFD)

M. Michel SANZ, représentant du recteur, chef du service de l'éducation nationale des collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Échanges avec les bailleurs sociaux sur les avancées en matière de reconstruction

Mme Marcéna JASARON, responsable de la gestion locative de Saint-Martin (SEMSAMAR)

Mme Karen-Kelly JAVOIS, directrice de Sem Ta Route

M. François VIAL, responsable habitat construction à la DEAL de la Guadeloupe

Déjeuner de travail avec le président de la collectivité

M. Daniel GIBBS, président du conseil territorial

Réunion avec la collectivité de Saint-Martin

M. Daniel GIBBS, président du conseil territorial

Mme Valérie DAMASEAU, 1^e vice-présidente du conseil territorial

M. François-Xavier BINVEL, directeur de cabinet adjoint de la collectivité

Mme Sabrina PLACIDOUX, directrice de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme - Pôle développement durable de la collectivité

Mme Marie-Dominique RAMPHORT, conseillère territoriale

Mme Charlotte TERRAC, chargée des risques majeurs à la direction générale des services (DGS) de la collectivité

Visite de terrain à Sandy Ground

M. Jérôme PEYRUS, chef de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la DEAL de la Guadeloupe

Résilience des infrastructures

Mme Sabrina CHARVILLE, directrice de la qualité et du développement durable (EDEIS)

M. Albéric ELLIS, directeur du port de Galisbay

M. Patrick LENTZ, directeur général, ingénieur en chef de l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin

M. Pascal MARCOUX, responsable exploitation (EDEIS)

M. Philippe MOREL, directeur commercial et marketing de Dauphin Telecom

M. Jérôme PEYRUS, chef de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

M. Jack PLAISIR, chef du service fonds européens, politique contractuelle et coopération régionale à la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

M. Jean-Pierre RAZIN, directeur, collectivité de Saint-Martin

M. Jean-Pierre TEY, Verde environnement SXM

Vendredi 26 avril 2019

Accueil au Conseil territorial de Saint-Barthélemy

M. Bruno MAGRAS, président du conseil territorial

M. Thierry ARON, directeur de cabinet du président du conseil territorial

Réunion sur les enjeux économiques

Mme Nadège CARTI-SINNAN, directrice générale de la chambre économique multi-professionnelle de Saint-Barthélemy

M. Frédéric CHEVEAU, Blue assurance Saint-Barthélemy

Mme Julie CHEVREUL, représentante du secteur de la distribution de Saint-Barthélemy

M. Albino DA SILVA, représentant du secteur du BTP

M. Thierry DUTOUR, président de la chambre économique multi-professionnelle

M. Arnaud GRANDCLERC, représentant des loueurs de véhicules

M. Henry-David GROSSARD, general manager de ALLIANZ Saint-Barth assurances

Mme Agnès MAGRAS, ALLIANZ, Saint-Barth assurances

M. Alain MAGRAS, représentant du secteur de la distribution

Réunion sur les enjeux de l'urbanisme

M. Philippe BAFFERT, consultant urbanisme (CONSULTANT URBANISME)

M. Yannick BRUNEAU, architecte (BRUNEAU GHEZZY architectes)

M. Xavier DAVID, ingénieur (EURL XAVIER DAVID)

M. Jérémie GHEZZI, architecte (BRUNEAU GHEZZI architectes)

M. François PECARD, architecte (PECARD Architectes)

Déjeuner de travail avec les acteurs du tourisme

M. Nils DUFAU, vice-président du conseil territorial et président du comité du tourisme de Saint-Barthélemy

Mme Marie-Laure BELZIC, directrice du comité du tourisme de Saint-Barthélemy

M. Nicolas GICQUEL, manager (BONITO - F&B MANAGER)

M. Nicolas RONDELLI, directeur d'exploitation de l'hôtel Villa Marie

Mme Camille SMAJA, directrice de l'hôtel Le Toiny

M. Christian WATTIAU, directeur de l'agence SiBarth

Visite et réunion sur la gestion des déchets en post-cyclonique

M. Fred QUESTEL, directeur du centre de propreté Dalkia Wasternergy

Visite du port de commerce

M. Ernest BRIN, directeur du port, responsable sûreté portuaire du Port de Saint-Barthélemy

Dîner de travail avec le président de la collectivité

M. Bruno MAGRAS, président du conseil territorial

M. Thierry ARON, directeur de cabinet du président du conseil territorial

Samedi 27 avril 2019

Visite de la STEP sur le thème de la reconstruction du système d'assainissement de Gustavia

Mme Sophie OLIVAUD, directrice des services techniques de la collectivité

Mme Maelle SERVANTON, responsable de la SAUR de Saint-Barthélemy

Visite d'un chantier de reconstruction par l'association Help St-Barth

Mme Nicole GREAUX, vice-présidente du conseil territorial de Saint-Barthélemy

Mme Annelisa GEE, présidente de l'association Help St Barth

M. Jean-Noël MACHON, président de l'antenne de Saint-Barthélemy de la Croix-Rouge française

Mme Sandrine REYNAL, assistante sociale

Visite du restaurant Nikki Beach

M. Jérôme DELAMAIRE, general manager de Nikki Beach

Visite du chantier de l'hôtel Eden Rock

M. Fabrice MOIZAN, general manager de l'hôtel Eden Rock

Déjeuner de travail sur le thème de la résilience des réseaux électriques et de télécommunications

Mme Micheline JACQUES, vice-présidente de la collectivité et présidente de l'agence territoriale de l'environnement de la collectivité

M. Pascal PEUCHOT, adjoint à la directrice des services techniques de la collectivité

Visite de l'hôtel Cheval Blanc (LVMH) à Flamands

Mme Christelle HILPRON, directrice de l'hôtel Cheval Blanc (LVMH))

CARNET DU DÉPLACEMENT

Du 23 au 27 avril 2019

Mardi 23 avril – Saint-Martin

À leur arrivée à **Saint-Martin**, le président et les rapporteurs ont été accueillis par le directeur des services du cabinet et le secrétaire général de la **préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin**. Les sénateurs ont ainsi pu commencer la mission par un dîner de travail permettant de dresser un état des lieux de la situation dans les Îles du Nord.

Mercredi 24 avril – Saint-Martin

Les sénateurs ont débuté leur déplacement par des visites de terrain sur la partie est de l'île de Saint-Martin, à **Oyster Pound, Quartier d'Orléans** et sur la **Baie orientale**. Ils ont ainsi pu constater l'avancée de certains travaux de reconstruction sur certaines parties de l'île déjà parcourues lors du déplacement des rapporteurs du premier volet. Les rapporteurs ont également pu constater les **stigmates encore importants du passage de l'ouragan, particulièrement en bande littorale**, tant sur les habitations que sur la végétation. Ils ont en outre pu voir les difficultés de gestion de complexes de résidences détruits.

La seconde partie de la matinée a été consacrée à une réunion avec les **services de l'État** dont plusieurs représentants de l'unité territoriale de la **DEAL**. Cette séquence a permis de faire un point sur **l'avancée de la reconstruction et les blocages** rencontrés ; celle-ci ne devrait, selon les estimations, être achevée qu'en 2021, soit quatre ans après la catastrophe. La question de la gestion des **déchets** a notamment été développée, tant sur ceux liés à la reconstruction que sur les véhicules et bateaux hors d'usage demeurant sur le territoire. Les difficultés à faire respecter les **prescriptions d'occupation des sols** ont été soulignées, avec la nécessité d'une **efficace police de l'environnement**. Les éléments permettant de développer la résilience du territoire ont été développés, particulièrement la question du **développement durable de l'île** à travers son aménagement et l'enfouissement de ses réseaux. La mise à jour du PPRN et les **études techniques et scientifiques** menées - notamment Lito 3D - ont été présentées. L'amélioration de la résistance passe également par une meilleure capacité de réponse face aux crises, la préfecture mettant en avant la structuration d'un **service de protection civile (SIDPC)** à Saint-Martin.



Visite sur la Baie orientale

Les sénateurs ont pu échanger sur l'avancée de la reconstruction avec les **acteurs locaux du BTP** lors d'un déjeuner de travail. Ont été notamment abordés la capacité des entreprises locales à répondre aux commandes mais aussi les besoins en main d'œuvre et en matériaux et l'évolution des coûts de ceux-ci.

Une séquence a ensuite été consacrée aux **assureurs** présents dans les Îles du Nord. Ceux-ci ont pu présenter l'état d'avancement du **traitement des demandes des entreprises et particuliers** sur les deux territoires et insisté sur la **solidité du régime de réassurance** national. Ils ont souligné le nouveau contexte qui se dessine à la suite de l'ouragan avec des évolutions tarifaires fortes et le possible départ de certains assureurs.

La deuxième partie de l'après-midi a porté sur la **situation économique de Saint-Martin**, avec des représentants de la collectivité, des services de l'État (DIECCTE) et de différents secteurs économiques de l'île, particulièrement ceux issus de **l'activité touristique**. Les sénateurs ont ainsi pu avoir un aperçu des aides apportées aux entreprises depuis la fin de l'année 2017. Les différents intervenants ont fait un point sur la reprise économique et la stratégie d'appui au redémarrage du tourisme sur l'île.

Les sénateurs ont enfin voulu **rencontrer directement les habitants** de Saint-Martin, notamment lors d'une séquence dédiée avec **les présidents et représentants des conseils de quartier** de Saint-Martin. Victoire Jasmin, rapporteure du premier volet de l'étude, a souhaité se joindre à ce moment d'échanges avec la population afin de rendre compte des travaux menés par la délégation depuis 2017. Les représentants ont fait état de leur **expérience de la reconstruction**. Ils ont particulièrement insisté sur l'accompagnement nécessaire dans les suites du passage de l'ouragan. Cela concernait notamment **l'aide aux personnes choquées** et traumatisées par cette catastrophe qu'ils ont vécue. Ils ont aussi considéré la reconstruction comme trop lente et ne favorisant pas suffisamment les entreprises et la main d'œuvre du territoire. Un ensemble de thématiques a été évoqué, au nombre

desquelles la question du **rétablissement des conditions normales d'enseignement**. Les représentants ont beaucoup insisté sur le **ressenti de la population** face au processus de reconstruction, mettant en avant un fort **sentiment d'incompréhension**, un **manque de communication et de pédagogie** sur les évolutions réglementaires en matière d'urbanisme notamment, de difficultés administratives et, parfois même, une impression d'abandon et un questionnement sur l'appartenance à la République. Ils ont fait part pour plusieurs d'une grande détresse dans cette situation post catastrophe, alors que quitter le territoire n'est pour eux pas une option envisagée.



Rencontre avec les conseils de quartier

Jeudi 25 avril - Saint-Martin

Cette deuxième journée a commencé par des visites de terrain consacrées à la **reconstruction d'établissements scolaires**. Les sénateurs, accompagnés par les services du rectorat et de la collectivité, ont pu notamment visiter les **chantiers de trois établissements**, école, collège et lycée. Ils ont pu avoir un aperçu de l'avancée de la reconstruction de ces établissements tout à fait prioritaires. Un point a été fait sur les conditions d'accueil des élèves depuis Irma. Les sénateurs ont été particulièrement attentifs aux projets menés pour rétablir au plus vite des équipements de qualité sur l'ensemble du territoire et aux évolutions apportées aux bâtiments lors de la reconstruction et au rôle de certains ayant vocation également à être des abris sûrs en cas d'aléa.



Visite du chantier d'une école avec les services de l'éducation du rectorat et de la collectivité

La seconde partie de la matinée a porté sur le logement lors d'une réunion avec les bailleurs sociaux. Les représentants présents ont pu faire état de l'avancée de la reconstruction de leurs parcs de **logements**. Ils ont pu présenter les difficultés rencontrées dans la gestion post-catastrophe, surtout dans les premières semaines. Ils ont également développé les **actions d'accompagnement social des locataires** et le relogement des personnes sinistrées. Les bailleurs ont enfin mis en avant les mesures prises pour améliorer la préparation face aux risques avec, par exemple, la désignation de référents dans les résidences. Les **pistes d'évolution des parcs de logements**, notamment architecturales, ont également été soulignées.

À l'issue d'un déjeuner de travail à l'invitation du président de la collectivité, les sénateurs ont pu échanger avec le président accompagné de différents responsables de la collectivité. Le président, les vice-présidents ainsi que les responsables administratifs de la collectivité ont fait un point sur les différents éléments qu'ils ont la charge de piloter ou d'accompagner. Ils ont notamment fait état des difficultés importantes auxquelles la collectivité faisait face en matière d'**ingénierie** et souligné l'appui apporté par l'**Agence française de développement**. Ils ont en outre présenté les grands projets en cours ou passés, notamment les procédures d'urbanisme visant à faciliter la reconstruction, notamment les « **déclarations préalables Irma** » (DPI) ou la question du traitement des déchets. Ils ont également mis en avant les évolutions dans la préparation face aux crises en termes de moyens de vigilance, de solidarité et de sécurité civile. Au cœur de la réflexion sur la résilience du territoire, la question de la mise à jour du **plan de prévention des risques naturels**. Les responsables de la collectivité ont enfin présenté plusieurs demandes adressées à l'État concernant les règles applicables à Saint-Martin.



Réunion avec Daniel Gibbs, président de la collectivité de Saint-Martin

Une nouvelle séquence de terrain dans le quartier de **Sandy Ground** a ensuite permis de constater les travaux menés dans cette zone de l'île, notamment sur de grands hôtels présents en bordure d'eau.



Visite à Sandy Ground

La dernière partie de l'après-midi a été consacrée aux **infrastructures de réseaux** avec une réunion autour des dirigeants du **port** et de l'**aéroport** de Saint-Martin ainsi que les opérateurs d'électricité et télécoms mais aussi d'eau et de gestion des **déchets**. Les difficultés dans la conduite et la coordination des travaux ont été soulignées. Les différents intervenants ont pu présenter leurs projets en matière de résilience de leurs infrastructures. Celle-ci passe notamment par l'**enfouissement de certains réseaux** ou par la reconfiguration, l'agrandissement ou la sécurisation des installations.

La journée s'est terminée par **un point presse** des sénateurs.

Vendredi 26 avril – Saint-Barthélemy

Les sénateurs se sont ensuite rendus à **Saint-Barthélemy** où ils ont été accueillis par le président de la collectivité.

La première séquence de travail a été consacrée au **redémarrage économique** de l'île, autour de la chambre économique multiprofessionnelle (CEM) et d'acteurs de la vie économique locale ainsi que des assureurs et professionnels du BTP. Ceux-ci ont pu revenir sur leur expérience d'Irma et sur les mois qui ont suivi le passage du cyclone. Les différents intervenants ont évoqué les **aides**, notamment de l'État, apportées au secteur économique. Concernant la reconstruction, les difficultés liées à la **main d'œuvre** disponible et à son hébergement ont été soulignées, comme la hausse des **prix des matériaux**. Les **assureurs** présents ont pu faire état de l'avancée du traitement des dossiers sur l'île et des montants importants des sinistres déclarés ; le cas particulier des bateaux a été souligné.



À Saint-Barthélemy avec Bruno Magras, président de la collectivité

Une deuxième réunion a ensuite permis de réunir différents responsables de la collectivité et professionnels autour des questions d'**urbanisme** et d'**architecture**. Ceux-ci ont souligné les travaux menés pour mieux évaluer la structure des bâtiments et évaluer la résistance du bâti selon les zones. Ils ont mis en avant la nécessité de conserver des données sur le passage du cyclone et de **cartographie** les dommages pour garder la mémoire de l'événement pour mieux adapter à l'avenir les constructions. L'évolution de certaines pratiques architecturales et leurs conséquences en matière de résistance ont été évoquées. Les intervenants ont mis en avant les nouvelles **préconisations retenues dans les permis de construire** concernant le risque cyclonique. Enfin, les responsables ont pu présenter les dispositifs de gestion des autorisations ou permis durant la phase de reconstruction, mais ont aussi insisté sur la vigilance et les exigences retenues en la matière. L'évolution de l'aménagement de l'île ainsi que la question du **code de l'urbanisme** ont enfin été soulevées.

Un déjeuner de travail a permis, en présence du vice-président en charge du tourisme et de différents acteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration, de faire un point sur le redémarrage de ce secteur pivot de l'économie de l'île.

L'après-midi a été consacrée à des **visites de terrain** sur sites. Les sénateurs ont ainsi pu visiter le **centre de propreté** de Saint-Barthélemy et faire un point avec les responsables sur la préparation et l'organisation de la gestion des déchets en cas de cyclone. L'ensemble de la chaîne, de la mise en alerte jusqu'au **traitement et à l'élimination des déchets**, a pu ainsi être présentée. Les sénateurs se sont ensuite rendus sur le **port** de Saint-Barthélemy. Ils ont pu échanger avec le directeur du port sur la gestion de la reconstruction et les **importants flux de marchandises** et matériaux nécessaires à celle-ci qui transitent par le port de l'île.

La journée s'est terminée par un dîner de travail à l'invitation du président de la collectivité.



Visite du centre de propreté

Samedi 27 avril - Saint-Barthélemy

Les sénateurs ont pu visiter la **station d'épuration** de Gustavia et faire un point sur l'évolution du système d'assainissement de l'île afin de le rendre plus résistant en cas de catastrophe majeure.

La suite de la matinée a été consacrée à la présentation sur le terrain du projet de **reconstruction de maisons mené par les associations** et la Croix-Rouge. Ce projet permet de reloger des personnes qui vivaient dans de petites maisons traditionnelles de l'île qui n'étaient pas assurées et ont été dévastées par le cyclone.

Un déjeuner de travail avec la vice-présidente de la collectivité en charge de l'environnement ainsi qu'un responsable des services techniques de la collectivité a permis d'évoquer les **projets de la collectivité en matière de résilience** et d'adaptation et d'aménagement sur le long terme face aux risques naturels.



Échanges avec Micheline Jacques, vice-présidente de la collectivité, et Pascal Peuchot

Les sénateurs ont également pu se rendre dans trois hôtels et restaurants. Ils ont pu échanger avec les responsables sur l'avancée des travaux dans les **différents établissements** ainsi que sur le redémarrage de leur activité. La question de la modernisation des installations pour **améliorer leur résistance face aux aléas** ainsi que celle de l'évolution des tarifs des assurances ont été évoquées. Certains intervenants ont également présenté la transformation de leurs établissements engagée à la suite d'Irma : plutôt qu'une reconstruction à l'identique, il a parfois été décidé de revoir la configuration et la structure des équipements existants.



Visite du chantier de l'Eden Rock

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DES RAPPORTEURS

Gouvernement

Ministère de la transition écologique et solidaire

Ministère de l'économie et des finances

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Ministère des outre-mer

Services déconcentrés de l'État

Préfecture de la Guadeloupe

Préfecture de la Guyane

Préfecture de La Réunion

Préfecture de la Martinique

Préfecture de Mayotte

Préfecture déléguée de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Administration supérieure des Îles Wallis et Futuna

Collectivités d'outre-mer

Gouvernement de la Polynésie française

Collectivité de Saint-Barthélemy

Collectivité de Saint-Martin

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Assemblée de la province Nord, Nouvelle-Calédonie

CONTRIBUTIONS REÇUES

Opérateurs de réseaux

EDF

Orange

Véolia

LIEN VERS LES COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Les comptes rendus des auditions menées dans le cadre de ce volet sont disponibles dans le second tome du présent rapport et en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-122-2-notice.html>