

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
• Mercredi 14 novembre 2018 – Visioconférence avec M. Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe et délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin	5
• Mercredi 14 février 2019 – Caisse centrale de réassurance (CCR)	17
• Jeudi 4 avril 2019 – Étude de l’expérience des populations	31
• Jeudi 4 avril 2019 – Croix-Rouge française	45
• Jeudi 11 avril 2019 – Direction générale des outre-mer (DGOM)	57
• Jeudi 11 avril 2019 – Suivi sanitaire des populations (ARS-CHUM)	71
• Mercredi 15 mai 2019 – Table ronde sur la problématique assurantielle	81
• Jeudi 16 mai 2019 – Enjeux d’aménagement du territoire (Cerema)	97
• Jeudi 16 mai 2019 – Problématique d’urbanisme et de construction (DHUP-CSTB)	105
• Jeudi 23 mai 2019 – Connaissance des risques (BRGM)	117
• Mardi 28 mai 2019 – Direction générale de la prévention des risques (DGPR)	139
• Mercredi 29 mai 2019 – Direction générale du Trésor (DGT)	151
• Mercredi 19 juin 2019 – Gouvernement et assemblée de la Polynésie française	167
• Mardi 25 juin 2019 – Résilience : l’exemple du projet RESCCUE	183
• Mardi 2 juillet 2019 – Audition de M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer	203
• Jeudi 4 juillet 2019 – Table ronde sur les sargasses	237
• Jeudi 26 septembre 2019 – Agence française de développement (AFD)	257

Mercredi 14 novembre 2018

Visioconférence avec M. Philippe Gustin, préfet de la région 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 Saint-Martin

M. Michel Magras, président. – Après l'adoption au mois de juillet dernier d'un premier rapport d'information sur la situation de nos outre-mer face aux risques naturels majeurs, qui était centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation de la crise, mais aussi de l'alerte et de la gestion de l'urgence lors de la survenance d'une catastrophe, nous reprenons aujourd'hui nos travaux pour enchaîner sur un second volet qui est, lui, consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Je rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude et que nous avons désigné comme binôme de rapporteurs, sur le second volet, Messieurs Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rabin, sénateur du Pas-de-Calais.

Un peu plus d'un an après la dévastation des Îles du Nord de la Guadeloupe par l'ouragan Irma, nous sommes réunis aujourd'hui, pour ouvrir notre nouveau cycle de travail, en visioconférence avec le préfet Philippe Gustin qui cumule les responsabilités de délégué interministériel à la reconstruction de ces territoires et de préfet de la Guadeloupe depuis le mois de mai.

Monsieur le préfet, je vous remercie de vous prêter à cet échange pour nous permettre de faire un point de la situation et, plus généralement, de tirer les enseignements de cet épisode dramatique qui pourraient permettre d'étayer la résilience d'autres territoires exposés... et nous savons que les outre-mer sont tous exposés de façon majorée du fait du cumul des risques qui les caractérise.

Je vous laisse le soin de dresser un état des lieux humain, matériel et financier, avec un rappel des dégâts occasionnés et de la situation où nous sommes parvenus actuellement. Le déplacement du Président de la République fin septembre a été l'occasion de pointer des dysfonctionnements et nous souhaiterions connaître les suites mises en œuvre. Je vous propose de nous livrer une présentation liminaire axée sur les aspects qui, selon vous, méritent d'être particulièrement soulignés, puis nous procéderons à un échange sur la base de questions qui aborderont les différents thèmes figurant dans la trame qui vous a été adressée par notre secrétariat.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Alors que nous ouvrons aujourd’hui le second volet de cette étude consacrée aux risques naturels majeurs dans les territoires ultramarins, je salue une nouvelle fois le travail réalisé par les deux rapporteurs du premier volet consacré à la prévention et à la gestion de l’urgence, Mathieu Darnaud et Victoire Jasmin. Je ne doute pas que la nouvelle équipe, constituée de Abdallah Hassani et Jean-François Rabin, saura également produire un travail de qualité sur les aspects de reconstruction, d’assurance et de résilience des territoires face aux risques naturels.

J’ai eu l’occasion la semaine dernière de remettre officiellement au président de la collectivité de Saint-Martin, Daniel Gibbes, le rapport adopté en juillet dont je suis très fier.

Je rappelle une nouvelle fois que le choix de la délégation de ne pas nous orienter vers une commission d’enquête mais bien vers un rapport d’information nous a permis de traiter ce lourd sujet de manière apaisée, et pour autant sans concession.

M. Philippe Gustin, préfet de la région Guadeloupe, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. – Le comité et la délégation interministérielle pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont été décidés le 12 septembre 2017 lors du déplacement du Président de la République à la suite de l’ouragan Irma. J’ai moi-même été nommé en conseil des ministres, le 14 septembre, délégué interministériel. Je me permets d’insister sur la réactivité exceptionnelle dont nous avons pu faire preuve : en une semaine, la structure a pu être montée et une équipe constituée avec six personnes à Paris et une personne présente en permanence dans les Îles du Nord. On a pu très vite être opérationnels.

Pourquoi cette délégation ? La mission définie par le décret n° 2017-1335 est celle de faire l’interface avec la situation au niveau local, et cela surtout au début de la gestion de crise, avec les 22 ministres et secrétaires d’État concernés. Nous servons en quelque sorte de courroie de transmission entre les acteurs locaux et les ministères, et ce sur les sujets très divers et un large périmètre : aspects financiers, droit du travail, assurances.

Notre première mission a été celle de la rédaction d’un rapport remis en octobre 2017 au Président de la République et au Premier ministre. Celui-ci dresse un état des lieux sans langue de bois de la situation. Comme j’ai pu déjà le dire, Irma a été un révélateur de dysfonctionnements antérieurs, notamment à Saint-Martin, et cela est valable pour l’État comme pour la collectivité. Nous avons formulé 20 recommandations dans ce rapport dont 19 ont été retenues dans le protocole en deux parties signé par le Premier ministre et le président de la collectivité de Saint-Martin les 6 et 21 novembre 2017. Un comité de pilotage et de suivi se réunit chaque mois pour examiner les avancées point par point.

La seconde tâche qui est la nôtre est celle d'animer des comités interministériels à la reconstruction. Six se sont tenus depuis septembre 2017, le dernier ayant eu lieu avant la visite récente du Président de la République. À cinq reprises, la présidence a été assurée par le Premier ministre en personne et je tiens à souligner la présence assidue des ministres et secrétaires d'État eux-mêmes, une quinzaine étant présents lors du dernier comité. Le Premier ministre a souhaité le 6 novembre que des visites ministérielles se déroulent de manière régulière sur le territoire, ce qui a été le cas en 2017 et 2018.

La troisième fonction que nous assumions était celle de l'évaluation et de l'estimation des dégâts. Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont fait de premières estimations suivies de celle de l'Inspection générale de l'administration. Les dégâts sont estimés à 1,8 milliard d'euros de biens assurés, ce chiffre étant affiné avec la Fédération française des assurances et par des *reportings* hebdomadaires. Concernant ce chiffre, il faut avoir à l'esprit qu'à Saint-Martin seuls 40 % des biens sont assurés. Les deux-tiers des dégâts concernent Saint-Martin, le tiers restant Saint-Barthélemy.

J'en viens maintenant aux modalités et aux outils d'action qui sont ceux de la délégation. Des dispositifs financiers non négligeables ont tout d'abord été mobilisés. Le coût de la gestion de la crise s'est élevé à 130 millions d'euros, couvrant les sommes engagées pour les 3 000 fonctionnaires déployés au plus fort de la crise (militaires, personnels de la sécurité civile, pompiers) sur place, pour les missions de secours mais aussi pour assurer la distribution de nourriture et de boisson.

Ont également été mis en place des dispositifs dérogatoires d'aide. Aux collectivités, tout d'abord, Saint-Martin s'étant retrouvée sans recettes de fonctionnement à la suite de l'ouragan. Une dotation de 12,2 millions d'euros a été versée pour 2017 ; 50 millions d'euros étaient prévus pour 2018. Cette dotation exceptionnelle de fonctionnement a vocation à s'éteindre au fil du temps et des points réguliers sont faits sur la trésorerie de Saint-Martin. Aujourd'hui, 25 millions d'euros ont été versés car la situation financière de la collectivité de Saint-Martin n'est pas si dégradée que nous pouvions le redouter. Un travail d'administrateur des finances publiques est également mené pour que le fonctionnement de la collectivité revienne à la normale. Je signale à ce titre que le chômage a baissé de 6,4 % à Saint-Martin en un an, le secteur économique étant porté par le secteur du BTP ; une tension est relevée dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie. Le départ de 8 000 personnes sur les deux îles a participé à la baisse du chômage. La trésorerie de la collectivité est ainsi mieux orientée que prévue.

À Saint-Barthélemy, l'aide se matérialise par un non-appel de 2,9 millions d'euros au titre de 2017, reconduit en 2018.

M. Michel Magras, président. – Je m’interroge sur le versement 2019 au titre de 2018.

M. Philippe Gustin. – Nous avons eu dès le mois de septembre la volonté de relancer l’économie, et cela en privilégiant l’économie réelle plutôt que l’assistanat. Une aide exceptionnelle au redémarrage d’entreprises a été mise en place à hauteur de 1 000, 5 000 et 10 000 euros ; 600 entreprises ont bénéficié de ce dispositif. Cela a représenté une somme de 2,7 millions d’euros dès septembre-octobre 2017.

D’autres dispositifs dérogatoires existent en outre dans le domaine du droit du travail. Tant à Saint-Martin qu’à Saint-Barthélemy, nous avons assoupli le recours au chômage partiel, possible jusqu’à 1 600 heures au lieu de 1 000 heures par année pleine, pour un coût estimé entre 46 et 75 millions d’euros. Cela a permis de maintenir la relation contractuelle entre les entreprises et les salariés. Nous faisons face à un réel souci de compétence : 8 000 personnes sont parties. Nous avons besoin de retenir ce capital humain. Ce dispositif a concerné 7 000 entreprises, ce qui est important. Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale a été mis en place un moratoire sur les charges patronales, sociales et fiscales. 40 millions d’euros sont prévus qui concerneront sans doute moins d’entreprises, le dispositif étant peut-être lourd. On aura le chiffre exact pour la fin de l’année. Le Président de la République a annoncé la prorogation de ce moratoire pour l’année 2019.

J’en viens désormais à la troisième catégorie que sont les particuliers. L’État a fait le choix de les aider alors que cela relève de la compétence de la collectivité. Nous avons mis en place un dispositif innovant avec la carte de crédit Cohésia, créée le 21 novembre 2018 et utilisable uniquement sur la partie française de l’île. 4 200 foyers ont été concernés à Saint-Martin pour un montant de 2 millions d’euros réinjectés dans l’économie locale. Une dotation du fonds de solidarité outre-mer est également venue en soutien aux particuliers. 1,7 million d’euros ont ainsi bénéficié à 1 200 foyers en juillet 2018.

Ces dispositifs dérogatoires, tant pour la collectivité, les entreprises que pour les particuliers, représentent un montant non négligeable.

Nous avons établi avec la collectivité des plans annuels d’investissement. La collectivité de Saint-Martin considère que les coûts sur ses équipements (notamment les écoles et les équipements sportifs) s’élèvent à 200 millions d’euros. Le comité ministériel du 12 mars 2018 a décidé une contribution de 15 millions d’euros sur les bâtiments scolaires, soit la moitié de l’estimation, en particulier ciblée sur un nouveau collège de 900 places pour remplacer le collège Soualiga qui a été complètement détruit. 500 000 euros sont prévus en 2018 et 400 000 euros en 2019 pour les équipements sportifs.

Concernant la protection des personnes contre les risques naturels, nous avons plusieurs projets d'investissement à hauteur de 19 millions d'euros pour la construction d'abris et l'achat d'équipements d'alerte. La collectivité estime ses besoins à 29 millions d'euros. Sur ces 29 millions, 10 millions sont fléchés et seraient perçus au titre du fonds Barnier pour indemniser les propriétaires quand 7,8 millions d'euros seraient attribués par la collectivité au titre du fonds exceptionnel d'investissement pour des abris anticycloniques en 2019, ainsi que pour les études relatives à l'élaboration du plan de prévention des risques naturels remis à la collectivité en novembre 2017.

L'État accompagnera également la collectivité sur la résilience des réseaux comme je l'avais écrit dans mon premier rapport. Il ne faut pas ajouter de la crise à la crise comme cela a été le cas en matière d'eau, de télécommunications et d'électricité. En matière d'électricité, 15 millions d'euros sont consacrés à l'enfouissement des lignes financé par l'opérateur historique EDF. À la fin 2018, 25 % des 70 kilomètres à enfouir étaient réalisés, le reste devant être fait dans les 18 mois. J'insiste sur le caractère exceptionnel de ce chantier au regard de ce qui avait été mis en œuvre lors de la grande tempête de 2000 en France métropolitaine. Concernant les télécoms, le même travail doit être mené. Il est cependant plus difficile, les opérateurs étant en guerre sur le territoire. Beaucoup d'énergie a été déployée pour mutualiser les travaux entre opérateurs et, si la collectivité était censée piloter la coordination, cela a été un échec et la multiplication des chantiers a conduit à une situation paralysante pour la circulation. Pour l'eau enfin, 33,5 millions d'euros sont dédiés à l'eau et à l'assainissement à Saint-Martin. L'État a déjà financé plus de 3 millions d'euros jusqu'en janvier 2018. 6 millions d'euros en tout sont attendus de la part de l'État, le reste provenant du fonds européen de développement régional (FEDER).

Au titre du fonds d'urgence logement, 6 millions d'euros seront consacrés à Saint-Martin pour accompagner les trois opérateurs : la SEMSAMAR, la SIM et la SICOA. Sur un besoin identifié de 12,8 millions d'euros, l'État en apporte 6. Une convention est prête mais n'a pas encore été signée par le président de la collectivité.

La France a défendu auprès de la Commission européenne la possibilité d'obtenir des fonds de solidarité à hauteur de 49 millions d'euros pour Irma et Maria, dont 46 spécifiquement pour Irma. L'État a décidé de laisser un droit de tirage exclusif à la collectivité de Saint-Martin, mais ce dans un temps limité : la collectivité a jusqu'en janvier 2020 pour présenter ses factures acquittées pour se faire rembourser. Le droit de tirage devait normalement courir jusqu'en décembre 2018, il a été repoussé jusqu'en mars 2019. 12 millions d'euros ont été déclarés à ce jour. Nous espérons que le montant atteindra 25, voire 28 millions d'euros avant mars mais il semble que la collectivité n'arrivera pas à présenter suffisamment de factures.

Du côté de l'État, 163 millions d'euros de factures sont prêts à être envoyés à la Commission européenne si la collectivité ne consomme pas la totalité des sommes auxquelles elle peut prétendre. Je souligne qu'il faut ensuite justifier de chaque centime dépensé auprès de la Commission européenne, l'État membre en étant comptable sous peine de devoir rembourser.

M. Michel Magras, président. – Je remercie Monsieur le préfet pour ce propos dense et utile à nos travaux. Je souligne la différence d'approche entre les deux collectivités. Ce n'est cependant pas le sujet, l'important étant l'efficacité de l'action.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je vous remercie à mon tour pour ces éléments qui complètent ceux que vous avez pu livrer dans différentes interviews récemment.

Je constate que l'effort financier du Gouvernement n'a pas toujours été traduit par l'exécutif local en information à la population. Chaque action a un coût. La question est celle de l'utilisation de ces enveloppes. Nous ne sommes pas habitués à gérer de telles sommes et l'ingénierie manque, ce qui complique leur utilisation. Je souligne les difficultés qu'il y a à travailler avec l'exécutif actuel.

Concernant l'échec évoqué de mutualisation des travaux d'enfouissement des réseaux, la multiplication des tranchées qui entrave la circulation est une réalité, faute de coordination des acteurs. C'est une catastrophe et il y va de la responsabilité de la collectivité. La saison touristique s'annonce sous de bons augures mais risque d'être hypothéquée pour cette raison.

Si une collectivité est souveraine sur son territoire, il est nécessaire de sécuriser le budget dédié à la reconstruction des établissements scolaires, en particulier les écoles primaires. Cette difficulté a été évoquée par le Président de la République lors de son passage.

M. Philippe Gustin. – La commande faite par le Président de la République est celle-ci : faire vite, faire bien et surtout faire mieux. Rien ne serait pire que de ne pas tirer des leçons de cette crise : encore une fois, Irma n'a été que le révélateur de dysfonctionnements existants.

Deux collectivités qui étaient de petites communes de Guadeloupe, puis une sous-préfecture, sont devenues des collectivités de l'article 74 assumant les compétences des communes, des départements, des régions et parfois de l'État. On a laissé faire et l'État s'est désengagé sans mettre en place les contrôles suffisants. Nous sommes passés d'une à huit personnes aujourd'hui à la préfecture de Saint-Martin sur les questions d'urbanisme, pour une collectivité de 40 000 habitants avec un *back-office* en Guadeloupe.

M. Michel Magras, président. – Saint-Barthélemy ne s'en est pas trop mal sortie dans sa relation avec l'État...

M. Philippe Gustin. – 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 ! Nous faisons face à une problématique importante d'ingénierie. L'État en a tiré les conséquences dans le respect des compétences des collectivités. Trois experts de l'AFD sont ainsi missionnés dans les services de la collectivité, notamment sur la question de l'eau, et un montant de 1,8 million d'euros par an est engagé par le ministère des outre-mer. Nous allons très loin dans l'accompagnement mais on ne peut pas faire à la place de la collectivité.

Je prends l'exemple de l'eau : l'État accompagne la collectivité et l'établissement public de l'eau pour négocier la sortie du fermier actuel et la nouvelle délégation de service public qui doit prendre la suite. Nous avons littéralement tenu le stylo. Mais à l'ouverture des plis, fin août, il n'y avait personne de la collectivité. C'est l'exemple le plus caricatural.

En quatorze mois, j'ai effectué 20 allers-retours à Saint-Martin et davantage encore depuis la Guadeloupe. J'ai souvent entendu que l'État devait reprendre les clés. Ce n'est pas possible, il y a eu un choix démocratique clair. Si on calcule, on dépense aujourd'hui plus de 10 000 euros par citoyen saint-martinois et j'entends en métropole que cela fait *« beaucoup pour un territoire dont on ne perçoit rien en termes d'impôt »*. On ne peut pas se substituer : nous aurions pu le faire par la loi organique mais ce n'est pas le choix qui a été fait. Cela aurait été difficile politiquement et il ne faut pas le regretter.

M. Michel Magras, président. – Sur la contribution à l'impôt que vous évoquez, à Saint-Barthélemy, le taux de chômage s'élève à 3 % et un excédent de 22 millions d'euros est reversé au régime général de sécurité sociale.

M. Philippe Gustin. – Il y a sur ce sujet la nécessité de faire en permanence la vérité sur les prix.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je vous remercie pour la clarté de cet exposé. Quelles différences identifiez-vous entre Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur la reconstruction ? Notamment, pourquoi les rythmes ne sont-ils pas les mêmes ?

Concernant le scolaire, les élèves ont-ils tous, pour le primaire et le secondaire, pu retourner à l'école ?

M. Philippe Gustin. – Sur la différence de rythmes, là encore, la situation est un révélateur des dysfonctionnements de l'organisation des collectivités. On aurait pu éviter énormément de choses à Saint-Martin s'il n'y avait pas eu une urbanisation débridée avec des constructions ne répondant pas aux normes et une modification de la destination des terrains et des possibilités de construction.

Les choix politiques ont également été différents entre les deux îles : Saint-Martin a fait le choix de la défiscalisation qui crée un continuum vicieux. Entre 1980 et 2018, la population a quadruplé sur le territoire, passant de 8 000 à 32 000 habitants. La défiscalisation incite à construire vite pour avoir une rentabilité exceptionnelle et on a ainsi fait venir des populations des îles environnantes qui se sont installées là où les Saint-Martinois ne voulaient pas, notamment des terrains à risque comme à Sandy Ground.

Au contraire, Saint-Barthélemy fait montre d'une très bonne organisation. Je vais prendre un exemple : en septembre 2017, quand j'étais à Saint-Barthélemy, nous avons vu de la fumée et avons pensé à un incendie. Non, il s'agissait des déchets verts qui étaient en train d'être brûlés à J+7. À Saint-Martin, cela n'a pas été fait avant octobre. Nous avons envoyé 30 personnes à Saint-Barthélemy et 3 000 à Saint-Martin car il y a eu un mouvement de déresponsabilisation d'une population anéantie.

Concernant le montant des assurances que je vous indiquais avec 34 % des 1,8 milliard d'euros pour Saint-Barthélemy, le ratio d'assurance est également différent. Pour Saint-Barthélemy, cela ne correspond pas au ratio de la population. À Saint-Barthélemy, les gens sont assurés et ils disposaient d'argent disponible pour commencer tout de suite les travaux. Ce système a permis des avances sur les indemnisations et un engagement plus rapide des travaux. Cependant, la même problématique de disponibilité des entreprises se pose dans les deux îles car 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. En revanche, Saint-Barthélemy s'assure que les travailleurs repartent bien. À cela s'ajoute un problème d'acheminement du matériel, rendu difficile par l'ensablement du port. Il est indéniable que la collectivité de Saint-Barthélemy disposait de plus de moyens financiers pour organiser cette reconstruction.

Concernant les écoles, je confirme que tous les élèves ont pu reprendre la classe. Cela a été ma priorité dès le mois de septembre 2017 et une réalité à Quartier d'Orléans où deux écoles primaires et le collège ont rouvert dès le 26 septembre. Le 4 novembre 2017, le Premier ministre a pu faire la rentrée scolaire et le lycée professionnel a ouvert. Nous avons aujourd'hui des difficultés : je rappelle que quatre sur vingt-et-un établissements scolaires ont été complètement détruits par Irma, notamment le collège Soualiga qui est un collège de 900 places qu'il a fallu replacer ailleurs ; le départ de 8 000 habitants a induit une baisse de 20 % d'élèves. L'année 2017-2018 s'est déroulée en « mode dégradé ». Nous n'étions pas dans de bonnes conditions ; la collectivité n'a pas assez bien géré la situation alors même que l'argent du fonds de solidarité de l'Union européenne était disponible. La situation est aujourd'hui encore très dégradée sur le collège du Mont des Accords et le lycée professionnel, tous deux très atteints et qui, de surcroît, ne sont pas aux normes sismiques.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Nous parlons de résilience. Je voudrais évoquer la question de la résilience assurantielle. Comment demain les assureurs vont-ils s'organiser pour réassurer ce qui est en train d'être reconstruit ? Seront-ils en mesure de le faire ? Comment envisagez-vous une reconstruction qui soit durable ? Y a-t-il une vision de long terme planifiée et partagée avec la collectivité sur les PPRN qui sont au cœur de la résilience ?

M. Philippe Gustin. – Les assurances ont joué le jeu. Je rappelle le contexte de double insularité. Les assureurs ont eu du mal à accéder aux territoires très impactés dans lesquels ils ne pouvaient 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 importante catastrophe naturelle pour le monde de l'assurance 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, mais 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.

Après l'ouragan Luis, certains assureurs étaient partis ; ce fut le cas de Groupama. Aujourd'hui, les assureurs prétendent qu'ils vont rester. Seul Océanis a annoncé son départ. Les plus grands assureurs disent vouloir rester mais, cependant, pas à n'importe quel prix. Il est difficile d'envisager d'assurer des biens qui se retrouvent aujourd'hui à des endroits où ils n'auraient pas dû être construits. 10 à 15 % des contrats ne devraient pas être reconduits. Il y a également un effet prix, c'est un sujet que nous traitons en ce moment avec la caisse centrale de réassurance (CCR) ; les assurés présents sont davantage mis à contribution. Il s'agit également d'envisager des contreparties : des renouvellements de contrats peuvent être envisagés à condition d'améliorer le bâti. Je rappelle qu'il est estimé qu'1 euro investi pour renforcer la résilience permet d'économiser 7 euros une fois les dégâts passés. Du côté des assurés, c'est plus délicat. Si ceux-ci sont d'accord pour s'engager sur la voie de la résilience, le coût de celle-ci ne doit pas être supérieur aux indemnités versées par les assureurs. Nous avons notamment un problème dans les cas de copropriétés réalisées avec la défiscalisation : 10 % des propriétaires ne se sont toujours pas manifestés car certains ignorent même qu'ils détiennent un bien à travers une société civile immobilière (SCI).

Aujourd'hui, 40 % de la population est assurée. Nous devons améliorer l'assurabilité de ces territoires, cela est aussi culturel. Il y a une prise de conscience des assurés de la nécessité d'améliorer la résilience de leur bâti. Concernant les copropriétés, nous allons être confrontés à un problème de « dents creuses ». La rénovation des parties communes se fait mais demeurent des appartements vides, ouverts aux quatre vents avec un

impact sur l'ensemble des immeubles. Il y a un vide juridique sur cette question. Dans le cas d'un immeuble menaçant ruine, nous avons des outils mais il n'existe pas d'arrêté contraignant à intervenir sur les appartements. Cela relève du champ législatif et réglementaire, le ministère de la Transition écologique et solidaire et le ministère de l'Intérieur y travaillent.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Il faut inciter les voisins à faire des recours.

M. Philippe Gustin. – Ces procédures sont cependant très longues. Sur le long terme, nous sommes confrontés à différents problèmes :

- on voit encore aujourd'hui de telles « dents creuses » datant de l'ouragan Luis : des appartements n'ont pas été rénovés, un ancien hôtel est à l'abandon depuis 1995 ;

- il y a un risque pour les assureurs : la facture d'Irma est lourde, également en termes d'image ;

- une part non négligeable du montant de 1,88 milliard d'euros n'est pas utilisée comme il se doit : certains assurés prennent des acomptes (les 70 %) sans réaliser les travaux ensuite, ce que nous avons du mal à contrôler ;

- il y a également un risque de voir s'installer des assureurs peu scrupuleux en bout de chaîne. La collectivité de Saint-Martin avait par exemple quitté son assureur métropolitain en 2010 pour un assureur local moins scrupuleux dont le plafond d'indemnisation s'élevait à hauteur de 15 millions d'euros seulement.

Je rappelle le partage des compétences qui est fait à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy en matière d'urbanisme et d'environnement. À Saint-Martin, l'État est compétent sur l'environnement et la collectivité sur l'urbanisme quand ces deux domaines relèvent de la collectivité à Saint-Barthélemy. À Saint-Martin, la préfecture produit le PPRN mais la collectivité est en charge du plan local d'urbanisme (PLU). Est aujourd'hui en vigueur un plan d'occupation des sols élaboré en 1993 et modifié en 2003 et 2017. Une tentative d'élaboration d'un PLU n'a pas abouti en raison de contestations de la population en 2014. Le PPRN de 2011 et la carte de submersion marine actualisés après Irma ont peu changé. Concrètement, nous avons obtenu de la collectivité qu'elle définisse des règles d'urbanisme provisoires pour deux ans dans l'attente d'un règlement d'urbanisme ou document analogue sous une autre dénomination, ainsi qu'un gel des constructions *ex nihilo* et de la reconstruction des bâtiments détruits à plus de 60 % sur les zones à aléas forts. La reconstruction à l'identique est aussi permise, si possible en améliorant la résilience, comme c'est le cas en métropole. Saint-Barthélemy, qui n'avait pas de PPRN, s'est engagée à en produire un ; la problématique est cependant moins compliquée.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Qu’a-t-on fait des personnes en habitat précaire ?

M. Philippe Gustin. – Ils sont là où ils sont ! La solidarité nationale a des limites. Nous n’allons pas indemniser les personnes sans assurance, sans droit ni titre et sur des zones à risques. Il faudra déplacer une population de 3 à 5 000 personnes, ce qui nécessitera un règlement social et suppose des logements disponibles. Attention, je parle ici de personnes solvables, pas de celles qui vivent dans la précarité et des minima sociaux. Je pense aux personnes qui habitent dans le quartier d’Orléans à Sandy Ground, qui paient des loyers. Celles-ci ne veulent pas partir et estiment être chez elles même si elles n’ont ni droit, ni titre et sont conscientes des risques. Il faudra du courage politique de la part de la personne qui gèrera la collectivité.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie, monsieur le préfet. Je m’interroge sur ce que nous ferions si nous étions à nouveau confrontés à une pareille catastrophe.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je suis assez mal à l’aise sur ce sujet. Pendant trois ans, j’ai eu en tant que vice-président de la collectivité la responsabilité de l’aménagement du territoire. À l’époque, j’avais demandé l’aide de l’État et la préfète Anne Laubiès me l’avait apportée. Il a fallu Irma pour montrer que la politique que nous menions était la bonne et que la prise en compte des risques, qui nous était reprochée, était justifiée.

M. Philippe Gustin. – il est difficile d’élaborer une doctrine à partir de ce qui s’est produit à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Cette situation était exceptionnelle, Irma ayant compris des vents de plus de 375 km/h alors que les normes sont conçues pour des vents de 250 km/h. Comment se prémunir de l’arrivée d’un cyclone identique à la vitesse d’un TGV ? Ne vouloir être exposé à aucun risque conduirait à déplacer l’intégralité de la population et vider l’île. Il faut que l’on puisse vivre avec le risque. Le rapport que vous avez publié en juillet encourageait à développer à juste titre la culture du risque. Cela est notamment vrai pour les métropolitains qui viennent s’installer dans les îles. Il faut leur expliquer que le paradis peut devenir un enfer !

Sur la question du bâti, il faut avoir en tête le rapport 1 euro investi, 7 euros économisés et des éléments déterminants comme la nécessité d’une pièce où se protéger. Il s’agit aussi de limiter les dégâts avec l’intelligence des anciens qui a été perdue du fait de l’évolution des modes de vie et de la croyance d’un risque zéro. La nature aura toujours raison.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie, monsieur le préfet, pour votre disponibilité et ces éléments très utiles pour engager ce second volet de notre étude.

Mercredi 14 février 2019

Audition de MM. Laurent Montador, directeur général adjoint,
Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics, et
Thierry Cohignac, directeur adjoint des réassurances et des fonds publics,
de la Caisse centrale de réassurance (CCR)

M. Michel Magras, président. – Bonjour à tous. Après l'adoption au mois de juillet dernier d'un premier rapport d'information sur la situation de nos outre-mer face aux risques naturels majeurs, centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques mais aussi de l'alerte et de la gestion de l'urgence lors de la survenance d'une catastrophe, nous avons repris nos travaux pour enchaîner sur un second volet consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme. Nous avons ainsi ouvert un nouveau cycle d'auditions le 14 novembre dernier en échangeant en visioconférence avec le préfet Philippe Gustin, qui cumule les responsabilités de délégué interministériel à la reconstruction des Îles du Nord et de préfet de la région Guadeloupe.

La question assurantielle est au cœur de l'après catastrophe naturelle, raison pour laquelle nous poursuivons aujourd'hui avec l'audition des représentants de la Caisse centrale de réassurance, que nous sommes heureux d'accueillir. La Caisse centrale de réassurance est en effet un acteur incontournable de la prise en charge financière des risques, et particulièrement des catastrophes naturelles. La séquence d'aujourd'hui nous permettra de commencer à aborder la question du coût des catastrophes naturelles en outre-mer. À ce titre, des exemples de différents aléas connus par nos territoires seront les bienvenus, comme des précisions sur les suites de l'ouragan Irma. Au-delà de la nécessaire estimation des dégâts causés, nous évoquerons aussi et surtout la problématique de l'indemnisation des dommages causés par les catastrophes naturelles dans nos territoires, pour les particuliers comme pour les entreprises ou les collectivités. Le processus d'indemnisation est une étape fondamentale pour mener à bien une reconstruction durable, et votre regard sur le paysage assurantiel de nos territoires et sa capacité à faire face aux risques nous éclairera. Enfin, si nos travaux ont vocation à nourrir les débats parlementaires en rendant compte des situations passées, ils ont aussi pour but de proposer des solutions aux problèmes identifiés ou anticipés.

Nous sommes ouverts à vos recommandations sur ce sujet que le changement climatique rendra malheureusement vraisemblablement plus fréquent encore demain.

Je vous rappelle que le sujet, dans sa globalité, est coordonné par Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin. Les deux rapporteurs sur ce second volet sont Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais, également président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL).

Je vous laisse la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation, avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues puissent vous interroger.

M. Laurent Montador, directeur général adjoint des réassurances et des fonds publics de la Caisse centrale de réassurance (CCR). – Merci de nous accueillir sur ce sujet de la couverture des catastrophes naturelles dans les territoires ultramarins, qui constitue un sujet de préoccupation pour la Caisse centrale de réassurance. Je vous propose de rappeler d'abord le rôle de la CCR et les principes de son intervention. La CCR est une entreprise de réassurance, société anonyme détenue à 100 % par l'État français ; elle remplit des missions d'intérêt général pour le compte de l'État. Notre cœur de métier consiste à proposer des couvertures de réassurance publique pour des risques exceptionnels quand un mécanisme de marché ne suffirait pas à couvrir de façon satisfaisante ces risques. En 2019, il s'agit essentiellement des risques de catastrophe naturelle, plus de 90 % de notre activité, et des risques de terrorisme. Par le passé, nous sommes intervenus sur d'autres types de risques, comme l'assurance-crédit ou l'assurance aviation. Nous avons également une mission de gestion de fonds publics, avec le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPANM, dit « fonds Barnier ») et le fonds des calamités agricoles (FNGRA) qui ne fonctionne pas outre-mer. Enfin, l'État nous a demandé de conduire des travaux sur la connaissance des risques et leur modélisation, afin d'en connaître la sinistralité passée mais aussi les impacts potentiels à climat actuel et en tenant compte du changement climatique.

Le régime des catastrophes naturelles, créé en 1982, avait vocation à pallier une carence de marché, pour couvrir les territoires métropolitains. Il a par la suite été étendu aux territoires d'outre-mer en 1990. Les dommages causés par les vents extrêmes y ont été intégrés en 2000.

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 (le taux de surprime), qui 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. 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. De plus, l'État apporte sa garantie au dispositif *via* la réassurance publique proposée par CCR.

Nous sommes habilités à réassurer le portefeuille contre les catastrophes naturelles des assureurs agréés exerçant en France, avec la garantie de l'État. Notre schéma de réassurance est standard et commun pour l'ensemble des assureurs. Il se décompose en deux volets : un volet quote-part, avec une réassurance proportionnelle - chaque assureur cédant 50 % de ses primes catastrophes naturelles, la CCR prenant en contrepartie en charge 50 % des sinistres -, et un mécanisme d'excédent de pertes annuelles permettant, au-delà d'un certain montant, de prendre en charge 100 % de la sinistralité. Dans le cadre des inondations survenues dans l'Aude, où le seuil de ce deuxième niveau d'intervention n'a pas été atteint, nous avons pris en charge 50 % du sinistre. En revanche, pour l'ouragan Irma, nous estimons aujourd'hui notre prise en charge à environ 85 %.

La réassurance de CCR n'est pas obligatoire, nous n'avons pas de monopole et sommes en concurrence avec les réassureurs privés. Nous sommes en revanche les seuls à bénéficier de la garantie de l'État et donc à pouvoir proposer une couverture illimitée de ces risques. Notre part de marché est aujourd'hui d'environ 90 %.

M. Thierry Cohignac, directeur adjoint des réassurances et des fonds publics de la Caisse centrale de réassurance (CCR) – Le fait que la CCR soit soumise à la concurrence du marché de la réassurance a un impact sur la façon dont nous abordons les risques : nous devons en effet tenir compte de contraintes de marché. Si nos conditions de réassurance sont inférieures à celle d'un réassureur privé, nous risquons de perdre des parts de marché voire de mettre en péril le régime des catastrophes naturelles.

M. Michel Magras, président. – Concernant les outre-mer, pouvez-vous préciser le champ géographique de votre compétence ainsi que les spécificités dans l'exercice des missions de la CCR dans ces territoires ?

M. Laurent Montador. – En ce qui concerne le champ géographique du régime, nous intervenons dans un cadre légal, notre mission est fixée par l'État. Le régime catastrophes naturelles couvrant initialement la seule métropole avant son extension aux outre-mer en 1990 puis aux effets du vent extrême en 2000. Nous couvrons les départements et régions d'outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, et les collectivités d'outre-mer que sont Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna. En revanche, nous ne couvrons ni la Polynésie française, ni la Nouvelle-Calédonie, ni les terres australes et antarctiques françaises, ni l'île Clipperton. Cette situation résulte du code des assurances ; notre activité est régie par l'article L.125-1, qui fait allusion à l'article L.100-1, qui définit la composition du territoire français.

En termes de spécificités, le schéma de réassurance que nous proposons est commun à l'ensemble des acteurs, il n'est pas différencié sur l'outre-mer. *Via* la réassurance proportionnelle, nous opérons une mutualisation large des risques. Des assureurs disposent en France de portefeuilles peu exposés et nous cèdent ainsi des résultats positifs quand d'autres acteurs disposent de portefeuilles très exposés. Globalement, le régime est équilibré en raison de la péréquation et de la mutualisation, et l'État n'a presque jamais eu à intervenir depuis la création du régime si ce n'est, de façon anecdotique, en 2000.

M. Thierry Cohignac. – Nous ne bénéficions pas d'un monopole mais, à l'inverse, nous réassurons tout assureur qui s'adresse à nous. Nous ne choisissons pas d'écarter un assureur extrêmement exposé, par exemple en outre-mer.

M. Laurent Montador. – Nous devons en outre agir en utilisant les usages et méthodes de la réassurance, et appréhendons chaque portefeuille et le risque sous-jacent. Pour la partie proportionnelle qui représente environ 90 % de nos primes, nous n'appliquons pas de levier tarifaire. Les assureurs de base peuvent éventuellement moduler la prime de base, mais cette possibilité reste limitée. En revanche, sur le second volet, nous tenons compte de l'historique de sinistres et de l'exposition des portefeuilles, en conservant une logique de large mutualisation. Nous n'avons à ce jour jamais rencontré de situation dans laquelle le montage proposé n'était pas supportable pour l'assureur.

M. Thierry Cohignac. – La métropole est principalement exposée aux inondations, à la sécheresse et de façon moindre aux tremblements de terre. Les territoires d'outre-mer font quant à eux face à un risque de tremblements de terre accrus, à un risque cyclonique - regroupant plusieurs périls : le vent, les inondations et les submersions marines - ou encore à un risque de tsunami - engendré principalement par un tremblement de terre sous-marin -. Les territoires ultramarins sont plus ou moins exposés à ces aléas ; La Réunion est par exemple peu exposée aux tremblements de terre.

Les assureurs cèdent aux réassureurs des risques volatiles. L'assurance automobile, par exemple, est peu volatile, avec des pertes relativement prédictibles d'une année sur l'autre. À l'inverse, la sinistralité catastrophique est très volatile, en métropole et a fortiori en outre-mer. En 2017, marquée par Irma et Maria, les chiffres ont dépassé 2 milliards d'euros en termes de coûts assurés. Il est cependant difficile d'estimer les pertes économiques dans ce type d'événements. L'année 2007 était également marquée par une forte sinistralité, avec le cyclone Dean et un tremblement de terre à la Martinique. Cette volatilité distingue l'outre-mer de la métropole, où nous connaissons de façon régulière des inondations. En 2016, la crue de la Seine a engendré des pertes d'un milliard d'euros.

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. Le taux de pénétration de l'assurance est plus faible en outre-mer, avec environ 50 % de personnes et d'entreprises assurées, qu'en métropole où il atteint quasiment 100 %. En Martinique et Guadeloupe, ce taux est supérieur à 50 %, et à La Réunion, il est de 62 %. Le coût assuré est inférieur au coût économique, mais de façon générale, la France est plutôt bien positionnée par rapport à d'autres pays, comme l'Allemagne, où l'assurance contre les catastrophes naturelles n'est pas obligatoire. En France, il s'agit d'un ajout obligatoire au contrat dommages aux biens, qui pour sa part n'est pas obligatoire.

M. Laurent Montador. – 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. Le secteur assurantiel outre-mer est beaucoup plus concentré qu'en métropole, où une centaine d'assureurs exercent leur activité contre une vingtaine, dont quatre à cinq acteurs majeurs, en outre-mer. Nous aurions intérêt à ce que les acteurs se développent en outre-mer.

M. Thierry Cohignac. – La prime moyenne catastrophes naturelles en métropole, tous secteurs confondus, assurances personnelles et professionnelles, s'établit à 30 euros, et en outre-mer à 32 euros.

M. Michel Magras, président. – La surprime ne correspond-elle pas à 12 % ?

M. Laurent Montador. – Si. En revanche, la tarification de base pour le contrat dommages aux biens est libre. Jusqu'à présent, nous n'avons observé de différences notables sur le montant en valeur absolue entre les outre-mer et la métropole.

Les risques de particuliers affichent par ailleurs le même écart que la prime moyenne catastrophes naturelles : en métropole, un particulier paie en moyenne 19 euros pour assurer son habitation, et en outre-mer 22 euros. C'est un prix abordable, par rapport à des pays comme l'Allemagne, du fait de la péréquation.

M. Michel Magras, président. – Les nouveaux phénomènes, comme l'évolution du trait de côte ou les sargasses, ne relèvent pas aujourd'hui du régime des catastrophes naturelles.

M. Laurent Montador. – Effectivement. Sur le sujet de l'érosion côtière, une mission d'inspection est en cours. Il y a le cas emblématique de l'immeuble Le Signal en métropole, mais potentiellement des dizaines de milliers de bâtiments pourraient être concernées à l'avenir, qui présentent toutefois la difficulté de ne pas souffrir de dommages matériels.

Dans certaines zones, le phénomène est quasi certain, et ne peut ainsi relever d'un système assurantiel. S'agissant des sargasses, aucun dommage matériel n'est directement lié à l'échouage. Il y a quelques phénomènes du fait du pourrissement des algues sur les moteurs de voitures ou de petits équipements.

M. Michel Magras, président. – Il me semblait que la possibilité d'en faire une catastrophe naturelle était liée au fait que le phénomène n'était pas exceptionnel mais récurrent.

M. Laurent Montador. – Nous couvrons les dommages résultant de l'intensité anormale d'un agent naturel. En l'espèce, la nature des conséquences ne relève pas du régime des catastrophes naturelles. Par exemple, les pertes d'exploitation causées par une impossibilité d'accès ou des pertes d'attrait, ne relèvent pas du régime catnat.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – La question assurantielle est évidemment centrale, révélatrice d'un certain nombre d'habitudes culturelles ou de dysfonctionnements, amplifiés par le phénomène Irma. Nous en avons déjà pris connaissance lors de l'ouragan Luis, après lequel un certain nombre d'assureurs avaient choisi de quitter certains territoires ; Groupama a ainsi quitté le territoire de Saint-Martin, et laissé les individus dans un état de désespérance. Les personnes estiment, à tort, que l'assurance répond à un risque calculé et qu'il est plus rentable de ne pas s'assurer, compte tenu de la faible survenance des sinistres. Nous constatons cependant un phénomène de récurrence qui impose d'y porter un autre regard.

Quelle peut être votre implication dans la prise de conscience du besoin d'un plus grand nombre d'opérateurs sur le territoire et dans la proposition de primes à la hauteur des possibilités de la population ? Par ailleurs, pouvez-vous nous expliquer le mécanisme à l'œuvre entre la caisse de réassurance et les assureurs, qui amplifient leur prime en cas de sinistre ? Les gens ont besoin de comprendre et d'être beaucoup mieux couverts y compris pour les nouveaux risques.

M. Laurent Montador. – J'ai évoqué plus tôt la problématique de la concentration du secteur de l'assurance outre-mer, qui constitue un véritable sujet de préoccupation. Nous ne pouvons totalement nous comparer à un mécanisme de marché, en l'absence d'un véritable marché de la réassurance outre-mer. En revanche, les éléments dont nous disposons sur d'autres territoires de la région nous conduisent à estimer que les conditions que nous proposons sont particulièrement favorables aux assureurs.

Après Irma, nous avons procédé à des ajustements, qui restent limités et raisonnables. Notre actionnaire qu'est l'État nous demande quoi qu'il en soit d'appliquer les usages et les méthodes de la réassurance. Nous avons fait preuve de souplesse pour accompagner les acteurs, en étalant au besoin dans le temps les ajustements effectués. Nous n'avons demandé à aucun acteur de se retirer.

M. Michel Magras, président. – Pourriez-vous être plus précis au sujet de ces ajustements ? Envisagez-vous une évolution des taux ?

M. Laurent Montador. – Le taux de surprime est fixé par l'État à 12 %, par la voie d'un décret. À ma connaissance, il n'a pas prévu de faire évoluer ce taux à court terme. La question peut se poser du fait des travaux que nous menons sur l'impact du changement climatique. Ce taux est-il tenable à moyen et long termes ?

En ce qui concerne les ajustements, nous n'avons pas demandé l'augmentation de la franchise, mais ajusté notre tarif, de l'ordre de 20 à 30 %. Nous n'avons en revanche pas de lien direct avec les assurés, ce qui peut entraîner certaines difficultés. En effet, nous n'avons pas de vision précise des hausses tarifaires appliquées sur le terrain. Nous avons parfois pu entendre que les tarifs avaient doublé, alors que le taux de surprime au titre de la CCR demeure inchangé, à 12 %.

M. Thierry Cohignac. – La partie « *stop loss* » non proportionnelle des traités de réassurance commercialisés auprès des assureurs représente 10 % des primes de catastrophes naturelles. Si nous augmentions de 30 % nos tarifs, cette évolution représenterait pour l'assureur 3 % d'augmentation, ce qui est tout à fait supportable.

M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics de la Caisse centrale de réassurance (CCR). – Selon nos calculs, un assureur qui augmenterait ses tarifs de 10 % outre-mer pourrait largement faire face aux augmentations que nous avons appliquées. Si sur place, il y a des hausses plus importantes, cela ne peut être du fait de la couverture CCR. Il y a peut-être eu des mécanismes de rattrapage. Au niveau des sièges, on a peut-être voulu recadrer les choses.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – À Mayotte, les assureurs sont très peu nombreux. Quel est le taux de pénétration de la couverture assurantielle sur ce territoire ? Il est peu commun d'assurer sa maison à Mayotte. Quelle est dès lors l'intervention de l'État ou de la réassurance en cas de sinistre ?

M. Antoine Quantin. – Nous ne disposons pas de statistiques précises concernant le taux de pénétration de l'assurance à Mayotte, mais il avoisine 10 %. Les assureurs qui opèrent à Mayotte sont vraisemblablement réassurés par la CCR. Notre part de marché s'établit à 90 % au national, mais nous estimons qu'elle est plus importante en outre-mer, à raison de 95-98 %. Quelques biens sont couverts par des assureurs internationaux non réassurés par la CCR.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je vous remercie pour votre exposé très complet ; j'ai bien compris que vous étiez un opérateur de solidarité nationale. Dans le montant de 2 milliards d'euros évoqué, combinant Irma et Maria, intégrez-vous les éléments publics détruits ?

M. Antoine Quantin. – Cette somme recouvre les dommages assurés, et inclut les biens des particuliers, des entreprises et des collectivités locales assurés. Les biens de l'État ne sont, en revanche, pas assurés.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Nous devons donc également expertiser le montant chiffré des structures propres à l'État.

Dans le cadre de votre mission de réassureur, avez-vous un devoir de conseil auprès des assureurs, au regard des éléments assurés ? Pouvez-vous refuser, en tant que caisse de réassurance, d'assurer un assureur qui a trop étendu sa démarche d'assurance dans les zones exposées ?

M. Antoine Quantin. – Nous sommes tenus de couvrir l'ensemble des portefeuilles et nous devons respecter une extension de garantie obligatoire. Les assureurs ne peuvent refuser le risque catastrophes naturelles. En contrepartie, la CCR est habilitée à réassurer avec une garantie illimitée, et nous avons l'obligation de réassurer tous les portefeuilles. Nous pouvons cependant, si un acteur limité prend des engagements démesurés, en particulier en outre-mer, sans détenir les capitaux ou les compétences requis pour couvrir les grands risques, le mettre en garde du risque pris. Nous ne pouvons cependant l'empêcher d'assurer ; nous pouvons seulement les éclairer sur leur exposition.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Disposez-vous d'une cellule d'expertise au sein de vos services, dédiée à la question du risque, de la résilience et de la reconstruction ?

M. Antoine Quantin. – Nous avons développé depuis une quinzaine d'années un pôle consacré à la connaissance des risques, *via* la collecte de données et des travaux de modélisation. Des experts - climatologues, sismologues - travaillent ainsi sur la quantification des risques, y compris en termes de changements climatiques. Nous avons conduit une étude en métropole et sommes en train d'en mener une outre-mer ; nous disposerons de premiers résultats fin juin. En France, nous sommes les seuls à disposer de cette expertise, permettant de traduire des aléas en montants de dommages assurés.

Nous avons donc un pilier indemnisation, un pilier connaissance des risques, et nous développons actuellement une cellule sur la prévention. Nous développons cette expertise depuis un an, en lien avec notre activité de gestionnaire du fonds Barnier. Du point de vue de la mesure de prévention collective, nous pouvons en effet apporter un éclairage. L'objectif est également, en termes de mesures de prévention individuelles, de savoir comment mieux reconstruire après un événement. Nous ne pouvons qu'être plus favorables à une construction plus résiliente.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Vos expertises seront-elles publiques ?

M. Antoine Quantin. – Nous avons publié sur notre site l'étude relative à la métropole. Nous publierons les mêmes conclusions sur l'outre-mer.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Il serait également pertinent d'étudier les relations entre le volet assurantiel et le volet reconstruction et ingénierie, par exemple avec l'Agence française de développement (AFD), qui assure aujourd'hui des missions outre-mer. Il est surprenant qu'il n'existe pour le moment pas de lien entre leur démarche, la vôtre et la reconstruction locale.

Le sujet de l'érosion côtière est un sujet d'une forte actualité et préoccupe les élus du littoral, en raison de son caractère actuel. Vous avez évoqué des éléments qui ne peuvent plus être assurés parce que l'aléa n'est plus valable. Je pense à la Guadeloupe, où 8 000 logements sont concernés par ces problèmes d'érosion côtière, de réchauffement climatique et de montée des eaux. Ce sujet est extrêmement délicat à saisir et nous conduira à des chiffrages nécessairement considérables. Il nous appartient de sensibiliser tous les acteurs qui participent à ce débat. L'érosion côtière d'aujourd'hui est la submersion de demain. Où s'arrêtent les notions de l'aléa et de l'assurance ? Nous n'avons pas la réponse mais il faut porter la question de manière urgente.

S'agissant des algues sargasses, l'ANEL a été le premier opérateur à interpellé le ministère en 2010 sur cette problématique. Les élus des territoires ultramarins n'étaient alors pas écoutés. Aujourd'hui, en 2019, on considère que ce phénomène est naturel et que tout va bien ! Or les dégâts intervenus en 10 ans sont considérables, au niveau matériel, sur les habitations ou les réseaux électriques par exemple. Je connais très bien Petit-Bourg et Marie-Galante. Mme Miraculeux-Bourgeois, la maire de Capesterre de Marie-Galante, est venue à l'ANEL en montrant sa nouvelle écharpe de maire, somptueuse, et celle de l'an passé, brûlée par l'acide sulfurique ! Il s'agit d'un sujet à mon sens catastrophique, au plan matériel, économique mais aussi sanitaire ! L'ARS commence seulement à le reconnaître aujourd'hui. J'ai assisté, il y a quelques années, à des discussions au cours desquelles celle-ci réfutait toute augmentation du phénomène, *via* l'asthme notamment.

Aux États-Unis, à Miami, les sargasses sont collectées en mer, sans attendre qu'elles s'échouent et pourrissent. Un dernier risque n'a pas été évalué, c'est celui qui porte sur le biotope marin. 80 centimètres de couches d'algues ne laissent en effet plus passer la lumière et détruisent celui-ci. Et cela bien sûr, on ne sait pas l'assurer.

M. Michel Magras, président. – Vous avez évoqué l'existence d'un pôle et d'une cellule de réflexion. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les travaux prospectifs que vous conduisez et sur leur déclinaison outre-mer ?

M. Antoine Quantin. – Cette cellule de modélisation et d’experts, sous la responsabilité de Thierry Cohignac et moi-même, est composée d’une équipe de scientifiques dont le but est de modéliser principalement les risques naturels en métropole et en outre-mer. Nous modélisons aujourd’hui les principaux périls qui relèvent du régime des catastrophes naturelles, à savoir les inondations, la sécheresse, les tremblements de terre et les cyclones. Nous avons conduit quelques travaux, plus exploratoires, sur les risques de tsunami et de volcanisme. Ces travaux sont au cœur de notre activité, afin de nous permettre de bien appréhender les risques que nous couvrons.

Cette équipe a mené l’an dernier, en partenariat avec Météo France, une étude sur l’impact du changement climatique à horizon 2050, uniquement en métropole. Les conclusions que nous avons apportées sont les suivantes : selon le scénario le plus pessimiste du GIEC - poursuite des gaz à effet de serre -, nous aboutirions en 2050 à une augmentation du ratio entre les sinistres et les primes de 50 %. Autrement dit, la surprime devrait évoluer de 12 à 18 % pour maintenir l’équilibre financier du régime. Les conclusions de cette étude sont publiques, et accessibles sur notre site internet. Nous réalisons actuellement la même étude sur les territoires ultramarins, en intégrant cette fois le risque de cyclone. Ces études assez lourdes nécessitent des temps de calcul très importants, notamment de la part de Météo France. L’objectif est de simuler des scénarii possibles à la date d’aujourd’hui, mais également à horizon 2050, en tenant compte des hypothèses d’évolution des émissions de gaz à effet de serre. Les premiers résultats seront disponibles en juin ; nous en assurerons également la publication complète.

M. Michel Magras, président. – Le BRGM n’a-t-il pas été associé à ces travaux ?

M. Antoine Quantin. – Pour cette étude, nous avons uniquement travaillé avec Météo France, qui génère les scénarii de projection climatique. Sur les risques de tremblements de terre, en revanche, nous travaillons en étroite collaboration avec le BRGM.

Mme Viviane Malet. – Vous avez indiqué que les risques couverts outre-mer étaient les mêmes que dans l’hexagone : catastrophes naturelles dues au vent, aux inondations, risques de boue... À La Réunion, nous avons sur notre territoire un volcan, qui peut également présenter un risque. En 1978, ses coulées avaient traversé la route et causé de nombreux dégâts. Les coulées de lave sont-elles prises en charge ? Lors d’une éruption volcanique, des cheveux de Pélé, ces filaments qui se disséminent sous l’action du vent, peuvent par ailleurs éradiquer des troupeaux. Comment votre caisse peut-elle agir à ces égards ?

M. Antoine Quantin. – Le volcanisme fait partie des périls couverts par le régime des catastrophes naturelles. Il me semble qu'une reconnaissance a eu lieu par le passé, à La Réunion. En général, les événements qui se sont produits à La Réunion n'entraînent pas de dommages matériels, puisqu'ils se sont produits dans l'enclos et qu'aucun bien n'a été touché. Le régime concerné date de 1982. Nous nous inquiétons davantage des événements susceptibles d'intervenir aux Antilles, en termes d'enjeux financiers.

Pour vous répondre concernant les troupeaux : la couverture des récoltes non engrangées et du cheptel relèvent d'autres dispositifs, et non du régime des catastrophes naturelles. Le fonds des calamités agricoles couvre les récoltes. Du fait de son caractère non obligatoire, l'assurance peine à se développer. Son succès est donc mitigé, puisque nous ne parvenons pas à obtenir une large mutualisation des risques.

M. Michel Magras, président. – Les assurances de bateaux sont, elles aussi, hors du champ de la CCR ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le principe de cette couverture ? Vous couvrez par ailleurs l'assurance pertes d'exploitation. Quel est le principe de cette couverture ?

M. Antoine Quantin. – L'assurance des bateaux fait partie des exclusions du régime. Sont ainsi exclus : les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et aux cheptels vifs hors bâtiment, les dommages subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, ainsi que les installations d'énergies renouvelables en mer et les marchandises transportées - qui relèvent de l'assurance transport - et non de l'assurance dommages.

Ce sujet des bateaux s'est effectivement posé au moment d'Irma. Des garanties peuvent être proposées, mais elles relèvent d'un mécanisme classique.

Le régime catnat couvre les pertes d'exploitation lorsqu'elles sont consécutives à un dommage direct, à condition que cette garantie ait été souscrite et dans la limite de la franchise. En revanche, des pertes d'exploitation par impossibilité d'accès sont, par exemple, exclues du dispositif.

M. Michel Magras, président. – Concernant l'assurance perte d'exploitation, il ne semble pas que celle-ci n'intervient que lorsque l'outil de travail est hors d'usage, que le bénéficiaire s'engage à reprendre la même activité ?, et sur la base du chiffre d'affaires de l'année précédente ?

M. Antoine Quantin. – Les assureurs raisonnent en termes de marge brute plutôt qu'en termes de chiffre d'affaires. En cas de dommage matériel direct, si l'assuré a souscrit cette garantie, il est effectivement couvert.

M. Michel Magras, président. – Pouvez-vous revenir sur vos missions dans le cadre de l'utilisation du fonds Barnier ?

M. Antoine Quantin. – Nous assurons la gestion comptable et financière du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier ». La décision de délégation est quant à elle du ressort du ministère de l'écologie, et dans une moindre mesure du ministère de l'économie et des finances.

Ce fonds, créé en 1995, avait initialement pour but de financer les expropriations de biens trop exposés, notamment en montagne. Progressivement, ses missions se sont élargies, d'abord à des cas d'acquisition amiable, dans une logique de délocalisation de ces biens. Lorsqu'un bien est sinistré à hauteur de plus de 50 %, le différentiel peut être pris en charge par le fonds Barnier, s'il s'agit d'un bien trop exposé, afin de le raser et de reconstruire ailleurs.

Ce dispositif a également été élargi au financement des mesures de prévention pour les collectivités locales - études sur les PPR, travaux de confortement ou de construction de digues -. Il est alimenté par un prélèvement sur les primes catastrophes naturelles, à raison de 12 %, soit un peu plus de 200 millions d'euros par an. L'État a décidé l'an dernier de plafonner l'alimentation de ce fonds à hauteur de 137 millions d'euros. En outre-mer, il est fortement mobilisé pour le financement du plan séisme Antilles.

M. Michel Magras, président. – Quel est l'état actuel du traitement et des remboursements des dossiers Irma ?

M. Antoine Quantin. – À ce jour, sur une estimation de 2 milliards d'euros, 75 % des sommes ont été payées. Le reliquat concerne les indemnités différées.

Les assurés ont intérêt à souscrire la garantie valeur à neuf, qui prévoit le paiement d'une indemnité différée une fois que le bien a été reconstruit. Le reliquat sera payé sur justificatif de la reconstruction effective.

La Fédération française de l'assurance reconnaît un retard au démarrage des démarches, du fait de la particularité de cet événement et de l'accès aux deux Îles du Nord. Aujourd'hui, les éléments à indemniser l'ont été. L'essentiel à verser concerne ce différé, sur la base de justificatifs.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Qu'en est-il de la situation des copropriétés qui nous a été signalée comme plus difficile à gérer aujourd'hui et, surtout, comme un risque de mauvaise reconstruction sur le long terme.

M. Antoine Quantin. – Je n'ai pas d'éléments de réponse précis à ce sujet. Un problème a été rencontré au niveau de la réunion des assemblées des copropriétaires, notamment lorsque les appartements constituaient des investissements en défiscalisation. Certains propriétaires ne s'étaient alors pas manifestés, posant le problème du quorum nécessaire au vote des

décisions. Globalement, le processus a bien avancé. Il demeure des problématiques de sous-assurance, concernant des personnes qui auraient choisi des contrats à bas coût, avec des limites de garanties insuffisantes. Le travail de répartition de la charge entre l'assurance des propriétaires et de la copropriété reste à effectuer.

M. Michel Magras, président. – Le Pacifique n'est pas dans le champ d'intervention de la CCR. Avez-vous conclu des conventions avec les opérateurs ou les collectivités de ces territoires ?

M. Antoine Quantin. – Non. Le régime catastrophes naturelles est régi par les textes du code des assurances, qui définit la territorialité. Les situations de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française sont différentes ; ces territoires ont un degré d'autonomie plus important. De ce fait, ces territoires ne sont pas couverts. Il faudrait que des textes soient adoptés localement.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je souhaite revenir sur la question de la tarification et de sa mise à jour en fonction de l'exposition aux risques, notamment outre-mer. L'augmentation des tarifs s'est-elle opérée de façon globale, sur tous les acteurs assureurs, ou a-t-elle été ciblée sur les outre-mer ? C'est fonction des risques outre-mer.

M. Thierry Cohignac. – Les assureurs utilisent généralement les catastrophes naturelles pour justifier une augmentation de tarif de façon indépendante en métropole et en outre-mer. Les contrats multirisques habitation (MRH), subissent en effet des hausses régulières, supérieures à l'inflation. Les assureurs les justifient par l'augmentation des catastrophes naturelles, en métropole comme en outre-mer. Les tarifs augmentés sont les tarifs d'assurance. Des ajustements ont été opérés par certains assureurs, avec des politiques de tarification prenant mieux en compte le risque, et variant d'un assureur à l'autre. Nous constatons ces augmentations, mais n'avons pas de marge de manœuvre sur les tarifs pratiqués par les assureurs. Sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy, nous avons observé des hausses plus ou moins importantes chez certains assureurs, en fonction du prix de départ. Plus celui-ci est bas et plus l'augmentation est importante.

M. Michel Magras, président. – Ces augmentations sont en effet constatées par de nombreux acteurs que nous rencontrons dans nos territoires. À part les ajustements tarifaires évoqués, il n'y a pas eu à votre niveau, pour le moment, de décision sur le montant de la prime. Cependant, à partir du moment où l'assurance augmente, la prime augmente mécaniquement.

M. Antoine Quantin. – Nous bénéficions de la hausse de la prime de base, mais seuls 12 % de la hausse sont appliqués.

M. Thierry Cohignac. – En valeur relative, si le tarif de base est multiplié par deux, la prime qui alimente le régime catastrophes naturelles est multipliée par deux. En valeur absolue, en revanche, l'augmentation n'est pas la même. Le tarif moyen de la surprime catastrophes naturelles verra des fluctuations bien moindres que la prime de base.

Le taux de 12 % demeure inchangé en métropole ou dans les départements d'outre-mer, que vous soyez ou non exposés aux catastrophes naturelles.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie. Nous sommes intéressés par tous les documents chiffrés que vous voudrez bien nous transmettre par écrit, qui figureront dans le rapport final.

Jeudi 4 avril 2019

Audition de Mme Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie
à l'Université Paul-Valéry de Montpellier

M. Michel Magras, président. – Nous reprenons aujourd'hui notre cycle d'auditions pour l'instruction du second volet de l'étude sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer, volet consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme, sur lequel nos collègues Abdallah Hassani et Jean-François Rapin sont conjointement rapporteurs. Je vous rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude.

Après avoir échangé en visioconférence le 14 novembre dernier avec le préfet Philippe Gustin qui cumule les responsabilités de délégué interministériel à la reconstruction des Îles du Nord et de préfet de la Guadeloupe, nous avons abordé à la mi-février la question assurantielle avec l'audition des représentants de la Caisse centrale de réassurance (CCR). Nous reviendrons d'ailleurs sur la problématique assurantielle, au cœur des enjeux de reconstruction post-catastrophes naturelles, avec une table ronde au mois de mai.

Mais c'est aujourd'hui les conséquences humaines, la préparation et la reconstruction des personnes confrontées à la violence de ces phénomènes hors normes qui vont retenir notre attention. À cet effet, nous recevons Mme Stéphanie Defossez qui, avec sa collègue Mme Monique Gerardhi, mène un travail de recherche à l'Université Paul Valéry de Montpellier. Enseignantes-chercheuses, elles sont toutes deux allées à la rencontre des témoins et victimes de l'ouragan Irma. Cette audition s'intègre dans une série de trois consacrées à l'accompagnement des populations. Nous recevrons ce matin même les représentants de la Croix-Rouge française, puis la directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe et le professeur Jehel du CHU de la Martinique seront entendus le 11 avril.

Je vous remercie Madame Defossez d'avoir accepté de venir présenter devant la délégation les premières conclusions des travaux menés.

Mme Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie à l'Université Paul-Valéry de Montpellier. – Je vous remercie de votre invitation qui me permet de pouvoir exprimer les paroles recueillies auprès des populations de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le cyclone Irma.

Avec ma collègue Monique Gerardhi, nous travaillons au sein d'une équipe de recherche ; nous sommes géographes de formation et menons des retours d'expériences scientifiques après les catastrophes. Précédemment, nous avons notamment travaillé sur le cyclone Pam qui s'était produit au Vanuatu en mars 2015.

La saison 2017 a été une saison cyclonique intense, avec le cyclone Harvey qui a touché les côtes américaines fin août, puis les cyclones Irma, José et Maria. Nous nous sommes intéressées particulièrement à Irma et, dans une moindre mesure, au cyclone Maria qui a touché la Guadeloupe. Dans les jours qui ont suivi le cyclone, nous avons monté une équipe de chercheurs pour mener un retour d'expérience scientifique dans lequel nous souhaitons exposer la cinématique de l'événement, analyser la prévention des risques, la préparation et la gestion de la crise des points de vue institutionnel, des réseaux privés et des populations. Avec ma collègue, nous nous sommes particulièrement intéressées à ces acteurs parfois délaissés que sont les populations. Nous avons voulu examiner s'il existait une dimension individuelle, citoyenne, au sein de cette gestion de crise, même si celle-ci est implicitement guidée par les institutions et donc de manière collective.

Les résultats que je vous présente aujourd'hui sont essentiellement liés à Saint-Martin et, dans une moindre mesure, à Saint-Barthélemy. Pour récolter ces résultats, nous avons établi une grille d'enquête et mené une soixante d'entretiens sur le terrain 7 semaines après Irma. Nous sommes retournées en mai 2018 une nouvelle fois Saint-Martin et à Saint-Barthélemy pour rencontrer respectivement une quarantaine et une vingtaine de personnes supplémentaires, et reprendre contact avec les premières personnes rencontrées.

Notre but était d'assurer un suivi et d'étudier tout au long de la durée du projet - et au-delà si les financements le permettent - la résilience des populations et des territoires. Pour observer l'évolution de la situation, nous y sommes retournées récemment et en sommes revenues il y a deux semaines. Durant ces entretiens, l'idée était de parler le moins possible et d'écouter le plus possible les populations afin qu'elles nous racontent leur expérience et qu'il n'y ait pas de non-dit. La parole était facile et les personnes très accueillantes. Nous les avons seulement guidées en leur demandant de nous raconter leur expérience avant, pendant et après, comment elles se sont préparées à l'événement, comment elles l'ont vécu et comment cela se passe après. Même si nous ne sommes pas psychologues, nous avons essayé de faire ressortir quelques éléments. Le suivi des populations nous permet d'avoir un réel développement sur le long terme.

Notre échantillon concerne ainsi une centaine de personnes à Saint-Martin et une trentaine à Saint-Barthélemy pour lesquelles nous allons assurer un suivi.

Sans revenir sur le détail de l'événement, je voudrais rappeler quelques éléments de la chronologie du cyclone pour vous montrer à quel point le phénomène s'est déroulé très rapidement, avec notamment les vigilances qui se sont succédé dans un temps bref au fur et à mesure de son évolution.

Dès le 28 août, une vigilance institutionnelle a été mise en place à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy car une dépression tropicale était en train de se former au large du Cap Vert. Elle s'est transformée très rapidement en tempête tropicale puis en cyclone de catégorie 1, puis 2 puis 3. Elle est ensuite rétrogradée en catégorie 2 puis relevée en catégorie 3. Le 4 septembre au soir, le cyclone est en catégorie 4. Le 5 septembre, au réveil, les populations apprennent que le cyclone est de niveau 5. Ces modifications influenceront la gestion de la crise par les populations et par conséquent leur implication.

Il ressort deux grandes idées générales de notre étude. Nous avons ainsi relevé des similarités dans les phases d'avant et de pendant la crise car elles relèvent d'implications individuelles - en fonction de la connaissance, du vécu des personnes ou de ce qu'on a pu leur raconter sur ce qu'est un cyclone -, et ce même si la vigilance et l'ouverture d'abris sûrs par les autorités sont du ressort du collectif et des institutions. Mais nous avons également repéré des divergences, notamment dans la phase post-événement. Cela résulte du fait que l'implication individuelle est supplantée par l'implication collective, la gestion institutionnelle et les réseaux privés.

Après la crise, les ressentis ont été très différents entre les deux îles. Alors que le phénomène a été de même intensité : Saint-Martin apparaît beaucoup plus vulnérable, avec des conditions socio-économiques différentes et un bâti pas toujours adapté.

Plusieurs conclusions ressortent de nos enquêtes :

- les populations ont une assez bonne connaissance de la saison cyclonique. Dès le 1^{er} juin, les populations des Antilles du Nord s'informent, sont vigilantes et, dès qu'une tempête tropicale est annoncée, recherchent des informations sur cet événement ;

- les populations ont une assez bonne connaissance des consignes de vigilance, tant dans les niveaux de couleurs que dans les consignes associées ;

- l'anticipation et la préparation des populations sont parfois insuffisantes ou inadaptées, notamment au regard de la vitesse de montée en grade du cyclone et, ensuite, du déroulé.

Nous nous sommes rendu compte qu'il fallait faire une distinction entre les types de populations que l'on pouvait retrouver sur les deux îles. Les dénominations ne sont pas issues de nos analyses, elles viennent des populations elles-mêmes. On distingue ainsi trois catégories : les populations qui se disent « natifs » de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, les populations immigrées d'origine haïtienne et dominicaine, principalement à Saint-Martin, et les métropolitains.

Les natifs ont une assez bonne connaissance des phénomènes cycloniques et de la prévention des risques. En amont de la préparation et de la gestion de la crise à venir, ils ont mis en place des mécanismes de prévention des risques, notamment en matière d'adaptation de leur habitat, avec des matériaux adaptés et des normes para-cycloniques respectées, la présence de citernes à eau ou de barricades. Bien évidemment, cette adaptation varie selon le niveau socio-économique des populations.

Les populations immigrées sont très alertes sur les phénomènes cycloniques. Elles ont, en effet, pour la plupart, déjà rencontré des cyclones. Elles n'ont cependant pas les mêmes capacités de préparation car elles habitent souvent dans des quartiers précaires, dans des habitations qui ne sont pas toujours adaptées.

Enfin, les « métros » n'ont, pour la plupart, jamais vécu de cyclone. Ils ont vécu l'événement en fonction des représentations que l'on peut se faire d'un cyclone et de ce que l'on avait pu leur raconter sur le phénomène cyclonique. Ces populations ont beaucoup tenu compte des consignes institutionnelles, notamment de vigilance.

Toutes les populations ont le sentiment d'être habituées aux cyclones mais le cyclone Irma était plus puissant que tous les phénomènes connus jusqu'à présent : il était inimaginable. Si Irma a été un cyclone traumatisant pour les populations, celles-ci ont bien conscience qu'il y aura toujours des cyclones.

En ce qui concerne les vecteurs d'information, leur origine est plus importante que leur type. Ce sont d'abord les vecteurs locaux d'information classiques qui ont permis de faire le lien avec les institutions : les médias, internet, les réseaux sociaux - notamment les pages Facebook de la préfecture et de la collectivité qui ont été largement consultées -, la radio, la presse écrite et la télévision, les sms, la police et la gendarmerie.

Les populations sont aussi allées chercher des informations à l'extérieur - information officielle et information officieuse - principalement par la télévision et internet, mais aussi par des sms avec la famille située en Guadeloupe ou en métropole. Certaines personnes nous ont ainsi confié avoir pris la mesure du danger en raison de l'inquiétude de leur famille en métropole.

Enfin, même si les populations ont confiance en Météo France, l'entreprise est associée essentiellement à la métropole et est considérée comme ayant peu de connaissances sur les phénomènes cycloniques. Les populations se sont tournées vers des vecteurs d'information en provenance des États-Unis - comme celles du *National Hurricane Center (NHC)* -, à la télévision et surtout internet. Saint-Martin est très influencée par la culture américaine, et pas seulement pour l'approche des cyclones.

Il est important de noter que les populations ont une démarche active de recherche d'informations. Elles ne sont pas attentistes dans la phase qui précède la crise.

Par ailleurs, les populations qui avaient vécu un cyclone, et notamment les natifs de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, s'étaient fondé une représentation de l'événement à partir d'un événement de référence. Toutes les personnes qui avaient déjà vécu un cyclone avaient de fait vécu Luis en 1995. En 22 ans, la mémoire s'était un peu effacée et l'intensité de cet événement a été assimilée à celle d'Irma. Or Luis était de catégorie 4. La violence des vents avait été bien inférieure à ceux d'Irma qui ont atteint environ 200 km/h. Les populations se sont préparées pour faire face à Luis. La sous-estimation d'Irma et l'évolution rapide du cyclone ont eu pour conséquence de déstabiliser la préparation, écourtée et en définitive insuffisante et inadaptée : insuffisante parce que les stocks n'étaient pas à la hauteur des besoins, inadaptée parce que certains ont fait des réserves de nourriture qu'il fallait cuire alors qu'il n'y avait plus d'électricité ni de moyens de cuisson.

À Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, un autre vecteur d'information n'a concerné que les populations du littoral. Ce sont les patrouilles de police et de gendarmerie qui ont appelé à l'évacuation. Globalement, et pas uniquement sur le littoral, ces demandes ont été très peu suivies alors que des abris sûrs étaient ouverts depuis la veille et connus *via* les vecteurs d'information locaux. Pourquoi y a-t-il eu peu d'évacuations anticipées ? À nouveau, le spectre de Luis revient. Il y a une véritable méfiance - et le mot est faible - envers les refuges. Une faible proportion de la population a fait état de ses craintes face à la promiscuité avec des inconnus. La majorité nous a dit ne pas avoir du tout confiance dans la résistance des refuges, que certains d'entre eux étaient mal situés, avec l'exemple de Sandy Ground sur un lido, entre la mer et l'étang. La méfiance des refuges a été véhiculée au sein des natifs, des populations émigrées et des « métros » parce que, lors de Luis, un certain nombre d'abris déclarés sûrs avaient été endommagés. Malheureusement, Irma a conforté cette idée puisqu'au moins 5 refuges à Saint-Martin ont été dégradés, l'un d'eux ayant dû être évacué en soirée avant d'être totalement détruit. À l'arrivée des saisons cycloniques 2018 et 2019, des personnes nous ont déclaré qu'il était pour elles hors de question d'aller s'abriter dans ces abris soi-disant « sûrs ». Dans le même temps, les populations ont témoigné de leur confiance dans les maisons individuelles, notamment à Saint-Barthélemy où la problématique des refuges ne s'est pas posée.

Pendant la période de crise, la bonne connaissance des phénomènes et le suivi des consignes de vigilance ont fait prévaloir le confinement au domicile. Cette bonne appréhension des cyclones a été plutôt profitable puisqu'un certain nombre de personnes ont pu, pendant l'œil du cyclone, se réfugier au rez-de-chaussée alors qu'ils habitaient à l'étage et que leur toiture s'était envolée ou, au contraire, à l'étage quand le rez-de-chaussée était envahi par l'eau. Des personnes ont recueilli des voisins.

Les personnes rencontrées nous ont ainsi dit qu'elles n'avaient pas eu de problèmes pendant le cyclone si ce n'est la peur, l'angoisse et la dégradation du lieu de confinement. On constate qu'il y a une acceptation des événements : toutes les personnes entendues considèrent que cela s'est bien passé car elles sont en vie ; toutes s'estiment bien préparées pour un cyclone, mais pas de l'amplitude du cyclone Irma.

La phase post-événement est variable selon les territoires. Globalement, ce qui ressort des témoignages, quelques jours après Irma et au sein des quartiers, c'est la solidarité. Les sentiments sont cependant un peu plus mitigés à Saint-Martin.

À Saint-Martin comme à Saint-Barthélemy, toutes les populations se sont senties coupées du monde parce qu'il n'y avait plus aucun moyen de communiquer. À Saint-Martin - et beaucoup moins à Saint-Barthélemy -, on parle beaucoup de désorganisation, de l'absence de communication entre les institutions et les populations qui, cependant, a été à la fois critiquée et excusée par l'arrivée du cyclone José. Quand les populations et les institutionnels se sont réveillés le mercredi matin, Irma était terminé et on leur annonçait l'arrivée de José !

À Saint-Martin, d'autres problèmes sont survenus à la suite d'Irma : les pillages. De nombreuses personnes nous ont dit que les pillages avaient été plus traumatisants qu'Irma. Il y a une 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 sans être excusés.

Enfin, il y a eu le temps des rumeurs. À Saint-Martin, la rumeur la plus véhiculée a porté sur le nombre de morts. 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. Quand nous avons demandé la raison pour laquelle les personnes ne croyaient pas au chiffre officiel, la première réponse était qu'au-delà de 40 morts le territoire aurait dû être mis en quarantaine et que les autorités ne pouvaient pas décider cela. La seconde réponse portait sur les immigrés qui représentent un peu plus de 40 % de la population de Saint-Martin : ils auraient juste pleuré leurs morts et ne se seraient pas plaints.

D'autres rumeurs se sont également propagées, notamment sur des évasions de la prison de Sint Maarten ou des Saint-Martinois - notamment les prisonniers évadés - annoncés comme venant piller Saint-Barthélemy. Des vols ont été déclarés sur cette dernière puis les rumeurs ont disparu.

La population regrette également que la remise en état des réseaux ait été très inégale en fonction des quartiers. À Grand-Case, une des communes du littoral de Saint-Martin, la visite du Président de la République a été perçue comme un élément extrêmement positif. Elle a donné le sentiment rassurant de la présence de l'État : la France venait s'occuper des habitants. Ils ont estimé que cette présence avait constitué un véritable accélérateur de la remise en état des réseaux.

À Saint-Barthélemy, le président de la collectivité avait annoncé ne pas avoir besoin de l'État ; les populations l'ont très bien compris dans la mesure où elles ont considéré que les populations de Saint-Martin en avaient très probablement davantage besoin. Il y a eu là un véritable sentiment de solidarité d'une île envers sa voisine. Toutefois, les populations estiment que l'État doit avoir un rôle plus actif notamment pour débarrasser les mornes des toitures ; c'est le seul élément négatif qui est ressorti de nos entretiens.

Les habitants regrettent la longueur des délais de la reconstruction - très inégale selon les quartiers -, mais également la difficulté à trouver de la main d'œuvre et des matériaux. À Saint-Martin, la demande en maçonnerie ou en charpente a littéralement explosé sans que les moyens pour y répondre ne soient disponibles.

Nous avons également noté les incertitudes et le sentiment d'injustice qui ont commencé à émerger dès les semaines qui ont suivi le cyclone, et qui s'exacerbent peu à peu, sur la résilience à long terme et l'urbanisation. La révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN), des plans locaux d'urbanisme (PLU), l'autorisation de reconstruire certains bâtiments en bord de mer et pas d'autres, sont en train d'alimenter ce sentiment d'injustice. Les populations attendent des réponses de la part des collectivités et, surtout, de l'État.

Après Irma, et nous sommes là sur une donnée sociologique, des trajets de vie ont été bouleversés. Les nombreuses destructions, totales ou partielles, ont entraîné beaucoup de déménagements au sein de l'île, des retours en Guadeloupe ou en métropole. Si toutes les personnes interrogées connaissaient quelqu'un qui était parti, le nombre des départs est cependant difficilement quantifiable. Une estimation autour de 7 000 personnes a été établie mais la fiabilité de cette source reste à démontrer.

Les trajets de vie bouleversés ont également eu un impact sur la vie conjugale - notamment avec des divorces -, sur la vie familiale, avec des enfants partis poursuivre leurs études en métropole ou en Guadeloupe, et sur l'emploi - avec des pertes ou des changements d'emplois.

Il faut cependant noter que la demande sur certains emplois - les charpentiers, les maçons, les installateurs de climatisation - a explosé.

Il y a enfin eu des répercussions sur la santé des personnes. Un rapport paru récemment relève l'évolution du nombre de cancers et des répercussions d'ordre socio-psychologique. Les populations que nous avons rencontrées 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.

Pour conclure sur « l'après-Irma », nous avons noté que ces mécanismes post-catastrophes de sous-estimation du phénomène, parfois de déni, se retrouvent sur d'autres territoires, avec d'autres cyclones. Les populations ont juste envie d'avancer ; elles perdent un peu la mémoire du risque, ce qui est normal. Nous avons également noté l'implication forte et la capacité citoyenne collective ou individuelle des populations. Nous avons l'habitude de dire que la crise est gérée au niveau des institutions, les populations ont en réalité une véritable implication. Les populations ne sont pas attentistes.

Plusieurs mois après Irma, les attentes des populations - notamment les habitants de Saint-Martin et les « métros » - concernent une meilleure préparation au type et à l'intensité du phénomène et une meilleure communication avec les institutions. J'ai évoqué précédemment le sentiment d'abandon des populations, coupées de toute communication avec la Guadeloupe ou la métropole. Mais les populations se sont senties également abandonnées par la collectivité et par l'État. De nombreuses personnes de Saint-Martin nous ont fait part de leur souhait de voir l'État reprendre les choses en main sur le territoire.

Un travail de rétablissement de la confiance dans les institutions doit être mené, notamment sur la sûreté des abris, la reconstruction et la perspective de l'urbanisation. Il faut accorder une priorité à la reconstruction. À Saint-Barthélemy, la population estime que le territoire a globalement bien engagé - voire terminé - sa reconstruction, même s'il reste toujours des choses à faire. À Saint-Martin, le bilan est beaucoup plus mitigé. La population estime qu'il n'y a pas eu de priorité dans la reconstruction, pour les écoles notamment, alors que d'autres chantiers sont en cours.

Les populations souhaitent que des leçons soient tirées de ces événements, sur le court comme sur le long terme. De nombreuses personnes nous ont dit qu'elles prenaient le risque de rester. Elles savent que d'autres cyclones se produiront dans 2, 20 ou 50 ans, qu'il faut revoir l'urbanisation, mais elles veulent rester où elles sont. Toutefois, l'acceptation par les populations d'une réglementation d'urbanisation plus stricte reste un sujet à travailler. Je vous remercie pour votre attention.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour ce bilan exhaustif. Votre travail rend bien compte de la situation pour ce que j'en connais.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je voudrais vous remercier très sincèrement pour la qualité de votre présentation. Étant un natif et ayant vécu le phénomène dans toutes ses phases, je n'aurais pas pu le restituer mieux que ce que vous venez de faire. S'agissant de Saint-Martin, vous avez soulevé avec exactitude l'ensemble des situations que nous avons traversées. Il y aurait peut-être un point à détailler en ce qui concerne la lenteur de la reconstruction, le manque de priorité et sur l'habitude du territoire à être confronté à ces phénomènes. Ceux qui sont partis sont très certainement ceux qui sont arrivés après Luis et n'ont donc pas connu de phénomènes aussi importants. Un certain nombre d'entre eux commencent à revenir, à la fois en raison de la remise en état des logements et du fait que le retour dans leur territoire d'origine n'a pas été aussi facile qu'ils l'espéraient. Quitte à se reconstruire, pourquoi ne pas se construire avec ceux avec lesquels ils sont solidaires et qui ont partagé ce moment important !

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je n'ai jamais vécu une telle situation. À Mayotte, nous sommes protégés par Madagascar et les derniers cyclones datent d'une bonne trentaine d'années. En 1985, deux cyclones se sont succédé et Mayotte a été rasée. Je me pose la question suivante : en cas de phénomène d'une telle ampleur, comment réagirait la population immigrée installée sur les collines ? Lors d'un événement climatique, au lieu d'écouter les institutions et la météo, les gens vont prier pour qu'il dévie et ne se mettent pas à l'abri. De plus, à Mayotte, il n'y a pas de refuges ; les gens s'abritent soit dans les mosquées, soit dans les écoles.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – J'ai rencontré un maire de mon département, également expert d'assurances, qui s'est rendu à Saint-Martin. Il m'a dit que je ne pouvais pas imaginer ce que les gens avaient vécu, ni le ressenti des assureurs lorsqu'ils découvriraient qu'il n'y avait plus rien à l'adresse qui leur avait été indiquée.

Sur le post-traumatique, je distinguerais le post-traumatique immédiat avec la colère, le désarroi parfois, la perte de repère, le post-traumatique à moyen terme quand les gens ne savent pas s'ils doivent partir ou rester pour reconstruire et le post-traumatique de long terme qui porte sur la perte de la mémoire car les gens veulent oublier. Ceci n'est pas propre aux outre-mer, nous l'avons également observé en métropole avec Xynthia. Les gens veulent reconstruire aux endroits qui ont été violemment percutés.

Je crois résolument en l'expérimentation que peuvent porter les territoires d'outre-mer. On le voit à La Réunion avec les énergies renouvelables. Je pense qu'après ce qu'il s'est passé à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, on peut envisager de faire de ces territoires des lieux d'expérimentation en matière de résilience et de reconstruction.

Il me semble qu'il serait utile de mettre en place un registre des événements qui se sont produits, associant la géographie et l'histoire car il est important que la mémoire ne se perde pas et ne disparaisse pas au fil des générations.

Je pense également - et je porte cela depuis de nombreuses années, avant même Xynthia - qu'il faut réellement développer une culture du risque. Les gens veulent rester sur le territoire mais il faut intégrer des notions beaucoup plus fortes de la culture du risque, dans la construction - en reculant notamment les habitations par rapport aux côtes -, dans les comportements et dans la préparation.

M. Michel Magras, président. - Il faudra réellement s'intéresser au traitement psychologique des populations. Les îliens sont des populations plus ou moins résignées ; ils ont tendance à ne pas se plaindre, à garder cela pour eux. Je pense à cela avec émotion. En tant qu'élu, j'ai pu constater les bouleversements familiaux que vous avez évoqués.

Dans de telles situations, dans notre tempérament d'îlien, nous ne cherchons pas de responsables. La solidarité est cependant un élément caractéristique. La solidarité interne à l'île de Saint-Barthélemy a été importante, notamment de la part des personnes récemment arrivées et de la communauté portugaise. Il y a eu aussi une solidarité inter-îles, venant de la Guadeloupe et de la Martinique, la solidarité de l'État français avec la venue du Président de la République et de la ministre des outre-mer. Il y a aussi eu, en ce qui concerne mon île, une solidarité nord-américaine. Les personnes qui fréquentent régulièrement notre île ne sont pas seulement des touristes, elles deviennent des amies.

Nous avons désormais une nouvelle référence dans notre vécu : ce n'est plus Luis, c'est Irma.

M. Michel Vaspert. - Je préside la mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, créée à la demande du groupe socialiste du Sénat.

Dans votre enquête, très importante, avez-vous recueilli des informations sur la manière dont les personnes ont été indemnisées ? Qu'en est-il des délais et des montants versés par rapport au coût des travaux ? À Saint-Martin, moins de la moitié de la population est assurée. On sait que l'État a beaucoup aidé mais où en est la reconstruction pour les personnes non assurées ?

Mme Stéphanie Defossez. - Je voudrais tout d'abord remercier les habitants de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy pour l'accueil extraordinaire qu'ils m'ont fait. Ils ont accepté de partager leur expérience alors qu'ils avaient encore ces traumatismes.

J'ai observé des disparités spatiales très importantes dans les temps de reconstruction, surtout à Saint-Martin, où, pour le rétablissement de la distribution de l'eau et de l'électricité, les délais ont varié entre une semaine et deux mois, en partie à cause du manque de main d'œuvre. Il faut à ce sujet mentionner la solidarité des métropolitains, des habitants de Guadeloupe et de Martinique : par exemple, du personnel de Engie a ainsi été présent, non seulement parce que c'était leur travail, mais aussi pour aider.

La population n'a pas compris pourquoi la reconstruction des écoles n'a pas été prioritaire. Un terrain de tennis a été reconstruit à Marigot alors qu'il y a des écoles maternelles et primaires à reconstruire. Il y a encore des écoles qui fonctionnent en deux mi-temps, avec des cours en maternelle le matin et en primaire l'après-midi.

Même si la population a fait preuve de compréhension, le départ de certains professeurs - il est difficile de quantifier le nombre de ceux qui sont partis et tous ne sont pas revenus - a également engendré un sentiment d'abandon. L'absence de professeurs a été très problématique au cours des mois qui ont suivi Irma. Heureusement de nombreux professeurs reviennent.

Monsieur le sénateur Hassani, pour Mayotte, il s'agit de bien connaître le phénomène pour bien se préparer. Si on ne peut pas sauver tous les biens matériels, il faut sauver les vies humaines. C'est la priorité de notre pays en matière de prévention des risques naturels. Vous parliez de refuges dans les mosquées et les écoles. C'est peut-être une bonne idée mais il faut évaluer la résistance de ces sites et essayer de mobiliser la population pour qu'elle se rassemble dans des endroits sécurisés.

Monsieur le sénateur Rapin, en termes de conséquences psychologiques, force est de regretter l'inadéquation des moyens mis en œuvre et de leur temporalité en proportion du stress post-traumatique de la population que l'on retrouve après toute tragédie. Les populations ont regretté que les psychologues aient été envoyés seulement deux mois après la crise alors qu'elles étaient en pleine action de déblaiement, et qu'ensuite ils les laissent seules alors qu'approchait la saison cyclonique 2018.

Je vous rejoins sur la place accordée à la mémoire et à la culture du risque. Dans nos recherches, nous essayons de développer ce que l'on appelle des traqueurs de mémoire comme cela est fait pour la Montagne pelée en Martinique ou sur les volcans en Islande. Il est très important de développer ces marqueurs.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les « arbres bleus » à La Rochelle montrent le niveau de montée de l'eau lors de la tempête Xynthia. À chaque fois que les gens vont se promener dans ces endroits, ils se rappellent les événements.

Mme Stéphanie Defossez. – Des dispositifs comme celui-ci sont très importants pour la population résidente mais également pour sensibiliser les touristes. Il faut également systématiquement mettre en place des exercices annuels de simulation de crise pour faire des piqûres de rappel. Cela est fait à Saint-Martin pour les tsunamis, avec le projet Exploit.

Les restaurateurs et les personnels hôteliers ont été très touchés par le retour des touristes nord-américains. Ils ont estimé qu'il y avait une véritable fidélité de leur part. Le tourisme a facilité la reprise économique.

En ce qui concerne les indemnisations, il ne faut pas oublier que 50 % de la population de Saint-Martin n'était pas assurée. Certaines personnes en raison de facteurs socio-économiques et d'autres parce qu'à la suite du cyclone Luis elles n'avaient pas été remboursées à la hauteur des dégâts. Des Saint-Martinois nous ont dit avoir fait une économie d'échelle et pris le risque de ne plus s'assurer pour un éventuel cyclone qui pourrait survenir dans 20 ans.

Les délais d'indemnisations sont très variables. Certaines personnes ont eu la visite des experts puis ont été indemnisées en quelques semaines, d'autres en deux mois, d'autres enfin attendaient toujours en mai 2018. Nous nous sommes interrogés : si 100 % de la population avait été assurée, quels auraient été les délais d'indemnisation ?

Sur le montant d'indemnisation, ce qui nous a été rapporté, aussi bien à Saint-Martin qu'à Saint-Barthélemy, c'est qu'il avait été satisfaisant et avait suffi à couvrir les dépenses engagées pour les remises en état.

Les personnes non assurées se retrouvent dans deux situations possibles : soit elles n'ont pas assez d'argent et attendent de se refaire une épargne pour reconstruire peu à peu, soit elles ont utilisé leur épargne pour entamer la reconstruction, voire la terminer. C'est notamment le cas des restaurants appelés les « lolos » à Grand-Case : les personnes n'étaient pas assurées et c'est leur chiffre d'affaires qui leur a permis de reconstruire et de reprendre leur activité.

M. Michel Magras, président. – À Saint-Barthélemy, de mémoire, moins de 200 personnes n'étaient pas assurées et la collectivité est intervenue pour les aider.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – La perception des dégâts est différente selon les experts d'assurance et les indemnisations ont été plus ou moins conformes à l'attente des assurés. Ce n'est pas simplement une question de clauses ; des instructions avaient été données en amont de minorer ou de ne pas regarder tel ou tel dégât. Pour les climatiseurs, certains experts ont minoré les dégâts, d'autres les ont majorés, par exemple en prenant en compte les appareils non détruits mais susceptibles d'être victimes à l'avenir de la salinité. Globalement, les réponses que vous avez apportées correspondent à la réalité.

Mme Stéphanie Defossez. – Les caractéristiques personnelles ont également joué : les personnes qui ont manifesté leur mécontentement ont reçu davantage que celles qui se sont contentées de l'estimation de l'expert.

M. Stéphane Artano. – Un point n'a pas été évoqué : l'alimentation des populations de manière efficace et l'accès à l'eau potable après une catastrophe naturelle. De nombreuses communes disposent d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) : pourraient-ils être adaptés pour garantir l'alimentation en vivres et en eau potable dans les jours qui suivent une catastrophe majeure ? Personne n'a songé, y compris dans ma région, à organiser un accès à la subsistance alimentaire au-delà des 72 premières heures qui sont bien souvent les plus délicates.

Mme Stéphanie Defossez. – Je n'ai pas évoqué le ravitaillement mais la problématique l'a été à de nombreuses reprises lors de nos entretiens. Les restaurateurs ont notamment beaucoup fait preuve d'une grande solidarité en donnant ce qu'ils avaient dans leurs congélateurs qui étaient en train de décongeler. Le ravitaillement a été un peu décrié. À Saint-Barthélemy, la population a fait preuve de discipline et il a été plutôt bien organisé, y compris pour l'accès ensuite aux supermarchés. À Saint-Martin, par contre, il y a eu un manque d'organisation : dans de nombreux quartiers des gens nous ont dit qu'ils savaient qu'il y avait des ravitaillements mais n'étaient pas informés du lieu et de l'heure.

Sur les DICRIM, je suis plus réservée. La population n'y a pas forcément accès. C'est à elle d'aller chercher l'information. Un département d'outre-mer a fait un effort sur ce point : la Martinique. Quand nous sommes arrivés dans notre location, le DICRIM était déposé sur la table, avec tous les risques et ce qu'il fallait faire. La culture du risque est peut-être plus importante dans les départements insulaires, mais c'est une perception personnelle.

Toutes les recherches scientifiques post-catastrophes montrent qu'il faut prévoir un approvisionnement en eau et en nourriture pour les 72 premières heures.

M. Michel Magras, président. – Dans nos îles et particulièrement à Saint-Barthélemy, tout est prévu pour assurer un approvisionnement pendant ces 72 heures. Il faut noter que l'eau est livrée par conteneurs. Après la période cyclonique, il faut faire quelque chose avec car elle ne se conserve pas.

La culture du risque est une notion fondamentale qu'il faut développer. Elle peut l'être en partie dans les écoles, par des exercices, mais elle est essentiellement liée à notre passé, à nos parents qui nous l'ont transmise. La personne qui arrive de métropole mettra des années avant de la prendre en compte, même en ayant vécu un phénomène car il l'aura oublié pour le suivant.

Nous vous remercions d'être venue au contact des populations de nos territoires et pour la qualité de votre intervention devant notre délégation.

Jeudi 4 avril 2019

Audition de MM. Frédéric Pichonnat, directeur outre-mer, et
Jean Fabre-Mons, chargé de mission auprès du directeur général et
responsable des relations institutionnelles, de la Croix-Rouge française

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, la Croix-Rouge française est un acteur humanitaire incontournable des situations de crise et joue un rôle majeur dans l'assistance aux populations, dans l'immédiat après-crise mais également sur la durée pendant la phase de reconstruction. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire d'auditionner ses représentants alors même qu'ils avaient déjà apporté leur contribution à nos travaux sur le premier volet de l'étude qui a traité de la prévention et de la gestion de l'urgence lors de la survenance d'une catastrophe.

Nous allons donc aujourd'hui nous intéresser à l'accompagnement prodigué par la Croix-Rouge sur la durée et examiner comment s'exerce la solidarité et s'organise la résilience face à des événements dont la fréquence et la violence pourraient s'aggraver. Notre champ d'investigation inclut bien sûr la dimension internationale, sous l'angle de la coopération, et nous aimerions également connaître les enseignements qui ont pu être tirés par la Croix-Rouge d'un événement tel que l'ouragan Irma.

Je vous rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude, et qu'Abdallah Hassani et Jean-François Rapin sont conjointement rapporteurs du présent volet sur la reconstruction et la résilience des territoires.

M. Jean Fabre-Mons, chargé de mission auprès du directeur général et responsable des relations institutionnelles de la Croix-Rouge française. – Je tiens à vous remercier de l'invitation qui nous a été faite. Les situations des outre-mer constituent des enjeux particulièrement importants pour la Croix-Rouge française, très heureuse et très fière d'être présente dans tous les territoires qui ont chacun des spécificités au vu des risques climatiques et sociaux auxquels ils sont confrontés. Nous développons au sein de notre organisation une stratégie outre-mer très ambitieuse.

La survenue de l'ouragan Irma a été un moment refondateur pour notre association. Nous étions prêts. Nous avons anticipé l'importance majeure de l'ouragan et avons mis en place une cellule de crise deux jours avant son passage ; nous étions pré-positionnés sur place. Nous disposons également de la plateforme d'intervention régionale Amériques-Caraïbes, la PIRAC, – qui a son pendant à La Réunion avec la plateforme d'intervention régionale de

l'océan Indien, la PIROI – qui intervient dans les territoires français de l'Atlantique, mais également dans les territoires des Antilles qui ne sont pas français dans le cadre de la coopération internationale.

Nous avons envoyé un équipier pour préparer la réponse au passage de l'ouragan.

Toute l'association a été mobilisée sur cet événement. Cela a été un moment fondateur. Nous avons envoyé plus de 400 personnes sur place. Plus de 2 ans après l'ouragan, nous sommes toujours mobilisés au cas où un tel phénomène se reproduirait, comme les changements climatiques nous le laissent présager.

Je laisse la parole à M. Frédéric Pichonnat, directeur outre-mer depuis douze ans à la Croix-Rouge française. Il a une vision d'ensemble de nos actions dans tous les outre-mer, et plus particulièrement à la suite de l'ouragan Irma à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et en Guadeloupe.

M. Frédéric Pichonnat, directeur outre-mer. – La Croix-Rouge française a créé une direction nationale dédiée aux outre-mer, avec l'objectif prioritaire qui est la prévention et la gestion des crises, que celles-ci soient sociales, sanitaires ou écologiques.

En 2017, juste avant le passage d'Irma, nous avons établi la liste des cyclones et des typhons dans les trois bassins océaniques et nous nous doutions qu'un tel phénomène était sous-jacent. Avec des inondations à Mayotte ou en Guyane, des ouragans en Nouvelle-Calédonie, des crises sociales ou sanitaires comme avec la dengue à La Réunion en ce moment, nous avons été confrontés en trois ans à tous les types de phénomènes. Nous travaillons avec les populations. Je vous remercie de votre attention sur ce sujet car il y a encore un gros travail à faire pour être réellement résilients.

La Croix-Rouge française s'organise sur trois niveaux d'intervention sur un territoire : les délégations de la Croix-Rouge avec ses bénévoles que vous voyez souvent marauder sur les territoires pour aller à la rencontre des populations et des jeunes dans la rue ; les établissements de la Croix-Rouge, avec la prévention spécialisée auprès des jeunes à Mayotte, mais aussi des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) à caractère social, des centres de formation professionnelle, un service tuteur ; le dernier niveau est constitué par les plates-formes d'intervention régionale. La PIROI est mondialement connue. Nous avons déployé sur l'ensemble des territoires ultramarins des formations en milieu scolaire qui ont toutes leur importance car c'est au niveau des enfants qu'on commence à travailler la résilience. La Croix-Rouge française, *via* la PIROI, a mis en place à La Réunion le projet « Paré pas Paré » connu pour l'image de la fameuse tortue ou de la grenouille dans le Pacifique sud. Les activités organisées depuis 2011 visent à sensibiliser la population réunionnaise, et en particulier les jeunes, aux risques de catastrophes naturelles affectant la région.

Ce sont des formations, des jeux qui sont proposés en milieu scolaire ; c'est un premier niveau par rapport à la catastrophe naturelle qui pourrait survenir. Des programmes sont également déployés sur les Antilles et la Guyane.

Mme Viviane Malet. – J'ai contribué en tant qu'élue à la mise en place du service tutélaire à La Réunion, le seul en outre-mer.

M. Frédéric Pichonnat. – Nous menons également un combat contre les addictions. Sous la forme d'un premier test, nous avons monté un établissement de lutte contre les addictions en Polynésie française que l'on déploie également à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, à Nouméa. Lorsque nous aurons fait le tour des manières de lutter contre les addictions, nous verrons comment intervenir sur l'océan Indien où il y a une forte demande. Ces addictions peuvent aussi bien concerner le zamal à La Réunion que les addictions aux écrans que nous connaissons bien. Nous sommes également investis dans des politiques de prévention.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Sans esprit de polémique, mais dans un souci de compréhension, pourriez-vous nous indiquer comment vous avez, dans le cas d'Irma, vécu la phase immédiatement après la crise avec les autres partenaires présents ?

Il semblerait que l'absence de connaissance des acteurs ait suscité quelques frictions dans certaines zones : comment améliorer les relations, la répartition des rôles et des responsabilités entre vous ?

À Saint-Martin, la Croix-Rouge était déjà présente mais elle est passée par des phases difficiles de réorganisation. Elle a acquis aujourd'hui une visibilité beaucoup plus forte - en termes de bâtiments plus identifiés, de moyens de transport, d'actions sur le terrain - qui interroge cependant certaines personnes.

Enfin, nous n'avons pas eu, je crois, de bilan sur les dons reçus à la suite de l'ouragan et les actions de redistribution menées sur les territoires. Ce bilan permettrait de lever les interrogations sur votre rôle, votre action, votre efficacité et votre indispensable présence, avant, pendant ou après les crises, et d'éviter que des erreurs ne se reproduisent. Comme Saint-Martin et Saint-Barthélemy semblent devoir se retrouver chaque année - contrairement à la Martinique, et, à un degré moindre, la Guadeloupe - sur l'autoroute des cyclones, même s'ils sont d'intensités différentes, ce bilan permettrait d'amplifier vos actions d'information et l'acceptation de la population.

Certains vous reprochent - à tort ou à raison - de laisser la population s'installer dans la précarité et l'assistanat au lieu de la stimuler afin qu'elle s'implique davantage dans la reconstruction.

M. Frédéric Pichonnat. – Vous nous interrogez sur la façon dont nous avons vécu nos relations avec nos partenaires dans l'organisation de la période d'urgence. Ce terme est bien choisi. La « grande maison » Croix-Rouge a pu avoir tendance à se regarder le nombril et à communiquer sur ses propres actions. Dans le cadre d'Irma, c'était impossible. Nous ne pouvions faire seuls.

En cas de catastrophe, quelle que soit la zone concernée, il y a une guerre de territoires dans les deux jours qui suivent ; chacun veut monter des tentes et montrer son drapeau ; tout le monde veut arriver et prendre sa place. Il y a un vrai *mea culpa* collectif à faire sur ce sujet. Nous ne l'avons pas mal vécu car nous sommes arrivés avec beaucoup de moyens dans les quinze jours qui ont suivi, grâce aux sponsors et à la générosité de la population française. Nous ne sommes pas en opposition avec d'autres organisations comme Médecins du monde. Dans le même avion que nous, il y avait Électriciens sans frontière et j'ai revu récemment un électricien dans un avion qui partait travailler bénévolement en Polynésie française. Aujourd'hui, nous travaillons avec les compagnons bâtisseurs de France. Nous avons appris à nous connaître. La conclusion que j'en tire est que nous devrions nous rencontrer plus souvent. Pour organiser une action d'aide alimentaire en métropole ou dans les outre-mer, le Gouvernement réunit les 4 grands acteurs que sont la Banque alimentaire, le Secours populaire, les Restos du cœur et la Croix-Rouge afin de définir les budgets et d'éviter que nous nous marchions sur les pieds. Les humanitaires ont parfois oublié qu'il y avait une personne au centre du besoin.

La meilleure répartition des rôles et des responsabilités, sous l'égide de l'État, de la collectivité, de l'Agence régionale de santé, de la direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) et le fait d'avoir appris à nous connaître sont des éléments positifs qui doivent encore être améliorés. Je suis un navigateur, je sais la nécessité d'avoir un seul cap et d'être le seul patron à bord. Nous avons beaucoup appris d'Irma et je note qu'à cette occasion la coopération entre nos associations a été assez rapide.

Pourquoi s'interroge-t-on aujourd'hui sur notre visibilité ? Notre président, qui s'est déplacé 5 jours après l'événement, a considéré que nous avions délaissé les territoires ultramarins. Il a ainsi voulu que la Croix-Rouge – sur fonds propres – achète une maison « solide » pour accueillir les populations, leur permettre de venir se ressourcer, chercher de l'aide, à manger ou à boire, une bâche...

La Croix-Rouge a investi 645 000 euros pour cette maison en faisant un prêt auprès de l'Agence française de développement (AFD). Effectivement, nous sommes plus visibles. Comme vous l'avez rappelé, Saint-Martin se trouve sur la route des cyclones : 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.

Nous avons travaillé sur les addictions avec l'association Les liaisons dangereuses, présidée par Katie Karam, et avec des professeurs au niveau de la psychothérapie de reprise. Nous travaillons en lien direct avec l'ARS sur les besoins post-traumatiques de la population. Nous avons constaté une surmortalité chez les personnes âgées qui avaient été déplacées avant le cyclone dans des familles d'accueil en Guadeloupe ou en Martinique.

C'est un effet post-traumatique. Il y a une vraie volonté de la Croix-Rouge d'être présente sur le territoire.

Concernant la transparence relative aux dons reçus par l'association, je tiens à votre disposition un rapport interne très détaillé (« Retex ») qui dresse un retour d'expérience. Plus de 400 personnes ont été déployées sur Saint-Martin. Ce sont des bénévoles et cela représente un budget énorme, pris sur les fonds publics qui nous avaient été donnés. Il ressort du retour d'expérience que les 200 personnes présentes les premiers temps avec leur chasuble Croix-Rouge pour marauder dans les rues de Saint-Martin principalement et un peu à Saint-Barthélemy ont apporté un grand réconfort aux populations. La mise en place de cellules d'accueil des impliqués (CAI) dans les aéroports de Pointe-à-Pitre, de Saint-Martin et d'Orly a été très utile.

Tout a été contrôlé dans ce retour d'expérience, cela couvre les volontaires déployés dont on s'est aperçu qu'ils manquaient parfois de savoir-être ou encore les tenues Croix-Rouge, qui n'étaient pas du tout adaptées : on ne va pas à Mayotte habillé de la même façon qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, les volontaires de Rennes ou de Châteauroux sont partis avec les tenues de Rennes ou de Châteauroux. Nous avons aussi examiné le bilan tiré concernant la formation à mettre en place, l'efficacité et la transparence.

Nous avons également établi un autre document, développé à la Croix-Rouge, sur la santé ; c'est un outil multilingue. Sur l'île de Saint-Martin se côtoient un grand nombre de nationalités, visibles ou invisibles, plusieurs langues sont parlées. Ce document nous permet de faire de la consultation médicale. C'est un élément important, à prendre en compte dans nos actions futures.

Cela va au-delà de l'assistanat que vous évoquiez, monsieur le sénateur. Mettre en place l'aide alimentaire, c'est facile, c'est de l'urgence ; mais reconstruire quelque chose est tout aussi important et cela s'inscrit dans la durée et correspond à une volonté exprimée par le président de la Croix-Rouge.

Si nous étions arrivés à Saint-Martin avec une plateforme, un dock, des quantités très importantes d'aide alimentaire, nous aurions pris le risque d'une explosion sociale. Or, l'aide humanitaire fournie à Saint-Martin a été exemplaire : nous avons, sur l'exemple de notre expérience à Mayotte, démonétarisé l'aide alimentaire.

Nous avons été en mesure de produire des cartes magnétiques pour les personnes que les CCAS et les agents de la collectivité nous indiquaient comme étant le plus dans le besoin. Nous pouvions les créditer de 40, 50 ou 90 euros par semaine parfois. Les personnes ont pu aller dans les grandes surfaces et les utiliser comme une carte bancaire, discrètement, pour acheter de quoi manger. Fort de cette expérience, aujourd'hui, l'État et les DJSCS reviennent vers nous.

Je vous rejoins totalement sur votre constat, Monsieur le Sénateur, il faut arrêter l'assistanat et proposer un réel accompagnement social. J'ai défendu cette idée récemment devant des représentants du ministère des solidarités. Il vaut mieux promouvoir une plateforme sociale avec tous les partenaires, comme par exemple les associations qui travaillent sur les addictions. À Mayotte, pour l'aide alimentaire, nous avons fait de l'assistanat, revu et corrigé, avec un accompagnement social.

M. Jean Fabre-Mons. – Je voudrais insister sur la question soulevée de la visibilité de la Croix-Rouge. Le président de la Croix-Rouge s'était déplacé à Saint-Martin 5 jours après le passage du cyclone. À cette occasion, il avait rappelé la volonté stratégique très forte de la Croix-Rouge de s'impliquer durablement dans le paysage social du territoire. À cet effet, outre les fonds qui nous été alloués, la Croix-Rouge a engagé des fonds propres. La visibilité tient à cette volonté stratégique de s'investir.

Sur les frictions qui ont pu intervenir dans l'après cyclone et les doutes qu'il a pu y avoir sur l'efficacité de notre action, je souhaite souligner que la Croix-Rouge tient à développer des partenariats avec ses confrères et les autres associations. Notre stratégie globale est de dire qu'on ne peut pas tout faire seuls et que l'on agit mieux dans l'intelligence collective et la coopération.

En ce qui concerne le risque d'assistanat que vous évoquiez, la stratégie générale de la Croix-Rouge est d'accompagner les gens vers un retour à l'autonomie. Le détail de nos actions montre que ce que nous cherchons à faire est de permettre aux gens de se prendre en main, notamment en réhabilitant eux-mêmes leurs logements dans des actions d'auto-réhabilitation, en lien avec des artisans locaux. L'idée est de reconstruire une communauté dont la fragilité a été largement accrue par le cyclone.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je tiens à revenir sur votre intervention en matière sociale et saluer votre travail sur le terrain. À Mayotte, la Croix-Rouge intervient beaucoup, notamment dans le social. Nous avons entre 3 000 et 4 000 jeunes errants dans Mamoudzou mais aussi dans les autres villes. Pouvez-vous faire un bilan rapide de vos actions sur ce sujet ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – J’ai apprécié le constat que vous avez dressé et l’honnêteté qui est la vôtre sur la situation que vous avez décrite et que j’appellerais volontiers « le syndrome de l’ego humanitaire ». Vu de l’hexagone, on a parfois le sentiment que tout le monde intervient sur tout et qu’il n’y a plus réellement de lisibilité. Cette situation est compréhensible et humaine : la visibilité n’est pas négligeable, elle permet à chaque structure de soulever davantage de dons privés notamment. Cette situation que vous avez humblement décrite – sans faire de *mea culpa* – me semble un peu décalée par rapport à l’urgence de la situation et ne renforce pas l’efficacité de nos moyens. Le cumul de plusieurs moyens n’est peut-être pas aussi efficace que la présence d’un patron coordonnateur, certes avec plusieurs entités. Je pense toutefois que votre volonté de coordination est louable.

Nous avons bien perçu ce que peut être votre implication anticipée et directe. Pourriez-vous nous donner des indications chiffrées précises sur votre déploiement post-crise, sur ce que peut représenter une opération humanitaire portée par la Croix-Rouge dans ce genre de situations ?

M. Frédéric Pichonnat. – En ce qui concerne l’océan Indien et plus particulièrement le territoire mahorais, nous essayons de construire une réponse la plus adaptée possible. Les jeunes migrants illégaux qui « embolisent » la société mahoraise sont montrés du doigt. Une réponse très appropriée est la prévention spécialisée. Les maires des communes nous demandent d’intervenir et nous sommes en partenariat avec l’association Mlezi Maore, autrefois appelée TAMA.

Je pars en Nouvelle-Calédonie à la fin de cette semaine et l’expérience mahoraise nous servira dans notre partenariat avec l’un des bailleurs sociaux du territoire, la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC). Le modèle mahorais peut être reproduit, en ce qui concerne l’aide alimentaire évoquée précédemment ou la prévention spécialisée. Le démarrage a été un peu lent car l’une des difficultés à Mayotte était la langue française ; nous n’avions pas d’éducateurs parlant le shimaore.

Une autre réponse intéressante, qui plaît aux jeunes est « Bibliothèques sans frontières » que nous allons déployer en avril à Mayotte à la demande de notre directeur général, *via* une association qui propose des e-box et tablettes. Nous sommes actuellement à la recherche de fonds pour la financer. La réduction de la fracture sociale passe par la réduction de la fracture numérique. De tels projets sont de bons vecteurs et ceci est valable pour tous les territoires. Dans le cas de la prévention spécialisée, nous avons également des sacs qui contiennent des livres que nous faisons découvrir aux enfants dans la rue. La culture est un outil pour accéder à un meilleur niveau social.

Nous sommes les seuls à disposer d’équipes mobiles d’insertion sociale (EMIS) qui vont dans les bangas en travaillant sur l’accès aux droits des Mahorais, notamment avec la caisse d’allocations familiales (CAF) qui nous a demandé de faire des maraudes thématiques.

Monsieur le sénateur, vous avez évoqué le syndrome de l'« ego humanitaire ». Les organisations non gouvernementales (ONG) se sont développées grâce à la médiatisation : rappelez-vous des images du sac de riz sur l'épaule de Bernard Kouchner ! Quand vous interrogez des jeunes sur ce qu'ils voudraient faire, ils vous répondent qu'ils veulent aller aider : après le passage de l'ouragan, des jeunes Réunionnais téléphonaient à la PIROI pour dire qu'ils voulaient partir au Mozambique. Médecins du monde, Les Restos du cœur, Médecins sans frontières, la Croix-Rouge et de nombreuses petites organisations qui se créent comptent sur la médiatisation de leurs actions pour pouvoir se développer.

Être visible sur place, c'est la commande de notre président et de notre bureau national. Si nous ne sommes pas présents dans les territoires, si nous n'y vivons pas, nous ne sommes pas efficaces. Si vous n'avions pas une Jocelyne Berchel à Saint-Martin, un Yacine Boinali à Mayotte, que ferions-nous ? Il s'agit d'être présents au quotidien sur place, de faire vivre la Croix-Rouge avec des personnes engagées, issues des territoires. Il ne faut pas intervenir puis partir.

En 2008/2009, j'ai vécu dramatiquement ce problème lors de notre intervention auprès des Amérindiens de Guyane dans le cadre de la lutte contre la pollution au mercure. Quand les financements se sont taris, nous avons dû partir et arrêter nos actions de prévention. C'est là une manifestation de l'« ego humanitaire » : il faut de l'argent et on communique en premier. Les femmes enceintes avaient des taux de mercure anormaux dans le sang, elles en ont toujours et les bébés naissent toujours avec du mercure dans le sang !

Le déploiement post-crise passe par le renforcement de la formation des bénévoles et des populations. Depuis Irma, nous mettons en place des formations de formateurs. Je donne souvent l'exemple du 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.

Il faut continuer à travailler la résilience en milieu scolaire ; c'est à mon sens primordial. Ce canal permet de faire passer des messages. Nous attendons la réponse du préfet pour développer « Bibliothèques sans frontières ».

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 Véolia, 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. En dépit de ses faibles moyens, la population de Mayotte a envoyé des chèques pour un montant

total de 5 000 euros, nous avons également reçu un chèque conséquent de la délégation de Saint-Pierre-et-Miquelon. Globalement, nous avons reçu 7,855 millions d'euros. Nos commissaires aux comptes sont chargés de valider nos comptes et nos dépenses pour l'assemblée générale de juin 2019.

M. Jean Fabre-Mons. – En tant qu'association reconnue d'utilité publique, nos comptes sont audités de façon très rigoureuse chaque année par les commissaires aux comptes. Nous sommes également membres du comité de la charte du don en confiance, créé par une association indépendante qui labellise les associations, qui nous audite régulièrement. Nos comptes sont transparents et vérifiés. Nous avons à cœur d'être exemplaires sur la façon dont nous gérons l'argent. Si la Cour des comptes n'intervient pas de manière fréquente sur la gestion de l'argent qui nous est confié, elle contrôle en revanche nos établissements et services sociaux, médico-sociaux et sanitaires.

M. Frédéric Pichonnat. – Six mois après le passage d'Irma, la moitié de cette somme était déjà dépensée. Nous nous sommes donnés 24 mois pour dépenser la totalité de la somme récoltée. Les opérations à 24 mois représentent 3,6 millions d'euros. Environ 1,2 million euros sont mobilisés sur des actions en cours comme l'aide à la reconstruction et les formations en milieu scolaire.

M. Jean Fabre-Mons. – L'« ego humanitaire » que vous décrivez est constitutif de l'action humanitaire ; c'est un travers identifié depuis longtemps et sur lequel nous travaillons.

Nous appartenons à un mouvement international, le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui coordonne l'action de 191 sociétés à travers le monde. Nous avons la force d'avoir cet organisme de coordination qui nous permet de travailler en bonne intelligence avec les sociétés sœurs dans le cadre d'une répartition par zone, par expertise et par avantage comparatif. La Croix-Rouge française intervient dans plusieurs grandes zones internationales qui se situent autour de l'océan Indien, de la zone Caraïbes-Guyane, du Moyen-Orient, de l'Afrique francophone et dans le Pacifique Sud autour de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, nous avons deux grands cœurs d'activité que sont la prévention santé et l'assainissement de l'eau.

Forts de cette appartenance, nous avons tendance à nous considérer comme l'un des plus gros acteurs et à tomber dans le travers de l'ego. Ce travers - qui ne peut être accepté ni par les pouvoirs publics ni par le grand public - s'intègre dans le cadre d'une réflexion très importante, menée au sein du conseil d'administration, sur l'exemplarité d'une organisation telle que la nôtre. Le sens de notre action est de venir en aide, pas de nous mettre en avant.

Concernant l'utilisation des fonds récoltés post-Irma, nous vous ferons parvenir par écrit des éléments chiffrés complémentaires.

M. Frédéric Pichonnat. – Je souhaite vous donner un exemple de coordination de l'action des organisations. À La Réunion, nous avons vécu une crise migratoire en décembre avec une arrivée de 75 migrants sri-lankais. Il a fallu monter en urgence un hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Dès le début, nous nous sommes entendus avec la préfecture pour que la Croix-Rouge ne soit pas le seul organisme à intervenir. Nous nous sommes réunis, avec des associations locales, notamment Solidarité Réunion, Emmaüs, le bailleur social qu'est la société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR), pour définir le rôle de chacun ; une association religieuse tamoule est également venue. C'est l'exemple de la plateforme sociale qu'il faut mettre en place en cas de crise sur un territoire. Le tour de table a permis de mutualiser tous les moyens, en concertation avec les collectivités et les élus, et nous ne sommes pas les patrons !

M. Stéphane Artano. – Lors de la survenue l'ouragan, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon s'était mobilisée au travers de la délégation locale qui a permis l'envoi d'une aide financière.

Il est important de rappeler le contexte réglementaire qui encadre votre action. Il y a eu des dérives internationales mais le contexte réglementaire français oblige un contrôle des fonds qu'il convient de souligner.

La coordination des acteurs est très importante mais j'ai pu observer sur mon territoire que l'État est tenté de donner toujours plus de missions à la Croix-Rouge. Il ne faut pas oublier que celle-ci s'appuie avant tout sur des bénévoles. C'est à l'État stratège de coordonner les moyens lorsque des événements majeurs surviennent ; les bénévoles n'ont pas à être chargés de missions auxquelles ils ne peuvent pas faire face, mais ils peuvent assumer collectivement des missions coordonnées par l'État. Je rejoins à ce titre la préoccupation de Guillaume Arnell sur le besoin de développer une meilleure coordination des acteurs, surtout si de tels événements climatiques sont amenés à se reproduire. Avez-vous perçu des traductions de telles intentions sur le terrain ?

M. Frédéric Pichonnat. – L'indépendance est l'un des sept principes de la Croix-Rouge. En tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, nous sommes en capacité de dire non. Calais a été un exemple pour nous : nous avons beaucoup réfléchi en interne pour savoir si nous devions y être présents et pour quoi faire. Nous répétons régulièrement nos sept principes : humanité, neutralité, impartialité, indépendance, unité, universalité et volontariat. Celui de neutralité n'est pas toujours facile à suivre avec les exigences de l'État.

Nous étions récemment réunis en cellule de coordination pour évoquer ce que l'on appelle la réduction des risques en cas de catastrophes. C'est une vraie discussion qui se fait au niveau des 191 sociétés nationales. Quelle réduction des risques après une catastrophe ? Comment s'organiser ? Comment se coordonner avec les autres acteurs de l'urgence que sont l'État, les collectivités, les pouvoirs publics en général et les autres associations ?

Quels moyens humains, matériels, financiers ? C'est un vrai retour d'expérience que nous devons mener.

M. Michel Magras, président. – à l'échelle de la zone, la PIROI et la PIRAC sont-elles incluses dans leur environnement anglophone ?

M. Frédéric Pichonnat. – Comme je vous l'indiquais dans mon introduction, nous avons trois niveaux d'intervention : le premier niveau est celui des bénévoles que vous connaissez tous ; le temps des bénévoles n'est pas celui des salariés. Le second niveau de réponse est celui des établissements – nous n'en avons pas à Saint-Pierre-et-Miquelon – avec des salariés formés à être en capacité de répondre en cas de crise : quand la Guyane est bloquée pendant 40 jours, quand Mayotte ou La Réunion sont bloquées par une crise sociale, il faut continuer à donner à manger aux personnes âgées dans les EHPAD. C'est grâce à ce type d'établissements que nous sommes capables de réagir.

Le troisième niveau, que vous évoquez, monsieur le président, est constitué par les plates-formes d'intervention régionale créées en 2005/2006, avec l'accord de la Fédération internationale de la Croix-Rouge, afin de pouvoir intervenir dans les pays tiers ou les îles sœurs. Il y a à cet effet une partie de fonds européens très fléchés ; c'est le cas dans l'océan Indien avec la PIROI et la question de la localisation du *PIROI Center* – peut-être à Mayotte – se pose. Ces plates-formes d'intervention régionale interviennent sur les pays environnants, avec des périmètres bien définis. Dans l'océan Indien, nous sommes les seuls à intervenir : s'il y a besoin d'intervenir sur Mayotte pour une catastrophe naturelle, la Croix-Rouge du Canada ou la Croix-Rouge espagnole collectent des fonds et les envoient à la Croix-Rouge française qui les reverse *via* la PIROI.

Une problématique se pose dans le Pacifique sud avec les accords FRANZ. La Nouvelle-Zélande, l'Australie sont à proximité de Wallis-et-Futuna. Pour autant, seule la Croix-Rouge française intervient, sur fonds propres. Vous avez évoqué dans votre rapport de 2018 les problématiques de Wallis-et-Futuna, avec le système d'alerte Sentinelle, réseau de sirènes. Je le répète, une priorité est d'intervenir davantage en milieu scolaire auprès des enfants pour bien leur expliquer ce qu'il faut faire en cas de risque majeur.

M. Michel Magras, président. – Je voudrais dire un dernier mot sur la solidarité et les aides financières. Le cyclone Irma a déclenché un élan de solidarité considérable. La collectivité n'était pas en mesure de recevoir et de gérer ces dons. Très rapidement, nous avons communiqué pour inviter les donateurs à se tourner vers la Croix-Rouge et la Fondation de France.

Nous vous remercions pour les actions que vous menez dans nos territoires et pour toutes les informations que vous nous avez apportées.

Jeudi 11 avril 2019

Audition de MM. Charles Giusti, adjoint au directeur général des outre-mer,
et Alexis Bevillard, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer,
ministère des outre-mer

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, cette semaine dense nous amène à nous réunir ce matin, après l’adoption mardi dernier du rapport sur la visibilité des outre-mer dans l’audiovisuel public, pour poursuivre nos travaux sur les risques naturels majeurs. Le second volet en cours d’instruction est consacré à la reconstruction et à l’organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme. Nos collègues Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais, sont conjointement rapporteurs. Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l’ensemble de l’étude.

Avant d’aborder notre séance, je voudrais saluer la présence à nos côtés d’un groupe d’auditeurs de l’Institut du Sénat. Deux d’entre eux sont des auditrices issues de territoires ultramarins du Pacifique.

Après l’audition du préfet Philippe Gustin, délégué interministériel à la reconstruction des Îles du Nord, au mois de novembre, l’audition de la Caisse centrale de réassurance (CCR) en mars ainsi qu’une première séquence consacrée à l’accompagnement des populations la semaine dernière, nous recevons aujourd’hui le directeur général adjoint des outre-mer, M. Charles Giusti, en remplacement du directeur général des outre-mer, M. le préfet Emmanuel Berthier, qui a eu un empêchement de dernière minute, et M. Alexis Bevillard, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer.

Les risques naturels majeurs ne sont pas propres aux outre-mer, mais ils sont dans nos territoires une réalité plus diverse et, surtout, dont la brutalité est souvent fortement majorée. Vous connaissez les spécificités de nos territoires, du fait de vos fonctions actuelles. À ce titre, il nous semblait nécessaire de vous entendre aujourd’hui, monsieur le directeur général adjoint, étant rappelé que la ministre des outre-mer avait également été auditionnée en ouverture du premier volet en novembre 2017.

Votre propos, sur la base de la trame détaillée qui vous a été transmise, ne manquera pas de faire un point d’étape sur la reconstruction à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, à la veille du déplacement des rapporteurs que j’accompagnerai à la fin du mois. Cependant, ce rapport ne concerne pas seulement les Îles du Nord, et nous attendons également de vous une vision globale des enjeux de résilience de nos territoires et de leurs

populations, en termes non seulement d'aménagement et de système assurantiel, mais aussi de meilleure préparation.

Sans doute pourrez-vous évoquer les orientations du ministère pour atteindre l'objectif « zéro vulnérabilité » dans le cadre de la « stratégie 5.0 ».

Ce sujet concerne aussi au premier chef les îles du Pacifique, dont les statuts d'autonomie conduisent à des réponses ou moyens d'action parfois différents, et vous ne manquerez pas de nous éclairer sur ce point. Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues puissent vous interroger.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Comme nous l'avons dit lors du premier volet, nous ne voulons pas pointer du doigt les incohérences, mais tirer les enseignements. Pour ce faire, nous vous invitons, monsieur le directeur général adjoint, à ne pas manier la langue de bois concernant les difficultés rencontrées, les obstacles à surmonter et la coordination entre les différents acteurs. Vous êtes devant les représentants de la Haute Assemblée, rompus à ce type d'exercice. Il y va de la crédibilité de notre rapport et de nos prochaines préconisations.

M. Charles Giusti, directeur général adjoint des outre-mer. – Je vous prie tout d'abord d'excuser le préfet Emmanuel Berthier, qui a été inopinément appelé à remplacer la ministre au conseil interministériel de prévention de la délinquance et de la revitalisation à Strasbourg, et m'a demandé de le suppléer.

L'ouragan Irma est la catastrophe naturelle la plus meurtrière depuis 1946, puisqu'elle a provoqué le décès de 11 personnes - 15 au total, car 4 décès sont à déplorer dans les Antilles, à la suite du cyclone Maria - : près de 95 % des habitations ont été touchées, les deux tiers des logements sont devenus inhabitables ; 226 tonnes de produits alimentaires et 735 000 litres d'eau ont été acheminés ; 200 gendarmes, 144 personnes de la sécurité civile et 27 militaires supplémentaires ont été envoyés dans les Îles du Nord, en complément des 280 agents de l'État déjà présents.

Le montant total des secours apportés par l'État s'élève à 53 millions d'euros pour les opérations de gestion de crise, dont 1,5 million d'euros au titre des crédits d'extrême urgence. Le coût des mesures de relogement post-crise est estimé à 17 millions d'euros. Sur les 7 000 personnes qui ont quitté Saint-Martin, on ne sait pas si toutes sont revenues. Néanmoins, dans la mesure où 90 % des élèves scolarisés sont présents à Saint-Martin, cela nous donne un petit indicateur. Les dégâts à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin sont estimés à 1,9 milliard d'euros concernant les biens assurés qui ont été identifiés.

La reconstruction de nombreux établissements scolaires se poursuit et devrait s'achever à l'automne, si possible avant la rentrée scolaire. Un grand chantier est prévu pour les lycées et les collèges à partir de 2020.

S'agissant des établissements de santé, un nouveau pôle médico-social est en construction à Saint-Martin, qui devrait être fonctionnel très prochainement.

Concernant la reprise de l'activité économique, le groupement des hôteliers de Saint-Martin prévoit une offre partiellement opérationnelle en 2020, et totale seulement en 2022. Un appel à projets sur le fonds européen de développement régional (FEDER) a été lancé pour la reconstruction d'établissements.

Ces points ont été évoqués le 15 mars à l'occasion d'une réunion de suivi qui a été pilotée par la Direction générale des outre-mer. Celle-ci est désormais chargée des opérations de reconstruction au niveau national - en lien avec le préfet Philippe Gustin, qui demeure délégué à la reconstruction -, depuis que la délégation interministérielle à la reconstruction de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin a été dissoute à l'automne dernier.

Les programmes pluriannuels d'investissement avaient fait l'objet d'un focus, lors du dernier comité interministériel à la reconstruction, présidé par le Premier ministre le 18 mars, mais la date exacte du comité à venir n'est pas encore connue. La ministre se rendra à Saint-Martin ce week-end prochain pour faire le point sur place avec les élus et les représentants de l'État, la préfète déléguée et le préfet Philippe Gustin.

Concernant la résilience et la planification, le Livre bleu des outre-mer comporte plus de 20 axes de travail, dont le premier porte sur les risques naturels et les moyens d'y faire face. Une action a été entreprise sous l'égide du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, afin d'intégrer le retour d'expérience de l'ouragan Irma et d'engager une planification « de sécurité nationale » partant d'un cas d'école, celui d'un séisme dans une île éloignée. Cela inclura la déclinaison de toutes les mesures que devront prendre les différents ministères pour se préparer à un tel événement. Irma a été un événement extrêmement dramatique, mais au cours duquel les aéroports, notamment celui de Grand-Case à Saint-Martin, et le port étaient disponibles. Rien ne garantit que ces infrastructures soient toujours opérationnelles en cas de séisme.

Il s'agit d'aller plus loin et de décliner les différentes contraintes possibles, afin d'anticiper la réponse opérationnelle. Je pense aux secours, où la planification n'est pas la moins bonne, à la sécurité publique et à la coopération internationale. Dans le Pacifique, les accords FRANZ regroupent la France, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, mais on ne trouve rien de comparable dans les Antilles, où des échanges plus formels avec les États-Unis, qui sont pourtant intervenus, mériteraient d'être instaurés.

Un tremblement de terre provoquerait vraisemblablement beaucoup de victimes, ce qui conduirait, sur le plan judiciaire, à des identifications légales ou autres. Les enjeux de santé imposeraient aussi des réponses adaptées. Cela pourrait aussi nécessiter un flux logistique au cas où les infrastructures deviendraient inutilisables.

Autre élément important de la reconstruction : la nomination prochaine d'un délégué interministériel aux risques majeurs pour coordonner les actions. Le ministère des outre-mer pourrait jouer le rôle de coordinateur naturel, mais il est plus pertinent que le délégué interministériel soit placé auprès du ministre de la transition écologique et solidaire pour accomplir ses missions de prévention, d'information ou de sensibilisation des populations et ses actions en faveur des assurances. Il devra aussi être attentif aux opérateurs, car les réseaux ne sont pas forcément résilients. À Saint-Martin, des travaux d'enfouissement des réseaux de téléphonie et d'assainissement de l'eau doivent intervenir, dans le cadre des plans pluriannuels d'investissements notamment avec les contrats de convergence et de développement.

Ce délégué interministériel sera aussi chargé du pilotage du plan séisme Antilles mis en place depuis 2007. Par rapport aux préconisations qui figuraient dans le premier volet de votre rapport, des mesures ont été prises en loi de finances initiale pour 2019, afin d'augmenter le taux de contribution du fonds Barnier pour les constructions scolaires et bâtiments étatiques de gestion de crise. Il faudra aller plus loin dans ces efforts.

Du point de vue assurantiel, sujet très sensible, un travail de refonte du dispositif de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle doit être engagé, avec l'accélération des procédures, même si, dans le cadre d'Irma, celles-ci étaient liées aux difficultés logistiques de déplacement des experts et artisans.

La réforme portera également sur la simplification du système de franchises, l'inclusion éventuelle des frais de relogement dans une garantie optionnelle, et la sécheresse, mais qui intéresse moins les outre-mer.

Parallèlement, le fonds de secours outre-mer doit être déconnecté du dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles dit « outre-mer ». Ce fonds de secours repose sur une circulaire de 2012, mais on en distingue de plus en plus les limites : les procédures sont longues et le taux de remboursement des dépenses éligibles est de 25 % à 30 %. D'autres dispositifs de droit commun applicables sur le territoire métropolitain sont plus éprouvés, avec un taux de remboursement plus important.

C'est pourquoi nous avons lancé un chantier de refonte du fonds de secours, afin de ne conserver que ce qui n'est pas couvert par d'autres dispositifs d'indemnisation. L'idée est de faire appel au dispositif d'extrême urgence de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), qui a montré son efficacité. Nous nous étions battus, au

ministère des outre-mer, pour que ce fonds puisse intervenir, mais avant 2017 les outre-mer n'y étaient pas éligibles. Une circulaire a remédié à cette situation.

Pour les entreprises, l'articulation était compliquée entre ce qui pouvait relever du fonds de secours outre-mer et ce qui était éligible à l'aide exceptionnelle au redémarrage de l'activité économique, mise en œuvre par la direction générale des entreprises en Haute-Corse, pour Irma ou encore les inondations dans l'Aude. Ce dispositif *ad hoc* nous semble plus efficace et plus rapide que le fonds de secours outre-mer.

Un fonds de sécurité est prévu en faveur des collectivités dans le code général des collectivités territoriales, mais il est expressément mentionné qu'il n'est pas applicable aux collectivités d'outre-mer compte tenu de l'existence du fonds de secours outre-mer. Notre objectif est de modifier cette situation.

Sur le volet agricole, au lieu d'indemniser les pertes sur le fonds de secours outre-mer, à un taux maximal d'indemnisation de 35 % sur les dépenses éligibles, il sera possible de faire appel au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui prévoit un remboursement jusqu'à 75 % à la condition que l'État verse des contreparties nationales. La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer dite loi EROM a prévu la mise en place de fonds de mutualisation avec une contribution des agriculteurs adossée au FEADER, avec également une contribution nationale. De plus, un dispositif assurantiel pour les récoltes, adossé aussi sur le FEADER, devrait être mis en œuvre lors de la prochaine programmation 2021-2027.

Un ajustement législatif et réglementaire pourrait également faire partie des travaux du délégué interministériel pour mieux répondre aux risques naturels majeurs. D'après les premières analyses, le dispositif juridique, notamment législatif, est déjà bien nourri, mais les textes d'application font défaut. Par exemple, peut-on forcer une personne à quitter son domicile et à abandonner ses biens ? Il faut une analyse pragmatique de la question pour éviter le mille-feuille qui serait néfaste.

Les moyens financiers dépendent des travaux du futur délégué interministériel sur le fonds Barnier. Au ministère des outre-mer, outre le fonds de secours, toujours établi à environ 10 millions d'euros par an en fonction des besoins, nous avons mis en place l'« équivalent fonds Vert », créé au départ pour les collectivités du Pacifique et étendu en 2018 à tous les outre-mer. Ce fonds, porté par l'Agence française de développement (AFD), doit financer des projets des collectivités pour renforcer l'adaptation face aux changements climatiques. Il représentait 103 millions d'euros en 2018 avec une bonification apportée par le ministère, et il est pérennisé en 2019 grâce aux économies réalisées dans le cadre de l'abandon de la TVA-NPR et de la réforme de l'impôt sur le revenu dans les DOM.

M. Michel Magras, président. – Le bilan que vous avez dressé, monsieur le directeur général adjoint, est particulièrement complet, mais je ne doute pas que mes collègues auront à cœur de revenir sur certains points que vous avez vous-même évoqués.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je m'associe aux propos du président sur l'étendue des sujets abordés. Malgré tout, quelques-unes de mes préoccupations attendent des réponses de votre part.

La catastrophe Irma a été de très grande envergure, et les dégâts occasionnés sans commune mesure avec ce que Saint-Martin et Saint-Barthélemy avaient connu auparavant. Après le phénomène, il a été difficile pour l'État, les collectivités territoriales et le ministère des outre-mer de faire face à l'attente de ces populations. Mais, avec le recul de ces deux dernières années, il est possible de mieux identifier un certain nombre de difficultés, en particulier sur la reconstruction.

Il convient de pallier les défauts de coordination et de mutualisation à Saint-Martin entre le préfet, la collectivité territoriale et l'ensemble des autres acteurs, en dépit des compétences de chacun d'eux. Il n'y a pas eu d'osmose entre eux pour sortir de cette situation. Or on ne peut reconstruire un territoire sans confiance réciproque. La reconstruction se mesure par rapport aux difficultés et à ce qui est réalisé chez nos voisins. Pourquoi ont-ils pu aller si vite ? Les deux territoires ont deux statuts différents et sont soumis à une réglementation différente, mais il faut concilier fermeté, souplesse et pédagogie. Cela explique les frustrations de la population.

N'oublions pas que, si Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont au centre de notre attention, le rapport porte sur l'ensemble des territoires, y compris ceux dont la vulnérabilité est très forte comme Mayotte ou La Réunion. La ministre se rendra prochainement à Saint-Martin, et je l'accompagnerai. Il est temps que les incohérences et les imperfections des uns et des autres puissent être évoquées pour donner un nouvel élan à la reconstruction et renouveler la confiance, indispensable dans une telle situation.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Mon souci majeur concerne les habitants qui ne sont pas assurés. Quelles sont les aides prévues pour eux, sachant qu'au sein de nos territoires une grande partie de la population n'est pas assurée ? Et que fait-on des personnes en situation irrégulière, qui vivent dans des habitats précaires, en cas de catastrophe naturelle ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le problème assurantiel se subdivise en plusieurs points. Que pensez-vous tout d'abord de la fuite potentielle des assureurs locaux, puisque la caisse de réassurance va augmenter ses taux ? Ensuite, on a entendu que le fonds « catnat » n'existait pas dans le Pacifique, qui pouvait être atteint de la même façon par un phénomène météorologique majeur susceptible d'engendrer des dégâts considérables. Que peut faire l'État français ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser exactement le montant annuel du fonds Vert ? D'où proviennent les crédits ? Sont-ils essentiellement ministériels et comment sont-ils versés ? S'agit-il de prêts proposés aux collectivités ou de crédits « sonnants et trébuchants » abondant leurs recettes ?

J'en viens à la réorganisation ministérielle. Auparavant, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) couvrait tout le champ interministériel, y compris l'outre-mer. C'était une sécurité. Vous nous dites qu'un nouveau délégué interministériel va être nommé à l'outre-mer. Cela nous inquiète, car au-delà d'une nomination qui paraît très spécifique, la qualité du dispositif pourrait s'en ressentir.

S'agissant du secours en tant que tel, la population antillaise dépendant de la France est de 800 000 habitants, ce qui équivaut à un gros département. Aujourd'hui, les moyens de secours dont disposait un tel département métropolitain sont-ils identiques à ceux des territoires ultramarins ? Par ailleurs, une discussion est-elle engagée réellement concernant une coopération avec les États-Unis, ou n'est-il question que d'une éventualité ? Ne pourrait-on progresser grâce à l'ONU, car ce bassin regroupe une population diverse très exposée aux risques majeurs de météorologie ? Nous avons là plusieurs pistes de réflexion.

M. Michel Magras, président. – Merci mes chers collègues, pour la qualité et la précision des questions que vous venez de poser. De plus, monsieur le directeur général adjoint, où en êtes-vous, dans la réflexion, sur la méthode qui sera appliquée pour cette coopération à l'international ? Le Gouvernement prévoit-il une participation concrète des collectivités concernées du bassin régional ?

Les collectivités d'outre-mer ont toutes un statut différent. Or les fonds européens tels que le FEADER sont au service des régions ultrapériphériques (RUP). Par conséquent, les collectivités d'outre-mer en vertu de l'article 74 de la Constitution, à l'exception de Saint-Martin, qui a choisi de rester région ultrapériphérique, n'en bénéficient pas. Le statut des collectivités constitue-t-il un obstacle aux nombreuses améliorations prévues ?

Enfin, la relation entre le Gouvernement et les collectivités territoriales a-t-elle été bonne ? Si les deux Îles du Nord, victimes d'un phénomène assez exceptionnel, sont la cible et le catalyseur des futures améliorations, nous ne sommes pas les seules concernées – je pense à Mayotte ou aux collectivités du Pacifique.

M. Charles Giusti. – Je suis accompagné aujourd'hui d'Alexis Bevillard, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer, qui s'occupe notamment des questions de sécurité, et de Fabien Neyrat, chargé de mission de sécurité civile à la direction générale des outre-mer.

Pour ce qui est des relations avec les collectivités, le choix retenu d'emblée, malgré l'ampleur de la reconstruction qui s'annonçait, a été de ne rien changer à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités. Cela a conduit, dans le cadre d'une convention comportant deux volets, à formaliser l'articulation et les engagements mutuels de l'État et des collectivités dans le cadre de la reconstruction. Le premier volet du 6 novembre portait sur l'appui financier, et le second, du 21 novembre, avait trait au *modus operandi* de la reconstruction.

On pouvait se demander si l'État ne devait pas reprendre de manière transitoire des compétences, notamment en matière d'urbanisme, puisque la question fondamentale était celle de la reconstruction physique des bâtiments et des infrastructures. Cette hypothèse a été rapidement écartée au profit du plein exercice de ses compétences par une collectivité, mais avec un appui de l'État.

Cet appui est d'abord financier, puisque l'État s'est engagé à apporter les recettes que la collectivité de Saint-Martin ne percevait plus, outre le financement de la reconstruction par les crédits propres de la collectivité, les futurs contrats de convergence, le fonds exceptionnel d'investissement du ministère des outre-mer, le fonds Barnier, les fonds propres des opérateurs pour des opérations d'enfouissement ou les fonds européens. Parmi ces financements, on en trouve qui proviennent de l'État.

L'autre appui de l'État est d'accompagner la restructuration de la collectivité de Saint-Martin en finançant une mission d'appui de 5 agents de l'AFD, à hauteur de 2 millions d'euros et destinée à travailler sur des sujets généraux ou un sujet spécifique comme l'eau ou la mise en place des marchés de reconstruction. Mais c'est bien la collectivité qui exerce la responsabilité !

L'appui de l'État se manifeste aussi à travers l'action de la délégation interministérielle, dans la préparation des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) et pour identifier les mesures principales de reconstruction et les financements associés. Ces PPI ont été l'un des principaux points abordés lors du comité de reconstruction du 18 mars 2018.

Ce panel de mesures repose sur la coordination et la coopération entre les acteurs, mais la mise en œuvre est malheureusement plus complexe. Malgré la mise en place d'un comité de suivi se réunissant tous les mois, il est parfois difficile de faire avancer toutes les parties prenantes dans la même direction : l'État souhaite maintenir un calendrier de mise en œuvre conforme à la dynamique des PPI, mais qui ne s'accorde pas toujours avec celui des collectivités. Naturellement, je ne peux me prononcer sur les difficultés qui, au-delà de la méthode, revêtent un caractère plus personnel ou politique.

Les difficultés seraient probablement analogues dans une collectivité du Pacifique relevant de l'article 74 de la Constitution, voire plus importantes du point de vue de l'articulation entre l'État et les collectivités. En effet, les compétences de ces dernières, à l'exception de Wallis-et-Futuna, sont extrêmement larges, notamment en matière de sécurité civile. Mais sauf à adopter des mesures draconiennes comme une reprise temporaire des compétences par l'État pour la reconstruction, un temps envisagée, le cadre restera défini par le conventionnement et le bon vouloir des acteurs.

Dans le Pacifique, le ministère des outre-mer a accompagné financièrement la construction d'abris anticycloniques par le gouvernement de Polynésie française.

Concernant le fonds Vert, 103 millions d'euros d'engagements de l'AFD ont été débloqués à ce titre pour 2018 sous forme de prêts bonifiés, la bonification étant financée par l'État et répartie ainsi : 41 millions d'euros pour le Pacifique, 62 millions d'euros pour les départements d'outre-mer. 60 % des investissements financés dans les grandes collectivités le sont au titre de l'atténuation du changement climatique : petites centrales hybrides en Polynésie, structures de production d'énergies renouvelables, éoliennes et photovoltaïques, en Guadeloupe, rénovations de réseaux de transport d'énergie, éclairage public, aménagements urbains, etc. 40 % relèvent de l'adaptation au changement climatique : travaux de protection contre les crues, rénovations de réseaux et de structures pour les rendre plus résilients en cas de catastrophe. Ce sont des projets de dimensions modestes, pour 75 % à destination des communes.

À Mayotte, le risque sismique fait l'objet d'un suivi très attentif. La DGOM a animé des travaux en lien avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour mieux comprendre le phénomène, à travers une campagne de mesures reposant sur l'immersion de sismomètres à proximité d'un volcan sous-marin en cours de constitution. Le relevage aura lieu en mai, puis les sismomètres seront à nouveau immergés plus près du volcan. M'étant rendu à Mayotte il y a deux semaines, j'ai pu constater ce qu'était un séisme et l'impact qu'il pouvait avoir sur la population. Nous avons également conduit des travaux sur la fragilisation des infrastructures, en lien avec la DGSCGC.

Concernant la reconstruction dans les autres territoires, nous n'avons pas d'exemple d'entreprise d'aussi grande ampleur qu'à Saint-Martin, même s'il est arrivé que des catastrophes abîment les infrastructures. Il faudrait remonter aux ouragans Hugo ou Luis, mais ce sont des événements trop lointains pour en tirer un retour d'expérience significatif.

Autre sujet d'importance, l'assurance contre les risques naturels, dont le taux de pénétration dans les outre-mer est compris entre 45 % et 50 %. C'est un travail de longue haleine. La première difficulté est le risque de fuite. Allianz a eu un milliard de dégâts à indemniser, et l'offre n'a pas évolué dans les Antilles. Il existe aussi un risque de non-couverture très important à Wallis-et-Futuna, où l'offre est presque inexistante. Second sujet d'inquiétude, le coût des polices d'assurance : face à des catastrophes de cette ampleur, les assureurs prennent des marges supplémentaires. C'est un sujet très complexe, abordé dans le cadre de la refonte du dispositif, pilotée par la direction générale du Trésor en lien avec la DGOM et les assureurs, avec la problématique suivante : comment amener les assureurs à venir dans des territoires exposés à d'importants aléas, avec en sus des difficultés à assumer le coût des polices d'assurance ?

M. Alexis Bevillard, directeur de cabinet du directeur général des outre-mer. – Le risque de fuite est réel, et les assureurs que nous avons rencontrés vous en ont sans doute fait part. Certains d'entre eux ont quitté les Antilles, tant le risque pour leur équilibre financier est grand. Néanmoins, les compagnies d'assurance présentes à Saint-Martin se sont mobilisées après l'ouragan Irma : aucune n'a tenté de se dégager de ses responsabilités.

L'implication de la Caisse centrale de réassurance (CCR) est également une garantie pour les assurances, qui n'ont pas d'obligation d'y adhérer mais y trouvent une aide pour assumer la couverture du risque.

L'obligation d'assurance, notamment pour l'habitation, nous semble être une fausse bonne idée. Compte tenu des risques naturels, il est probable qu'un très faible nombre d'assureurs acceptent de porter un tel dispositif.

La DGOM travaille sur trois pistes principales. La prévention d'abord, qui reste insuffisante. Il faut convaincre nos concitoyens de l'intérêt de s'assurer. Le taux de pénétration reste trop faible, alors que certains contrats sont peu onéreux. Il convient de travailler sur le niveau de la police et de mieux l'adapter aux besoins et aux attentes de la population. Deuxième piste, la prescription, qui repose sur des plans d'urbanisme et des plans de prévention des risques naturels (PPRN) encore trop inégaux. Elle rassure les assureurs et les incite à s'engager. Dernier volet, l'incitation, en agissant d'abord sur le fonds de secours, qui doit conserver son rôle de soutien aux citoyens non assurés sans pour autant réduire l'incitation à l'assurance, et ensuite sur la franchise, dont les montants trop élevés conduisent les particuliers à renoncer à l'assurance.

M. Charles Giusti. – Le secours aux populations non assurées après une catastrophe est totalement indépendant de la question de l'assurance.

Concernant les étrangers en situation irrégulière et nos compatriotes qui vivent dans des conditions difficiles, notre priorité est la lutte contre l'habitat illégal, à travers le foncier et les financements.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a prévu un mécanisme de lutte pour la Guyane et Mayotte, dont la mise en œuvre facilite l'action du préfet. Le corollaire indispensable est le relogement, dont est chargé l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte. L'habitat illégal est le premier touché en cas de catastrophe. Éliminer les causes de risque est l'un des nœuds du sujet.

Vous avez exprimé vos interrogations sur l'amoindrissement du rôle de la DGPR dans la prise en charge du prisme des risques. La délégation interministérielle n'a pas vocation à se substituer à la DGPR pour l'information des populations, à la direction générale du Trésor pour les questions assurancielles, ou aux directions juridiques des différents ministères pour les questions législatives et réglementaires. Elle a avant tout une fonction d'animation interministérielle. Ainsi, c'est bien la DGPR qui assure la mise en œuvre du plan séisme Antilles en mobilisant le fonds Barnier et en suivant les travaux de confortement. Toutefois, la question de l'articulation avec d'autres ministères se pose, notamment la capacité de la DGPR à convaincre les ministères de consentir les investissements nécessaires au renforcement des bâtiments publics.

Autre illustration, le cas des sargasses qui ne sont pas un risque naturel mais entrent dans les compétences du délégué interministériel, car elles nécessitent des travaux de recherche, de détection, d'identification de solutions de valorisation, et d'organisation du ramassage. La DGPR ne peut assurer l'intégralité du pilotage d'un tel dossier.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – À plus forte raison si ce n'est pas identifié comme un risque naturel.

M. Charles Giusti. – De même, la prévention des tsunamis se divise entre ce qui relève strictement de la prévention, confiée à la DGPR, et la planification et la préparation à la gestion de crise, assurées par la DGSCGC. À ces deux acteurs s'ajoute, en cas d'événement climatique, la réponse complète attendue de l'État. Ainsi, après Irma, une cellule interministérielle de crise a été mise en place. Ce n'est pas au DGPR, par exemple, d'organiser la coopération internationale. Au-delà de la prévention des risques, le délégué interministériel sera donc chargé de ce que l'on appelle « la boucle de gestion de crise » : planification, prévention, gestion de crise proprement dite et retour d'expérience.

Quant à la coopération régionale en matière de moyens de secours en cas de catastrophe, ils ont été mis en place. Pour les Antilles, nous avons installé une capacité de projection depuis la Guyane, hors de la zone d'impact cyclonique. Le mécanisme européen de sécurité civile peut aussi apporter des moyens en hommes et en matériel. La coopération régionale porterait donc surtout sur une projection immédiate après la crise, notamment pour les moyens de transport.

Dans le Pacifique, où les moyens logistiques sont limités, il est particulièrement opportun de mutualiser les moyens notamment militaires. Les Antilles sont plus proches de la métropole et peuvent s'appuyer sur la Guyane.

Sur le point de méthode que vous avez évoqué, c'est le ministère des affaires étrangères qui était chargé de travailler sur le sujet. Je ne crois pas qu'il associe les collectivités à ses travaux, car son action s'exerce essentiellement d'État à État, mais le ministère des outre-mer sera attentif à leur association.

Vous m'avez interrogé sur le dimensionnement des moyens de secours. Le Livre bleu des outre-mer prévoit un recensement des moyens de sécurité civile dans les ministères. Il a été estimé, dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, que les armées n'avaient plus vocation à assurer de missions de service public dans les outre-mer. En 2013, cette approche a été confortée en précisant qu'il revenait à chaque ministère d'identifier des capacités critiques et de mettre en place des plans d'équipement mutualisés. Sur ce plan, les progrès sont faibles ; or il faut une réponse civile à la hauteur des enjeux de souveraineté et de sécurité en cas de catastrophe.

Le Livre bleu prévoit néanmoins une réponse des armées adaptée aux risques majeurs. Les hélicoptères de manœuvre, les « casa », ont notamment joué un rôle indispensable après l'ouragan Irma : la composante militaire demeure essentielle dans la fourniture de moyens lourds de transport. Alors responsable des moyens aériens de la sécurité civile à la DGSCGC, j'avais envisagé en 2008, avec la gendarmerie, l'acquisition d'hélicoptères de manœuvre pour la sécurité civile ; mais le ministère des finances avait jugé l'investissement trop lourd pour un risque dont la survenance reste assez minime.

La refonte du fonds de secours outre-mer ira jusqu'aux limites de l'existant en droit commun, pour la métropole et les départements et régions d'outre-mer. Ce fonds ne disparaîtra pas, et l'effort nécessaire en faveur des collectivités d'outre-mer sera consenti. En revanche, le mécanisme de solidarité nationale ne couvrira pas les collectivités relevant de l'article 74, et plus spécifiquement les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Je suis bien sûr disposé à apporter des compléments écrits à ces réponses.

M. Michel Magras, président. – Nous avons auditionné à maintes reprises des représentants de la CCR. Bien que créée avec le capital de l'État, elle n'a plus besoin de son soutien, puisqu'elle reçoit 12 % des primes encaissées par les assurances. Or après le passage du dernier cyclone, les assurances ont toutes augmenté leurs cotisations, entraînant ainsi la hausse des versements à la CCR. Or le bruit a circulé d'un passage de 12 % à 18 % du taux de versement, ce qui pourrait décourager le secteur privé, qui voit à

la fois la prime et la part dévolue à la CCR augmenter. Certes, l'assurance n'est pas obligatoire, mais notre rôle d'élus est d'inciter les gens à s'assurer, même si les collectivités doivent aussi avoir des exigences en matière de qualité du bâti.

J'attire votre attention sur un problème souvent passé sous silence : le fait que les bateaux ne sont pas couverts contre le risque de catastrophe naturelle, alors que celles-ci détruisent en général l'intégralité du parc marin. Les compagnies d'assurance qui acceptent de les assurer sont peu nombreuses, la multiplication des catastrophes ayant un effet dissuasif.

Autre observation, plus politique : vous avez évoqué l'utilisation des fonds provenant de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR) pour les fonds de reconstruction confiés à l'AFD. La première année suivant la suppression de cette niche fiscale, les fonds initialement prévus ont été mutualisés ; mais comment pérenniser ces financements, sinon en reconduisant chaque année une enveloppe de 100 millions d'euros ?

Le service militaire adapté (SMA) a beaucoup contribué à la réponse immédiate au cyclone. Nous, élus d'outre-mer, nous sommes toujours battus pour son maintien.

Mme Vivette Lopez. – Dans un rapport d'information de 2017, « *Le BTP outre-mer au pied du mur normatif* », nous avons formulé des préconisations pertinentes pour la couverture assurancielle. Certaines d'entre elles seront-elles retenues ?

Comment a été conduite l'élimination des déchets produits par les catastrophes naturelles ?

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Nos îles sont sujettes à des périodes de sécheresse aiguë. Quelles sont les préconisations du ministère pour résoudre ce problème, surtout en cas de catastrophe naturelle ? Même en période normale, nous avons des problèmes d'approvisionnement en eau.

M. Charles Giusti. – Je ne puis vous répondre sur les assurances, cette problématique relevant de la direction générale du Trésor.

M. Alexis Bevillard. – On prête souvent au dispositif catnat des fonctions qu'il n'a pas. Les particuliers peuvent contracter des polices d'assurance qui les couvrent mieux, car le dispositif catnat oblige les assurances à indemniser des dégâts non assurables, en cas de cyclone notamment, mais impose une franchise. Cela suscite une certaine incompréhension, car certaines polices ne prévoient aucune franchise.

Pour les bateaux, les dégâts à la mer peuvent être assurés en cas de tempêtes, mais le taux de pénétration des assurances est très faible.

Le « catnat » n'est qu'une réponse partielle. Un dispositif solide de réaction aux catastrophes réside dans le triptyque que j'ai évoqué : prévention, prescription, incitation.

M. Charles Giusti. – Il reposera aussi sur les offres des assureurs, avec qui nous sommes en discussion, pour couvrir les besoins de fonctionnement et assurer l’accessibilité des polices d’assurance.

Quant à la pérennisation de la somme correspondant à la TVA NPR, je rappelle que l’enveloppe du ministère des outre-mer est fixée dans le cadre des finances publiques. Dans la « trajectoire 5.0 » pour les outre-mer, la ministre a défini comme une priorité l’accompagnement des territoires pour un développement durable, à travers la réduction des vulnérabilités, la gestion des déchets et la lutte contre le changement climatique.

Les volontaires du SMA, qui sont en formation, ne peuvent être mobilisés à long terme sur des actions de sécurité civile. Nous avons tenté, à Saint-Martin, d’assurer un continuum entre la gestion de crise et la reconstruction en plaçant des jeunes du SMA dans les entreprises locales qui agissent dans le domaine de la reconstruction, mais cela n’a pas fonctionné. On n’a pas trouvé de débouchés suffisants pour ces jeunes face au recrutement de d’autres personnels venant d’ailleurs. C’est dommage.

La gestion des déchets est une dimension importante. À Saint-Martin, des stockages temporaires ont été mis en place. Cette gestion représente 9 millions d’euros dans les dépenses au titre du fonds de solidarité de l’Union européenne, qui couvre la période de crise et la reconstruction. Des filières adaptées sont mises en place, notamment pour la récupération des véhicules. C’est un travail extrêmement important des services de l’État.

La réponse à la sécheresse repose sur des investissements, clairement identifiés dans un plan stratégique, avec les retenues collinaires, les interconnexions, les forages. Dans le cadre de ce plan, l’AFD accompagne le syndicat des eaux de Mayotte, avec un financement de l’État. Sur le long terme, il sera nécessaire de mener un travail prospectif sur les ressources nécessaires. La construction d’une troisième retenue collinaire pourrait être envisagée.

M. Michel Magras, président. – La question de la franchise a fait débat, puisque sa suppression avait un temps été annoncée. Les particuliers sont tentés de se détourner de garantie catnat pour souscrire d’autres polices d’assurance.

Je vous remercie pour la qualité de l’exposé et de l’échange mais je dois malheureusement suspendre notre réunion.

Jeudi 11 avril 2019

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

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le second volet d'étude sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer, volet relatif à la reconstruction et à l'organisation de la résilience des territoires sur le long terme dont Abdallah Hassani et Jean-François Rapin sont les rapporteurs. Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude.

Si ce travail concerne l'ensemble des territoires et l'ensemble des risques, un focus porte plus particulièrement sur les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma. Aussi, les rapporteurs et moi-même avons souhaité nous intéresser, au-delà de la reconstruction du bâti de nos îles, à la reconstruction des populations durement éprouvées par le cyclone dévastateur de l'été 2017.

Nous avons ainsi consacré la semaine passée deux auditions à cette thématique en recevant Mme Stéphanie Defossez, chercheuse à l'Université de Montpellier 3, puis M. Frédéric Pichonnat, directeur outre-mer de la Croix-Rouge française. Pour poursuivre cette séquence relative à l'accompagnement des populations, nous sommes heureux d'entendre aujourd'hui Mme Valérie Denux, médecin de formation et actuellement directrice générale de l'Agence de santé (ARS) de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui est avec nous en visioconférence depuis la Guadeloupe, et d'accueillir le Professeur Louis Jehel, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique et vice-président de l'Université des Antilles. Dans vos fonctions respectives, vous avez pu suivre de près la réalité du terrain en termes d'accompagnement sanitaire et social de nos populations. Aussi, vous avez pu développer un projet innovant de télémédecine, Karib Trauma, consacré aux psychotraumatismes liés aux catastrophes naturelles, dont vous pourrez nous livrer un bilan. Vos expériences nous sont précieuses, et je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire, Madame la directrice générale. Le Professeur Jehel interviendra à votre suite puis les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues vous interrogeront.

Mme Valérie Denux, directrice générale de l'Agence de santé de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. - Monsieur le président, merci beaucoup. Mesdames et Messieurs, en vos grades et qualités, je suis très heureuse de m'exprimer devant vous pour vous communiquer le dispositif mis en place concernant le psychotraumatisme suite à l'ouragan Irma. À Saint-Martin, l'évaluation de ce dispositif est plutôt mitigée. 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 télé médecine Karib Trauma.

Je me suis beaucoup interrogée sur ce résultat mitigé et nous avons longuement échangé avec le professeur Jehel sur le sujet, et sommes arrivés au même diagnostic.

D'abord, au-delà du psychotraumatisme, des difficultés psychosociales se sont exprimées. Un certain nombre de personnes les rencontraient déjà, et les ont vues s'aggraver avec Irma, qui a eu pour effet d'empirer la précarité. Le diagnostic de psychotraumatisme, en revanche, est plus mitigé, faute de symptômes. Certains en sont probablement atteints, mais ne l'ont pas exprimé, le dissimulent, ou n'ont pas été identifiés. Nous devons donc certainement mettre en place des mesures différentes, comme des groupes de parole, qui nous permettraient de dépister des cas effectifs de syndromes post-traumatiques, de dénouer cette dimension psychosociale et de permettre un suivi des personnes identifiées. Nous devons ainsi adopter une approche plus globale. Si le suivi psychologique voire psychiatrique est essentiel, l'absence de réponses sociales grèvera le succès possible de la prise en charge de ces personnes (logement, difficultés économiques). Ce n'est qu'en partenariat que nous pourrions être plus efficaces. J'ai rencontré le directeur général de la Croix-Rouge française et ses représentants locaux. Je souhaiterais impliquer davantage la Croix-Rouge dans cette prise en charge, sous la forme de groupes de parole ou de dépistage. Elle est de surcroît très présente à Saint-Martin. Un bus santé fait le tour de l'île, dans une démarche de prévention, mais nous pourrions y associer une démarche de dépistage, dans le cadre du psychotraumatisme ou des troubles psychosociaux. La Croix-Rouge y est favorable. Elle effectue en outre des maraudes dans le cadre de l'EMIS (Équipes mobiles d'intervention sociale). Je lui ai confié, en lien avec la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) et la Préfecture, un travail sur la notion de Samu social, aussi bien en Guadeloupe que dans les Îles du Nord. Le rôle de l'EMIS ou du Samu social est très important dans la dimension sociale, en lien avec la prise en charge psychologique voire psychiatrique de la population. Nous devons également progresser dans l'accompagnement relatif aux dispositifs SOS Kriz et Karib Trauma. Nous avons identifié une possible problématique de confidentialité au niveau de l'hôpital, qui dissuaderait les personnes de se rendre dans la cabine de télé médecine pour effectuer des consultations. Le dispositif à distance de télé médecine, en effet, fonctionne. Nous pourrions également mettre en place des groupes de paires, composées de personnes victimes de traumatismes.

Le professeur Jehel finalise actuellement le rapport sur le fonctionnement du dispositif. Celui-ci nous permettra d'identifier les leviers d'amélioration à mettre en place. Il sera prochainement remis à la Fondation de France, qui a financé ce dispositif. Nous devons mettre en place une feuille de route. Je travaille pour ma part sur les territoires, au titre de l'ARS, afin de rédiger le projet territorial de santé mentale, en lien avec les acteurs de santé. Ce projet devrait probablement être lié à la dimension de prise en charge psychologique voire psychotraumatique. Nous rencontrons aujourd'hui un problème de déficit de psychiatres sur nos territoires. La complémentarité et la continuité de la prise en charge ne sont pas suffisamment décrites aujourd'hui.

Les pistes sont donc nombreuses. Nous y travaillons. Je laisse à présent la parole au professeur Jehel, qui complétera mes propos, puis je répondrai à vos questions.

Pr Louis Jehel, chef de pôle adjoint du CHU de Martinique et vice-président de l'Université des Antilles, pôle Martinique. – Mesdames et Messieurs, merci de votre accueil. Merci, Madame la Directrice générale de l'ARS, de toute la confiance que vous m'exprimez. Je suis d'accord avec les points d'analyse qui ont été soulevés.

Je suis professeur de psychiatrie et référent de la cellule d'urgence médico-psychologique zonale, la Martinique et la Guadeloupe constituant deux régions mais une seule zone. J'ai été mobilisé dès les premières heures du cyclone Irma pour mettre en place le dispositif des cellules d'urgence médico-psychologiques, qui a fait l'objet d'une escalade de moyens. Les équipes de Guadeloupe ont pu apporter leur aide aux populations de Saint-Martin dès le lendemain du cyclone. S'agissant de la Martinique, nous avons pu soutenir les populations en Guadeloupe, face à l'afflux très important de personnes en provenance de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Dans les 48 heures, des équipes de l'ensemble de la Nation sont intervenues. Plus de 120 personnes ont été déployées sur six semaines, pour des séjours d'une semaine, avec des équipes composées de psychiatres, psychologues et infirmiers. Il s'agit du plus gros dispositif de cellules d'urgence médico-psychologiques jamais déployé en France. Malheureusement, les catastrophes se sont succédé, avec les attentats parisiens et niçois. La réponse en phase immédiate fut lourde, mais importante et de qualité.

La question se pose ensuite 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 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.

Ce sentiment d'impuissance a entraîné des situations douloureuses, notamment avec des adolescents. Ces raisons ont contribué à des départs importants, notamment à Saint-Martin. Le traumatisme psychique définit la situation dans laquelle des personnes ont pensé être sur le point de mourir. Cette blessure est très difficile à dépasser, cette menace ayant duré plus de sept heures. La longueur de l'impact émotionnel est en effet 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.

La dimension sociale est, comme l'a indiqué Mme Denux, un facteur majeur sur la santé mentale. Des études conduites aux États-Unis ont rapporté que même pour des maladies comme la schizophrénie, en l'absence de foyer stable, les soins ne peuvent être organisés. Or, 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.

Les périodes cycloniques, de surcroît, sont relativement longues et font naître en amont une inquiétude et un climat de qui-vive, qui reste présent. La question prioritaire exprimée par la population est dès lors celle de sa sécurité.

Par ailleurs, les personnes estiment ne pas être malades ou faibles, mais expriment le besoin d'être soulagées ou reconnues. Elles ne souhaitent cependant pas être jugées. 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. La question de la confidentialité et de la continuité des soins est donc centrale. L'intervention précoce a été appréciée, mais elle a aussi généré un sentiment d'abandon pour un certain nombre d'acteurs. Nous ne pouvons cependant déployer des professionnels sur des durées nécessaires à un temps de travail thérapeutique.

Je suis chef de service en Martinique depuis 2011, et dispose aujourd'hui d'un certain recul sur l'impact et l'intégration de ces phénomènes dans la vie culturelle et sociale de ces territoires. Plusieurs problématiques majeures s'y expriment, dont les psychotraumatismes dus à la récurrence des catastrophes et aléas naturels. Ceux-ci peuvent réveiller d'autres événements traumatiques, notamment la violence conjugale.

Les addictions se trouvent également réactivées par des événements de cette nature. Beaucoup de personnes ont ainsi confié avoir consommé beaucoup d'alcool à leur suite, compte tenu de ses vertus apaisantes. Si aucune autre stratégie n'est proposée pour réduire cette douleur et cette angoisse, un risque d'introduire ou de réactiver, voire amplifier cette dépendance à l'alcool se présente. Je souhaite également insister sur la question du risque suicidaire. J'avais émis une alerte dès les premiers jours de mon intervention à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. À Porto-Rico, les morts par suicide dans les six mois qui ont suivi le dernier cyclone ont augmenté de 6 %. Ce phénomène est généralisé. Le comptage de ces morts par suicide pose de surcroît une difficulté, les médecins ne notant pas sur le certificat médical qu'il s'agit d'un suicide, convaincus que cette dissimulation protège la famille pour des raisons religieuses ou assurantielles. Les équipes des urgences de Saint-Martin m'ont cependant fait part de leurs difficultés face à des conduites suicidaires.

Ces problématiques me conduisent à considérer que, sur ces territoires particuliers, nous devons être en capacité de construire des actions de prévention tenant compte des spécificités insulaires. De nombreuses entreprises de Saint-Martin ont en effet quitté le territoire, et certains hôtels ne prévoient pas de réouverture prochaine. La télémedecine doit permettre de pallier la dispersion des territoires de l'archipel ainsi que l'isolement que ces populations en souffrance peuvent exprimer. Elle n'est pas encore entrée dans les habitudes. La Sécurité sociale reconnaît depuis peu qu'une consultation peut être effectuée en téléconsultation, mais des scepticismes persistent sur l'efficacité de cette démarche dans le champ de la psychiatrie. Les travaux conduits sur les territoires français démontrent cette dernière. Ces dispositifs sont particulièrement efficaces, aux États-Unis, dans le domaine de la psychiatrie. Ce déploiement de la télémedecine nécessite cependant une acceptation de la démarche et des réseaux de communication de qualité. La télémedecine recouvre en outre un volet de télé-expertise, susceptible d'apporter du soutien aux professionnels sur ces territoires, en développant des liens avec des partenaires.

Pour permettre à ces populations de retrouver un bien-être et une confiance dans leur capacité à bien vivre sur ces territoires, nous devons assurer un soutien humain, matériel et technologique, en termes d'innovations. Les jeunes, notamment, présentent des éléments de vulnérabilité. Selon le baromètre Santé DOM, la classe d'âge 15-30 ans voit ainsi une augmentation des risques suicidaires et de la souffrance liée à la dépression. Ce taux, initialement inférieur au reste de l'hexagone, affiche le même niveau voire un niveau légèrement supérieur depuis les dernières analyses. Une fuite des populations jeunes de ces territoires est fortement crainte. Pour apporter des soins à ces populations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, nous devons mettre à nouveau en place des dispositifs de téléconsultation mais également de forums, en permettant notamment de repérer de façon automatisée des éléments de gravité et ainsi d'identifier des personnes à plus haut risque.

Nous devons probablement chercher l'attention des jeunes *via* leur téléphone, en proposant plusieurs niveaux de réponse. Le projet que nous avons déployé se déclinait en trois axes, le premier consistant à renforcer la santé communautaire, en aidant la population à prendre soin de son bien-être et à se réunir pour partager une dynamique renforçant la résilience. En Martinique, depuis quatre ans, nous avons mis en place une plateforme SOS Kriz composée de personnes issues de la population et que nous avons formées. Elles ont été déployées dans des actions de soutien, notamment auprès de la Croix-Rouge. Des groupes de parole et d'entraide ont par ailleurs été mis en place. Ils ne font pas intervenir de professionnels, mais des personnes concernées, qui sont cependant en lien avec des professionnels, afin de réorienter les individus en cas d'alerte. Le modèle « Narcotiques anonymes », notamment, démontre son efficacité.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Merci beaucoup. Le dispositif émanant de la métropole a-t-il été consolidé, ou a-t-il pris fin au mois de décembre ? Karib Trauma peut-il être considéré comme un dispositif de consolidation ?

Madame la Directrice nous a par ailleurs fait part de son projet territorial de santé mentale. Est-il prévu qu'elle y intègre des éléments liés aux psychotraumatismes et aux pathologies qui pourraient déclencher d'autres pathologies psychiatriques ? À terme, devons-nous envisager d'augmenter les moyens développés sur le territoire, compte tenu du déficit de psychologues et de psychiatres relevés ?

En outre, nous savons qu'un organisme en situation de stress pendant six ou sept heures peut déclencher des pathologies organiques. Disposez-vous d'une estimation potentielle de pathologies organiques susceptibles de se déclencher après le stress (pathologies cancéreuses, diabète, hypo ou hyperthyroïdie, etc.) ?

Enfin, comment le bus santé fonctionne-t-il ? Une infirmière ou un médecin y sont-ils présents ? Vous évoquiez les difficultés liées à la télé médecine. Le bus ne permettrait-il pas de la mettre en place de façon plus discrète ?

Pr Louis Jehel. – Le dispositif a effectivement pris fin en décembre 2017, puis a laissé place à un renfort de la réserve sanitaire. Différentes actions ont été par la suite conduites, notamment sur le plan social. 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 premier lieu qui avait été identifié, en l'occurrence, n'a pas pu être utilisé. Le second lieu ne s'est pas avéré être adéquat, en raison de sa position centrale dans l'hôpital. Il est possible d'imaginer un système mobile, si les réseaux sont stabilisés sur le territoire. Nous avons d'ores et déjà assuré des consultations par téléphone, qui sont utiles et efficaces, mais la réponse optimale réside dans un échange d'images.

À l'avenir, nous devrions pouvoir assurer ces consultations sur tablette, à domicile, quand les réseaux le permettront. Nous souhaitons cependant privilégier un lieu de soin. De ce point de vue, la solution du bus santé paraît intéressante. En effet, l'entretien thérapeutique peut conduire la personne à se reconnecter avec son histoire traumatique et la placer dans une situation émotionnelle aiguë. Un environnement de santé peut lui permettre d'avoir recours à un professionnel.

Mme Valérie Denux. – Le bus santé ne fait pas intervenir de médecin, l'objectif n'étant pas de médicaliser mais d'apporter des réponses *via* des personnes paramédicales, généralement des infirmières, voire des travailleurs sociaux, dans des aspects de conseil, de prévention et de dépistage. Le médecin n'est sollicité que si des besoins de prise en charge sont identifiés.

Après décembre 2017, le dispositif de la métropole a pris fin, mais les renforts de Santé Publique France ont perduré. Le ministère avait mis en place un chargé de mission, le docteur Perrault, au côté de la délégation territoriale de l'ARS, afin de travailler sur le sujet du psychotraumatisme et la mise en place du dispositif.

Il n'est par ailleurs pas impossible d'envisager une télécabine pour la téléconsultation. Si l'hôpital n'offre pas la confidentialité requise, un travail pourrait être conduit avec la Croix-Rouge française pour y installer cet espace de téléconsultation, sous réserve qu'un personnel paramédical puisse accompagner la démarche.

Pr Louis Jehel. – Concernant la question de l'évolution des pathologies, des cohortes mises en place à Paris après les attentats ont permis d'observer une augmentation très significative d'accidents vasculaires. Nous n'avons pas retrouvé ces observations dans nos cas. La cellule d'épidémiologie n'a pas identifié de surmortalité dans les mois suivants les événements. En termes de veille, il est important de surveiller l'évolution de ce risque et de prévoir des mesures permettant d'aider les professionnels de santé dans ce repérage.

Mme Valérie Denux. – Au sujet du projet territorial de santé mentale, il s'agit bien de la santé mentale dans son approche globale, au-delà du dispositif post-Irma. Nous avons le devoir de mettre en place de tels projets sur tous les territoires dont nous sommes responsables. La ministre des solidarités et de la santé insiste fortement sur cet aspect, et demande aux ARS d'être particulièrement proactives dans ce domaine. Il s'agit de travailler sur la prise en charge de la santé mentale dans toutes ses dimensions. Des groupes de travail sont ainsi mis en place avec les acteurs de santé, afin d'identifier leurs difficultés et les problématiques, les éventuels manques et de formuler des propositions d'organisation.

En Guadeloupe et dans les Îles du Nord, nous avons par ailleurs recours à l'Observatoire régional de santé de Guadeloupe, qui nous assiste dans le diagnostic des pathologies de santé mentale mais également sur les pathologies somatiques. Après Irma, nous avons demandé à Santé Publique France de suivre les pathologies des personnes des Îles du Nord ; aucune différence significative n'a été relevée par rapport à la situation habituelle, en termes de comorbidité ou de conséquences liées à l'ouragan.

S'agissant de la prise en charge somatique, nous travaillons actuellement sur 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. Je souhaite que nous associions la santé mentale à la filière somatique. Les prises en charge multidisciplinaires sont généralement les plus efficaces. Les dimensions physique et psychique sont intriquées, et nous devons les suivre dans le cadre de la prise en charge.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – J'admets ma non-maîtrise de ces sujets post-traumatiques et être à l'écoute de votre expérience. Je suis donc ravi de vous entendre sur ces sujets.

Je souhaite que nous nous attardions sur une autre problématique inhérente au phénomène Irma : le sentiment d'abandon vécu par les professionnels qui ont subi personnellement les conséquences de l'ouragan. Le personnel médical, paramédical, le personnel hospitalier de Saint-Martin, mais également les médecins libéraux, ont, à titre privé, dû faire face à des dégâts conséquents. En termes d'organisation, certains personnels sont restés longtemps en veille alors que d'autres n'ont pas pu prendre leur relais. Nous pouvons comprendre les raisons de sécurité, mais ces retours d'expérience doivent être pris en compte. Ces personnels, qui avaient connaissance des difficultés vécues par leurs collègues, n'ont pu les soulager comme ils le souhaitaient. Quelle est votre évaluation de la situation de cette population ? Une difficulté particulière a par ailleurs pesé sur la population des dialysés, particulièrement fragilisée.

Mme Valérie Denux. – Le personnel de santé, sur lequel reposent les prises en charge, se trouvent en effet trop souvent oublié. Leur accompagnement psychologique a une grande importance. La tendance vise à l'améliorer. La Cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) est à même d'aider les agents hospitaliers, mais des accompagnements spécifiques peuvent être conduits. Lors de la crise du CHU de Guadeloupe, j'ai demandé des renforts en psychologues du travail et psychologues cliniciens pour les agents du CHU.

Beaucoup de médecins libéraux m'ont en outre fait part de leur volonté d'aider leurs collègues et de leur frustration de ne pas avoir pu le faire, faute d'être intégrés dans le dispositif des réservistes sanitaires Santé Publique France. Je travaille ainsi avec eux et avec l'Union régionale des

professionnels de santé (URPS) pour trouver d'autres solutions, éventuellement en leur proposant de bénéficier d'un statut de collaborateurs occasionnels du service public, les protégeant en termes de responsabilité médicale et leur permettant d'être valorisés.

Je travaillais au ministère de la Santé lors de l'ouragan Irma, plus principalement dans la salle de crise. Nous avons été particulièrement marqués, en tant que pilotes santé, par le fait que le faible nombre de victimes tendait à reléguer la santé au second plan.

S'agissant des dialysés, comme les personnes en perte d'autonomie, la solution dans le cadre d'un ouragan de ce type me semble résider dans une évacuation en amont. Il n'en va pas de même pour toutes les crises, comme les séismes.

Pr Louis Jehel. – Je suis d'accord avec M. Arnell et Mme Denux sur la question de la santé mentale des professionnels. Nous avons probablement pris avec trop de retard conscience de l'importance de cet enjeu. La culture des professionnels de santé tend en effet à les encourager à tenir debout, et ce jusqu'à l'épuisement. Nous avons ainsi vu des professionnels épuisés qui ne souhaitent pas d'aide. Tout le monde a cependant été impacté par cet ouragan, notamment le site de l'ARS, conduisant à d'inévitables retards. Nous devons améliorer notre capacité à anticiper les décisions, afin que les mesures correspondent à des processus structurés. Nous pourrions envisager une meilleure continuité au profit des personnes fragilisées, et une plus grande systématisation de ces démarches. La téléconsultation peut notamment permettre d'assurer une certaine confidentialité.

Les médecins martiniquais m'ont rapporté être prêts à fournir de l'aide, mais n'avoir pas été mobilisés par les autorités, ce qui a créé un sentiment de frustration.

M. Michel Magras, président. – Je salue la qualité des analyses qui viennent d'être présentées et les problématiques qui ont été soulevées. En tant qu'élu, je peux témoigner de ce besoin de sécurité, cette peur, cette tentation de la fuite et cette problématique du logement et de l'image de soi chez les individus.

Je n'ai personnellement jamais assisté à une telle solidarité entre les îles des Antilles. Nos populations n'osent pas extérioriser leur ressenti. Je m'intéresse à la question de savoir si la population de Saint-Barthélemy, notamment, a fait la démarche de se faire entendre.

Mme Valérie Denux. – Je n'ai pas connaissance de personnes de Saint-Barthélemy qui aient bénéficié d'un suivi pour un problème de psychotraumatisme. La situation y est cependant particulière. La reconstruction y fut relativement rapide, et les maisons ont bien résisté. Le traumatisme ne fut donc pas aggravé par la difficulté à retrouver son domicile. Nous ne devons cependant pas oublier les traumatismes qu'ont pu subir les habitants de Saint-Barthélemy.

Pr Louis Jehel. - Je suis touché par vos propos, Monsieur Magras. Certaines personnes de Saint-Barthélemy nous ont interpellés. Un relais sur place a par ailleurs été assuré par une infirmière de qualité, vers les services de psychiatrie. Vous avez insisté sur un point très fort : spontanément, la réponse consiste à affirmer que l'on se porte bien, compte tenu, en particulier, de l'ampleur des tâches à accomplir. De plus, ces personnes savent que les médecins ont également été affectés. Au-delà de la question de la confidentialité, il se pose une problématique de culture. Je recommande ainsi de développer les débats grand public. Avec SOS Kriz, nous avons construit un court film d'animation avec un réalisateur martiniquais, qui décrit la situation d'une famille en quatre minutes. Nous avons gagné quatre prix internationaux. Ce film constitue un support de présentation qui permet d'aborder la violence, la peur, les cauchemars, la séparation des enfants, l'alcool, les médicaments, etc. Il s'agit d'un point de départ à une discussion qui permet d'échanger. L'objectif n'est pas de s'inscrire dans une position descendante, mais d'aider les individus, en renforçant la capacité à échanger, partant du principe qu'il est plus aisé de parler du film que de soi-même.

M. Michel Magras, président. - Le comportement d'un îlien qui a grandi sur une île n'est pas le même que celui d'une personne qui vient de s'y installer.

Concernant les personnes fragilisées, Madame la directrice, vous évoquiez la possibilité d'une évacuation. Sur une île aussi petite que la nôtre, les compagnies aériennes évacuent généralement leurs propres avions, et nous n'avons plus les moyens d'assurer ces évacuations. Je ne sais pas s'il existe une solution pour répondre à cette situation.

Je vous remercie infiniment pour ces échanges très instructifs. Nous restons à votre écoute, si vous souhaitez nous faire parvenir des remarques écrites. Nous nous rendrons à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, avec la délégation, lors de la dernière semaine d'avril.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. - Je vous remercie, et suis admiratif de ce volume d'informations échangées, qui me conforte que c'est collectivement que nous trouverons des solutions. Le regard que nous porterons sur l'avenir sera nécessairement différent. La mission que nous conduisons pour le compte du Sénat nous impose de distiller aussi largement que possible cette information, afin de permettre à chacun de s'en saisir. Je suis très heureux d'avoir partagé ce moment avec vous, Madame la directrice générale.

Mercredi 15 mai 2019

Table ronde sur la problématique assurantielle - M. Stéphane Pénét, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (FFA) ; Mme Gorette Plana, directrice d'Allianz outre-mer et M. Emmanuel Gombault, directeur technique incendie, accidents et risques divers (IARD) outre-mer, Allianz ; M. Jean-Louis Charluteau, directeur de la réassurance et des risques naturels, pilotage des projets techniques, Generali ; MM. Franck Offredi, directeur des assurances, et Pierre Lacoste, directeur de la réassurance, Groupama

M. Michel Magras, président. – Après l'adoption, en juillet 2018, du premier volet du rapport d'information sur la situation de nos outre-mer face aux risques naturels majeurs, centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques, mais aussi de l'alerte et de la gestion de l'urgence lors de la survenance d'une catastrophe, nous avons repris nos travaux pour enchaîner sur un second volet qui est, lui, consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Nous nous sommes rendus dans les deux Îles du Nord qui sont les plus concernées par les problématiques de reconstruction, reconstruction physique mais également humaine.

Nous avons également ouvert un nouveau cycle d'auditions très important, car la question assurantielle est au cœur de « l'après-catastrophe naturelle ». Nous avons eu l'occasion d'entendre les représentants de la Caisse centrale de réassurance.

Nous poursuivons avec cette table ronde autour de représentants de différents organismes spécialisés dans cette problématique et que nous sommes heureux d'accueillir.

Au-delà de l'estimation des dégâts, nous évoquerons aussi la question de l'indemnisation des dommages causés par les catastrophes naturelles dans nos territoires, que ce soit pour les particuliers comme pour les entreprises ou les collectivités. Le processus d'indemnisation est une étape fondamentale pour mener à bien une reconstruction durable, et nous attendons votre expertise sur le paysage assurantiel de nos territoires et sa capacité à faire face aux risques.

Enfin, nos travaux visent à proposer des solutions aux problèmes identifiés ou anticipés que le changement climatique rendra malheureusement plus fréquents encore demain : nous serons donc attentifs à vos recommandations sur ce sujet.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation, avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues puissent vous interroger.

M. Stéphane Penet, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilité, Fédération française de l'assurance (FFA). – Notre délégation représente les sociétés Allianz, Generali et Groupama, qui couvrent plus de 50 % du marché de l'assurance en outre-mer, où d'autres assureurs sont présents, à l'instar d'Axa, de la MAIF, de GMF et de Pacifica, une filiale du Crédit agricole.

Je présenterai les éléments généraux avant de laisser mes collègues vous présenter les spécificités de leurs organismes respectifs. 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. Le taux de non-assurance en risque habitation varie ainsi selon ces derniers 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.

Par rapport à la métropole, les outre-mer sont surexposés aux aléas naturels et cumulent divers périls, des risques sismiques aux mouvements de terrain en passant par les cyclones, les tsunamis et les submersions marines. 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 la métropole en la matière. Cela illustre bien la surexposition des territoires, sachant que les dommages sont sans doute supérieurs, compte tenu de la sous-assurance.

En particulier, l'année 2017 a été marquée par la triade d'ouragans aux Antilles (Irma, Harvey et Maria). L'ouragan Irma a notamment donné l'occasion d'une réflexion au sein de la profession sur les conditions de la pérennité de l'assurabilité de l'outre-mer.

Dans ce cadre, les assureurs et certains partenaires tels que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence qualité construction (AQC) ou la Caisse centrale de réassurance (CCR) ont réfléchi aux conditions nécessaires au maintien de cette assurabilité.

Si ce travail n'est pas terminé, nous savons néanmoins que les conclusions tourneront autour des questions de prévention. À ce sujet, nous analysons très précisément la carte des aléas concernant ces territoires. De nombreux progrès s'avèrent d'ailleurs nécessaires sur la connaissance des aléas, notamment ceux qui concernent la submersion marine.

Les mouvements de terrain constituent le deuxième risque en termes de nombre d'événements, en raison des reliefs de ces territoires. En matière d'inondations, nous nous montrons très attentifs à la veille hydrologique. Dans ces territoires, les bassins versants sont extrêmement restreints et les cinétiques d'inondation sont donc très rapides.

La question des plans de prévention des risques naturels est également étudiée attentivement, notamment au sujet de l'application desdits plans. Une récente analyse du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la Guadeloupe évoque la construction de propriétés en zones rouges, inconstructibles, après l'établissement du plan de prévention, ce qui pose la question de la « police » de ces zones.

La question de la norme de construction se pose également. La norme doit être adaptée à la réalité des périls auxquels sont exposés les territoires. Il faut rappeler qu'une grande partie des logements relève de l'auto-construction. La mise en place de normes nécessite de tenir compte de cette réalité.

Enfin, 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.

Nous pensons terminer nos travaux cet été afin de publier, au plus tard en septembre, un rapport officiel sur les conditions de l'assurabilité des outre-mer.

Mme Gorette Plana, directrice d'Allianz outre-mer. – Je vous remercie de cette invitation à contribuer à votre étude. Le sujet des risques naturels majeurs dans les territoires ultramarins est particulièrement sensible. Allianz s'y implique fortement, du fait de son exposition et de sa présence. Nous sommes en effet le premier assureur mondial, étant présent dans 70 pays avec 92 millions de clients et 140 000 salariés.

Nous sommes présents sur tous les continents et les océans, notamment dans les outre-mer, pour les particuliers, les professionnels et les collectivités. Nous y sommes présents dans 350 points de vente et travaillons avec 130 intermédiaires, avec 400 salariés, en incluant nos équipes propres et celles de nos agents généraux.

Pour nous, l'ouragan Irma de septembre 2017 a constitué un phénomène inédit, par l'intensité du phénomène climatique comme par l'étendue des destructions causées. En effet, des infrastructures publiques étaient dévastées, des aéroports fermés, des routes impraticables et l'électricité coupée, sans aucun moyen de communication. La situation s'est donc avérée très difficile. Recommencer à accompagner nos clients dans ces territoires a ainsi constitué un défi majeur. Pour nous, Irma a représenté une charge de près de 916 millions d'euros, avec l'ouverture de plus de 11 600 dossiers, dont 94 % sont désormais clos, totalement ou avec différés. De plus, Allianz a 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.

Le premier enseignement de cette période est l'importance cruciale de la coordination. Celle-ci passe d'abord par la connaissance des services de l'État, notamment sur place, avec les services préfectoraux, le délégué interministériel Philippe Gustin et les présidents des collectivités. Cette coordination s'est en particulier illustrée dans le traitement des déblais et des épaves, qui ont été l'objet de solutions concertées très rapides. Quant à la coordination avec la CCR, elle s'est traduite par des points hebdomadaires, afin de prendre position très vite sur les dossiers les plus sensibles. Enfin, toutes les parties prenantes de la profession se sont coordonnées, en incluant la Fédération française de l'assurance (FFA) comme les équipes d'Allianz France, notamment les services d'indemnisation. Ce travail a permis de piloter localement les interventions, de répondre aux urgences du terrain et d'effectuer un suivi avec les experts.

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. Dans l'ensemble, je pense pouvoir affirmer, avec fierté, que nous avons été efficaces. Néanmoins, nous devons continuer à tirer les enseignements de ce qui s'est passé.

M. Emmanuel Gombault, directeur technique incendie, accidents et risques divers (IARD) outre-mer, Allianz. – Dans le cadre de cette sinistralité atypique et exceptionnelle, la position d'Allianz a consisté à rester présente dans ces territoires, dès lors que les conditions d'exercice et d'assurabilité existaient et ne se dégradaient pas.

Dans ce cadre, nous avons réalisé des plans de revue de tous nos risques majeurs en portefeuille. Un préventionniste a ainsi visité tous les risques d'une certaine importance. La politique de souscription a aussi été redéfinie, en se basant sur le respect des plans d'urbanisme. En effet, les constructions dans les zones rouges nous semblent clairement inassurables et le préfet Philippe Gustin les avait également ainsi qualifiées. Pour toutes les autres zones, nous pensons que nous conserverons les risques en portefeuille. Nous avons passé en revue les contrats de nos principaux clients afin de disposer d'une vision complète de leurs activités, tant pour les risques des particuliers que pour les entreprises, sachant que des pertes d'exploitation ont duré plusieurs mois, notamment dans le secteur hôtelier.

Le fonds de solidarité joue également un rôle très important. Pour Allianz, le dispositif de catastrophe naturelle constitue une condition indispensable à la pérennité de notre présence dans ces territoires, car il implique une mutualisation automatique, même si elle est améliorable. À la suite de ces événements, nous avons en outre décidé d'augmenter nos capacités de réassurance, parce que nous considérons que le risque climatique va augmenter. En particulier, l'intensité de tels événements s'accroîtra, même si leur nombre ne connaîtra pas forcément d'augmentation. Nous devons donc être prêts.

J'insiste sur la solidarité nationale, absolument indispensable, mais qui ne permet pas de tout garantir, surtout dans un contexte d'augmentation des risques et de manque de prévention. Nous confirmons notre volonté de rester auprès de nos assurés et de souscrire des affaires nouvelles, à condition que les risques soient véritablement sélectionnés et que des prix adaptés y soient associés. Nous n'avons pas procédé à des résiliations massives ou à de fortes majorations. Nous avons en effet essayé d'accompagner nos assurés dans ces territoires.

Cependant, le plan de prévention des risques, qui a pour nous une importance majeure, n'existe pas dans tous les territoires, par exemple à Saint-Barthélemy. Nous considérons que c'est dommage. Ce type de dispositif devrait être rapidement appliqué à tous les territoires, pour que les risques soient gérés plus rigoureusement.

La solidarité, basée sur le dispositif réglementaire et législatif des catastrophes naturelles, doit perdurer. De plus, les réglementations en matière de prévention et de construction doivent être appliquées. Le préfet Philippe Gustin a pointé, lors d'un colloque, l'existence de « zones de non-droit », surtout à Saint-Martin.

Nous accordons aussi une importance majeure à la généralisation de l'assurance multirisque habitation, qui bénéficie d'une couverture à hauteur de 98 % en métropole, contre à peine 50 % à Saint-Martin par exemple. Une énorme proportion de la population n'est donc pas assurée, dont toute une partie est pourtant assurable.

Nous devons donc travailler, avec les pouvoirs publics à des mesures concrètes, pour augmenter cette diffusion et, en outre, accompagner les populations dans leur appropriation des risques, avec les dispositifs de prévention.

Par ailleurs, il nous semble également important d'évoquer la garantie des TOC (tempête, ouragans, cyclones) qui est optionnelle dans la zone Pacifique, où le dispositif de catastrophe naturelle ne s'applique pas. La situation de cette zone s'avère contrastée, avec une couverture de la population moindre qu'ailleurs. Je rêverais d'un dispositif de catastrophe naturelle qui s'appliquerait également à ces territoires. Toutes les populations françaises seraient ainsi couvertes.

Enfin, tous les assureurs ont subi des augmentations très importantes du coût de la réassurance. Cette hausse est logique, sachant que pour Allianz, le coût d'Irma représente en effet près de dix années de primes hors assurance vie. Néanmoins, ces majorations ne doivent pas pénaliser les assureurs qui ont accompli l'effort de disposer de parts de marché dans les outre-mer parfois supérieures à celles qu'ils ont en métropole. Aucune distorsion de concurrence ne saurait s'observer au profit d'autres assureurs, qui ont refusé d'être présents dans ces zones. Le coût de l'assurance ne doit pas alourdir excessivement le coût de la réassurance pour les sociétés qui ont fait le pari de continuer à y être présentes.

M. Jean-Louis Charluteau, directeur de la réassurance et des risques naturels, pilotage des projets techniques, Generali. – Je suis également administrateur des filiales locales de Generali : GFA Caraïbes pour la zone Antilles Guyane et Prudence Créole pour La Réunion et Mayotte. Generali est un acteur local historique pour ces territoires. La fondation Prudence Créole remonte à 1860. Nous sommes présents sur tous les territoires ultramarins, en incluant la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Le mode d'exercice de notre activité varie toutefois, puisqu'en Guyane, dans les Antilles et dans l'océan Indien nous travaillons avec une société filiale, tandis que des agents généraux de la compagnie métropolitaine sont implantés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Nous disposons des moyens et des ressources nécessaires pour traiter tous les besoins des particuliers et des professionnels, et pour proposer toutes les solutions d'assurance adéquates, ce qui permet une réactivité locale importante. Les produits et les tarifs sont notamment analysés afin de correspondre aux attentes locales. Chaque filiale compte environ 180 salariés, auxquels s'ajoutent les forces de vente, les agents généraux et leur personnel. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, notre modèle est légèrement différent. Les effectifs y sont moins importants qu'ailleurs, conformément aux enjeux caractérisant ces territoires.

Je ne répéterais pas les propos précis qui ont déjà concerné le phénomène Irma, qui a été extrêmement violent. Pour notre part, nous avons pu nous appuyer sur la proximité de nos équipes locales et de nos réseaux, avec une mobilisation sans faille des équipes. Nous avons traité 7 000 sinistres à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, sachant que notre part de marché était de 25 %. Concernant ces deux îles, ces événements ont représenté pour nous un coût de 500 millions d'euros. Nous avons mobilisé toutes les ressources de GFA Caraïbes afin de répondre aux attentes des assurés, y compris le week-end. Bien sûr, des difficultés matérielles sont très vite apparues. L'accès à Saint-Martin s'est ainsi avéré très compliqué pendant les premiers jours. Nous avons dû attendre 72 heures pour y installer des bureaux de fortune, parfois sur un parking.

Désormais, près de 90 % des expertises nécessaires ont été réalisées. Ce taux s'avère très satisfaisant, alors même que nous avons été confrontés à des situations parfois très complexes, avec des copropriétaires qui ne se manifestaient pas, ce qui peut retarder les travaux de réparations. Néanmoins, 99 % des assurés victimes d'un sinistre ont été indemnisés en totalité ou en partie, pour un total proche de 400 millions d'euros.

Le coût restant de 100 millions d'euros résulte d'une pratique habituelle chez Generali, consistant à décaler le remboursement de la valeur à neuf à la présentation de factures acquittées par des professionnels du bâtiment. Cette pratique garantit en effet une certaine qualité dans l'exécution des travaux de reconstruction. Pour des dommages légers, nous pouvons faire l'impasse sur cette pratique mais dès que les dommages affectent la structure du bâtiment, nous exigeons une facture acquittée.

La reconstruction a en outre été compliquée en raison de l'insularité, de la difficulté d'accéder aux matières premières et d'une problématique concernant les entreprises de Saint-Martin : la collectivité avait souhaité leur réserver une forme d'exclusivité dans la réparation des travaux, ce qui s'est avéré contre-productif en induisant des retards. Nous avons aussi rencontré des difficultés dans la mesure où des experts d'assurés sont intervenus, ce qui a parfois retardé les mécanismes d'indemnisation, de façon occasionnellement préjudiciable pour les assurés.

Dans l'ensemble, nous n'envisageons aucunement d'abandonner nos clients. Nous les avons accompagnés dans l'adversité, et quoique les événements soient passés, la réparation n'est pas achevée, les esprits restent frappés par Irma et la vie économique en est toujours perturbée. Nous avons seulement procédé à des majorations tarifaires, très modérées, presque équivalentes pour 2018 à celles que nous avons pratiquées en métropole et un peu plus sensibles ou différenciées pour 2019, en fonction de l'exposition aux risques, c'est-à-dire des caractéristiques permettant d'apprécier le risque (exposition du bâti, zones d'aléas, etc.) au regard des plans de prévention des risques naturels.

De plus, notre part de marché en outre-mer dépasse celle de Generali en France métropolitaine. Nous assumons cet engagement, quoiqu'il induise des complexités. Sans réassurance, nos sociétés filiales ne pourraient d'ailleurs pas exercer dans ces territoires.

Generali est évidemment un partisan des mécanismes de solidarité nationale entre les différentes catégories d'assurés et entre les territoires. La loi de 2000 - qui a pris en compte les particularités des vents cycloniques dans les outre-mer - fixe un taux de surprime égal pour tous les assurés, de métropole comme d'outre-mer, égal à 12 % du montant de la prime dommages, laquelle dépend notamment de la nature du bien assuré et des garanties souscrites.

Cependant, cette égalité de droit ne doit pas devenir une égalité de principe. 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. Nous souhaitons absolument éviter ce phénomène. Nous tenons donc absolument, pour le bien commun des assureurs et des assurés, à ce que le CCR fasse preuve d'une grande modération dans l'évaluation du coût de la réassurance que nous achetons et ne pourrions peut-être pas acheter sur le marché libre de la concurrence. J'espère vous avoir transmis notre conviction.

M. Franck Offredi, directeur des assurances, Groupama. - Groupama est constituée d'entreprises d'assurances régionales de plein exercice. Ce groupement est implanté en France, sur les trois océans, ainsi que dans quatorze autres pays, jusqu'en Chine. Sa structure est mutualiste et son organisation décentralisée : la zone Antilles-Guyane relève d'une caisse régionale qui est une compagnie d'assurances presque de plein exercice, l'océan Indien (La Réunion et Mayotte) relève d'une caisse de plein exercice (Groupama océan Indien) et la zone de l'océan Pacifique (la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française) relève d'une troisième entité (Groupama outre-mer). Les sociétaires élisent les dirigeants politiques de chacune des trois-entités.

Les trois entités disposent de moyens régionaux. Les cotisations annuelles encaissées par la caisse Antilles-Guyane, au titre de l'assurance hors assurance vie, représentent 64 millions d'euros, contre 84 millions d'euros pour celle de l'océan Indien et 56 millions d'euros pour l'entité du Pacifique. Ces entités bénéficient en outre d'un dispositif de solidarité interne au groupe qui permet à une caisse régionale subissant un sinistre exceptionnel d'être aidée par les autres caisses régionales.

Ainsi, Groupama Antilles-Guyane a subi en 2017, avec Irma et Maria, 320 millions d'euros de charges de sinistres à indemniser, pour une cotisation de 64 millions d'euros, avec des engagements au titre des dommages aux biens de 19,10 millions d'euros. Les deux ouragans ont donc représenté quinze années de cotisations.

De plus, ce mécanisme de solidarité inter-caisse est complété par un mécanisme externe, dont la CCR constitue le pilier et qui possède pour nous la même importance. En cas de sinistre total, les 20 millions d'euros de cotisations au titre des dommages aux biens doivent être comparés aux 12 milliards d'euros d'engagements concernant l'ensemble des Antilles, tandis que les cotisations annuelles de 8 millions d'euros de cotisations pour l'océan Indien doivent être rapportées à un total de 10 milliards d'euros d'engagements sur ce territoire. Les 15 millions d'euros de cotisations du Pacifique sont à comparer à 8 milliards d'engagements.

Il faut souligner que ces engagements se concentrent fortement dans quelques points de ces territoires, en particulier le « Grand Nouméa » en Nouvelle-Calédonie, Fort-de-France en Martinique et la zone de Pointe-à-Pitre / Baie Mahault / Jarry en Guadeloupe. Si Irma avait affecté directement Fort-de-France ou Jarry, les conséquences auraient été considérables. Nous avons donc eu très peur, mais nous sommes restés encore loin du sinistre maximal possible qui aurait pu survenir aux Antilles. Autrement dit, notre vulnérabilité est bien supérieure à celle que nous avons expérimentée.

Pour autant, le sinistre Maria a dépassé à Saint-Martin en 2017, avec 290 millions d'euros, ce que nous avons modélisé dans le sinistre hypothétique qui reviendrait tous les deux cents ans. Nous avons donc été affectés par un phénomène sans précédent, dont nous redoutons la répétition. Heureusement pour les habitants et pour nous-mêmes, les ouragans des quinze ou vingt dernières années sont passés en dehors des zones habitées. Cependant, nous n'avons aucune prise sur leurs trajectoires.

Les assureurs ne peuvent donc supporter ces chocs que par la mutualisation territoriale et dans le temps, sachant qu'un ouragan tel que Maria peut affecter les cotisations pendant vingt ans, en étant modéré en termes de répercussion sur les cotisations, afin de ne pas d'aggraver la sous-assurance, ce qui serait extrêmement pénalisant pour les assurés vertueux.

Je souscris enfin à toutes les positions prises par nos collègues et m'associe pleinement aux propos sur la nécessité de maintenir une solidarité territoriale.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour la clarté des propos tenus, même si le tableau exposé m'a quelque peu effrayé. Nous pouvons garder l'espoir que les reconstructions engagées contribueront à diminuer l'impact physique sur nos territoires.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'assurance est un sujet qui nous concerne fortement. Nous l'avons éprouvé sur place, avec les agents locaux, et ici, en audition, avec la Caisse de réassurance. Je sens d'ailleurs parfois dans vos propos une discordance entre ses positions et les vôtres. Nous devons donc certainement affiner quelques points avec la caisse.

Vous avez notamment évoqué la question importante des non-assurés. Nous n'avons toutefois pas encore entendu parler de stratégie de communication ou de stratégie préventive envers les populations concernées. Pensez-vous à de telles stratégies ?

M. Stéphane Penet. – Il convient de distinguer la non-assurance et les biens non-assurables. Quand bien même tous les ultramarins voudraient assurer leur logement, il n'est pas certain que tous les assureurs l'acceptent, car de nombreux logements ne sont pas assurables, du fait de leur précarité, voire de leur caractère informel. Bien entendu, dans le cadre des travaux que nous menons actuellement, nous réfléchissons aux questions de la sensibilisation à l'assurance, de la culture du risque et de l'incitation à l'assurance, et nous insisterons sur ce sujet. Le préfet Gustin lui-même est un grand artisan de l'éducation au risque.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – La culture du risque nécessite forcément une approche particulière, par le biais des préconisations de logement. Il ne me semble pas que les élus des territoires et les habitants soient prêts à concéder facilement leurs emplacements et la façon dont ils vivaient préalablement. Si la culture du risque a de l'importance, l'effacement de la mémoire est aussi un risque. De plus, nos discussions ont révélé que certains élus ne demandaient rien parce qu'il est notoire que chacun souffrira un jour ou l'autre des ouragans. La culture du risque porte essentiellement sur une approche technique et plus difficilement sur une approche humaine.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je viens d'un territoire où près 70 % des logements ont été construits sans permis et où un taux similaire d'habitations se trouve dans des zones à risque. Nous ne pourrions jamais les assurer, même si un assureur essaie d'aider les personnes. Une catastrophe de l'ampleur d'Irma balaierait tout Mayotte. Comment pourrions-nous reconstruire l'île ? Notre situation est comparable à celle de Saint-Martin, où très peu de personnes sont assurées.

La prévention passe d'abord par les mairies. Or, chez nous, cette culture n'existe pas. Lorsqu'un cyclone est annoncé, les gens prient pour qu'il dévie sa trajectoire. Ils sont habitués à ces risques, mais il n'existe pas de mesures tangibles pour les conduire à se protéger. Les collectivités ne disposent même pas de lieux pour les abriter. Il faudrait tout détruire et tout reconstruire avec des normes fiables. Cependant, les gens sont habitués à vivre où ils habitent, près de la mer, dans des zones à risque. On ne peut pas les faire partir du jour au lendemain.

Mme Catherine Procaccia. – Il est impossible de demander aux assurances de prendre en charge des biens qui ne sont pas assurés, même si la loi permet une forme d'indemnisation en cas de catastrophe naturelle. Une part importante de la gestion relève des collectivités ou de l'État.

Par ailleurs, M. Offredi a indiqué que le cyclone Maria avait été plus grave que les modèles prévus sur deux cents ans. Allez-vous donc intégrer dans vos règles de calcul l'importance de ces nouveaux sinistres, et quelle sera la conséquence sur la prime d'assurance payée par les assurés ? Je préside le groupe France-Vanuatu-Îles du Pacifique au Sénat. Dans les îles du Pacifique, les cyclones se montrent de plus en plus violents et imprévisibles. Comment ce phénomène peut-il être traité si les modélisations sur deux cents ans sont dépassées ? Comment procéder en matière d'assurance et de tolérance pour les assurés, dont les cotisations augmentent sans arrêt ?

M. Pierre Lacoste, directeur de la réassurance, Groupama. – Je préside la mission sur les catastrophes naturelles et les risques climatiques, groupe technique fondé il y a plus de vingt ans par les assureurs, et qui vise à renforcer leur connaissance et celle de la population sur ces risques. Nous travaillons donc sur la prévention et l'information, tout en favorisant des partenariats privé-public dans les plans de prévention des risques.

Tous les assureurs ont souligné l'importance du principe de mutualisation des risques par branche d'activité. Il importe bien sûr de ne pas « sur-réagir », mais plutôt de renforcer la connaissance des risques dans une perspective de meilleure prévention. L'objectif prioritaire des assureurs ne consiste pas à majorer les tarifs pour récupérer au plus vite les charges. Un juste équilibre doit donc être trouvé. Si nous contribuons collectivement à ce que les outils de modélisation prennent en compte ces événements, ce travail s'effectue dans la durée et une catastrophe telle que Maria ne rend pas les biens inassurables.

Mme Catherine Procaccia. – Existe-t-il une réassurance internationale pour ces types de risque ?

M. Jean-Louis Charluteau. – Notre cœur de métier, notre ADN, consiste à être près de nos assurés quand de tels événements se produisent. En payant une prime, nos clients nous transfèrent le risque. Bien sûr, nous pouvons nous inquiéter de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements. Cependant, nous disposons de mécanismes d'atténuation qui demeurent robustes, avec notamment la CCR et la réassurance extérieure internationale. Les primes d'assurance tiennent déjà compte du risque de catastrophe. Nous achetons d'ailleurs à la CCR des couvertures contre les risques extrêmes.

Nous pourrions plutôt nous inquiéter de la survenance répétée de sinistres plus faibles, aux effets très insidieux. Même les années moins dramatiques, ils viennent obérer notre capacité à constituer des réserves pour faire face à des événements réellement catastrophiques. Nous l'avons expérimenté en métropole de 2016 à 2018 avec les crues successives de la Seine et de ses affluents, pour un coût d'un milliard d'euros, et la sécheresse de 2017.

Si la CCR continue à nous aider, nous devrions être en mesure de faire face à ces événements extrêmes. En revanche, les événements plus insidieux constituent une préoccupation croissante, parce qu'ils dégradent notre capacité à nous confronter à des événements extrêmes.

M. Stéphane Penet. – 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. Maria et Irma ont représenté 2 milliards d'euros pour un encaissement ultramarin total de 1,3 milliard d'euros. Si l'on faisait un rapport avec la métropole, il faudrait imaginer que celle-ci subisse un sinistre de l'ordre 100 à 120 milliards d'euros. 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.

M. Michel Magras, président. – Je viens d'une île, à Saint-Barthélemy, où la culture du risque est intégrée dans nos gènes. Je n'y connais qu'une seule construction sans permis, dont le constructeur a quitté Saint-Barthélemy il y a longtemps. Les élus prennent leurs responsabilités. Dans le cas d'Irma, environ 200 sinistres portant sur des logements non-assurés ont fait l'objet d'une aide de la collectivité. Les maisons ayant bien résisté aux cyclones des décennies précédentes, leurs propriétaires avaient décidé d'économiser le coût d'une prime !

J'ignore toutefois si les collectivités joueront à l'avenir le même rôle. Nous reconstruisons néanmoins les habitations avec des normes bien mieux adaptées aux risques, tout en engageant les personnes à s'assurer.

J'évoquerai aussi la prévention des risques, que j'ai enseignée en tant que professeur des sciences de la vie et de la terre. Chez nous, le taux d'assurance doit être proche du taux métropolitain. Les normes du bâti dépassent les prescriptions et recommandations du BTP. Depuis 2017, nous délivrons les permis de construire mais nous ne pouvons évidemment pas assumer les permis délivrés avant cette date contre notre avis par la direction départementale de l'équipement.

Des progrès sont faits, avec la réalisation d'une cartographie et d'un projet de plan de prévention des risques, dont j'espère qu'il sera adopté rapidement. Cependant, la survie de nos îles, notamment économiquement, passe par la construction dans des zones proches du rivage, donc concernées par la submersion marine. Nous réfléchissons donc à une approche pour construire en zone submersible, compte tenu de l'impact sur la prospérité de ces zones, tout en protégeant les vies humaines et en prévoyant des obligations d'évacuation opposables.

Par ailleurs, nous avons auditionné la CCR. Celle-ci bénéficie de 12 % des primes d'assurance. Si vous augmentez la prime en raison du passage d'Irma, la CCR bénéficiera de 12 % de l'augmentation. Cependant, elle a laissé entendre qu'elle pourrait demander une hausse de 18 %. Dans ce cas, nous aboutirions alors, par effet domino, à une sous-assurance et à de la précarité. J'ai cependant retenu de mes entretiens avec la CCR que si elle a été créée par un fonds totalement détenu par l'État, elle n'a jamais plus eu besoin de recourir à lui, car ses réserves financières lui ont permis de réagir à toutes les catastrophes que la France a subies, d'Irma aux crues de la Seine. Elle ne se trouve donc pas en danger. Le rôle de la délégation aux outre-mer consistera aussi à insister sur ce point et à formuler des préconisations.

Je suis évidemment d'accord avec la solidarité nationale. Cependant, ma collectivité a pris des décisions politiques consistant à aller vers une autonomie importante. Le président de la collectivité a déclaré qu'il ne demanderait rien à l'État afin d'assumer les décisions prises. Pour autant, le métier des assureurs consiste bien sûr à indemniser tout le monde de manière équitable. En dépit de certaines rumeurs, j'ai bien entendu qu'aucun assureur ne prévoit de quitter les territoires concernés.

Comme Allianz, j'ai cependant observé des difficultés pour indemniser certaines personnes. Pour de nombreuses constructions détruites, j'ai entendu que les propriétaires ignoraient qu'ils l'étaient. Les biens avaient en effet été vendus avec une défiscalisation sans que l'intérêt à posséder le bien ait été visible. Pour cette raison, j'ai toujours plaidé pour une autre forme de défiscalisation, « de projet », qui s'inscrive dans une politique de développement durable, et non d'une manière qui permette, en cas de cyclone, de recommencer ailleurs le même « coup ».

Il est vrai que la notion de reconstruction pose problème, étant donné la petite taille des territoires.

S'agissant des relations avec les experts des assurés, avez-vous le sentiment que les déclarations étaient sincères ou exagérées ? Certains établissements ou personnes privées auraient-ils profité du système pour s'enrichir ou réaliser une remise aux normes ?

M. Jean-Louis Charluteau. – J’ai évoqué ce sujet dans un autre esprit, celui d’un jusqu’au-boutisme qui a pu retarder le processus d’indemnisation. Pour le reste, nous faisons quelquefois face dans notre profession à des tentatives excessives, en cas de catastrophe naturelle comme dans d’autres situations. Nous sommes cependant armés pour les détecter.

Mme Gorette Plana. – Les experts d’assurés sont arrivés avant nous, parfois même avant le cyclone. Il faut en outre savoir que cette profession n’est pas réglementée, contrairement à celle des experts de nos compagnies.

Certains experts d’assurés sont néanmoins d’un très bon niveau, accompagnent bien les dossiers et œuvrent dans l’intérêt du client et de la compagnie. Certains interviennent sur des contrats avec des limitations de garantie. Il s’agit d’une aberration. En l’occurrence, nous ne paierons pas plus que la limite. Leur intervention affecte hélas l’image des assurances. Certains experts ont d’ailleurs écrit dans la presse qu’ils pouvaient doubler les indemnités. Nous avons cherché à les attaquer. Leurs propos restaient toutefois suffisamment vagues pour ne donner aucune prise à une procédure judiciaire.

De plus, dans le cas d’Irma, un nombre excessif d’experts d’assurés ont été saisis de dossiers qu’ils n’auraient pas dû traiter. Ils ont formulé des promesses illusoires aux assurés et créé un engorgement dans le traitement des dossiers.

M. Franck Offredi. – L’intervention des experts d’assurés, pour tout événement sortant des normes, concerne aussi la métropole. À Saint-Martin et Saint-Barthélemy, nous avons été confrontés à des pénuries de matériaux et de professionnels, en raison de l’insularité et de la violence de l’événement. De plus, certains artisans locaux ont empêché l’activité de professionnels venant de Martinique ou de Guadeloupe. Ces phénomènes ont ralenti le traitement de dossiers. Or, si la première indemnité est servie rapidement, le complément ne peut être servi que lorsque le chantier a été réceptionné par un professionnel, ce que cette pénurie de professionnels et de matériaux a ralenti. Face à de tels phénomènes, il nous semble que la mobilisation des acteurs publics, locaux et nationaux, pourrait à l’avenir éviter les effets pervers de l’engorgement des capacités de reconstruction, en assurant une hausse de l’approvisionnement en matériaux et de la venue de professionnels.

M. Michel Magras, président. – Compte tenu de l’exiguïté des territoires, des difficultés existent. Les importateurs manquent notamment de capacités de stockage. De plus, le nombre d’entreprises spécialisées, par exemple en charpente, est limité. Pour faire face à un phénomène hors norme, les personnes demandent des devis aux artisans, afin de les soumettre aux assurances. Les professionnels établissent les derniers devis de manière approximative, car ils savent qu’ils manqueront de temps pour exécuter le chantier concerné.

De plus, ils favoriseront bien sûr les chantiers de grande taille, au détriment des particuliers. Ce sujet ne relève toutefois pas des assureurs, mais des pouvoirs politiques et de leur possibilité d'agir sur les entreprises.

Mme Catherine Procaccia. – En métropole, la plupart des garanties proposent des reconstructions avec des entreprises affiliées. Procédez-vous de la même manière en outre-mer, compte tenu de la pénurie évoquée, notamment pour les petits sinistres ?

M. Jean-Louis Charluteau. – Nous disposons tous de réseaux d'experts et d'entreprises. Nous ne pouvons cependant que les suggérer à nos clients, qui restent toujours libres de choisir leurs entrepreneurs. Dans les petites îles, il s'avère toutefois très complexe d'entretenir un réseau.

Mme Catherine Procaccia. – Je ne parlais pas des situations de catastrophe.

M. Jean-Louis Charluteau. – La possibilité de suggestion d'une entreprise existe, mais généralement pour des territoires plus vastes que Saint-Martin et Saint-Barthélemy tels la Guadeloupe ou la Martinique. Lors d'une catastrophe, tous les assureurs partagent les mêmes réseaux et les sollicitent au même moment.

Mme Gorette Plana. – Nous avons subi Irma, José et Maria, auxquelles se sont ajoutées de nombreuses tempêtes en métropole, qui ont compliqué notre situation. Nos experts comme les entreprises étaient donc partagés entre différentes zones. Le cumul d'événements ayant affecté l'ensemble de la France s'est donc avéré très atypique.

M. Emmanuel Gombault. – J'ajoute que les coûts de réparation sont plus élevés en outre-mer qu'en métropole, parce qu'il faut faire venir des matériaux inexistant sur place. En outre, nous estimons qu'à la suite d'Irma et de Maria, plus de 5 000 personnes ont quitté les territoires définitivement, pour la Guadeloupe ou la métropole, et ne se trouvent pas sur place pour procéder aux déclarations ou s'occuper des dossiers dans les délais. Nous n'avions jamais connu ce phénomène avec une telle ampleur.

M. Michel Magras, président. – Même si les territoires souhaitent faire appel à des entreprises venant d'ailleurs, ils devraient loger les personnels. En outre, ces entreprises n'ont pas forcément été formées à nos normes de construction. Un problème de qualité risquerait de se poser.

Quant à Saint-Barthélemy, je n'ai entendu personne se plaindre des assurances ou du temps perdu. La saison touristique 2018 a même été meilleure qu'en 2016, car la clientèle s'est montrée solidaire. Plus généralement, j'ai observé une solidarité inédite, en provenance des îles françaises des Antilles comme du Pacifique, de l'océan Indien ou d'ailleurs.

Je rappelle aussi que vous pouvez nous remettre des informations complémentaires.

M. Stéphane Penet. – Nous vous transmettrons quelques chiffres, afin de documenter vos propos.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie tous.

Jeudi 16 mai 2019

Audition de M. Pascal Berteaud, directeur général, accompagné de Mmes Anne Chanal, chef du service vulnérabilité et gestion de crise, et Cécile Martin, directrice de la programmation, à la direction territoriale Méditerranée, du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

M. Michel Magras, président. – Après l'adoption, en juillet 2018, d'un premier rapport d'information sur la situation des outre-mer face à tous les risques naturels majeurs, centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques et de la gestion de crise, nous poursuivons nos investigations avec un second volet axé sur la reconstruction et l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme - très attendu après la publication du premier volet. Nous avons reçu hier les représentants de différents organismes spécialisés sur les assurances.

Ce matin, nous entendons M. Pascal Berteaud, directeur général accompagné de Mmes Cécile Martin, directrice de la programmation, et Anne Chanal, chef du service vulnérabilité et gestion de crise à la direction territoriale Méditerranée du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). M. Frédéric Mortier qui devait participer à cette audition en tant que directeur délégué nous prie d'excuser son absence car il vient d'être nommé délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer et il participe ce matin à une importante réunion sur le phénomène sismologique en essaim à Mayotte et ses impacts multiples. Nous reprogrammerons une audition dans les prochaines semaines pour l'entendre dans le cadre de ses nouvelles fonctions.

Le Cerema est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques et placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Nous souhaitons vous entendre car les activités du Cerema s'organisent autour de nombreux champs d'action complémentaires visant à accompagner les acteurs territoriaux dans la réalisation de leurs projets. Votre objet est la prévention des risques mais également l'aménagement et la cohésion des territoires, la transition énergétique et le changement climatique, l'environnement et les ressources naturelles, la mobilité et les transports, l'habitat et le bâtiment. Nos travaux visant aussi à proposer des solutions aux problèmes identifiés ou anticipés, nous serons attentifs à vos recommandations sur ce sujet, compte tenu de vos missions et de votre positionnement institutionnel.

M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement. – Merci pour votre accueil. Le Cerema est l'héritier des services techniques de l'ancien ministère de l'Équipement, qui ont été regroupés il y a cinq ans en un unique établissement public d'expertise nationale pour l'État et les collectivités territoriales. Sur les 2 700 personnes qu'il emploie - effectif en diminution - environ 400 travaillent sur les risques et nuisances, parmi lesquels 300 se consacrent aux risques naturels. Nous développons l'innovation, la recherche et l'expérimentation, en partenariat avec d'autres établissements de recherche ou seuls. Nous nous efforçons de capitaliser et de diffuser les expériences pour définir les bonnes méthodes. Nous fournissons enfin conseil et assistance technique à l'État et aux collectivités territoriales, allant parfois jusqu'à la gestion de crise : pour Irma, nous avons envoyé une équipe sur place trois jours après le passage du cyclone.

Cette équipe comportait des spécialistes des infrastructures, pour évaluer au plus vite les dégâts - mais pas d'experts en réseaux d'eau. À cette époque, j'ai passé deux mois à coordonner l'action du ministère de l'Écologie face à cette catastrophe et n'étais pas encore à la tête du Cerema. On a bien vu que la présence d'experts accélérerait beaucoup les choses. L'équipe du Cerema comptait aussi des experts en matière de risques. Il s'agissait d'un cyclone de force exceptionnelle, avec une surcote de plus de quatre mètres du niveau de houle. La cartographie du plan de prévention des risques (PPR) a été complètement dépassée, et l'érosion du littoral sableux fut très forte. Pour autant, le nombre de victimes a été relativement réduit - notamment si on le compare aux chiffres de la sécurité routière, dont nous sommes aussi l'expert national. Mais les dommages aux biens et aux activités ont été considérables, et l'impact social, très fort.

Les leçons que nous en tirons sont que, d'une part, il est indispensable de conserver la mémoire de ces phénomènes, en marquant les niveaux d'inondation sur les bâtiments publics, en photographiant et cartographiant les lisses de haute mer, car après le passage du cyclone tout revient à la normale. D'autre part, il faut un suivi instrumental plus fort ; nous y travaillons en développant des outils de cartographie fine en 3 dimensions, en installant des houlographes autour de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et en y surveillant l'évolution du cordon dunaire.

Ce cyclone a montré que nos réglementations n'avaient pas assez pris en compte le risque de montée du niveau de la mer - que le réchauffement climatique ne pourra qu'accroître - et que les règles de construction n'étaient pas assez rigoureuses. Nos échanges avec le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ont révélé aussi un besoin fort des artisans en formation.

Le premier bâtiment qui a cassé était le PC de crise de la préfète : celle-ci y avait fait installer des volets métalliques, mais à 30 centimètres des fenêtres, ce qui a occasionné une surpression qui les a fait voler en éclat. C'est une erreur technique. Avec une meilleure formation des artisans et des habitants lorsqu'ils autoconstruisent, une grande partie des dommages pourrait être évitée.

On a vu aussi qu'il était très utile d'envoyer des experts sur place immédiatement. Notre équipe est même partie trop tôt et a dû stationner quelques jours en Guadeloupe, le temps que les autorités publiques règlent les problèmes immédiats de sécurisation de la population. Il faut une capacité rapide de relevé de terrain et de cartographie. Cela permet d'affiner le nouveau PPR avec une meilleure prise en compte de ce type de risques.

Le risque hydraulique dans les départements d'outre-mer est en fait traité comme dans les autres départements français : il n'y a pas de démarche spécifique, si ce n'est qu'on sait que le risque y est plus violent et plus fréquent.

Nous avons produit dès 2012 une synthèse nationale sur les risques littoraux, qui comportait un volet spécifique sur les outre-mer. La cartographie réglementaire, issue de la directive inondations, concerne les enveloppes approchées des inondations potentielles (EAIP). Nous l'avons dressée pour les cinq départements d'outre-mer, sauf à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où elle a été faite après le cyclone.

L'érosion côtière est une question importante. Nous travaillons à élaborer un indicateur, et nous menons une expérimentation d'un dispositif de suivi en temps réel, couplé à une application spécifique dénommée « Rivages ». Elle va s'accélérer avec le changement climatique, sous l'effet à la fois de la hausse du niveau de l'eau et de la multiplication des phénomènes exceptionnels. À cet égard, nous n'en sommes qu'au début de l'histoire...

Aux Assises nationales des risques naturels, qui ont eu lieu en mars, deux pistes d'amélioration ont fait l'unanimité : le partage de l'information, et la consolidation et la diffusion des bonnes pratiques d'adaptation. Le premier semble paradoxal, car lorsqu'on acquiert un bien immobilier, on reçoit une abondante documentation relative aux risques naturels. Mais celle-ci « ne parle pas » directement à la population car elle ne permet pas de visualiser immédiatement le danger. Il faudrait trouver des formules le rendant plus manifeste : par exemple, dire qu'on a dix fois plus de chances de voir sa maison détruite que de gagner au loto. En ce qui concerne le risque cyclonique, sa conscience ne se perd pas lorsque les cyclones sont assez fréquents. Lorsqu'ils sont espacés, la population l'oublie et cesse de clouer correctement les toits, par exemple. La diffusion des bonnes pratiques doit être faite à froid : il est compliqué, voire impossible, de faire la leçon aux gens lorsqu'ils doivent reconstruire leur maison !

Nous avons produit début 2019 un recueil de données sur la prévention des risques naturels en outre-mer. Au niveau national, avec le ministère, nous organisons un atelier sur les territoires en mutation soumis aux risques naturels. Un Grand prix d'aménagement en terrain inondable constructible est en outre décerné chaque année.

Le *benchmarking*, c'est-à-dire le fait de comparer pour s'améliorer, est très important, notamment pour nos outre-mer qui connaissent un contexte différent de celui de la métropole. Nous y travaillons, en comparant notamment nos dispositifs à ceux appliqués dans le Golfe du Mexique ou aux États-Unis. Le guide de construction parasismique et paracyclonique pour les maîtres d'ouvrage comporte des comparaisons internationales, et le Grand prix que j'ai évoqué en tient compte aussi.

Nous avons mené une étude expérimentale dans le Var sur les populations en situation de danger et on pourrait en faire une déclinaison pour l'outre-mer. Le retour à la normale, s'il n'est pas anticipé, se fait le « nez dans le guidon » ! Mieux vaut préparer des procédures, et nous avons un projet de recherche sur ce thème avec le retour d'expériences d'un certain nombre de cyclones pour mieux anticiper les effets. Frédéric Mortier a été envoyé par le Cerema à Saint-Martin, et a constaté les difficultés posées par l'impréparation. Un délégué spécifique est une bonne idée, car cela permettra de mobiliser et avoir des moyens sur la durée pour anticiper les prochaines crises.

Mme Anne Chanal, chef du service vulnérabilité et gestion de crise du Cerema. – Nous veillons beaucoup à tirer des enseignements des événements, à les comprendre et à mutualiser l'information pour la faire passer à d'autres territoires. À cet égard, le Cerema fonctionne comme un centre de ressources. Nous nous efforçons aussi de mobiliser pour les outre-mer, afin de pallier la distance, des outils différents, et notamment des moyens humains et numériques.

Mme Cécile Martin, directrice de la programmation du Cerema. – Nous travaillons en liaison avec d'autres spécialistes du risque, comme le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), qui nous aident aussi dans la gestion de crise, notamment outre-mer où n'avons pas d'implantation.

M. Pascal Berteaud. – Il est vrai que le Cerema qui résulte de la fusion de services antérieurs n'a pas d'implantation outre-mer. Nous travaillons, pour l'océan Indien et le Pacifique, depuis Aix-en-Provence et, pour les Antilles et la Guyane, depuis Rouen. Pourtant, notre activité relative aux outre-mer augmente (sur les risques, les infrastructures), alors que notre budget doit baisser de 20 % sur le quinquennat... On regarde du côté du BRGM dont la présence sur place est bien utile.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Comment expliquez-vous que le cyclone Irma n'ait pas fait plus de victimes à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ?

Mme Anne Chanal. – Il faudrait examiner chaque cas, mais la récurrence de ces événements sur un territoire donné améliore dans la population la culture du risque et la connaissance des bons comportements pour se mettre en sécurité. À cet égard, la métropole a beaucoup à apprendre de la culture du risque de nos outre-mer. De plus, on voit venir un cyclone à l'avance, ce qui laisse un délai d'alerte pour passer des messages de mise en sécurité des personnes.

M. Pascal Berteaud. – J'émettrais juste un petit bémol. C'est plus la conscience du risque qui compte que la mémoire. Les événements font aussi plus de morts quand ils surviennent en pleine nuit, ou quand la population n'a pas conscience du danger. C'était le cas lors des inondations dans le Gard, qui ont fait 30 morts : certains attendaient que les gendarmes s'en aillent pour aller là où ceux-ci leur avaient interdit de se rendre ! Je dirais cependant que la conscience du risque demeure plus longtemps que la culture du risque : à Saint-Martin, cette dernière s'était quand même émoussée après le cyclone de 1995, et plusieurs règles de construction n'ont pas été respectées.

M. Michel Magras, président. – Même après Luis, il y a eu d'autres cyclones... Le problème est l'important *turn-over* de la population. Beaucoup plient bagage après avoir vécu un cyclone ! La culture du risque existe dans la partie de la population qui est stable. Nous avons prêché pour une meilleure coordination internationale pour le suivi du passage des cyclones. Aujourd'hui, le suivi des cyclones est un véritable défi. Pour Irma, l'annonce portait bien sur un phénomène exceptionnel et la préfète a parfaitement annoncé l'événement ; le message a été suivi d'effet. Reste à voir si l'on peut rendre obligatoire l'évacuation de certaines zones, car certains îliens hésitent toujours entre rester chez eux pour préserver leur maison, ou partir. C'est une vraie problématique sur les îles.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Il faut veiller à ce que les solutions et adaptations proposées soient bien acceptées par la population, qu'il s'agisse de repli, d'urbanisme ou de mises aux normes, souvent coûteuses - les assureurs nous l'ont rappelé hier. Outre-mer, les traditions et les coutumes sont différentes : à Mayotte, à l'approche d'un phénomène, tout le monde se rassemble pour prier à la mosquée... L'affichage d'une spécificité que constitue la création d'un délégué pour les risques naturels outre-mer est intéressant. Mais aura-t-il les mêmes moyens que le délégué national aux risques ? Nous craignons de voir l'outre-mer enfermé dans un dispositif alternatif, voire secondaire, malgré les assurances du ministère. Il est bon de donner de la pérennité à la mission, mais il n'est pas sûr que les moyens demeureront après l'urgence - le Président de la République avait annoncé 500 millions d'euros débloqués pour intervenir (armée, sécurité civile, etc.).

M. Pascal Berteaud. – Les mesures relatives à la formation n'engendrent guère de coûts, et elles sont fondamentales, et porteront leurs fruits progressivement, au fur et à mesure des reconstructions et réparations. Bien sûr, les artisans locaux ont souvent l'impression de savoir déjà faire. On a constaté sur place que beaucoup de difficultés venaient de procédés techniques inappropriés. Changer l'aménagement est plus sûr plus compliqué pour des questions de tradition, de foncier. À Saint-Martin, on a construit sur le cordon dunaire faute de foncier disponible ailleurs – et parce que c'est plaisant d'être au bord de la mer. C'est un phénomène à long terme qu'il faut enclencher. Le rôle principal du délégué interministériel sera d'être comme « le chien qui mord les mollets » des administrations pour qu'elles s'occupent de l'outre-mer. En effet, c'est loin, plus coûteux... Au-delà de ses moyens propres, son rôle sera beaucoup axé sur cela.

M. Michel Dennemont. – On ne fait pas assez confiance aux acteurs locaux. Vous dites que c'est le bâtiment de la préfecture de Saint-Martin qui a souffert en premier. Pensez-vous qu'il ait été construit par un artisan sans l'intervention d'un maître d'œuvre – formé dans les écoles de la métropole ? L'artisan ne fait que réaliser ce qu'on lui a prescrit. J'ai été trente ans maire et je pense qu'il faut faire confiance aux élus locaux, pour qui il est toujours difficile de se voir faire la leçon par un fonctionnaire fraîchement débarqué. Et le plan Orsec fait du maire l'officier de l'État, ce qui lui donne le pouvoir de réquisition.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je souhaite intervenir dans le même sens. Dans le recensement du bâti, l'accent n'a pas été assez mis sur l'habitat traditionnel. L'ancrage de la charpente est fondamental, pourtant. Les anciens construisaient des toits à quatre pentes. Les architectes, souvent métropolitains, sont compétents, certes. Mais ils sont davantage rompus à l'effondrement qu'à l'arrachement. La formation doit donc s'appliquer à tous les niveaux, sans incriminer le seul niveau local. S'agissant des inondations, la plupart des constructions anciennes sont en surélévation. Aujourd'hui, on décaisse jusqu'en-dessous du niveau de la mer ! Il faut traiter la reconstruction à froid, en effet : pourquoi les autres interlocuteurs ne le comprennent-ils pas ? Sur le PPRN, même si elle sait qu'il doit être réactualisé, la population ne comprend pas la précipitation et les injonctions qu'elle reçoit. Cela donne l'impression que l'État veut se protéger lui-même, et non véritablement la population. On peut prendre les bonnes idées partout, en effet.

Aux Pays-Bas, par exemple, les méthodes de construction semblent intégrer les risques naturels. Ils ont fait des études plus poussées sur ces problèmes. Il ne faut pas prendre en compte uniquement la dimension financière. Où va pouvoir s'installer la population si elle ne peut construire ni sur la côte ni en montagne compte tenu des prescriptions ? Le cordon sableux a été aménagé récemment. À l'origine, il ne posait pas de problème ; c'est ce qui s'est greffé autour qui l'a fragilisé.

Mme Vivette Lopez. – Qu'est-ce qui provoque le plus de dégâts, dans un cyclone ? La submersion marine ? Le vent ? On ne tient pas assez compte des habitants locaux, qui connaissent et ont l'habitude. À Vaison-la-Romaine, les anciens ne construisaient qu'en hauteur. Aujourd'hui, on construit jusque dans le lit des rivières...

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le vent frappe non seulement par sa propre puissance, mais aussi par les « dégâts volants », les projectiles qui sont à l'origine de 75 % des décès enregistrés à Saint-Martin, et dont on peut réduire le nombre par des normes de construction adaptées. Il y a la mer mais aussi le ruissellement des eaux. La conjonction des éléments est incontournable mais il y a des facteurs sur lesquels on peut agir, notamment la construction.

M. Pascal Berteaud. – Bien sûr, la formation doit concerner tous les niveaux et ne pas stigmatiser les artisans locaux. D'ailleurs, les baies vitrées posent aussi problème. N'oublions pas, cela dit, que ce que l'on voit des anciens, c'est ce qui a tenu ! Beaucoup de leurs constructions ont été détruites aussi au cours des siècles... Aux Pays-Bas, les deux tiers du territoire sont sous le niveau de la mer. Du coup, les digues sont gérées par des autorités publiques dédiées et élues au suffrage universel ! Ce pays a lancé un premier programme de rehaussement des digues au début des années 2000. Il y a un fort investissement mais cela prouve aussi qu'on sait vivre avec les risques. En milieu insulaire, on n'a pas le choix.

L'amplitude de ce cyclone était inédite. Cela oblige à revoir certaines normes. Et comme la reconstruction n'a pas été anticipée, on se retrouve obligé d'interdire certaines reconstructions sans proposer d'alternative. Dans un cyclone, le vent est la première agression, immédiatement suivie par l'eau. Le ruissellement, l'érosion complètent le travail.

Mme Anne Chanal. – La submersion et l'érosion sableuse touchent structurellement les bâtiments puisqu'elles concernent les fondations. D'où la recommandation d'ancrer les fondations dans le *substratum* - ce que faisaient les anciens.

M. Michel Magras, président. – Je me souviens des cyclones depuis les années 1960... Vous n'avez pas mentionné que le vent, tourbillonnant, n'agit pas de manière linéaire, mais suscite des tornades. Ainsi, le toit de mon voisin - plus solide *a priori* que le mien - a disparu, et on l'a retrouvé à six kilomètres... Et nos maisons sont à 60 mètres l'une de l'autre et que ma toiture n'a pas bougé ! Vous parlez de clous dans les tôles, mais nous n'utilisons plus que des tirefonds depuis longtemps. Les objets volants sont un danger réel. Quant aux baies vitrées, les architectes savent bien qu'elles sont inadaptées, mais elles leur sont imposées par leurs clients. Aussi avons-nous missionné des architectes pour faire un bilan. J'ai moi-même une baie vitrée et, aux premières rafales, j'ai craint qu'elle ne sorte du rail, ce qui aurait été fatal pour la maison, moins sous la force du vent que par l'effet des

différences de pression entre intérieur et extérieur. L'expérience acquise est remarquable et donne naissance à des modèles. Comment inscrire dans nos normes l'obligation d'en tenir compte ?

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Le retour d'expérience doit concerner l'ensemble, et pas seulement le bâti. On constate ainsi que les volets-accordéons tiennent, mais pas les volets roulants, que l'accroissement de la taille des baies vitrées fragilise... Il existe des barres anticycloniques pour répartir la pression : elles devraient être systématiques. Ma maison a des volets en bois et, à la dernière minute, je les ferme en fixant les barres de sécurité.

M. Michel Magras, président. – Merci. Nous souhaitons avoir communication des documents que vous avez évoqués. Le Cerema joue un rôle important. Toutes les collectivités territoriales s'impliquent dans les outils numériques comme le produit Litto3D, qui donneront aux PPR une plus grande rationalité.

M. Pascal Berteaud. – Sur ces sujets, il faut investir dans la connaissance : cela permet d'éviter de grosses destructions. La formation des acteurs coûte aussi, mais rapportera beaucoup.

M. Michel Magras, président. – Nous demandons que les normes soient adaptées à nos territoires, et que l'outre-mer soit intégré dans le processus de leur définition.

Jeudi 16 mai 2019

Audition de M. François Adam, directeur, Mmes Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer, et Géraldine Sanaur, adjointe au chef du bureau de la réhabilitation du parc d'évaluation économique et outre-mer, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ministère de la transition écologique et solidaire

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, nous allons poursuivre nos travaux dans le cadre de l'examen du second volet relatif aux risques naturels majeurs qui, je le rappelle, est axé sur la reconstruction et l'organisation de la résilience du territoire sur le long terme.

Nous venons d'entendre les représentants du Cerema, nous avons reçu hier en Salle Médicis, les représentants des organismes d'assurances, dans le cadre d'une table ronde.

Pour mesurer l'état de la reconstruction des Îles du Nord et les politiques publiques menées pour engager une adaptation durable des territoires, nos trois rapporteurs se sont rendus à Saint-Martin lors de la suspension des travaux du Sénat. Nous avons à cette occasion touché du doigt les réalités de la reconstruction. Je précise que si nous parlons de reconstruction, c'est parce que nous représentons des territoires ayant vécu des phénomènes impliquant une phase de reconstruction. La problématique que nous traitons est cependant bien plus générale. Elle concerne la résilience en cas de crises sur d'autres territoires.

Dans le cadre de la présente audition, nous accueillons le Ministère de la transition écologique et solidaire, représenté par : M. François Adam, directeur de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ; Mme Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer et Mme Géraldine Sanaur, adjointe au chef de bureau de la réhabilitation du parc évaluation éco et outre-mer.

Nos travaux visant aussi à proposer des solutions aux problèmes identifiés ou anticipés, nous serons attentifs à vos recommandations sur ce sujet, compte tenu de vos missions et de votre positionnement institutionnel.

Je vous présente les personnes qui m'entourent pour ce deuxième volet : Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin, rapporteur coordonnateur sur les deux volets ; et nos deux rapporteurs Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais et Président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL).

Je vais à présent vous laisser la parole. Nous vous avons adressé une trame sur laquelle vous pouvez vous appuyer. Mes collègues vous poseront ensuite quelques questions pour compléter votre intervention liminaire.

M. François Adam, directeur de la DHUP. - Merci, Monsieur le président, je vais commencer mon propos en abordant le rôle de la DHUP. Ce sont des sujets qui impliquent plusieurs administrations. Au sein du Ministère de la transition économique et solidaire, nous traitons aussi des sujets qui concernent aussi la direction générale de la prévention des risques. Pour ce qui relève de notre direction, nous travaillons d'abord sur les règles de construction. C'est sous cet angle que nous sommes amenés à nous interroger sur les conséquences à tirer des événements de 2017. De manière complémentaire, nous avons par ailleurs la tutelle du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) que vous avez convié à cette audition.

Au-delà des normes, nous travaillons aussi sur les aspects techniques de la construction. En revanche, nous n'avons pas de responsabilité directe sur les *process* de réponse aux crises susceptibles de survenir outre-mer.

Concernant les actions menées à la suite du cyclone Irma, notre première préoccupation, cela nous a été demandé en interministériel, a consisté à diffuser les bonnes pratiques pour la reconstruction. Nous avons donc fait réaliser, avec le CSTB et en concertation avec les acteurs de la collectivité de Saint-Martin, un guide des bonnes pratiques ayant pour objet de rappeler un certain nombre d'exigences réglementaires et de préconisations techniques pour que la reconstruction se passe bien.

En second lieu, depuis la diffusion de ce guide au 1^{er} janvier 2018, nous avons demandé au CSTB de poursuivre son programme d'études, afin d'être au clair sur l'état des connaissances face au risque cyclonique. Nous nous sommes en particulier rendu compte que, parmi les différents risques naturels susceptibles d'avoir un impact sur la construction outre-mer, une grande importance a été, à juste titre, accordée au risque sismique, mais la question du risque cyclonique a sans doute été moins travaillée, bien qu'elle n'ait pas été totalement écartée. C'est une des conclusions à tirer de la catastrophe de Saint-Martin.

Actuellement, une série d'études, terminées ou en cours, vise à se demander si nos actuelles normes de constructions sont adéquates, en fonction de l'appréciation la plus fine que nous pouvons faire du risque cyclonique dans les Antilles et les départements de l'océan Indien au regard des expériences étrangères. Nous sommes attachés à ce que ce travail technique puisse se poursuivre.

Concernant le risque sismique, nous participons au comité de pilotage du plan séisme Antilles et nous rédigeons des documents à l'attention des professionnels sur les normes applicables et les recommandations en matière technique.

Nous pourrions aborder cette partie de manière plus détaillée si vous le souhaitez. C'est ce que nous faisons au niveau de l'administration centrale, mais au niveau des services déconcentrés il y a évidemment un rôle, fondamental à mon point de vue, qui est celui du contrôle des normes de construction au niveau local. Il ne suffit pas fixer des normes pour les professionnels, il faut aussi s'assurer de leur respect et cette mission est importante. Une circulaire est en cours de publication pour faire évoluer les modes de réalisation de ces contrôles.

Je souhaite ensuite aborder l'articulation avec la conférence logement outre-mer. Les travaux ont été engagés en janvier et doivent s'achever à la fin du premier semestre 2019. Le champ de cette conférence est évidemment très large, mais nous n'oublions pas la nécessité de tenir compte de la prévention des risques naturels dans la politique du logement. En particulier, un sujet important est la manière de limiter les risques pour l'habitat spontané ou informel, n'ayant pas par définition été édifié selon les règles de l'art.

Enfin, je voudrais évoquer, au titre des observations générales, la création d'une fonction de délégué interministériel à la prévention des risques outre-mer qui sera assumée par Monsieur Frédéric Mortier, qui est familier de ces questions pour avoir participé à la délégation interministérielle pour la reconstruction de Saint-Martin avec lequel nous allons travailler, le décret de nomination le prévoit. Il coordonnera dans le cadre de ces fonctions le plan séismes aux Antilles et il sera chargé de réfléchir à l'hypothèse d'un texte législatif sur la prévention des risques outre-mer. Ces réflexions en sont à leur commencement, mais la question de la pertinence d'introduire des évolutions législatives dans notre périmètre ou pas, notamment sur les règles de construction, se posera. Cela n'est pas certain car le sujet n'est pas forcément comment renforcer les normes mais davantage de veiller à leur respect, d'améliorer la question de l'habitat informel.

Vous nous avez transmis un questionnaire. Souhaitez-vous que nous suivions cette trame ?

M. Michel Magras, président. – Vous êtes libres de vous inspirer ou de vous écarter de la trame. Cette dernière correspond aux questions sur lesquelles il nous faut apporter des éléments de réponse. Nous sommes bien entendu à votre disposition pour évoquer tous les sujets que vous souhaiteriez aborder.

M. François Adam. – Je vous propose d'approfondir notre présentation en abordant le bilan du cyclone Irma tel que nous l'avons dressé. Si vous en êtes d'accord, je vais passer la parole à Marie-Christine Roger qui est chargée auprès de moi de la coordination des sujets outre-mer.

Mme Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer. –

Bonjour Monsieur le Président. Votre première question est relative au bilan du cyclone Irma à ce jour. Irma s'est produit en même temps que les ouragans José et Maria qui ont également particulièrement impacté les Antilles. La gestion de crise a nécessité la mise en place d'une cellule de crise ministérielle et interministérielle, activée du 6 au 20 septembre 2017. Le Ministère de la transition écologique et le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont été sollicités. Trois représentants de la DHUP ont en outre été mobilisés pour pouvoir dès le début communiquer avec les territoires et mettre en place la stratégie.

À la suite de l'ouragan, il est apparu que si la culture du risque sismique était bien présente aux Antilles, elle avait pu faire passer au second plan celle du risque cyclonique. Nous nous sommes ainsi aperçus que la reconstruction qui avait été engagée à la suite de l'ouragan Hugo présentait des lacunes sur le territoire de Saint-Martin.

Nous avons envoyé en mission le CSTB dans les jours qui ont suivi la catastrophe pour établir un diagnostic et nous avons également commandé d'autres études, le Cerema vous a peut-être parlé. Enfin, pour fixer les modes opératoires de manière plus durable, nous avons rédigé un guide à vocation opérationnelle, pédagogique et pratique. Nous avons également soutenu le travail, encore en cours, des compagnons-bâisseurs pour aider à la réparation des toitures des habitations des particuliers, avec le support de la Fondation de France. Nous avons également aidé à la mobilisation du fonds d'urgence logement (FUL) pour accélérer la réhabilitation des logements sociaux des trois bailleurs présents sur le territoire : SEMSAMAR, SIG et SIKOA. Dans ce contexte, nous assistons les services du Préfet pour établir la convention entre la collectivité et les trois bailleurs pour garantir des travaux résilients, l'objectif étant que le FUL ne soit versé que si les travaux réalisés sont de nature à résister à de nouvelles catastrophes, par exemple le remplacement des menuiseries ou la mise en place des toitures.

Nous avons également engagé un travail avec la DEAL et la collectivité pour aider celle-ci à mettre en place son plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Nous allons dans ce cadre mettre en place un atelier des territoires de la même manière que nous intervenons à Mayotte pour aider à la mise en place du schéma d'aménagement régional. Ces démarches nous permettront de veiller que ces aspects d'aménagement prennent en compte des règles de constructibilité compatibles avec les risques de submersion. Nous nous sommes mis en ordre de marche suite à Irma.

M. François Adam. – Pour compléter, il serait utile de dire un mot des études qui ont été réalisées ensuite par le CSTB, notamment le *benchmark* international.

Mme Géraldine Sanaur, adjointe au chef de bureau de la réhabilitation du parc évaluation éco et outre-mer. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, bonjour. Le CSTB a effectivement été sollicité par la DHUP et missionné 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.

Il a été décidé dans un premier temps de comparer notre mode de gestion de ce risque par rapport à ce qui est pratiqué dans d'autres zones internationales soumises à des risques cycloniques très forts. Nous avons ainsi effectué des comparaisons avec le secteur du Queensland en Australie, la Floride aux États-Unis, et le secteur d'Okinawa au Japon. À première vue, en comparant simplement les référentiels de vent, nous avons dans un premier temps pu imaginer que la norme française était moins exigeante. Toutefois, en menant un travail plus poussé et en appliquant l'ensemble des ratios et des calculs – un peu savant à vrai dire – de détermination des pressions de vent, il s'est avéré que les normes de pression de vent en vigueur en France sont exactement du même ordre que celles appliquées dans les trois pays précités, à savoir 2 700 Newtons par m² environ, soit une variabilité de 1 %. Nous pouvons donc affirmer que les niveaux d'exigence français sont équivalents à ceux pratiqués dans d'autres zones exposées au risque cyclonique, à l'échelle mondiale.

M. François Adam. – Il faut distinguer les normes et l'application des normes, mais cette étude montre que s'agissant des normes, celles appliquées en France sont tout à fait comparables à celles d'autres pays soumis à un risque cyclonique important. Ceci tend à nous montrer que l'action à mener aujourd'hui ne doit pas tant porter sur le renforcement des normes que sur la vérification de leur bonne application.

Mme Géraldine Sanaur. – À la suite de ce premier constat, la DHUP a néanmoins souhaité poursuivre les investigations. Le CSTB a été missionné pour établir des études visant dans un premier temps à mener « un travail statistique » pour bien prendre en compte l'évolution des phénomènes cycloniques, sachant que les dernières références dans les autres pays remontent aux années 1990.

Un travail d'évaluation des phénomènes cycloniques au cours des 30 dernières années est actuellement mené, afin de questionner ce référentiel. Faut-il le faire évoluer, au regard notamment des événements cycloniques majeurs de l'année 2017 ? Les premiers résultats de cette étude font en particulier apparaître que si nous considérons cette année 2017 comme une année classique, nous pouvons envisager d'augmenter les référentiels et les exigences en matière de résistance au vent de 10 à 20 %. Ce premier volet d'analyse a été présenté la semaine dernière aux acteurs de la construction aux Antilles, à la Guadeloupe et à la Martinique. Une mission composée du CSTB et de la DHUP est également actuellement à Mayotte pour présenter ces conclusions.

Cette première étude sera suivie d'une analyse économique et technique, afin d'évaluer le surcoût que pourrait représenter une élévation supplémentaire de cette norme française.

Dans un troisième temps, le CSTB devra travailler à l'élaboration en concertation avec les acteurs concernés, d'un document de référence d'aide à la construction, dont la forme reste à définir. Il se peut qu'il s'agisse d'un guide de bonnes pratiques, les acteurs auront leur mot à dire pour définir la méthode et le rendu.

M. François Adam. – Ce travail n'est pas encore mené à son terme. Il faut donc rester très prudent sur les conclusions à en tirer.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Est-il prévu une présentation dans l'ensemble des territoires ?

Mme Géraldine Sanaur. – La mission devrait se rendre à La Réunion en octobre. On a prévu un système de communication, à défaut de se rendre sur place, pour que l'ensemble des territoires soit concerné.

M. Michel Magras, président. – Je pense que la question de mon collègue concerne également le statut des territoires. En effet, il faut distinguer les DOM, et les collectivités régies par un principe de compétences partagées ou transférées. Dans ces dernières, il faut donc regarder la situation au cas par cas.

J'ajoute que nous parlons de normes professionnelles qui, par définition, ne font pas partie de la loi. Ces normes sont à ce stade vivement recommandées, mais doit-on en arriver à établir une obligation de respecter les normes professionnelles ? Le sujet de la norme professionnelle dans le domaine du BTP suscite un débat en outre-mer. La délégation a d'ailleurs publié un rapport « *Les outre-mers au pied du mur normatif* » dans lequel nous avons soumis un certain nombre de recommandations. C'est la raison pour laquelle Guillaume Arnell souhaite s'assurer que ces analyses seront présentées partout.

M. Thomas Welsh. – Je n'ai pas d'éléments particuliers à ajouter à ce qu'a présenté la DHUP en ce qui concerne les démarches d'évaluation des risques et d'évolution des risques liés aux changements climatiques. Je précise seulement que la question assurantielle est centrale en outre-mer et plus généralement sur l'ensemble du territoire. En effet, pour l'application des règles de construction en général, le Code de la construction et de l'habitation prévoit en général les résultats attendus en matière notamment de performance technique et de résistance cyclonique. Nous sommes d'ailleurs en train de réviser le Code de la construction et de l'habitation pour mettre davantage les résultats obtenus en matière de performance énergétique ou de résistance cyclonique, afin que l'ensemble des acteurs prennent clairement connaissance de l'objectif à atteindre et mettent en œuvre les moyens qu'ils jugent adaptés, avec un dispositif de contrôle associé. C'est l'esprit du code depuis les origines, basé sur le système d'assurance construction.

Des travaux importants sont en cours sur ce sujet et qui sont importants, notamment à partir de l'expérience de La Réunion, pour faire évoluer le corpus normatif afin de l'adapter aux contraintes ultramarines. Nous finançons ces travaux pour que les normes soient les plus adaptées possibles.

Il est également nécessaire que les acteurs des territoires concernés, comme à La Réunion, s'organisent autour de ces enjeux pour évaluer ces normes et assurer leur bonne adéquation aux contextes locaux. Une fois les objectifs posés au niveau de la loi, c'est à travers les normes et par l'action des contrôleurs techniques construction qui sont très présents à la fois sur les risques sismiques et cycloniques que la vérification du respect des prescriptions légales et la protection des usagers est assurée. Il se pose toutefois la question des dispositifs de contrôle des normes existants et de leur bonne application sur le terrain, les questions d'habitat informel, du recours effectif au contrôle technique et aux autorisations nécessaires.

M. Michel Magras, président. – En tant que président de délégation, je souscris à ce que vous venez de dire. Nous avons particulièrement apprécié au sein de la délégation le fait qu'à la suite de la publication de ce rapport, le BNTEC (Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment) avait immédiatement joué le jeu en nous invitant à ses assemblées générales et en intégrant cette volonté de prendre en considération l'adaptation des normes dans les territoires d'outre-mer. À ce titre, le travail effectué pour la réunion avec Monsieur Stéphane Brossard est particulièrement remarquable.

Nous avions souhaité que la Guadeloupe et la Martinique s'intègrent dans cette démarche. Elles n'ont cependant pas adopté la même approche. Il reste que ce travail d'adaptation au niveau local est une nécessité absolue. C'est pour cette raison que nous avons demandé à disposer de la même entrée au CSTB qu'au BNTEC dans le même rapport. Nous avons sans doute été un peu maladroits dans un premier temps en demandant que les outre-mer soient représentés au Conseil d'administration, ce qui a été écarté en commission mixte paritaire. Malgré tout, le CSTB nous a fait savoir sa volonté d'intégrer les professionnels outre-mer dans les comités de discussion participant à l'élaboration des normes. J'estime que c'est très important. Il faut que les savoir-faire ultramarins et les connaissances liées à l'environnement dans lequel se trouve chacun des territoires concernés soient pris en compte. Je pourrais donner beaucoup d'exemple comme celui du ferrailage dans le béton. Nous saluons la prise en compte par les acteurs de La Réunion de la réalité de leur territoire.

M. François Adam. – Nous pouvons peut-être ajouter quelques éléments sur le travail en cours dans le cadre de la Conférence du logement outre-mer sur le sujet de l'habitat informel, en lien avec les risques naturels.

Mme Marie-Christine Roger. – Monsieur Adam a rappelé le calendrier de la Conférence logement sur lequel je ne reviens pas. La question de l’habitat vulnérable et spontané, qui représente selon les estimations 70 000 logements (20 000 en Guyane, 20 000 à Mayotte, 20 000 à La Réunion, beaucoup moins aux Antilles), est d’autant plus importante que cet habitat est souvent construit en zone littorale, dans des secteurs à risque, où il peut y avoir des glissements de terrain ou de l’érosion du trait de côte comme en Guadeloupe à Petit-Bourg, à Mayotte,...

Nous avons identifié au moins deux points d’amélioration. S’agissant de la zone des cinquante pas géométriques, les agences des « cinquante pas » travaillent aux Antilles sur la régularisation foncière, l’aménagement, voire la relocalisation des personnes situées en zone de risque. La loi Letchimy a introduit, dans son article 6, la possibilité d’indemniser les familles pour faciliter leur relogement.

Nous avons cependant noté que les agences des « cinquante pas » n’avançaient pas suffisamment vite. Le Directeur général de l’outre-mer et la Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN) ont donc confié une mission au Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) aux fins de soumettre des propositions pour accélérer la régularisation du relogement des occupants et le réaménagement de la zone des cinquante pas géométriques.

Nous avons également constaté le fonds Barnier est insuffisamment mobilisé, alors que ce point est prévu par l’article 6 de la loi Letchimy. Il l’avait été lors du glissement de terrain intervenu au Mont Baduel en Guyane... Il nous semble qu’il faudrait introduire plus de fluidité dans ces critères de mobilisation. Nous travaillons avec la DGPR sur ce sujet car elle peut intervenir pour la mobilisation de ce fonds.

Nous nous interrogeons également sur une piste éventuelle consistant à envisager d’inscrire des mesures en faveur de la prévention des risques naturels dans l’habitat ultramarin et sur la question de l’habitat informel dans le plan d’investissement volontaire d’Action Logement, qui prévoit de mobiliser une enveloppe de près d’1,5 milliard d’euros pour l’outre-mer. Il va être déclaré spécifiquement pour les départements ultramarins. Il nous semble que dans le cadre de la conférence logement qui aura à peu près le même calendrier que ce plan, on pourrait mobiliser quelque chose de spécifique sur l’habitat informel et la sécurité des habitants en zone de risques.

M. Michel Magras, président. – La Délégation sénatoriale aux outre-mer a publié trois excellents rapports sur la problématique foncière qui ont formulé des propositions particulièrement intéressantes sur l’ensemble des outre-mer, notamment concernant la zone des cinquante pas géométriques.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je m’interroge sur les modalités pour procéder à la remise aux normes des constructions à Mayotte, car à une certaine période il était possible de construire sans permis. Ces constructions sont nombreuses et il faudrait une régularisation dans toutes les communes.

Concernant l’habitat informel, je voudrais savoir quelle définition vous reprenez. Vous citez en particulier les bangas construits sur les pentes, qui sont en situation irrégulière. Comment va-t-on parvenir à régulariser la situation ?

Mme Marie-Christine Roger. – À Mayotte, il existe actuellement une dynamique dans tous ces domaines. Vous reprenez notamment le schéma d’aménagement régional qui est considéré comme un véritable projet de territoire ayant pour objet de répondre aux questions que vous posez.

Vous avez raison, les bâtiments réalisés à Mayotte ne comprennent pas que des édifices mal construits, bien qu’ils aient été édifiés à une époque où les permis de construire n’étaient pas obligatoires, compte tenu du statut. Il faudra certainement mettre en place une politique d’amélioration de l’habitat et de diagnostic pour ces constructions en dur. Toutefois, pour des constructions extrêmement précaires, il n’existera pas d’autre solution que la démolition et la reconstruction.

L’Établissement public foncier d’aménagement de Mayotte est installé depuis un an. Il commence son travail en réalisant les enquêtes qui permettront de connaître la situation des ménages habitant dans les secteurs qu’il faudra reconfigurer. Ce travail permettra d’identifier les personnes régularisables ou n’ayant pas vocation à rester dans les zones concernées. À ma connaissance, deux projets de centres d’hébergement provisoire sont prévus en Guyane comme à Mayotte pour les personnes qui ne pourraient conserver un habitat dans les zones concernées.

Cette dynamique du schéma d’aménagement régional va également permettre de remettre en cohérence les PLU.

Au-delà de ces démarches, il faudrait mettre en place des procédures pour s’assurer que les permis sont déposés. Il serait sans doute utile de mettre en place un Conseil d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) à Mayotte pour aider les particuliers à élaborer et à déposer leurs projets de constructions.

M. Michel Magras, président. – J’entends dans vos interventions qu’il se pose à l’évidence un sujet de régularisation et de mise aux normes de l’existant, parallèlement à la stratégie de reconstruction et de résilience des territoires sur laquelle nous travaillons.

Monsieur Yves Laffoucrière s’est beaucoup référé aux travaux de la délégation et à un bilan effectué à La Réunion pour la rédaction de son rapport au Ministre Julien Denormandie.

Je regrette simplement que les autres territoires ne se soient pas approprié la réalisation de tels bilans d'évaluation. Dans les lois que vous aurez peut-être à proposer sur ces sujets, je pense qu'il sera important d'introduire cette nécessité de bilan, dans le respect des compétences des uns et des autres.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Nous nous sommes rendus sur les territoires il y a trois semaines et nous avons notamment constaté la reconstruction, notamment dans le domaine hôtelier. Comment pouvez-vous contrôler la norme et sur quelle base réglementaire vous-appuyez-vous actuellement ?

M. François Adam. – Il n'y a pas eu *stricto sensu* de modification de la norme. Le guide de reconstruction que nous avons établi vise à rappeler de manière claire et pédagogique l'ensemble des règles et des bonnes pratiques en la matière. Il n'existe pas à ce stade de débat sur les normes à appliquer, sachant que la responsabilité de chaque maître d'ouvrage est engagée et que les services de l'État ont la possibilité de contrôler le respect des normes de construction. Peut-être devrions-nous demander aux services déconcentrés de l'État de veiller particulièrement à ces contrôles lors de cette période de reconstruction active.

M. Michel Magras, président. – Les bureaux d'étude et les architectes disposent du corpus normatif et des documents techniques applicables. Ces règles sont appliquées. Il convient toutefois de s'interroger sur l'échelon auquel nous devons instituer certaines dispositions. En effet, nous ne pourrions pas généraliser à la France entière des normes n'ayant de raison d'être que sur un territoire en raison des aléas spécifiques auxquels il est confronté. C'est donc à la notion de différenciation et d'adaptation des normes qu'il nous faut réfléchir.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je voudrais revenir à la dernière question prévue sur le projet de loi relatif aux risques naturels. Quelles en sont les grandes lignes et quel serait son calendrier prévisionnel d'examen devant le Parlement ?

M. François Adam. – Je l'évoquais en introduction. Une réflexion est engagée sur un projet de loi, mais à ce stade le gouvernement n'a arrêté aucun contenu ou calendrier précis. Dans notre champ, je ne suis pas sûr qu'il y aura des changements législatifs.

M. Michel Magras, président. – Cette réflexion est d'autant plus difficile que nous parlons de normes qui, au départ, n'ont pas de valeur législative.

À l'inverse, sur les problématiques de reconstruction notamment dans la zone littorale, lorsque nous avons visité Saint-Martin, j'ai fait part aux services de l'État de mes questionnements sur leur méthode sur un territoire doté d'une certaine autonomie. Il me semble aussi que nous aurons des difficultés à résoudre certaines situations de reconstruction ou de

suppression du bâti, sachant que dans certaines zones construites en défiscalisation, les propriétaires ignorent qu'ils détiennent des bâtiments et l'administration ne dispose pas des moyens de les contacter.

Je suis content de nos échanges, mais je regrette que le CSTB n'ait pu être représenté, car nous avons besoin de la même ouverture de la part de ce dernier que celle que nous avons constatée auprès du BNTEC. Nous avons besoin de voir s'exprimer cette volonté de prise de conscience de la réalité d'une adaptation du système normatif et d'intégration des sachants (bureaux d'étude, architectes, entreprises du BTP,...) dans la recherche de solutions.

La population est également parfois prise en étau entre des règles de construction pour le respect de l'architecture locale et des règles différentes auxquelles sont assujettis les promoteurs. Nous devons veiller à cette situation complexe dans notre réflexion sur les problématiques de reconstruction.

Il me reste à vous remercier pour votre participation. Le deuxième tome de notre rapport sur la résilience des territoires est attendu. Nous sommes tous conscients que nous ne pourrions pas déplacer nos territoires hors de la trajectoire des cyclones, ni demander à la population de les abandonner. Il nous faut donc vivre avec le risque. Les solutions que nous proposerons iront dans ce sens.

Jeudi 23 mai 2019

Audition de M. Jean-Marc Mompelat, directeur adjoint et délégué outre-mer, accompagné de MM. Nicolas Taillefer, chef du service Risques sismiques et volcaniques et Goneri Le Cozannet, expert changement climatique, direction des risques et prévention, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir les représentants du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) dans le cadre du deuxième volet de notre étude sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer.

Après l'adoption en juillet 2018 d'un premier rapport d'information sur la situation de nos outre-mer face aux risques naturels majeurs, centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques, nous avons souhaité, dans le cadre d'un second rapport, étendre notre réflexion aux problématiques liées à la reconstruction et à l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

M. Guillaume Arnell, est rapporteur et coordonnateur sur l'ensemble des deux études. Sur la deuxième étude, le binôme de rapporteurs est constitué d'Abdallah Hassani, qui n'a pas pu être présent aujourd'hui en raison de l'actualité à Mayotte, et de Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais, qui est également président de l'Assemblée générale de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL).

Le BRGM avait déjà été auditionné pour le premier rapport. Il est représenté ce matin par Jean-Marc Mompelat, directeur adjoint et délégué outre-mer, qui est accompagné de Nicolas Taillefer, chef du service « Risques sismiques et volcaniques » et Goneri Le Cozannet, expert changement climatique, à la direction des risques et prévention.

Chacun sait que le Bureau de recherches géologiques et minières est l'organisme public français de référence dans le domaine des sciences de la Terre pour la gestion des ressources et des risques du sol et du sous-sol. Il a d'ailleurs participé, à la suite de la campagne océanographique réalisée par le navire Marion Dufresne, à la mission scientifique qui vient de mettre en évidence l'apparition près de Mayotte d'un nouveau volcan sous-marin, à 50 kilomètres de Petite-Terre et 3 500 mètres de profondeur, dont la taille actuelle est évaluée à 800 mètres de hauteur avec une base de 4 à 5 kilomètres de diamètre !

On mesure l'importance de telles structures pour la compréhension de ce type de phénomène géologique, l'information de la population et le déploiement des mesures nécessaires pour y faire face.

Geoffrey Aertgeerts, géologue régional et expert au Bureau de recherches géologiques et minières, qui avait déjà été auditionné lors de notre étude précédente, nous a rappelé que le BRGM intervient dans la caractérisation des aléas, en particulier les risques littoraux et qu'il travaille sur la dynamique côtière ainsi que sur les mouvements de terrain, notamment les chutes de blocs.

Nos travaux visent à présent à proposer des recommandations sur la question de la résilience et nous savons que vous disposez d'un réseau de terrain étendu, car, outre un siège social à Orléans, le BRGM est présent sur tout le territoire national, les 5 départements et régions d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons recueillir vos propositions à la lumière des événements récents et de vos missions en cours.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation, avant que les rapporteurs, et éventuellement les autres collègues, puissent vous interroger.

M. Jean-Marc Mompelat, directeur adjoint et délégué outre-mer. – Merci, M. le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Je suis honoré de cette nouvelle invitation. Je présenterai rapidement quelques éléments de contexte, puis laisserai Goneri Le Cozannet intervenir sur les questions de changement climatique. Enfin, Nicolas Taillefer élargira notre propos.

Le réseau régional du BRGM est très dense, avec une présence dans toutes les régions y compris en outre-mer. Les services géologiques relevant toutefois d'une compétence locale, le BRGM n'intervient pas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, mais seulement en appui des collectivités et de l'État à sa demande.

Nous répondons aux enjeux de risque naturel, dans un contexte où les risques de cyclone sont de plus en plus aigus, en lieu avec le réchauffement climatique. Nous contribuons à la résilience et à l'aménagement durable des territoires.

La résilience signifie d'abord la capacité des systèmes subissant des agressions à revenir à leur position initiale ou à adopter une autre position. Plus largement, et face à une agression seulement potentielle, la résilience signifie également la capacité d'adaptation et d'agilité d'un système pour prévenir les problèmes. Cette notion recouvre donc un continuum et un cycle entre gestion de crise, prévention et reconstruction : elle implique la nécessité de mieux construire, le déploiement de stratégies à long terme, etc.

À titre liminaire, il me semble important, concernant l'outre-mer, de rappeler les points suivants, sans ordre d'importance.

Le BRGM est l'opérateur pour le dispositif catnat pour les mouvements de terrain en outre-mer. En métropole, cette compétence est partagée géographiquement avec d'autres établissements. Nous mettons à disposition une expertise de proximité reconnue pour les diagnostics d'urgence, en particulier dans le cas de mouvements de terrain. À la Réunion, par exemple, nous jouons un rôle important pour assurer un retour à la normale des réseaux, notamment, et du réseau routier en particulier.

La nécessité de réaliser une « photographie à chaud » des événements lorsqu'ils surviennent n'est pas assez soulignée, parce qu'elle est généralement effacée par le souci légitime de la reconstruction. Elle est cependant essentielle pour la compréhension des phénomènes, l'entretien de la mémoire et la possibilité de réaliser des retours d'expériences. Or, réaliser cette photographie suppose d'avoir prévu des moyens à cette fin. Il est important d'entretenir, voire, dans certaines régions, de développer une culture du risque. Il faut pouvoir capitaliser sur des catastrophes virtuelles à travers des scénarios et des exercices de simulation.

Les techniciens et acteurs locaux ultramarins demandent régulièrement une réglementation et des outils plus adaptés, ce qui implique (malgré l'éloignement) d'associer les acteurs ultramarins à la définition des règles qui les concernent, afin de mieux prendre en compte les particularités de ces territoires.

M. Goneri Le Cozannet, expert changement climatique, direction des risques et prévention, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). – Bonjour. Je travaille sur le changement climatique et les risques côtiers au BRGM.

Selon la définition donnée par le GIEC dans son rapport de 2018 sur le réchauffement climatique de 1,5 degré, la résilience signifie « *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* ».

En outre-mer, plusieurs types de systèmes, de fonctions et structures essentielles différentes, sont à envisager. Par exemple, les îles peuvent être de deux types : hautes ou basses. Un grand nombre d'entre elles sont tropicales, incluant donc des structures de coraux. Les zones basses notamment contiennent beaucoup d'infrastructures critiques, comme à Jarry en Guadeloupe.

Une première conséquence du changement climatique venant altérer les capacités de résilience des systèmes en outre-mer tient à la montée du niveau de la mer. Les observations font état d'une augmentation à cet égard de 20 centimètres depuis la fin du XIX^e siècle, avec une accélération, puisque cette augmentation est passée de 2 millimètres par an au XX^e siècle à 3 millimètres par an aujourd'hui.

Les projections indiquent que, quels que soient les scénarios de changement climatique et les réductions de gaz à effet de serre, l'élévation du niveau de la mer se poursuivra au XXI^e siècle, et s'accélération en cas de fortes émissions de gaz à effet de serre.

Selon les conclusions les plus récentes (celles du GIEC en 2018), « l'élévation du niveau de la mer se poursuivra pendant des siècles (confiance : haute) », et « les instabilités des calottes de glace du Groenland et de l'Antarctique peuvent être engagées dès un réchauffement de 1,5 degré à 2 degrés (confiance moyenne) ». Ainsi, les auteurs du rapport du GIEC de 2018 n'ont pas été en mesure de confirmer avec certitude la stabilité des calottes de glace du Groenland et de l'Antarctique pour un réchauffement limité à 1,5 degré. Or, la fonte de ces calottes constitue à long terme le principal risque pour une élévation importante du niveau de la mer, qui pourrait largement dépasser une vingtaine de centimètres. Aujourd'hui, cependant, rien n'indique qu'un emballement de la fonte des glaces au Groenland et en Antarctique pourrait entraîner avant 2050 une élévation significative du niveau de la mer, susceptible de constituer une catastrophe portant préjudice aux capacités de résilience en outre-mer et en métropole.

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.

Un autre effet du réchauffement climatique susceptible d'affecter la résilience des littoraux d'outre-mer tient au réchauffement et à l'acidification de l'océan. Ceux-ci (et le premier surtout dans un premier temps) pourront en effet affecter les récifs coralliens, qui protègent les littoraux contre l'énergie des vagues et fournissent des sédiments aux plages. Selon le rapport 2018 du GIEC, *« atteindre 2 degrés Celsius de réchauffement climatique augmentera la fréquence des événements de blanchissement et de mortalité des coraux à un niveau tel que la totalité des coraux tropicaux disparaîtront, limiter le changement climatique à 1,5 degré Celsius limitera le déclin de la couverture corallienne à 70-90 % vers 2050, évitant ainsi leur disparition en zones tropicales, limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré permettrait également de réaliser sur les coraux des transplantations, etc., pour limiter leur dégradation »*. Le rapport du GIEC fait état d'un seuil critique pour la multiplication des blanchissements coralliens à 1,2 degré Celsius.

Enfin, le réchauffement climatique pourrait entraîner la disparition des « pieds de glace » en hiver, notamment à Saint-Pierre-et-Miquelon. Or, ceux-ci offrent une protection des littoraux contre l'érosion en cas de tempête.

Les effets du réchauffement climatique sur les coraux et le réchauffement de l'océan pourraient intervenir d'ici 2050, et ses effets sur l'élévation du niveau de la mer seulement ensuite.

M. Nicolas Taillefer, chef du service Risques sismiques et volcaniques. – Bonjour. En tant que responsable de l'unité « Risques sismiques et volcaniques », je me concentrerai sur la résilience et la reconstruction dans le cadre particulier du risque sismique, avant d'élargir cette réflexion sur des problématiques communes.

Après une catastrophe, reconstruire constitue une priorité légitime des populations. La difficulté consiste toutefois à rendre compatibles les deux impératifs qui prévalent alors : reconstruire vite, mais aussi reconstruire mieux, afin que les catastrophes ne se reproduisent plus.

Depuis une cinquantaine d'années, l'évolution des normes, notamment dans le domaine sismique, fait que les bâtiments impactés par les séismes sont généralement assez anciens. S'ils sont reconstruits, ils le sont donc selon des normes très différentes à celles qui prévalaient dans le contexte économique de leur construction.

Une nouvelle conscience du risque est également évidente. En cas de nouveau phénomène, la population est désormais très sensible au risque. Toutefois, même si des événements sismiques s'étaient déjà produits à Mayotte, avec des dégradations, sa population restait quant à elle peu consciente du risque, et les secousses qui ont eu lieu ces derniers mois ont réactivé cette conscience, en générant cependant des réactions de panique parfois déroutantes, quoique compréhensibles.

Après une catastrophe, il reste également difficile d'intégrer plusieurs risques dans le cadre des reconstructions. Suite au cyclone Irma, par exemple, il s'agissait bien de reconstruire selon des normes parasismiques les bâtiments endommagés, et non seulement d'abriter à nouveau les populations. Toutefois, ces reconstructions selon de nouvelles normes sont déjà difficiles à faire accepter en temps normal, et pas seulement dans les territoires d'outre-mer : elles le sont d'autant plus en cas d'urgence de reconstruction suite à une catastrophe.

Il n'est pas toujours simple de passer du concept de résilience, généralement accepté aujourd'hui, aux plans d'action.

La culture du risque est très importante pour renforcer la résilience à moyen terme, la connaissance de l'environnement également : savoir à quels risques on est exposé, pourquoi, et quels peuvent en être les impacts. Il est à cet égard nécessaire de comprendre les phénomènes, souvent complexes, mais aussi de s'opposer aux idées fausses qui se répandent d'autant plus vite avec les réseaux sociaux, même si elles ne constituent pas une spécificité de notre époque. Elles peuvent développer une compréhension faussée du risque et de ses conséquences.

La préparation doit aujourd'hui aller plus loin que les exercices de crise. Les exercices de type Richter pour les risques sismiques sont certes très importants, mais il faudrait préparer, non seulement au secours des populations dans l'immédiat après-crise, mais aussi au relèvement et au retour à la normale.

Enfin, comment mesurer cette résilience, et déterminer si l'on a réussi à l'améliorer sur un territoire ? Un pilotage à cet égard semble nécessaire pour une politique de prévention.

La recherche doit mieux appréhender également le multirisque, par exemple les effets en cascade : un séisme peut produire des tsunamis, des mouvements de terrain, etc. Les sciences humaines doivent être associées aux sciences dures pour traiter les questions de gouvernance afférentes.

Le BRGM contribue aussi à développer la culture du risque dans les territoires.

Nous opérons depuis 10 ans, pour la DGPR, un site internet (www.planseisme.fr) qui vise à devenir un portail de référence pour la connaissance des séismes, mais aussi sur les actions de l'État dans ce domaine. Il comprend aujourd'hui des rubriques spécifiques sur l'outre-mer. Nous le refondons actuellement pour le rendre plus réactif aux actualités régionales, qu'il s'agisse d'événements ou d'actions de prévention.

Concernant Mayotte, nous travaillons sur des plaquettes de communication à destination du grand public, afin d'expliquer l'ensemble des risques naturels, et sur des documents plus ciblés à destination des constructeurs, afin de porter à leur connaissance les pratiques de construction adéquates en prévention des risques sismiques et des mouvements de terrain.

Aux Antilles, nous travaillons sur la prévention des risques liés aux mouvements de terrain, et, avec la Caisse centrale de réassurance, nous participons à des activités de recherche partenariales visant à qualifier le coût de ces événements sur le système assurantiel et l'économie plus largement. Ce coût constitue un élément important également pour mesurer la résilience d'un territoire.

Nous développons actuellement une plateforme de synthèse des données liées aux risques et des méthodes d'estimation des risques et dommages. Nous souhaitons en faire une plateforme partagée qui permette aux acteurs locaux d'établir leurs propres simulations de risques naturels, avec leurs propres critères.

En direction des collectivités locales et services de l'État, le BRGM joue également un rôle de référent technique, en contribuant par exemple à des guides d'élaboration de plans de prévention, ce qui suppose de lier les aspects réglementaires aux aspects techniques.

Nous essayons enfin de contribuer à la formation des acteurs et aménageurs pour prendre en compte ces risques.

Le BRGM intervient par ailleurs en appui aux collectivités d'outre-mer.

Dans toutes nos recherches sur les risques naturels, nous nous efforçons de recourir à des zones pilotes, représentatives des risques qui peuvent être rencontrés, et ces zones pilotes sont très souvent situées en outre-mer. Cela permet d'utiliser rapidement les résultats de ces recherches au profit des politiques publiques.

Nous réalisons des études préliminaires aux microzonages et travaillons avec l'Agence des 50 pas géométriques, aux Antilles, pour intervenir rapidement sur les zones à très forte exposition.

Nous aidons sur demande les services de l'État à rédiger des documents techniques : plans de prévention, etc.

À Mayotte, nous intervenons pour le vice-rectorat et la DEAL, qui pilote des études de site pour l'implantation de collèges, en prenant en compte au mieux les risques sismiques et de liquéfaction des sols, etc. La construction d'écoles constitue une problématique extrêmement importante à Mayotte, où le foncier disponible est très limité.

Nous participons également à quelques études relatives à la gestion des déchets après un cyclone ou un séisme : comment les récupérer, où les stocker ? Cette question est centrale et nous commençons à y travailler sur des sites pilotes.

La question du zonage est très centrale également dans les plans de prévention, qu'il s'agisse de PPR ou de zonages nationaux. En matière de réponse au changement climatique, un « zonage adaptatif », qui soit toujours valable dans 30 ans, est nécessaire.

Il doit pouvoir s'adapter à l'évolution de l'urbanisme et du climat, mais aussi à l'évolution extrêmement rapide des connaissances, concernant les problèmes côtiers et les aléas climatiques, mais aussi les risques sismiques ou volcaniques. Cette adaptation est nécessaire pour que les bonnes prescriptions soient fournies aux bons endroits, même si cela implique une certaine lourdeur administrative.

Reconstruire vite n'est pas facile lorsqu'on souhaite œuvrer de manière qualitative. Il faut tenir compte des enseignements du passé pour choisir les techniques de construction adaptées. Les retours d'expérience suite à une catastrophe individuelle ne sont cependant pas nécessairement représentatifs de tout ce qui pourrait se produire sur un territoire. Les techniques qui ont bien fonctionné face à un événement donné ne sont donc pas nécessairement généralisables.

Après une catastrophe, une question importante est également de savoir si les services, les réseaux et les activités doivent être replacés aux mêmes endroits ou être redimensionnés pour en améliorer la résilience.

Construire mieux suppose de tenir compte du phénomène passé, mais aussi des autres risques. Lorsqu'une région ou une ville est affectée, le cyclone Irma a montré la nécessité de reconstituer les zones urbaines de manière acceptable pour la population.

Le séisme de l'Aquila, qui date maintenant d'une dizaine d'années, a également montré que relocaliser les populations hors d'un centre-ville détruit pose de réels problèmes sociaux, même si les y maintenir présente également des problèmes de sécurité et de vie au quotidien. Nous avons beaucoup à apprendre de ce retour d'expérience sur la manière de reconstruire une activité économique et sociale dans ce contexte, même s'il s'agit d'un séisme survenu en Italie.

Enfin, les réseaux sociaux peuvent-ils apporter quelques informations et données sur la résilience ? Cette question, qui figurait dans la trame que vous nous avez fournie, est intéressante.

Le BRGM travaille sur le projet Suricate-Nat, qui vise à analyser les tweets envoyés lors d'une catastrophe naturelle (inondations, séismes, etc.), afin d'identifier ceux qui informent sur ce qui s'est passé.

Lors du séisme à Bordeaux il y a quelques mois, l'activité sur Tweeter avait d'abord été forte, avant de décliner dans le temps. L'analyse de ces tweets semble permettre une bonne description immédiate de l'événement. Il serait intéressant de voir si elle permet également d'obtenir un retour d'expérience sur la reconstruction, les services et les secours mis en place, etc., et à plus long terme d'estimer si un territoire est revenu à la normale. Cela semble possible techniquement, même s'il faut tenir compte des biais, car les mécontentements sont généralement plus exprimés sur Twitter que les satisfactions.

Les phénomènes de solidarité caractéristiques des réseaux sociaux (cagnottes, groupes d'entraide sur Facebook, etc.) peuvent également être suivis. Les réseaux sociaux constituent ainsi des alternatives aux réseaux plus classiques d'information ou de services, généralement affectés par les catastrophes.

Je présenterai pour terminer quelques projets de recherche.

Le projet européen ESPREssO porte sur l'organisation de la résilience, la création de liens entre science et gouvernance et la gestion des crises et phases transitoires. Il a le mérite de réunir sciences humaines et sciences géologiques, entre autres.

ANR SAMCO est un projet de recherche qui vise à développer des approches innovantes adaptées aux milieux de montagne. Celles-ci pourraient être transposées des zones alpines et pyrénéennes où elles ont plutôt été créées à certains territoires ultramarins, le relief des îles d'outre-mer étant souvent très mouvementé.

Quant à Vigirisk, il s'agit de notre plateforme, déjà évoquée de mise en commun de données et de méthode d'évaluations des risques.

Enfin, dans le cadre de son contrat d'objectifs, la stratégie de recherche du BRGM inclut désormais un projet de recherche portant directement sur la résilience. Merci de votre attention.

M. Michel Magras, président. – Merci beaucoup pour ces présentations et je donne de suite la parole à nos rapporteurs.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Votre exposé était très clair, synthétique et intéressant pour mettre nos connaissances à jour.

Dans la diapositive sur le réchauffement climatique et la montée des eaux, l'incidence perverse du réchauffement climatique sur le littoral ne me semble cependant pas suffisamment mise en avant. Dans les îles que nous sommes allées visiter il y a quelques semaines, cette incidence liée à la présence de zones montagneuses volcaniques, voire boueuses, était évidente. Nous avons ainsi constaté une poussée importante d'algues inhabituelles au pied de l'Eden Rock. De même, les risques de coulées de boue, de reconfigurations du littoral, etc. n'ont pas été pris en compte dans votre exposé. Peut-être les considérez-vous comme négligeables dans l'ensemble de l'incidence du réchauffement climatique ?

M. Goneri Le Cozannet. – Il s'agit au contraire de sujets très importants. Je ne suis pas certain toutefois que le BRGM travaille sur le problème des sargasses.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les algues que j'ai évoquées n'étaient pas des sargasses, mais des algues vraiment particulières.

M. Goneri Le Cozannet. – Je me suis concentré sur les grands effets du réchauffement climatique susceptibles de remettre en cause les phénomènes de résilience : l'élévation du niveau de la mer et le réchauffement des océans. D'autres effets du réchauffement climatique sont cependant importants également. De nombreux phénomènes géophysiques ne sont pas totalement liés au réchauffement climatique : dans les mouvements de terrain, etc., le rôle de l'hydrologie n'est pas clairement établi, et mérite encore des recherches.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les reconfigurations côtières qui font suite à ces événements sont parfois très importantes. La résilience au sens où vous l'avez définie n'est alors plus possible, simplement parce que la géographie a changé.

M. Jean-Marc Mompelat. – Dans le cadre d'un financement FEDER, nous menons actuellement un projet de recherche C3F (conséquence du changement climatique aux Antilles françaises), dans lequel nous abordons cette question des conséquences du changement climatique sur les mouvements de terrain et les eaux souterraines.

Un lien pourrait même être établi entre réchauffement climatique et risque sismique. Il y a déjà longtemps, j'avais mené une étude en Guadeloupe qui avait alerté les élus, parce qu'elle montrait, dans la zone de Jarry, que l'élévation du niveau de la mer finit par atteindre des matériaux (remblais, etc.) qui n'étaient pas prévus pour être humides ; ou certaines zones sableuses, qui deviennent liquéfiables.

Depuis un an, l'île de Mayotte s'est enfoncée de 12 à 13 centimètres, suite à un dégonflement de la couche magmatique. Si ce phénomène devait se poursuivre, l'île pourrait s'enfoncer de 1,20 mètre en une dizaine d'années.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les habitats seraient forcément touchés !

M. Jean-Marc Mompelat. – La performance des réseaux d'eau potable pourrait également être impactée. Des eaux souterraines sont exploitées à proximité du littoral, et certaines zones plus éloignées devront être inondées. Nous prenons donc en compte ces questions, y compris la question de la ressource en eau.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je me tiens à votre disposition en tant que rapporteur, mais aussi en tant que président de l'ANEL.

M. Michel Magras, président. – Au fur et à mesure du développement de ces îles, le niveau de l'eau augmente dans les zones tampons naturelles autour des bassins versants (les étangs, etc.), de sorte que l'eau n'y stagne plus, mais s'écoule vers la mer. Dans la baie de Saint-Jean, l'herbier a donc progressivement été transformé en vasière, de sorte que le récif de corail qui protège le littoral est menacé par la sédimentation. J'alerte sur ce danger depuis très longtemps. Ce récif a d'ailleurs fait l'objet de transplantations. Les progrès en matière de croissances de coraux ainsi obtenues sont à cet égard remarquables. Au moins trois sociétés se sont spécialisées à Saint-Barthélemy dans la reconstruction corallienne, pour des résultats très intéressants.

M. Goneri Le Cozannet. – Le GIEC a cependant mis en évidence que ces mesures ne resteraient efficaces que si le réchauffement climatique ne dépassait pas 1,5 degré, et ne le seraient plus s'il atteignait 2 degrés.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Le co-rapporteur Abdallah Hassani est absent, mais il souhaitait poser la question suivante, dont je vous donne lecture.

« À Mayotte, la population sait depuis toujours qu'elle est sous la menace des cyclones. Elle se sait depuis une année menacée par des tremblements de terre, et depuis la semaine dernière par un tsunami ou une submersion, avec la croissance extrêmement rapide d'un volcan à quelques dizaines de kilomètres de son territoire, une île isolée au milieu de l'océan indien. Même si le département et les mairies sont mobilisés, cette population n'est pas préparée et formée à ces risques. Ils ne sont pas intégrés dans son mode de vie. Comment la préparer à une culture du danger, afin qu'elle agisse avec plus de calme et d'efficacité possible, en cas d'événements qui peuvent être d'une ampleur exceptionnelle ? ».

M. Jean-Marc Mompelat. – En effet, la culture du risque n'était pas suffisamment développée à Mayotte avant cet événement, mais l'activité sismique restait relativement limitée jusqu'à cet événement. Les mouvements sismiques parfois ressentis par la population restaient anecdotiques. Nous en assurons le suivi.

De plus, le niveau de classement de Mayotte dans le zonage sismique national n'était pas élevé, et bien inférieur à celui des Antilles françaises.

Aujourd'hui, toute la communauté mondiale géoscientifique s'intéresse à Mayotte, car l'événement qui y est apparu est de portée mondiale. Jusque-là, toutefois, les scientifiques ne s'intéressaient pas particulièrement à cette zone, qui paraissait banale d'un point de vue tectonique. Le zonage régional va probablement être révisé désormais.

Un travail sur la culture du risque avait déjà commencé avant cette crise, à l'aide de plaquettes, etc. Nous disposions donc déjà de suffisamment d'éléments pour alerter la population, mais sans doute cette communication serait-elle restée inaudible avant ces événements. Un appareil de surveillance sismique devait être installé dans les écoles, à titre pédagogique. Il faut aujourd'hui profiter de l'écho exceptionnel de l'événement pour agir en conséquence.

En outre-mer, d'une manière générale, il faut désormais que les campagnes de communication sur cette culture du risque reposent sur une compréhension de la sociologie propre à ces territoires. Les outils utilisés ailleurs pourront être repris, mais il faudra qu'ils soient adaptés. Une information préventive réglementaire existe dans les textes. Elle est déployée, avec les documents communaux synthétiques (DCS), les documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM), etc. Je ne suis cependant pas certain de son efficacité, et que la population connaisse ces documents. Il faut s'appuyer sur les réseaux sociaux, et surtout s'assurer que les habitants soient acteurs de la prévention.

M. Nicolas Taillefer. – La plupart des habitants actuels de Mayotte n'ont pas connu le séisme destructeur qui y a eu lieu en 1993. Il faut tenir compte de la différence de culture du risque entre les nouveaux et les anciens habitants.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je suis conscient que notre rapport porte sur l'ensemble des outre-mer. Je ne peux cependant m'empêcher de me concentrer sur mon territoire, qui, suite à Irma, connaît de fortes tensions dans le cadre de la reconstruction.

Disposez-vous de recommandations en matière de reconstruction en zone à risque ? Sur un territoire peu extensible, et qui dispose déjà d'une organisation territoriale dans les zones côtières, il est difficile de concevoir qu'on puisse rayer simplement de la carte certaines zones, pour relocaliser les populations ailleurs. Cela supposerait d'abord de disposer de réserves foncières, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Par ailleurs, il faut pouvoir concilier une démarche pédagogique assidue sur un temps long, pour que la population s'approprie le risque existant.

Notre territoire est multirisque, mais nous ne pouvons pas aller ailleurs. Comment vivre avec ce risque ? Il faut qu'il soit calculé, et qu'il ne mette pas en péril les pouvoirs publics ou les vies humaines. Les pouvoirs publics ne cherchent souvent qu'à se protéger juridiquement d'une autre catastrophe. Depuis 30 à 40 ans, personne dans la population ne s'est inquiété du risque encouru, qui semble découvert subitement.

À Saint-Barthélemy, la construction et l'organisation du territoire se sont faites différemment, mais à Saint-Martin, la sociologie de la population hébergée est différente.

M. Michel Magras, président. – Je souhaiterais également savoir si vous pouvez collaborer sur ces questions avec les autres services de l'État, et notamment les DEAL et le Cerema, qui a travaillé sur les cartographies, etc. Avez-vous avec eux des liens directs ?

M. Nicolas Taillefer. – Les actions que je connais sont souvent demandées et pilotées par la DEAL : les documents de sensibilisation aux risques à Mayotte ont été commandés par la DEAL, la révision des PPR est pilotée par la DEAL.

L'articulation entre la DEAL et le BRGM fonctionne donc très bien depuis très longtemps. Avec d'autres acteurs, plus locaux, la relation est parfois moins fluide.

C'est au niveau que la DEAL que se joue la coopération entre différentes expertises et sa traduction ensuite vers des documents opérationnels.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Nous revenons d'une visite de terrain, durant l'ensemble de laquelle nous avons eu le sentiment d'être constamment sous la surveillance de la DEAL, même sur des aspects qui ne la concernaient pas. De plus, la DEAL est au service de l'État et ne rend compte qu'à son autorité de tutelle, sans tenir compte de la dimension humaine.

Les informations ne sont pas suffisamment croisées ni suffisamment remontées. Les avis des autres personnes compétentes ne sont pas suffisamment pris en compte.

M. Michel Magras, président. – Je confirme les propos de Guillaume Arnell concernant ce déplacement que nous avons effectué ensemble.

J'ai discuté avec les représentants de la DEAL pour comprendre les raisons de leur présence partout, même sur des sujets qui ne relevaient pas d'eux. J'en ai tiré la conclusion que nous ne pourrions pas nous en sortir ainsi.

J'ai beaucoup apprécié votre remarque selon laquelle les ultramarins devaient être associés en amont aux décisions prises. Je milite depuis toujours pour la différenciation territoriale : connaître la sociologie d'un territoire est indispensable pour décider y compris du scientifique. En l'occurrence, la topographie des territoires impose de reconstruire en zones à risques.

J'ai dit au sous-préfet que la mission de l'État dans les collectivités dotées de l'autonomie n'était pas de s'opposer frontalement aux décisions des politiques, mais de les accompagner, de prévenir leurs erreurs, etc. Or, un tel dialogue ne s'est pas instauré à Saint-Martin. Le sous-préfet m'a remercié pour cette remontée d'information, car le ministère avait bien demandé un accompagnement et non une opposition.

De plus, les deux personnes qui nous ont accompagnés ne connaissaient pas les outre-mer et ne sont arrivées qu'après Irma, dans le cadre du programme de reconstruction. Or, la connaissance du terrain et de la population sur lesquels on intervient est fondamentale pour prendre les bonnes décisions.

M. Jean-Marc Mompelat. – Une question de fond se pose à ce sujet. J'avais effectué une mission post-cyclonique dans les Îles du Nord après Irma : il est possible d'affirmer qu'un territoire a été plus résilient qu'un autre.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – C'est une évidence.

M. Jean-Marc Mompelat. – Il est alors tentant de supposer que certains n'ont pas la volonté de faire tout le nécessaire pour prévenir une nouvelle catastrophe.

Ce sont surtout les membres du Cerema qui sont intervenus après Irma. Les compétences des établissements susceptibles d'intervenir se recoupent souvent et il serait totalement contre-productif pour leurs financeurs qu'ils s'inscrivent dans une logique de concurrence. Mayotte présente au contraire un bel exemple de coopération entre les établissements. Le Cerema opérant dans les Îles du Nord de manière compétente, le BRGM n'a donc pas cherché à s'y implanter.

Le respect des règles parasismiques s'impose. En matière d'aménagement, cependant, et sans remettre en question son expertise donc, le cadre dans lequel le Cerema intervient est celui des PPR, qui interdit aujourd'hui d'œuvrer autrement que selon le droit commun, dont relèvent tous les territoires, notamment les régions et probablement Saint-Martin pour la compétence environnement. Un principe général du PPR consiste notamment à ne pas reconstruire dans les zones détruites. Il sera donc toujours difficile de s'y opposer, quels que soient les arguments. D'un autre côté, il sera difficile d'obtenir l'adhésion des élus de la population chaque fois que la sociologie des attentes du territoire ne sera pas prise en compte.

Le BRGM s'était rendu en Polynésie française, suite à un cyclone qui avait engendré une trentaine de morts liés à des glissements de terrain. La Polynésie avait alors découvert qu'elle devait exercer une compétence de prévention des risques, et nous avons été appelés pour l'y aider. Les élus polynésiens eux-mêmes avaient alors voté les PPR comme dispositifs nationaux, avant de constater aujourd'hui qu'ils ne répondent pas à leurs besoins. Toutes les communes de la Polynésie française ont été dotées de projets de PPR, ce qui a coûté beaucoup d'argent. Finalement, seuls deux de ces projets ont été approuvés, parce que les PPR ne sont pas adaptés. Je suis gêné de l'affirmer devant des représentants de l'État, mais je milite bien aujourd'hui en faveur d'une approche différenciée de l'application des risques. Le risque acceptable ne peut pas être le même d'un territoire à un autre.

Des solutions juridiques doivent être trouvées pour concilier le droit commun et l'égalité des citoyens devant la loi pour réussir à avancer.

Des travaux sont en cours à Mayotte pour améliorer le zonage des mouvements de terrain, qui est l'un des plus contraignants en termes d'aménagement. Or, ces contraintes sont parfois excessives par manque de connaissance, et c'est pourquoi certaines zones sont classées en zones d'aléas élevés alors qu'elles ne le mériteraient pas. Le progrès des connaissances devrait ainsi permettre de ne plus geler de manière excessive certains territoires.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Il est certain que les pouvoirs publics n'aiment pas s'entendre dire qu'ils ont commis des erreurs. Il est pourtant évident que la situation a été mieux gérée à Saint-Barthélemy qu'à Saint-Martin.

Suite au cyclone Ulysse, j'avais entendu les politiques dire qu'ils ne feraient plus jamais les mêmes erreurs. Or, au fil du temps, un glissement vers davantage de souplesse a eu lieu, qui a fait que ces erreurs se sont reproduites, parfois de manière plus grave encore. La responsabilité est donc collective, de la part des élus locaux, qui n'ont pas totalement exercé leur compétence en matière de respect des règles d'urbanisme, de logement et d'habitat sur leur territoire, mais également de la part de l'État.

J'ai ainsi remonté au gouvernement la semaine dernière le fait que les préfets des Îles du Nord font état d'un manque de moyens pour le contrôle de la légalité, notamment en matière de construction, d'habitat, etc.

Cette responsabilité collective n'empêche pas qu'il faille discuter, et adopter une démarche pédagogique. J'ai dû expliquer à ma population en quoi consistait le PPRN, alors que le PPR existe depuis 1971. Il a simplement été amplifié suite à Irma, ce qui ne pouvait pas rencontrer l'adhésion d'une population fragilisée, qui ne parvenait pas à se reconstruire socialement, économiquement et matériellement. Une pédagogie est nécessaire pour faire comprendre la nécessité des règles de droit qui s'appliquent à tous, mais la connaissance des experts doit progresser également, pour réussir à ne pas figer des portions de territoire qui ne le méritent pas.

Enfin, l'État a un devoir d'exemplarité. La population ressent pourtant qu'il s'y dérobe. Sur certaines portions du territoire, les reconstructions qui ne respectent pas la réglementation ne font pas systématiquement l'objet de citations en justice, tandis que l'attention semble focalisée sur d'autres parties du territoire, qui concernent souvent les populations les plus défavorisées.

M. Michel Magras, président. – J'interviens depuis toujours avec une perspective scientifique sur les opérations. J'ai milité pour que nous obtenions notre PPRN, dont j'enseignais la nécessité à l'école.

Lorsque nous étions une commune, la responsabilité du PPRN revenait à l'État, qui ne l'a pas mis en œuvre. Maintenant que nous avons une compétence en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation, de logement, d'environnement, etc., il nous revient de mettre en œuvre le PPRN, qui a donc été prescrit. Nous avons décidé de nous en servir comme outil pour le programme de développement, mais de prendre le temps qu'il faudrait pour le laisser étudier par des spécialistes avant de le faire adopter et de le rendre public. Par chance, nous ne sommes pas concernés par le problème de la zone des 50 pas géométriques.

Je voudrais vous poser deux questions, qui me tiennent à cœur.

Les services du président de la République m'avaient dit, au moment de la restitution des Assises, qu'une grande loi sur les risques était en préparation pour la fin de l'été 2019. Y êtes-vous associés ? Nous n'en entendons plus parler.

Par ailleurs, j'ai eu le plaisir de constater que la collectivité avait accepté de financer, y compris sur mon territoire, une intervention en Litto3D, qui me paraît aujourd'hui aussi indispensable pour l'étude des glissements de terrain, des zones à risques, du sous-sol, etc. que les analyses médicales pour le diagnostic des médecins.

Un film nous avait été projeté sur le travail réalisé à cet égard à la Réunion. Mme Victoire Jasmin était rapporteur sur ce sujet. Des actions sont également en cours en ce sens à Saint-Barthélemy.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Elles sont en cours à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

M. Jean-Marc Mompelat. – Il doit s'agir d'un programme de LIDAR, télédétection par laser, qui permet d'obtenir une image très fine de la topographie, car l'analyse de la morphologie est essentielle.

À la Réunion, nous avons évoqué des reconnaissances réalisées en géophysique hélicoptée. À ma connaissance, elles n'ont pas été réalisées sur les Îles du Nord.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – De telles reconnaissances ont bien été réalisées en collaboration avec Saint-Barthélemy, grâce à un hélicoptère basé à la Guadeloupe.

M. Goneri Le Cozannet. – Une fois les Litto3D acquises, en partenariat avec l'Institut géographique national (IGN) et le Service hydrographique et océanique de la Marine (SHOM), elles sont ensuite disponibles pour toutes les personnes souhaitant modéliser les effets des vagues cycloniques, mais elles ne suffisent pas à obtenir cette modélisation. Il faut encore analyser la propagation des vagues jusqu'à la côte, la trajectoire des cyclones et le niveau d'eau additionnel une fois que les vagues ont déferlé.

M. Michel Magras, président. – Les années suivant Luis, nous avons connu de nombreux cyclones, dont l'un avait provoqué des glissements de terrain à Saint-Barthélemy qui n'avaient jamais été envisagés, et qui auraient pu entraîner beaucoup de morts, car ils sont passés à côté de zones habitées.

M. Jean-Marc Mompelat. – Il faut bien comprendre la difficulté pour l'État de déroger aux règles, même lorsque ce serait adapté à la réalité et à un territoire comme Saint-Martin ou la Guadeloupe. En effet, y déroger aurait des conséquences jurisprudentielles pour l'ensemble du territoire national. La question se pose sur la zone des « 50 pas » en Guadeloupe. Détruire toutes les maisons situées en zone rouge n'est pas possible socialement, et des solutions sont donc cherchées pour maintenir les habitants en zone rouge. La jurisprudence ainsi ouverte est cependant très dangereuse.

M. Michel Magras, président. – C'est pourquoi certains élus dont nous sommes militants pour que cette différenciation soit actée dans le droit national, y compris dans une réforme constitutionnelle si c'est nécessaire.

M. Jean-Marc Mompelat. – En réponse à votre première question, ni la Direction des risques et de la prévention, ni la Direction des actions territoriales n'ont à ma connaissance été sollicitées pour participer à une réflexion sur l'évolution de la réglementation en outre-mer.

Mme Victoire Jasmin. – Bonjour. J'étais co-rapporteur sur la première partie de nos travaux avec Mathieu Darnaud, qui est très impliqué dans ce travail également.

Concernant la résilience, je me suis rendue il y a trois semaines à Saint-Martin, grâce à la délégation et au Sénat, pour évoquer avec les représentants des différents quartiers la synthèse des recommandations retenues parmi la soixantaine émise. Ce déplacement a confirmé les différences d'appréciation et d'anticipation entre les élus de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui m'étaient déjà apparues lors de l'étude.

La prévention est ce qui compte vraiment aujourd'hui. Différents plans (PPRN, etc.) permettent de se donner bonne conscience en la matière, mais les faire vivre suppose d'impliquer les populations et les professionnels. Sur le terrain, il ne suffit pas d'appliquer la loi.

À Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, avec Michel Magras et Guillaume Arnell, nous avons rencontré les élus des collectivités concernées, avec leurs techniciens. À tous les niveaux, il est important de prévoir des plans de prévention, hors de tout problème technique, pour la continuité de l'activité. Mieux préparer permet de mieux anticiper. La résilience tiendra ensuite compte de ce qui a été prévu initialement.

À la Guadeloupe, nous avons souhaité rencontrer les présidents des communautés d'agglomération. À notre grand étonnement, seules une présidente d'agglomération et une technicienne sont venues pour l'ensemble des communautés d'agglomération. La présidente présente nous a dit de plus qu'elle ne comprenait pas la raison de sa présence, estimant que les communes étaient seules concernées. Je lui ai expliqué qu'en raison des transferts de compétence, les communautés d'agglomération étaient désormais impliquées dans la continuité des activités, car la gestion des déchets et de l'eau ne relevaient plus seulement des maires. Les documents ne servent donc à rien si les personnes ne s'en imprègnent pas.

Faire vivre tous les outils suppose ainsi de poser la question de la responsabilité collective. À Saint-Barthélemy, l'organisation prévoyait déjà un tri des déchets, et un travail avait été effectué auprès des commerçants, des hôteliers,... pour que chacun connaisse déjà son rôle en matière de prévention. À la Guadeloupe ou à Saint-Martin, les déchets (toits tombés, etc.) ont simplement été rassemblés dans l'attente que la collectivité, quelle qu'elle soit, s'en occupe. À Saint-Barthélemy, ils ont été triés et acheminés aux bons endroits par la population même.

Comme présidente d'une fédération de parents d'élèves, j'avais mis en place dans ma fédération une commission de sécurité. Avant même le séisme de Terre de Bas, nous avons émis des propositions et organisé des manifestations avec le BRGM, l'association des maires, etc., et beaucoup travaillé sur le plan particulier de mise en sécurité (PPMS).

Or, une transmission n'existe pas nécessairement entre les générations : ces questions ne sont abordées qu'en cas de problème, alors qu'il faudrait qu'une culture existe. J'adhère à tout ce qui a été dit concernant les services de l'État, mais, quels que soient les textes, les directives ou les rapports établis, encore faut-il qu'ils soient lus par les élus, et que chacun s'en imprègne. Or, il suffit que les parents d'élèves changent, et les PPMS ne sont plus lus. De même, à la Martinique, une école est menacée par les lahars, ces fameuses coulées boueuses.

Outre les différents services de l'État, les élus doivent s'impliquer pour que la différenciation devienne une réalité sur le terrain, pour remonter les besoins des territoires et pour veiller à ce que ces risques soient pris en compte par l'ensemble de la population. Merci de m'avoir donné la parole.

Mme Jocelyne Guidez. – À la Martinique, la population diminue. Pourtant, des maisons sont encore construites dans les collines, malgré les problèmes de glissement de terrain qui se posent, notamment en cas de cyclones. Les maires semblent laisser faire.

M. Jean-Marc Mompelat. – Nous commencerons par répondre à l'intervention précédente, concernant l'importance des mises en situation et de la mobilisation des acteurs.

M. Goneri Le Cozannet. – Vous avez cité les différents éléments permettant d'anticiper une crise : la prévention (par exemple en réalisant des cartes des inondations potentielles en cas de cyclone), la préparation (à la gestion des alertes) et l'adaptation à plus long terme vis-à-vis du changement climatique. Nous réalisons des études dans tous ces domaines.

La concentration sur la prévention dans le domaine côtier date surtout de Xynthia. Lorsque nous avons réalisé les plans de prévention côtiers en Polynésie, nous avons examiné des atolls sur lesquels aucun cyclone n'était intervenu depuis 1983. Il était difficile dans ce cas d'interdire les constructions à certains endroits. Une approche plus centrée sur la préparation à la crise, avec des refuges, etc. semblait plus adéquate, et les pertes économiques comme les destructions de maisons peuvent être acceptables dans les cas de ce type.

Des projets de recherche ont été menés concernant la préparation : par exemple, le projet SPICy, à la Réunion, pour la simulation d'alertes cycloniques ; ou des projets du CNRS et de l'Université de La Rochelle, comprenant des aspects légaux sur lesquels vous pourriez faire intervenir Virginie Duvat.

En adaptation, la question de la relocalisation des habitants se pose. Cependant, je pense en effet prématuré de relocaliser des personnes sur la base de prévisions d'élévation du niveau de la mer à la fin du siècle. Les plans de prévention des risques routiers ne prévoient actuellement une élévation du niveau de la mer que de 60 centimètres en 2100, ce qui constitue un minimum si les émissions de gaz à effet de serre se poursuivent.

Nous pouvons donc travailler sur ces différents aspects d'anticipation de la crise. En vue d'une adaptation sur le long terme, encore faudrait-il cependant connaître les stratégies de réduction des gaz à effet de serre qui auront réellement été engagées. La prévention n'est pas applicable partout, mais surtout dans les zones où il s'agit d'éviter de grandes pertes économiques. La préparation à la gestion de crise est quant à elle très importante pour sauver des personnes là où les pertes économiques sont acceptables.

M. Jean-Marc Mompelat. – L'importance de la mobilisation des acteurs à toutes les échelles dans les exercices de simulation doit être soulignée. Le BRGM est référent dans la réalisation à l'échelle zonale des exercices Richter, généralement mobilisateurs, qui consistent à simuler les effets d'un séisme.

Les exercices réalisés dans les écoles doivent se multiplier, et en général ces exercices de mise en situation doivent être réalisés à toutes les échelles, car ils permettent vraiment d'impliquer les acteurs.

Les plateformes pourront également y contribuer, même si elles ne sont pas encore totalement opérationnelles.

Concernant la Martinique, il est en réalité possible de construire dans certaines zones escarpées en toute sécurité. Une bonne connaissance des risques est nécessaire : toutes les zones escarpées ne sont pas exposées à des glissements de terrain. Il faut donc veiller à ne pas geler des territoires où les ingénieurs sauraient parfaitement construire sans risque. Reste cependant la question, différente, de la préservation des espaces, au regard notamment de la présence de maisons abandonnées qui, souvent en Martinique, ne correspondent pas aux normes sismiques : certaines maisons y sont construites sur pilotis avec jusqu'à six niveaux de transparence pour rattraper les pentes. Les constructions de ce type ne sont évidemment pas admissibles, mais il faut laisser aux techniciens la possibilité de faire ce qu'ils savent faire, sous réserve de contrôles, etc.

M. Michel Magras, président. – Les normes parasismiques ou antisismiques et les normes à respecter pour les cyclones ne risquent-elles pas de se contredire ? Après avoir subi Irma, la population de Saint-Barthélemy a souhaité installer des blocs en béton sous toutes les toitures. Avec le concours des architectes, le principe d'une salle unique avec une charpente normale a été retenu, car un bloc en béton est sans doute moins souple qu'une charpente en bois en cas de séisme.

Après 40 ans d'activité sur l'île, les architectes connaissent l'ensemble des normes qu'il convient d'y respecter, mais disent être parfois confrontés, s'agissant d'une île touristique, à des promoteurs qui demandent par exemple des baies vitrées les plus grandes possibles, quels que soient les risques qu'ils feraient ainsi encourir aux habitants en cas de cyclone : ils demandent aux architectes de leur obéir, dès lors qu'ils les payent. Les collectivités ont leur responsabilité à cet égard, car des règles clairement établies s'imposeraient à tout le monde, y compris aux plus riches.

Enfin, le dernier rapport du GIEC sert de référence pour tout le monde. Or, je n'ai jamais réussi à le trouver en français.

M. Goneri Le Cozannet. – Le rapport que j'ai cité est le rapport à 1,5 degré. La traduction officielle du GIEC n'était pas encore disponible il y a une ou deux semaines.

En revanche, une traduction « citoyenne » en français du résumé aux décideurs du cinquième rapport du GIEC est actuellement disponible en téléchargement gratuit sur la page internet du GIEC.

M. Nicolas Taillefer. – Les règles d'urbanisme portent sur les zones constructibles ou non : dans le PPR, par exemple, les zones rouges sont inconstructibles. C'est pourquoi, dans les territoires à forte pression immobilière, elles ne sont réellement utilisées qu'en dernier recours.

Dès lors que les zones sont constructibles, des règles de construction s'appliquent, mais qui n'interdisent rien. Il n'y a donc pas d'incompatibilité entre les règles parasismiques et paracycloniques : il faut simplement prendre les deux en compte dans les constructions, pour parer aux deux aléas.

Dans l'exemple que vous citez, il n'y a par exemple aucun problème à construire avec une dalle de béton en toiture si le bâtiment est par ailleurs conçu selon des normes parasismiques : c'est ce que préconisera un guide des constructions parasismiques et paracycloniques. On sait ainsi construire des bâtiments parasismiques de plusieurs étages.

Certaines constructions, comme les baies vitrées paracycloniques, sont cependant plus difficiles à réaliser, même si elles restent possibles en théorie.

M. Michel Magras, président. – Dans le BTP, les normes professionnelles ne constituent que des recommandations.

M. Nicolas Taillefer. – Les normes parasismiques sont réglementaires. Les normes paracycloniques ne constituent en revanche que des recommandations.

M. Michel Magras, président. – Malheureusement, les assurances tendent à ne plus accepter d'assurer que les bâtiments répondant à l'ensemble des normes recommandées.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Des spécialistes de toutes natures participent à la réflexion mondiale sur les risques et les normes. Ne sommes-nous pas trop tentés de nous croire en avance sur les autres ?

La prise en compte du risque est différente sur d'autres territoires nationaux comme le Japon, les États-Unis, et les Pays-Bas, qui ont su accepter les risques inhérents aux constructions sans nécessairement mettre en danger leurs populations : ne devrions-nous pas nous en inspirer en France ?

Enfin, selon vous, comment la nomination d'un délégué aux risques majeurs en outre-mer peut-elle contribuer au renforcement de la gouvernance sur les risques ?

M. Goneri Le Cozannet. – Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques, qui succède au Cadre d'action de Hyôgo, constitue un lieu pour échanger au niveau mondial sur les manières de limiter les risques. Il en ressort une nécessité de renforcer la prévention.

Cette discussion n'est cependant pas aussi bien structurée qu'au sein du GIEC sur le climat.

M. Nicolas Taillefer. – Il est important de veiller à la représentativité des territoires dans les retours d'expérience. Ce qui a été fait à Porto Rico après Irma doit par exemple être examiné en ayant conscience que la manière d'appréhender le risque aux États-Unis n'est pas la même qu'en France. Le système assurantiel y est très différent.

Le niveau de risque au Japon n'est pas du tout le même non plus qu'en France, y compris aux Antilles. Appliquer les normes japonaises en France n'aurait donc pas de sens.

Les retours d'expérience doivent donc être partagés sur les réponses organisationnelles et techniques à la crise, mais en tenant compte des spécificités des territoires. Pour la France métropolitaine, mieux vaut par exemple s'inspirer de ce qui se fait en Italie, et pour les îles, de ce qui se fait dans d'autres îles, avec des contextes normatifs et assurantiels différents.

M. Jean-Marc Mompelat. – Il faut rester ouvert aux diverses solutions existantes, à condition de pouvoir les intégrer à la réglementation.

Le cas de la Polynésie française, où le cadre institutionnel est différent, est intéressant à cet égard. Le PPR, qui y avait d'abord été adopté, y apparaît aujourd'hui inadapté, non seulement parce que les élus s'y opposent, mais aussi parce que les dispositifs catnat et assurantiels n'y sont pas les mêmes, de sorte que le texte n'y fonctionne plus de manière équilibrée avec les dispositions en vigueur ailleurs.

Face à ce constat d'échec, le ministre Bouissou a pris l'année dernière l'initiative de lancer une sorte de *benchmark* de ce qui se passe ailleurs, pour trouver un dispositif plus adapté à la Polynésie. Cette action est en cours et devra être suivie, car elle pourra être riche d'enseignements.

En revanche, j'avais insisté auprès de lui l'année dernière sur le fait que, même si un travail réglementaire sur l'approche du risque (la définition d'un « risque acceptable », etc.) est possible, une chute de bloc reste tout aussi meurtrière aux États-Unis et en France. L'approche du zonage et des aléas doit donc rester universelle, comme l'est la réalité physique des phénomènes. Seule l'utilisation qui en est faite peut gagner en souplesse. Or, en matière réglementaire, il est plus souvent plus difficile de défaire que de faire : c'est le problème que rencontre la Polynésie actuellement.

Nous avons rencontré le délégué ministériel aux risques majeurs en outre-mer lors de la dernière réunion, qu'il présidait, sur la crise de Mayotte. Au regard de la gestion souvent très centralisée des problèmes ultramarins (au ministère des outre-mer comme dans d'autres ministères), un niveau interministériel était sans doute nécessaire pour mieux coordonner la question des risques. Cette nomination me paraît donc utile.

M. Michel Magras, président. – Il me reste à vous remercier pour votre implication et vos propos. Nous serons ouverts à tous les compléments d'information que vous voudrez bien nous transmettre pour notre rapport.

J'ai particulièrement apprécié vos développements sur la notion de différenciation territoriale et la nécessité de tenir compte des réalités locales, des savoir-faire locaux en matière de construction et de la sociologie locale. Cela me semble crucial aujourd'hui.

Merci beaucoup Messieurs. Nous nous tiendrons informés.

Mardi 28 mai 2019

Audition de M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général, et de
Mme Laure Tourjansky, cheffe du service risques naturels et hydrauliques,
direction générale de la prévention des risques (DGPR),
ministère de la transition écologique et solidaire

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) dans le cadre du deuxième volet de notre étude sur les risques naturels dans les outre-mer. Nous avons déjà rencontré à plusieurs reprises les responsables de la DGPR l'an dernier pour le premier volet de cette étude, aux côtés du secrétaire d'État à la Transition écologique et solidaire, Monsieur Sébastien Lecornu, ainsi qu'à Toulouse lors de notre déplacement au Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).

Après l'adoption en 2018 d'un premier rapport centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques, nous avons souhaité étendre notre réflexion cette année aux problématiques liées à la reconstruction et à l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Je rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble des deux études. Nous avons par ailleurs désigné un binôme de rapporteurs sur ce second volet : Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais. Abdallah Hassani vous prie de l'excuser. Il se trouve actuellement dans son département en raison de la découverte récente d'un volcan sous-marin. Comme vous le savez, celui-ci suscite des inquiétudes parmi la population.

La DGPR est aujourd'hui représentée par Monsieur Patrick Soulé, adjoint au directeur général et Madame Laure Tourjansky, cheffe du service risques naturels et hydrauliques.

Je rappelle que la Direction générale de la prévention des risques relève du ministère de la transition écologique et solidaire. Elle pilote la politique de l'État en matière de prévention pour différentes catégories de risques, notamment les risques naturels.

Nos travaux visent à présent à formuler des recommandations sur la question de la résilience sachant que, d'une part, un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer vient d'être nommé pour essayer d'accompagner et d'accélérer les actions de prévention et de gestion des risques et que, d'autre part, le président Emmanuel Macron a annoncé un projet de loi sur le sujet durant l'été 2019.

Nous aimerions vous entendre sur des sujets très importants, tels que la mobilisation collective et la pédagogie à mener pour améliorer la prévention des risques sur le long terme auprès des acteurs locaux et de la population, mais aussi et surtout l'utilisation du fonds Barnier au regard de certains risques, comme le recul du trait de côte et l'appui financier du ministère dans la gestion du risque des sargasses, bien que celles-ci, pour certains, ne représentent pas un risque naturel au sens étymologique ou juridique du terme.

Dans de nombreux cas, la problématique de la transformation de certains territoires nécessite une adaptation des normes au contexte local ou se confronte aux statuts des territoires et aux compétences dévolues. Il nous sera utile de connaître les positions de la DGPR sur ces sujets, ainsi que l'appui technique et financier qu'elle peut apporter aux différents territoires dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies locales.

Actualité oblige, nous nous interrogeons également sur le dispositif mis en place à Mayotte dans le cadre de la crise sismique et de la découverte récente d'un nouveau volcan au large de l'archipel.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise, avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues, puissent vous interroger.

M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général de la DGPR. – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs. En préambule, je souhaite vous féliciter pour votre premier rapport que nous avons lu avec grande attention. Nous partageons un grand nombre des recommandations contenues dans ce document.

Comme vous l'avez rappelé, un délégué interministériel a été nommé. En raison de l'actualité, celui-ci a commencé à travailler sur le dossier de Mayotte. La nomination du délégué interministériel avait initialement pour but d'accélérer les effets du plan séisme Antilles. À la demande du président de la République, qui a souhaité une loi sur le sujet, le délégué interministériel doit aussi rassembler tous les éléments permettant d'aboutir à des progrès législatifs.

Le rôle de la DGPR ne consiste pas à gérer la crise. Il ne porte pas non plus sur l'optimisation des constructions, ce qui est le rôle de la Direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DHUP. La Direction générale de la prévention des risques a pour vocation de prévenir le risque. Lorsque l'événement survient, l'action de la DGPR reste donc très limitée.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, vous avez discuté des évolutions du fonds Barnier. À mon sens, ses modalités d'utilisation ont été amendées et améliorées, notamment dans les outre-mer. Cela fait suite aux engagements pris par le président de la République lors de son passage aux Antilles après Irma.

Toutes les évolutions du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier) ont été résumées dans un guide que je tiens à votre disposition. Celui-ci est également disponible en ligne.

Pour mémoire, tous les assurés cotisent à ce fonds. Le compte est géré par la Caisse centrale de réassurance (CCR). À l'heure actuelle, le fonds Barnier demeure peut-être insuffisamment connu. Néanmoins, son utilisation est supérieure à son approvisionnement. Nous espérons donc accroître la connaissance et la mobilisation de ce dispositif dans les outre-mer, grâce à la majoration d'un certain nombre de taux d'intervention.

Le fonds Barnier est un peu hétérodoxe, au sens qu'il est un compte de tiers géré par la CCR. La Cour des comptes recommande la suppression des fonds sans personnalité juridique. En tant que coordinateur du fonds Barnier avec la direction générale du Trésor, nous sommes très attachés au maintien du schéma actuel. Ce dernier offre une grande souplesse. Il prévoit aussi une délégation très rapide des crédits, un atout primordial en cas de besoin. Enfin, la gestion pluriannuelle du fonds Barnier nous permet de faire face à des demandes conjoncturellement supérieures à ses approvisionnements. Une telle possibilité serait difficilement envisageable, si nous devions adopter une ligne budgétaire traditionnelle.

Le débat se poursuit. Il sera porté devant vous lors de la prochaine loi de finances. Nous attirons simplement l'attention du Sénat sur l'importance du fonds Barnier pour les interventions de la DGPR. En effet, nous n'avons pas les moyens de financer les actions relatives au programme 181.

Je rappelle que la présence de sargasses dans les Antilles ne constitue pas un risque naturel. À ce titre, elle n'est pas gérée par la DGPR. Le ramassage de ces algues incombe au Commissariat général au développement durable. La DGPR a toutefois participé aux différentes réflexions sur le sujet. En effet les sargasses nécessitent de se procurer de nombreux matériels, ce qui a mené au maintien des financements de l'État à ce sujet dans le cadre du programme 181. Comme vous le savez, le ramassage des sargasses doit intervenir dès leur apparition. Conjointement avec les services étatiques, la DGPR soutient par ailleurs le développement de la recherche appliquée sur les sargasses. En effet, nous ne pouvons pas nous contenter de ramasser et stocker perpétuellement ces algues nocives pour tous.

Mme Laure Tourjansky, cheffe du service risques naturels et hydrauliques. – Tout comme Patrick Soulé, je vous remercie pour la qualité du rapport paru l'été dernier. Je précise que la feuille de route du délégué interministériel a été établie sur la base de ce document.

Le fonds Barnier a été créé en 1996. C'est un dispositif stable qui relève de plusieurs textes : le Code de l'environnement ainsi que deux lois de finances.

Il se superpose également aux différents textes sur les attributions des subventions de l'État. En collaboration avec la direction générale du Trésor, nous avons donc jugé utile de rédiger un guide relatif à la mobilisation du fonds Barnier pour clarifier son utilisation.

Celui-ci comprend plusieurs catégories de dépenses. La première d'entre elles porte sur l'amélioration de la connaissance des risques naturels. Si le plan de prévention des risques relève de l'État, le bénéfice des études sur ces aléas bénéficient avant tout aux collectivités. Les collectivités peuvent aussi disposer de la mesure études et travaux, la plus grande enveloppe de ce fonds, afin d'évaluer plus précisément les risques naturels auxquels elles sont soumises. Cette mesure doit être demandée par les collectivités. Par conséquent, en coopération avec la Caisse centrale de réassurance, nous essayons de promouvoir cet aspect dans nos instances de gouvernance, comme par exemple des documents pédagogiques à destination des bénéficiaires de ce fonds, collectivités comme particuliers, ces derniers étant subventionnés pour réaliser des travaux de réduction des aléas.

Le fonds Barnier est priorisé, et donc mobilisable sur tous les territoires dotés d'un plan de prévention des risques. Son utilisation intervient donc à la fin d'un processus d'études permettant de l'allouer aux territoires ayant une population vulnérable plus importante. L'appel au fonds Barnier est toutefois particulièrement hétérogène : la Martinique et la Guadeloupe figurent parmi les territoires français sollicitant le plus le fonds Barnier, à la suite des départements de la façade atlantique métropolitaine, qui avaient été particulièrement touchés par la tempête Xynthia.

Comment mieux sensibiliser les secteurs qui sollicitent peu le fonds Barnier ? Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) constituent les interlocuteurs privilégiés des collectivités lors de la mobilisation du fonds Barnier. En 2019, nous avons identifié la nécessité d'accompagner nos collègues afin d'actualiser leurs connaissances sur cet outil. Dans ce cadre, les DREAL ont également envisagé de rencontrer les élus locaux.

Outre ces formations, nous avons engagé un travail avec la CCR. L'étude porte sur la mobilisation et l'efficacité du fonds Barnier au regard de la sinistralité. Nous comparons les données sur les aléas, les enjeux et les catastrophes afin de déterminer si le dispositif est utilisé dans les lieux confrontés au plus grand nombre de sinistres. Cette donnée est importante, les territoires étant le plus exposés à des risques n'étant pas forcément ceux ayant le plus de population vulnérable. Des cartographies vont être réalisées sur ces différents thèmes pour rappeler aux élus et aux préfets l'ensemble des dispositions liées au fonds Barnier.

À titre d'exemple, ce dispositif nous a permis de financer la surveillance de La Soufrière, dont la dynamique éruptive a été modifiée. Nous avons conduit un travail visant à renforcer la connaissance de la sismicité aux Antilles, ou encore une campagne topographique au LIDAR en Guyane pour améliorer les Plans de prévention des risques. Le fonds Barnier a aussi été mobilisé lors de la mise en œuvre du programme de prévention des inondations des grands fonds en Guadeloupe, financé à hauteur de 500 000 euros par le fonds Barnier.

La plus récente mise en œuvre, à Mayotte, a été le début d'un travail structuré sur le phénomène sismique, engagé dès janvier 2018 sous l'égide de la DGPR, en lien avec les experts scientifiques. De ce fait, un travail était déjà en cours au début de la crise en mai 2018. En coopération avec le ministère de la Recherche, nous avons également lancé une campagne océanographique. Celle-ci a montré l'émergence du volcan constitué à 50 kilomètres des côtes de l'île.

Le fonds Barnier a par ailleurs été utilisé pour le plan d'action défini avec le ministère de l'Intérieur en juin 2018. Cette initiative est destinée à structurer un programme de recherche et de connaissance afin d'éclairer le préfet sur les décisions à prendre et d'informer la population. Ce plan doit désormais associer la sécurité civile, les chercheurs, ainsi que les opérateurs travaillant sur le volcan. En effet, il convient d'approfondir la connaissance du phénomène sismique et d'en tirer le plus rapidement possible des conclusions opérationnelles.

Je vais maintenant évoquer la mobilisation de la population sur les aspects prévention des risques naturels, gestion de crise et reconstruction. Là encore, le fonds Barnier contribue à informer les habitants de façon préventive. Des dispositifs ont ainsi été adoptés dans les Antilles afin de faciliter l'évacuation de la population en cas de tsunami.

Vos questions portaient également sur l'accompagnement proposé par la DGPR aux collectivités après la survenue d'une catastrophe. Comme Patrick Soulé l'a rappelé, nous ne sommes pas impliqués dans la gestion de crise de l'événement. Nous travaillons sur la prévention des risques. Pour autant, la population et les élus sont très réceptifs dans ce domaine immédiatement après la catastrophe. Il s'agit donc d'une période de travail significative pour la DGPR.

Nous effectuons tout d'abord un retour d'expérience afin de vérifier que nos outils de prévention étaient bien adaptés. Ce travail commence par la description de l'aléa. Si nécessaire, les zones autorisées pour les constructions, ainsi que les prescriptions à respecter en matière de bâti, peuvent ensuite être revues. Des consignes peuvent également être édictées afin de délocaliser certaines habitations.

Sur la question de la résilience, nous avons suggéré à travers la loi de finances d'accroître le taux de soutien prévu pour les particuliers. En effet, nous avons noté que les occupants d'habitations concernées par des prescriptions utilisaient peu la mesure de réduction de la vulnérabilité. Nous avons supposé que le reste à charge était trop élevé.

Le taux de soutien initial s'élevait à 40 % de la valeur des travaux. Il a été porté l'année dernière à 80 %. Les normes de construction des bâtiments ne font pas partie de nos prérogatives. Toutefois, nous avons participé à l'élaboration de normes antisismiques pour les bâtiments de l'État dans le cadre du plan séisme Antilles.

Il n'est pas toujours simple pour les collectivités d'aborder le sujet de la prévention. Des besoins législatifs existent certainement dans ce domaine. Pour autant, nous préconisons surtout un meilleur accompagnement des collectivités. La feuille de route du délégué interministériel outre-mer a été élaborée en ce sens.

Celui-ci doit être assisté de 3 collaborateurs aux aptitudes complémentaires. Le premier d'entre eux devra posséder une réelle expertise sur la recherche de cofinancements. Le fonds Barnier ne suffit pas. Il faut donc savoir mobiliser d'autres dispositifs, tels que le FEDER ou l'AFD. La qualité du bâti et le respect des normes existantes revêt également une grande importance. Le deuxième collaborateur devra donc détenir des compétences en matière d'urbanisme. Enfin, le troisième collaborateur devra bien connaître les collectivités locales. Son périmètre d'action concernera à la fois la prévention, ainsi que la gestion de la crise et de l'après-crise. Ce sera à celui-ci d'établir les besoins d'amélioration législative de la gestion des crises. Nous ressentons un besoin de concrétisation de cette politique, et de trouver les bons leviers pour sa mise en œuvre efficace.

Prévenir efficacement les risques nécessite un diagnostic de territoire long et compliqué. Devons-nous privilégier la protection ? Faut-il délocaliser ou réduire la vulnérabilité des bâtiments ? La survenue d'une catastrophe nécessite par ailleurs des réactions appropriées. Le délégué interministériel, Frédéric Mortier, a notamment pour rôle d'accompagner les élus locaux et la DGPR sur ces différents aspects.

Le plan séisme Antilles constitue une réelle opportunité de réduire la vulnérabilité. Il se révèle néanmoins nécessaire d'en améliorer la gouvernance. Pour ce faire, des comités de pilotage doivent être constitués sur place avec l'AFD, les représentants de l'État et les élus locaux. Le délégué interministériel sera également mobilisé à ce sujet. Pour l'instant, celui-ci nous aide beaucoup à coordonner le plan d'action scientifique relatif à Mayotte.

M. Michel Magras, président. – Je remercie nos deux intervenants. Je vais maintenant céder la parole aux rapporteurs, ainsi qu'à nos collègues, afin qu'ils puissent poser leurs questions.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Mes interrogations portent principalement sur la mobilisation du fonds Barnier et l'appropriation du PPR par la population locale. Que ce soit par méconnaissance ou manque de vulgarisation, le précédent document a été passé sous silence. Suite à la catastrophe survenue à Saint-Martin, la population s'est donc demandé si le risque venait seulement d'être découvert.

Avec les membres de la délégation, nous nous sommes rendus dans une zone particulièrement concernée par le fonds Barnier. Cette visite a suscité plusieurs questions et remarques. Comment des habitations avaient-elles pu être autorisées dans des secteurs aussi proches du littoral, malgré l'existence d'un PPRN ? Pourquoi certaines constructions faisaient-elles l'objet de malfaçons ou de méconnaissances des normes ? Une autre question reste également la détermination des zones concernées par le plan Barnier, et de ce qui fait la différence entre un territoire couvert et un territoire qui ne l'est pas.

Nous voulons toujours faire vite afin de nous protéger d'une nouvelle catastrophe. Certaines étapes peuvent alors être omises. Je songe plus particulièrement à l'appropriation du PPRN par la population locale. Sur un espace relevant intégralement de la zone littorale, comment demander aux habitants de construire plus en retrait ?

Tous les territoires ne peuvent pas être traités à l'identique. Certains craignent que les exemptions éventuellement accordées engendrent un effet « boule de neige » sur d'autres territoires. Quoi qu'il en soit, nous devons trouver une solution pour les petits territoires, la relocalisation y étant impossible.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – À mon sens, le rapport de l'IGA sur les moyens de financement liés à l'érosion du trait de côte contient des éléments qui pourraient se révéler utiles dans les outre-mer. Il s'agit donc d'une piste à explorer. Par ailleurs, des projections sont-elles établies en matière d'aménagement du territoire afin d'aboutir à des améliorations et d'assurer la résilience de l'habitat ?

Nous disposons d'un équivalent fonds Vert. Quelle en est son utilisation, notamment dans le Pacifique ? Le délégué interministériel aura-t-il compétence pour agir dans cette zone ?

Comment conjuguer les exigences d'un PPRN avec les contraintes d'un territoire insulaire ?

M. Thani Mohamed Soilihi, vice-président du Sénat. – J'ai cru comprendre que le Département de Mayotte ne faisait pas suffisamment appel au fonds Barnier. Quelle en est la cause ? Cette situation résulte-t-elle de l'adoption très récente du PPRN sur le département ?

Grâce au travail effectué par la Délégation sénatoriale aux outre-mer, un amendement a été voté en 2017. Celui-ci prévoit que les Mahorais implantés sur le littoral puissent s'installer dans une autre zone appartenant à l'État. Les dossiers correspondants ne sont pas encore très engagés. Le fonds Barnier peut-il être mobilisé dans ce cadre ?

Vous avez indiqué que l'observation du volcan relevait en partie du fonds Barnier. Ne serait-il pas plus efficace de créer une section de recherche dédiée, au sein du nouveau centre universitaire ?

Les chercheurs du monde entier pourraient ainsi venir sur place observer le phénomène. Je sais qu'une telle option ne dépend pas uniquement de votre ministère.

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, je vous remercie. Je souhaite y rajouter deux autres questions. Vous expliquez que le fonds Barnier constitue le principal relais de l'action gouvernementale en outre-mer. Ce dispositif sert également à financer des formations pour les agences étatiques, ainsi que des actions de surveillance ou de réduction de la vulnérabilité. Devons-nous en conclure que le fonds Barnier finance les missions dévolues à l'État ?

Durant l'audition du BRGM, nous avons appris que les PPR reposent souvent sur des données nationales. Ils peuvent donc être inadaptés aux réalités locales. Le document établi pour la Polynésie illustre ce fait, où le plan initial était inspiré des normes nationales, et est en cours de complète refonte du fait de son caractère inadapté. J'aimerais donc savoir si les PPR sont définis en parfaite concertation avec les collectivités. Enfin, je souhaite vérifier que les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, bien que compétentes en matière de prévention des risques, peuvent bien bénéficier du fonds Barnier, étant donné qu'elles y cotisent.

M. Patrick Soulé. – Nous vous remercions pour toutes vos questions.

Le fonds Barnier vise à réduire la vulnérabilité et à conserver le lien existant avec l'assurance. Globalement, les Français sont bien assurés, à l'exception de certaines collectivités d'outre-mer. Nous souhaitons qu'une telle situation perdure.

Le fonds Barnier ne représente pas un complément de financement pour l'État. Depuis sa création, plus de 80 % des opérations financées par le dispositif ne sont pas de nature étatique. 60 % des bénéficiaires des initiatives engagées sont des collectivités. Les actions menées peuvent par ailleurs concerner les citoyens. Pour autant, les sites nécessaires à la gestion de crise doivent être renforcés, ce qui justifie le recours possible par l'État au fonds Barnier.

Depuis 9 ans, les cinq DOM, ont utilisé 203 millions d'euros du fonds Barnier. La moitié en a été dévolue à la Martinique. Mayotte a mobilisé 3,5 millions d'euros. Cette somme peut sembler peu importante. Toutefois, les enjeux dans les Antilles étaient certainement identifiés depuis plus longtemps.

Concernant le trait de côte, nous savons tous que le niveau de la mer sera plus élevé d'ici la fin de ce siècle. Il faut donc trouver des solutions alternatives au fonds Barnier pour un risque qui n'est pas immédiat. Comme vous l'avez indiqué, le rapport de l'IGA contient des pistes intéressantes dans ce domaine. Ces options sont basées sur une solidarité entre les communes des littoraux et une fiscalité adaptée. Elles favoriseraient les reconstructions dans des zones *a priori* épargnées d'ici la fin de ce siècle.

Néanmoins, la problématique n'est pas simple. En effet, certains territoires sont très étroits ou comptent de nombreux habitants. De plus, les risques naturels évoluent. Chaque événement nous permet de mieux comprendre les phénomènes existants, et sert de nouvelle référence pour la modification des programmes. Il est donc primordial de revoir les plans de prévention des risques en intégrant les nouveaux éléments.

Nous souhaitons travailler avec un délégué qui puisse être notre relais. Quoi qu'il en soit, cet homme de terrain devra avant tout écouter les collectivités. Il devra par ailleurs bien connaître les complexités de l'État français et être capable de susciter aux côtés des préfets une réelle dynamique. Le plan séisme Antilles a commencé il y a dix ans, et malgré cela, même si certaines actions ont déjà été engagées, elles n'ont pas été réalisées au rythme initialement prévu. La précipitation n'est certes pas souhaitable. Cependant, nous devons faire preuve de détermination afin d'éviter la répétition de certaines catastrophes.

Mme Laure Tourjansky. – Les formations évoquées lors de mon intervention ne sont pas imputables sur le fonds Barnier. Je me référais en fait aux formations des acteurs locaux pour l'utilisation de cet outil. Pour ce faire, les représentants de l'État doivent se rendre sur le terrain afin de présenter les types de projets envisageables dans ce cadre.

Pour mémoire, la DGPR exerce son action dans les secteurs où s'applique le Code de l'environnement. Elle n'intervient donc pas dans le Pacifique, bien que nous nous servions des retours d'expérience de ces territoires. Le fonds Barnier a toutefois été mobilisé pour la réalisation d'un PPR à Saint-Barthélemy.

M. Michel Magras, président. – À ma connaissance, ce plan fait actuellement l'objet d'un réexamen.

Mme Laure Tourjansky. – En tout état de cause, le fonds Barnier a été mobilisé lors des études d'aléas. Nous sommes parfois interrogés par des collectivités situées dans le Pacifique. Pour autant, cette zone ne relève pas de notre ressort.

Le délégué interministériel devra assumer de nombreuses missions. Nous souhaitons donc qu'il soit mobilisé en priorité sur notre domaine de compétence. Afin d'assumer son rôle, le délégué interministériel devra par ailleurs se rendre régulièrement dans les territoires. Je précise que la personne recrutée à cette fonction connaît bien les DOM. Elle a notamment occupé un poste en Guyane.

Vous avez fait référence à l'appropriation par la population des plans de prévention des risques naturels. Il s'agit d'un élément fondamental. Certaines personnes adoptent une posture de résistance. En effet, elles craignent que la révélation officielle de certains risques n'influe négativement sur la valeur de leur bien. Or le PPR constitue un document de développement durable.

Il est donc important que toutes les parties prenantes le comprennent. Choisir les zones d'installation en fonction des risques devrait devenir quelque chose de positif.

J'ajoute que ce PPR porte essentiellement sur les nouvelles constructions. Il n'est donc pas question de raser des bâtiments existants. Nous allons simplement prescrire des mesures visant à réduire la vulnérabilité. Nous proposons également des modalités de financement de ces actions. Enfin, je rappelle que le PPR est élaboré par le préfet, sur une méthodologie de l'administration centrale. De plus, l'étude d'aléa est généralement discutée avec les élus locaux. Des réflexions sont aussi conduites sur la partie réglementaire et les choix d'aménagement des maires, pour éviter des mesures inadaptées. Il convient aussi de souligner que le PPR n'est pas la seule ressource en matière de prévention des risques, et que la compétence urbanisme des maires doit également être utilisée à cet objet.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Sur les îles, les problématiques de relocalisation sont encore plus importantes que sur le territoire métropolitain, et doivent forcément inclure des considérations touristiques, qui mèneront sûrement, autant que de relocalisations, à des solutions techniques.

J'ai une question au sujet du délégué. De quel appui technique, celui-ci bénéficiera-t-il ?

Mme Laure Tourjansky. – Outre les collaborateurs de son équipe, le délégué interministériel devra coordonner toutes les directions métiers concernées par ses sujets de travail. Sur la question des PPR, nous sommes en amélioration continue, et il nous faut faire attention à la relation entre les PPR et les normes de construction.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je reviens sur vos précisions concernant les PPR. J'aurais souhaité que tous les services de l'État fassent preuve de la même ouverture d'esprit que vous. En effet, les constructions existantes ne peuvent pas être considérées de la même façon que les nouveaux bâtiments.

M. Michel Magras, président. – Mes collègues expriment notre ressenti commun à ce sujet. Je souhaite y ajouter quelques remarques. Les compagnies d'assurances nous avaient signalé, durant leur audition, que le fonds Barnier n'était pas mobilisable sans PPR. Vous avez également fait part de documents durant votre intervention. Nous apprécierions que vous nous les fassiez parvenir pour que nous puissions élaborer un rapport aussi exhaustif que possible. Monsieur Soulé et Madame Tourjansky, nous vous remercions pour votre participation à cette réunion.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je souhaite ajouter que vous avez précisé à plusieurs reprises vous être appuyés sur notre premier rapport de ce volet. Nous vous en remercions. Nous veillons à ce que nos rapports soient de qualité, et le fait que vous vous en soyez servi pour la feuille de route du délégué interministériel nous conforte dans l'idée que ce travail n'est pas vain.

M. Michel Magras, président. – Merci à tous.

Mercredi 29 mai 2019

Audition de MM. Lionel Corre, sous-directeur des assurances et
Louis Boillot, adjoint au chef du bureau Marchés et produits d'assurance,
direction générale du Trésor (DGT),
ministère de l'économie et des finances

M. Michel Magras, président. – Bonjour à tous. Nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, dans le cadre du deuxième volet de notre étude sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer.

Après l'adoption en 2018 d'un premier rapport centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation des risques, nous avons souhaité étendre notre réflexion, dans le cadre d'un second rapport, aux problématiques liées à la reconstruction et à l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Je rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble des deux études et que nous avons désigné un binôme de rapporteurs, sur ce second volet, composé de Messieurs Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte - qui vous prie de l'excuser, car il est actuellement retenu à Mayotte suite à la découverte d'un volcan sous-marin à 50 kilomètres des côtes - et de Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais.

La DGT est représentée par M. Lionel Corre, sous-directeur des assurances, et M. Louis Boillot, adjoint au chef du bureau marchés et produits d'assurance.

Nos travaux visent à formuler des recommandations sur la question de la résilience des territoires.

En matière de prévention des risques et de résilience, la DGT a participé récemment à la publication d'un guide relatif à la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « fonds Barnier ». Il s'agit de l'un des outils principaux de la politique nationale de prévention des risques naturels et vous évoquerez, je n'en doute pas, les pistes pour en améliorer la mobilisation outre-mer. Nous souhaitons aussi échanger avec vous sur les questions assurantielles.

Lors de l'audition de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), comme lors d'une table ronde réunissant différents assureurs exposés outre-mer, ont été soulevées les questions liées à l'indemnisation des dommages causés par les catastrophes naturelles dans nos territoires, que ce soit pour les particuliers comme pour les entreprises ou les collectivités.

Le processus d'indemnisation est une étape fondamentale pour mener à bien une reconstruction durable, mais les assurances semblent un peu frileuses ; toutes cherchent à obtenir des garanties supplémentaires, et souhaitent notamment avoir la certitude que les PPR existent et qu'ils s'appliquent.

Les sujets de préoccupations sont nombreux. Ils concernent en particulier l'inégale couverture en assurance, notamment pour l'assurance multirisque habitation, ainsi que la question du coût de la réassurance sur le long terme. Les enjeux sont également importants dans la zone du Pacifique, où le dispositif de garantie catastrophe naturelle ne s'applique pas.

Enfin, nous souhaitons également faire un point sur la question de la reconstruction dans les Îles du Nord suite à l'ouragan Irma, et en particulier sur l'engagement et la gestion des fonds publics – nationaux et européens – qui ont pu être déployés dans ces territoires.

Pour de nombreuses raisons, nous souhaitons donc vous entendre, à la lumière des événements récents et de vos missions en cours.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire. La trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation peut vous servir de guide, mais vous avez toute liberté pour aller au-delà. Nous essaierons ensuite de vous amener à compléter votre propos en vous posant quelques questions.

M. Lionel Corre, sous-directeur Assurances (DGT). – Je vous remercie pour cette invitation à échanger sur un certain nombre de sujets importants. Je suivrai quelques éléments de la trame, mais je m'attacherai également à ma propre présentation. Vous êtes intéressés par un certain nombre de sujets sur lesquels nous travaillons et sur lesquels je souhaiterais échanger avec vous. Je pense au régime des catastrophes naturelles en général et au sujet de la non-assurance en outre-mer.

La direction générale du Trésor, et la sous-direction des assurances en particulier, est compétente sur l'ensemble des questions assurantielles, dont le régime de couverture et d'indemnisation des catastrophes naturelles. La Caisse centrale de réassurance, dont nous assurons la tutelle, constitue la pierre angulaire de ce régime d'assurance public-privé dont les assureurs sont en première ligne, tandis que la solidarité nationale est organisée par un mécanisme de réassurance pour le compte public. Le rôle de la CCR se développe dans de nouvelles dimensions d'étude, au regard notamment des enjeux de prévention, clés pour la DGT et pour l'avenir du système, en particulier dans les outre-mer.

La DGT est impliquée à tous les échelons de ce régime assurantiel, et notamment en amont de sa mise en œuvre, qui repose sur une décision de l'État, sous forme d'un arrêté de catastrophe naturelle pris suite à la réunion d'une commission au sein de laquelle siège Louis Boillot et que je signe moi-même les arrêtés en la matière.

Nous sommes également impliqués dans le domaine de la prévention puisque le fonds Barnier est financé par le régime et que nous en signons les délégations.

La DGT s'intéresse également aux financements privés dans les collectivités d'outre-mer. Vous avez quelques questions sur ce point ; nous pourrons y revenir. La DGT assure également la tutelle de l'Agence française de développement (AFD) qui constitue un acteur important dans les outre-mer, en général et lors des catastrophes que nous avons pu connaître.

Suite aux ouragans Irma et Maria en 2017, la DGT a engagé, sur invitation du Premier ministre et suite à l'annonce du Président de la République lors de sa dernière visite dans les Îles du Nord, nous avons engagé un projet de réforme du régime. Le constat n'est pas que ce dernier ne fonctionne pas. Au contraire, il confère une véritable protection à nos citoyens et a prouvé son efficacité. Pour autant, nous devons nous projeter à long terme, dans un contexte où tout laisse à penser que les catastrophes et les dégâts seront plus nombreux. Les simulations de la CCR vont dans ce sens, quel que soit le scénario climatique retenu. Nous devons donc nous interroger sur la pérennisation de ce système et améliorer ce qui peut l'être en matière de couverture, de procédure, de rapidité ou encore de lisibilité.

Notre ambition est de pouvoir présenter, à l'été, des axes de proposition, sur la base des échanges, des débats et des concertations que nous menons avec l'ensemble des acteurs, dans la perspective d'une large consultation.

Parmi ces axes, certains concernent très directement l'outre-mer. Les améliorations concernent toutefois l'ensemble du régime, dont je rappelle qu'il correspond à un régime de solidarité nationale et qu'il est particulièrement important pour les outre-mer. Avec 1,5 % des primes payées depuis 2000, l'outre-mer en a en effet bénéficié à hauteur de 15 %, ce qui traduit l'exposition de ces territoires à des périls importants.

Notre objectif consiste donc à améliorer la rapidité et la compréhension du dispositif, ainsi que l'indemnisation des victimes. Sur ce dernier point, la question du relogement se pose tout particulièrement. La prévention constitue également un sujet très important pour nous. Compte tenu du fait que la sinistralité augmentera en fréquence et en montants, le seul moyen de rendre le système soutenable sans augmenter sensiblement le montant des primes consiste à faire de la prévention. J'y reviendrai dans un instant. Je souhaite au préalable m'arrêter sur le sujet de la couverture. Je l'ai dit, le système est plutôt efficace. Celui-ci reposant sur l'existence d'un contrat d'assurance, il faut toutefois que le citoyen soit assuré. Or l'outre-mer se caractérise par sa non-assurance. Alors que la non-assurance est relativement faible en métropole, elle atteint près de 50 % en outre-mer, 40 % même à Saint-Martin.

Nous avons quelques idées sur les différents déterminants de cette non-assurance. Ceux-ci tiennent à des questions d'assurabilité, c'est-à-dire à des questions d'urbanisme, d'habitat informel, sur lesquelles il nous est difficile d'agir et qui est variable selon les territoires.

Ces déterminants sont également culturels - le rapport à l'assurance n'est pas le même suivant les territoires - et socio-économiques, en ce sens que le niveau de vie des habitants a une influence sur le taux d'assurance. Nous l'observons également en métropole. Dans l'Aude par exemple, nos concitoyens avaient plutôt assuré leur véhicule au tiers et n'étaient donc pas couverts. Il nous faut désormais aller plus loin dans l'analyse afin de définir précisément ces déterminants, leur capacité d'influence et les différentes solutions à y apporter. Un délégué aux risques majeurs outre-mer vient d'être nommé ; il aura vocation à nous soutenir dans ce travail.

Le premier enjeu consiste donc à faire progresser l'assurance. Le deuxième concerne la prévention. En effet, la seule manière de pérenniser le système et de répondre au risque climatique consiste à réduire la sinistralité, sans quoi les primes augmenteront, ce qui posera des problèmes économiques à terme. Nous disposons pour ce faire d'un outil - le fonds Barnier - financé par le régime. De notre point de vue, la prévention doit toutefois se développer à tous les niveaux, à la fois auprès des particuliers, mais également des entreprises. Notre réflexion porte sur les actions de sensibilisation et les incitations possibles. Un particulier peut par exemple s'équiper de batardeaux ou placer certains de ses biens en étage. Une entreprise peut pour sa part être accompagnée dans des travaux plus significatifs. Dans les deux cas, la question du financement des travaux prescrits par un PPR doit être examinée.

D'autres actions relèvent de l'action publique, de la construction d'ouvrages par l'État ou les collectivités ou de la rédaction de normes. Sur ce point, nous estimons également devoir formuler des propositions. Une action est menée par la DGPR, dont les PPR constituent un volet important ; leur qualité a augmenté, mais une marge de progrès demeure dans certaines collectivités d'outre-mer. À cela s'ajoute l'action du fonds Barnier, dans laquelle la DGT est impliquée et qui a évolué au cours du temps. Alors qu'il s'agissait à l'origine de soustraire nos concitoyens à des situations dangereuses en les indemnisant de logements jugés inhabitables, ces missions se sont diversifiées, pour s'orienter vers l'accompagnement des collectivités territoriales dans la réalisation d'ouvrages collectifs ou d'études ou l'accompagnement des particuliers dans des travaux d'adaptation. Dans le dialogue interministériel, la DGT défend le volet « politique publique » qu'elle juge important. Encore une fois, nous considérons que la prévention constitue le seul moyen à long terme de préserver l'équilibre du système. En la matière, nous préconisons, s'agissant du fonds Barnier, de passer d'une logique de guichet à une logique d'accompagnement. Une étude menée avec l'opérateur du fonds a permis d'identifier les modes d'utilisation de ces

crédits et le type d'ouvrages réalisés. Force est de constater que certains territoires, très exposés, ne sont pas suffisamment couverts, tandis que d'autres ont bien utilisé l'outil.

L'objectif consiste à donner les moyens aux élus de prendre conscience de leur niveau d'exposition et des ouvrages qui pourraient utilement être bâtis au regard de leur efficacité en termes de coûts et de vies humaines protégées. On a aujourd'hui des clés pour accompagner les collectivités. Ce travail constitue un préalable à la définition d'une trajectoire financière. Depuis deux ans, nous vivons sous le régime du plafonnement de la recette, comme pour plusieurs programmes. Si celui-ci n'a pas mis en péril l'action du fonds compte tenu des réserves, cette situation n'est pas satisfaisante sur le long terme, pour la trajectoire de cette politique publique. C'est pourquoi il faut se donner ces outils, cette gouvernance et ce pilotage pour être capable de la définir. Il s'agit donc pour le fonds Barnier de faire mieux, de faire plus, avec une trajectoire.

Se pose par ailleurs la question de la reconstruction. Sachant que nous n'éviterons pas les sinistres, nous devons accompagner nos concitoyens dans leur indemnisation et dans la reconstruction de leur logement, qui pose la question de la qualité de cette reconstruction (*build back better*). Une possibilité pourrait consister à renforcer les prescriptions du PPR. La réforme du dispositif de catastrophe naturelle constitue une bonne occasion de s'interroger sur la façon dont nous souhaitons accompagner la reconstruction. Reconstruire mieux signifie tout d'abord appliquer les normes existantes. Nous avons pu constater à Saint-Martin que tel n'était pas toujours le cas. Ce sinistre représente près de 2 milliards d'euros de dégâts assurés. Suite aux expertises et aux devis, les assureurs ont versé des avances à hauteur de 70 %, le solde étant versé sur factures.

Or 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. Nous devons donc essayer de progresser en la matière, en nous appuyant sur l'expérience de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il s'agit d'un élément clé. Il ne faudrait pas que la situation post-reconstruction soit plus défavorable que celle qui prévalait auparavant. L'action de l'État dans la reconstruction est et doit rester importante. À Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les actions de financement ont été variées, à la fois dans l'urgence et dans l'accompagnement. D'après les dernières estimations, 500 millions d'euros ont été mobilisés sur les deux îles, avec les fonds européens également.

Outre le taux de couverture de nos concitoyens, vous vous interrogez également sur la couverture des territoires. Certains territoires d'outre-mer, notamment dans le Pacifique, ne sont en effet pas couverts par le régime de catastrophe naturelle.

La question n'a rien d'évident dans la mesure où celui-ci constitue, par construction, un système de solidarité nationale reposant sur un certain nombre d'éléments : des règles communes en matière de protection, d'urbanisme et de construction, un régime commun en matière de cotisation et la mise en œuvre du principe de solidarité. Or, les territoires concernés bénéficient d'un degré d'autonomie important, notamment sur des sujets tenant aux normes de construction ou à l'urbanisme ; le régime d'assurance n'y est pas non plus le même. Le problème n'est pas seulement technique ; s'il fallait revenir sur l'autonomie de ces collectivités sur des compétences importantes, il deviendrait politique.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je vous remercie pour votre exposé que je partage en très grande partie. Quelques interrogations fortes demeurent néanmoins, notamment sur la question assurantielle. Il est vrai que la proportion de non-assurés en outre-mer constitue une difficulté, en particulier à Saint-Martin, où moins de 40 % de la population est assurée. Cette situation s'explique en partie par l'expérience que nous avons vécue lors de l'ouragan Luis et notamment par les nombreuses difficultés rencontrées en matière d'indemnisation ou de remboursement, avec par exemple la défection de Groupama, qui a quitté le territoire brusquement.

Il me semble par ailleurs difficile de comparer le niveau d'assurance automobile dans la mesure où sur un territoire comme le nôtre, le risque est multiplié par une utilisation quotidienne des véhicules. Concernant les biens, les individus s'interrogent sur l'intérêt d'une assurance au regard de la faible fréquence des ouragans - le dernier, Luis, remontait à 1995. Personne ne s'attendait à un phénomène de l'ampleur d'Irma, venu prouver la nécessité d'une culture de l'assurance. Il appartient désormais aux élus du territoire de faire preuve de pédagogie envers la population. En effet, d'autres parties du territoire national sont tout autant concernées que les territoires ultramarins par des phénomènes d'ampleur et l'enveloppe ne sera pas illimitée.

Nous avons rencontré la caisse de réassurance ainsi qu'un certain nombre d'opérateurs. Force est de constater que chacun de ces acteurs cherche à se couvrir, ce qui est compréhensible. Néanmoins, il reste que le client a peur et souhaite s'assurer. À cet égard, l'explosion des tarifs ne peut être passée sous silence. En effet, cette augmentation va à l'encontre de l'accroissement du taux d'assurés, sachant que la population est d'ores et déjà fragilisée, avec des polices plus exigeantes et financièrement plus élevées.

Sur la question assurantielle, nous avons entendu la caisse de réassurance concernant le passage de 12 % à 18 % que d'aucuns essayent de minimiser alors qu'il s'agit de la principale préoccupation des assureurs.

Je souhaiterais que vous nous éclairiez sur la façon dont nous pourrions trouver ensemble le moyen de corriger la situation, ou, à tout le moins, de la maintenir dans le champ de l'acceptable.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Vous avez évoqué l'inadéquation entre le niveau d'assurances collecté sur les territoires concernés, les compétences potentielles de ces mêmes territoires et la difficulté à trouver une harmonisation dans le financement et l'assurance à l'occasion de dégâts. Vous avez notamment parlé de compétences en matière d'urbanisme. Les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy disposent de cette compétence et ont par ailleurs bénéficié de l'assurance alors que vous avez semblé expliquer l'inverse. Qu'en est-il précisément ? Par ailleurs, le fonds Vert est-il actif ? Le cas échéant, de quelle manière est-il mobilisé ? Enfin, quels ont été, suite à l'ouragan Irma, les fonds mobilisés sur les différentes lignes de solidarité (État et Europe) ?

M. Michel Magras, président. – Je souhaite également vous poser quelques questions. J'ai compris que vous nous avez présenté la trame du projet de loi à venir. J'espère que les travaux conduits par la délégation aux outre-mer et ceux de la mission travaillant parallèlement sur les risques pourront être pris en compte.

Concernant le régime de solidarité nationale, vous indiquez qu'il est payé à 1,5 % par les outre-mer, qui en bénéficient à 15 %. Il convient toutefois de préciser les périodes et de relativiser les choses. Le dernier épisode cyclonique remontait à 1995.

Concernant la non-assurance, il est vrai que nous sommes confrontés à un véritable problème en outre-mer, qu'il conviendrait d'aborder territoire par territoire, car les réalités y sont très différentes. Certains territoires mènent des politiques pour tenter de contraindre les individus à assurer les constructions. Je tiens par ailleurs à souligner que les normes appliquées à Saint-Barthélemy sont bien supérieures aux normes nationales à la suite de l'ouragan Irma, une mission a été confiée aux architectes afin de les renforcer. Cela m'amène à poser une question sur un point, sur lequel les assurances avaient été très virulentes dans la période postérieure au cyclone. Dans une déclaration quelque peu maladroite, la possibilité de supprimer les franchises avait été évoquée. Les assureurs avaient été particulièrement clairs quant au fait que la suppression des franchises entraînerait leur départ.

Serait-il par ailleurs possible d'obtenir un bilan de l'utilisation du fonds Barnier au cours des dernières années, collectivité par collectivité ?

Je souhaiterais également savoir si les assurés ont eu la volonté de tricher. Nous avons en effet pu constater que le recours aux experts d'assurés avait explosé. Si le paiement de la dernière tranche nécessite que la totalité des travaux soit réalisée, qui s'assure de la réalisation effective des travaux ?

Vous avez évoqué votre « sentiment » que les factures seraient peu nombreuses. Celui-ci est-il fondé sur les contrôles effectués ?

Concernant la mobilisation des fonds européens, il me semble que Saint-Martin en a bénéficié, ce qui n'est en revanche sans doute pas le cas de Saint-Barthélemy.

Quant à la couverture du territoire, il est vrai qu'elle sous-tend une problématique de normes. Le problème tient en fait à la réalité assurantielle. Les assurances ne nous couvrent que sous réserve que nous respections la totalité des normes prescrites au niveau national, en particulier dans le champ de la sécurité.

M. Lionel Corre. – Je vous remercie pour ces questions. Je voudrais tout d'abord revenir sur le sujet des prix, dont vous avez soulevé deux aspects importants, à savoir celui des déterminants socio-économiques et celui du prix de l'assurance et, plus généralement, du niveau de prime à l'avenir. À ce jour, grâce à la réassurance publique de la CCR, le système permet de modérer les primes d'assurance. Nous nous emploierons, dans les mois à venir, à obtenir des éléments de comparaison documentés entre nos outre-mer et les îles voisines. 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. Nous avons donc le sentiment 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.

Vous avez évoqué une évolution du taux de 12 % à 15 %, voire à 18 %, ce qui se produira si nous ne parvenons pas à modérer la sinistralité générale, ce qui nous ramène aux enjeux de prévention. À ce jour, l'accroissement de ce taux de 12 % ne fait pas partie de nos hypothèses de travail. Il ne s'agit pas d'un sujet de court terme dans la mesure où la CCR dispose encore de réserves. À cet égard, je tiens à rappeler que la CCR constitue un opérateur public, qui a constitué des réserves, dont une partie a été consommée à l'occasion des ouragans Irma et Maria et dont une partie demeure. Sur ce sujet, le raisonnement doit porter sur des horizons longs dans la mesure où les sinistres d'une telle importance ne sont pas fréquents, mais mobilisent en revanche des moyens importants lorsqu'ils surviennent et où certains territoires, comme Mayotte, sont confrontés à de nouveaux risques. Ces situations sont difficilement modélisables et l'enjeu consiste à disposer d'un niveau de réserves adéquat lorsque l'événement survient. Il appartient aux décideurs publics d'anticiper les choses. Or nous avons le sentiment que sans aucune action, le système ne tiendra pas d'ici dix à vingt ans et que le taux de 12 % devra alors augmenter. À ce jour, notre réflexion sur l'évolution du régime se structure autour du maintien de ce taux à 12 % et la mise en œuvre d'actions de prévention pour contenir la sinistralité.

Concernant notamment les territoires ultramarins, se pose par ailleurs la question plus immédiate de l'après-sinistre et des nouvelles couvertures d'assurance. D'après les remontées que nous avons, nous n'assistons pas à une explosion des tarifs, mais plutôt à des retarifications. Quant au risque, il réside plutôt dans le refus des opérateurs de continuer à couvrir leurs assurés. Cette question est d'autant plus sensible que les assureurs sont, sur certains territoires, peu nombreux. Tel est le cas dans les territoires du Nord, à Mayotte ou encore en Guyane pour certains risques. À Saint-Martin, on n'a que trois acteurs pour le moment, dont un néerlandais Nagico. La politique des assureurs consiste à resserrer leur politique de souscription. Sur ce point, nous sommes en étroite relation avec les quelques acteurs concernés, car nous avons véritablement besoin de leur présence et le travail d'accompagnement de terrain, de géolocalisation, est particulièrement important. Il convient de rappeler qu'un individu qui ne trouve pas d'assureur peut se tourner vers le Bureau central de tarification (BCT) pour obtenir un contrat d'assurance. Nous n'avons pas constaté d'augmentation significative du nombre de dossiers auprès du BCT. Pour autant, nous devons y veiller et le nombre d'assureurs est évidemment clé.

S'agissant des primes collectées, le chiffre que j'ai mentionné constitue une moyenne depuis 2000. Les moyennes annuelles n'ont pas grand sens dans la mesure où le paysage change du tout ou tout d'une année sur l'autre. En 2017, la CCR a consommé plus de 1 milliard d'euros de réserve. L'année 2018 s'est quant à elle caractérisée par l'absence de sinistre important, mais une multitude de petits sinistres, en conséquence de quoi les réserves de la CCR n'ont pu être reconstituées. 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.

M. Louis Boillot, adjoint au chef du bureau Marchés et produits d'assurance (DGT). – Je précise que dans les modèles dont nous disposons *via* la CCR, le rapport n'est pas d'un à dix, mais légèrement inférieur. De tels rapports peuvent également être observés en métropole, très localement.

M. Michel Magras, président. – La rumeur selon laquelle le taux de 12 % pourrait augmenter à 18 % est persistante. Si tel était le cas, ne craignez-vous pas un effet contre-productif ? En effet, cet accroissement entraînerait une augmentation des primes d'assurance, qui pourrait pousser les individus à renoncer à s'assurer. Cette situation a déjà été observée sur certains territoires. Confirmez-vous que les fonds de la CCR ne sont mobilisés pour venir au secours des assurances qu'en cas d'arrêt de catastrophe naturelle déclarée ?

M. Louis Boillot. – Concernant la tarification, je précise que l'évolution de 12 % à 18 % ne correspond pas à une cotisation qui serait versée à la CCR par les assureurs, mais à la part réglementaire du contrat dommages correspondant au prix de la couverture sur les catastrophes naturelles.

Ainsi, pour une assurance multirisque habitation à 200 euros, le coût total de l'assurance passerait de 224 euros à 236 euros, ce qui ne serait pas forcément prohibitif. La difficulté tient davantage au risque de gonflement artificiel du contrat, l'assureur essayant de récupérer sur d'autres risques, ce qui arrive parfois et que nous n'avons pas les moyens de contrôler.

M. Michel Magras, président. – Je souhaite faire une observation complémentaire concernant la réaction des assureurs. Si je comprends qu'il puisse y avoir un risque de tromperie de la part du client assuré, il convient de souligner que les prix tendent automatiquement à augmenter dès lors que les artisans d'un territoire restreint sont soudainement fortement sollicités pour établir des devis en grande quantité. En revanche, nous constatons sur le terrain que nos concitoyens peuvent être confrontés à une augmentation significative de leur tarif d'assurance, quand ils ne sont pas simplement radiés. Quant à l'assurance de perte d'exploitation, j'ai le sentiment qu'elle a constitué un véritable gouffre financier sur mon territoire. Ces assurances sont en effet basées sur le chiffre d'affaires de l'année précédente. Par conséquent, les récupérations en perte d'exploitation ont pu atteindre des montants importants, qui se sont traduits par une augmentation de la part d'assurance perte d'exploitation.

M. Lionel Corre. – Pour compléter le propos de Louis Boillot concernant la prime relative à la partie « catastrophes naturelles » égale à 12 % de l'assurance multirisque habitation, je rappelle que celle-ci est elle-même divisée en deux, une partie en revenant à l'assureur et l'autre, à la CCR. Le traité de réassurance prévoit une répartition des primes à 50 %, une fois une quote-part de 12 % prélevée pour alimenter le fonds Barnier. Quant à la couverture de la CCR, elle est double. Elle couvre la moitié des sinistres. En outre, et à compter d'un certain montant de sinistres, la couverture est traitée en *stop loss*, c'est-à-dire qu'en cas de perte extrême la CCR assume l'intégralité de la prise en charge. Cette couverture fait l'objet d'une tarification spécifique entre l'assureur et la CCR.

Pour en revenir au taux de 12 %, il est fixé dans la réglementation par la DGT. Et encore une fois, son augmentation ne fait pas partie de nos hypothèses de travail. Vous insistez néanmoins, et à juste titre, sur la réalité des primes payées par nos concitoyens. Nous suivons tout particulièrement ce sujet, l'enjeu étant de veiller à ne pas accroître la part de non-assurance au motif de primes en augmentation.

Vous avez par ailleurs souligné que mon discours sur le Pacifique ne correspondait pas tout à fait à la situation de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui ont la compétence en matière d'urbanisme. Cette situation est le fruit de l'histoire. En effet, il y a peu, les territoires du Nord faisaient partie du département de la Guadeloupe et bénéficiaient à ce titre du régime, sans avoir la compétence dont disposent aujourd'hui Saint-Martin et Saint-Barthélemy. À ce moment-là, le choix a été fait de ne pas sortir ces deux îles du régime ; mais il s'agit d'une exception.

Et s'il n'est pas question de sortir ces territoires du régime, la question de la qualité de l'urbanisme et de la norme de construction, notamment à Saint-Martin, dans un contexte de solidarité nationale se pose et nécessite que nous progressions. Des échanges ont d'ailleurs lieu à ce titre entre les autorités et la collectivité.

Vous avez également évoqué le sujet des franchises d'assurance. Ces franchises jouent un rôle important d'un point de vue incitatif et constituent un levier en matière de prévention, en ce sens qu'elles permettent de réunir l'intérêt de l'assuré et de l'assureur. La question du niveau de la franchise peut en revanche se poser. Pour les particuliers, son niveau est relativement bas en cas de catastrophe naturelle. En habitation, la franchise s'établit à 380 euros. Faut-il la moduler ? Pour les entreprises, elle dépend du sinistre.

M. Louis Boillot. – Sur ce point, il convient de préciser que l'impossibilité d'octroyer des remises dans le cadre des sinistres catastrophe naturelle est inscrite dans la loi. Quant aux fixations forfaitaires par type d'assuré pour les franchises, elles relèvent du domaine réglementaire.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je souhaite faire deux remarques. Lorsque nous avons auditionné la CCR, le taux de 18 %, et non de 12 %, avait été évoqué. Par ailleurs, si l'ouragan Irma avait concerné la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie, les dégâts auraient-ils pu être assumés de la même façon ou devrait-on compter, dans un tel cas, sur la solidarité nationale ?

M. Louis Boillot. – Concernant le chiffre de 18 %, la délégation a peut-être eu l'occasion de lire une étude co-publiée par la CCR et Météo France sur l'impact du changement climatique à l'horizon 2050. Il en ressort qu'à euro constant (c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation immobilière), le montant moyen des dégâts survenant en France métropolitaine augmentera de 50 %. L'augmentation correspondante de la part « catastrophe naturelle » payée par l'assurance correspondrait à l'évolution du taux de 12 % à 18 %. Mais encore une fois, il s'agit d'un modèle et d'une vision à long terme.

S'agissant de la prise en charge des dégâts causés par un ouragan de type Irma en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, il conviendrait d'examiner précisément l'étendue et le contenu de l'ensemble des contrats d'assurance dans ces territoires. S'agissant des vents, les produits d'assurance classiques sont des assurances tempête, qui sont souvent assorties de minimum (100 km/h de vent), et parfois de maximum. Rien n'empêche, a priori, une indemnisation par le marché pour les personnes couvertes.

M. Michel Magras, président. – La réalité des îles ne doit pas être écartée. La vie dans une île est généralement très liée au milieu marin. Or, le régime catastrophes naturelles ne s'applique pas aux assurances maritimes qui doivent se débrouiller seules alors que les montants sont élevés.

M. Lionel Corre. – En effet. Le régime de solidarité nationale n’a pas vocation à couvrir l’ensemble des assurances. Les tempêtes font l’objet d’une assurance obligatoire qui ne relève pas non plus de ce régime ; les assureurs se réassurent donc sur le marché.

Vous nous avez également interrogés, précédemment, sur les cartographies. Sur ce point, nous avons mené des travaux avec la CCR, que nous pourrions partager avec vous. Ces cartes sont d’ailleurs publiques, l’objectif étant de développer la prise de conscience générale et de développer la prévention. Nous prévoyons de poursuivre ce travail, notamment dans le cadre du fonds Barnier, afin de proposer davantage d’outils d’aide à la décision et d’outils d’accompagnement des collectivités sur leur exposition.

S’agissant des experts d’assurés, il s’agit d’un véritable sujet de préoccupation. L’expert d’assuré ne constitue pas un problème en soi. Il est normal qu’un assureur dispose d’un expert et que l’assuré puisse diligenter une contre-expertise. À l’exception des experts automobiles pour les assureurs, ces professions ne sont ni réglementées ni encadrées. Or nous avons constaté, notamment suite à Irma, qu’un certain nombre de personnes se sont improvisées experts d’assuré et ont contribué à faire augmenter les taux d’indemnisation, ce qui ne va pas forcément dans l’intérêt de l’assuré. À ce stade, nous ne disposons pas du bilan exact de leur impact. Nous savons en revanche que leur intervention a retardé les indemnisations et que les montants supplémentaires qui ont pu être obtenus sont venus accroître le montant d’indemnisation payé par la CCR dans la mesure où un sinistre de cette ampleur vient rapidement mobiliser le *stop loss*.

Dans ce cadre, la CCR réalise d’ailleurs des contrôles pour vérifier que les assureurs effectuent correctement leur travail. Le montant d’indemnisation supplémentaire assumé par la CCR génère donc des provisions complémentaires et incite à accroître les primes l’année suivante, indépendamment du besoin de reconstruction. Par ailleurs, l’individu qui perçoit finalement un montant plus élevé qu’escompté peut être incité à faire réaliser les travaux sans les déclarer et à ne pas transmettre la facture correspondante à son assureur. L’on peut penser que l’intervention des experts d’assuré ne fait que renforcer ce phénomène, qui nous amène par ailleurs à douter de la qualité de la reconstruction et ce qui a été fait avec l’argent versé. À cet égard, ceux-ci ont une véritable responsabilité. L’objectif n’est pas d’interdire la pratique.

Nous pourrions décider de réglementer la profession, ce qui ne correspond toutefois ni à la tendance de ces dernières années ni à la politique du Gouvernement. Pour autant, une reconnaissance professionnelle des véritables professionnels du secteur pourrait être bénéfique aux assurés et au système dans son ensemble.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Vous indiquez que la profession n'est pas réglementée. Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'un client fasse appel à un expert d'assuré pour s'assurer que son indemnisation est conforme à ses attentes, dès lors que l'on reste dans des proportions raisonnables.

Pour ma part, je pars du principe que les assurances fonctionnent comme France Domaines, c'est-à-dire que l'évaluation est systématiquement sous-dimensionnée. Lorsque l'État veut contrôler une transaction et qu'il fait appel à France Domaines, l'évaluation qui est faite est toujours supérieure à celle du particulier.

En revanche, rien n'oblige les assureurs à se conformer aux dires des experts. Je ne comprends pas que les assurances payent si elles estiment que le montant est surévalué. Ce faisant, de plus en plus d'individus sont encouragés à faire appel à un expert pour contester leur évaluation. Or, ce mode de fonctionnement favorise les dérives. En effet, rien n'incite les individus qui perçoivent une première avance - correspondant à la valeur des travaux à réaliser -, à produire la facture a posteriori. Dans un territoire comme Saint-Martin, les individus restent en situation précaire tandis que les véhicules flambant neufs se multiplient. Cet état de fait mérite toutefois d'être relativisé dans la mesure où un certain nombre d'individus sont de bonne foi. Les assureurs ont indiqué qu'ils feraient preuve de flexibilité concernant le délai de deux ans pour produire les factures complémentaires compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser et de la pénurie de main-d'œuvre.

M. Lionel Corre. – S'agissant des voitures flambant neuves, nous disposons de remontées identiques de la part des services de l'État. Dans le même temps, nos concitoyens sont dans une situation parfois pire que celle qui prévalait avant l'ouragan. Cette situation n'est pas satisfaisante. Pourquoi les assureurs ont-ils accepté les estimations des experts d'assurés ? Lors d'un sinistre d'une telle ampleur, la pression politique est immense. Les assureurs étaient doublement incités à accepter les montants demandés, tout d'abord parce que ceux-ci étaient pris en charge par la CCR et ensuite parce que les pouvoirs publics leur demandaient d'aller toujours plus vite. Les contre-expertises ont été acceptées dans 85 % des cas, ce qui constitue un niveau inédit. Il s'agit donc d'un véritable sujet de préoccupation. Nous travaillons actuellement sur la professionnalisation de ces experts qui sont payés sur commissions et sur un éventuel encadrement. D'autres solutions pourraient être envisagées. Des consultations sont en cours sur le sujet.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Pourquoi ne pas établir, en amont, une liste d'experts qui s'autodéclareraient, ce qui éviterait les flambées en période de crise ?

M. Michel Magras, président. – Je peux témoigner qu'à Saint-Barthélemy, 100 % des experts d'assurés étaient des personnes venues de l'extérieur et connues comme telles. Par ailleurs, la collectivité a fait appel à des bureaux d'étude chargés de préparer des grilles de prix. En effet, les surcoûts ne proviennent pas uniquement des experts d'assurés, mais également des artisans qui, devant l'ampleur de leur carnet de commandes, ont tendance à accroître leurs tarifs.

Il appartient alors aux assureurs et aux experts d'en évaluer le bien-fondé. En tout état de cause, il me semble difficile d'encadrer le tout.

Par ailleurs, le bénéficiaire de l'indemnisation ne mesure généralement pas les conséquences de son comportement, notamment en termes d'augmentation du niveau de prime l'année suivante.

M. Louis Boillot. – De nombreux experts d'assurés sont, en outre, rémunérés après le versement de l'indemnisation, sous forme d'un pourcentage, ce qui encourage les assurés à considérer que cette intervention ne leur coûte rien.

M. Lionel Corre. – Comme vous l'avez indiqué, nous travaillons en effet à l'établissement d'une liste de personnes qualifiées, répondant à quelques critères précis, afin d'éviter que d'aucuns s'improvisent experts du jour au lendemain après la survenue d'un sinistre.

M. Louis Boillot. – Une autre piste consiste à travailler sur les certifications et les qualifications permettant aux professionnels de s'organiser. Plusieurs syndicats y sont réceptifs.

M. Michel Magras, président. – Avons-nous encore des questions à poser ?

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Nous aurions envie de connaître précisément les montants mobilisés au titre de la solidarité nationale et ceux mobilisés au titre de la solidarité européenne suite à l'ouragan Irma. Pourrions-nous avoir un point d'étape en la matière ?

M. Louis Boillot. – L'enveloppe globale du fonds de secours de l'Union européenne se montait à près de 45 millions d'euros. Ce montant correspond à un pourcentage des dégâts. Le dispositif est mobilisé lorsque le PIB d'une zone est altéré de plus de x points. À l'automne 2018, le Gouvernement a fait état, dans ses communications, d'une mobilisation au sens large de 500 millions d'euros, incluant des décaissements publics et parapublics, des moratoires sur les charges sociales, des prêts, des subventions, la reprise des réseaux, etc. À cela s'ajoutent 2 milliards d'euros de dégâts assurés, dont plus de 75 % ont été supportés par la CCR.

M. Michel Magras, président. – Vous venez de soulever le problème épineux de la communication de l'État. Les personnalités politiques qui s'expriment à la télévision doivent veiller à leurs propos. En effet, dès lors que l'État annonce avoir donné 500 millions d'euros, les citoyens concernés se tournent vers le Président de la collectivité concernée pour savoir ce que sont devenues ces sommes. Ces sommes sont dans tous les budgets des ministères. Il serait plus opportun de parler du coût pour l'État.

M. Louis Boillot. – Cela figure dans la communication écrite.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – L'État gagnerait en crédibilité s'il clarifiait l'ensemble de ces sujets au moment du bilan définitif post-Irma.

M. Michel Magras, président. – Les moratoires constituent également une vraie difficulté. J'étais intervenu avec virulence auprès des services de l'État contre la mise en place d'un moratoire généralisé, sachant que toutes les entreprises du BTP disposaient alors d'un carnet de commandes pour deux ans. Un moratoire est une dette. Or si certains acteurs en avaient besoin, tel n'était pas le cas de tous.

M. Lionel Corre. – La DGT n'est pas compétente sur ces questions. 80 % des indemnisations ont été couvertes par la solidarité nationale, par le régime de couverture des catastrophes naturelles. Le bilan complet sera établi une fois les factures reçues.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour votre contribution. Nous restons à votre écoute pour tous les documents que vous voudrez bien nous fournir et qui seront, si besoin, annexés au rapport. Notre objectif est que ce dernier soit aussi exhaustif et précis que possible et qu'il serve de base à l'amélioration des textes législatifs ou réglementaires à produire ainsi qu'aux décisions des collectivités, des compagnies d'assurances et de tous les acteurs de ce système. Peut-être nous sommes-nous trop focalisés sur la reconstruction en cas d'ouragan, car nous disposons de l'exemple concret d'un événement vécu. Il pourrait s'agir, demain, d'un séisme. Je vous remercie pour votre venue et pour toutes les informations que vous nous avez communiquées.

Mercredi 19 juin 2019

Audition de MM. Edouard Fritch, président de la Polynésie française, Gaston Tong Sang, président de l'Assemblée de la Polynésie française, et Tearii Alpha, ministre de l'économie verte et du domaine, en charge des mines et de la recherche au sein du gouvernement de la Polynésie française

M. Michel Magras, président. – Chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de la Polynésie française qui, malgré un emploi du temps très chargé, ont accepté de répondre à notre invitation dans le cadre des auditions que nous menons sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer.

Comme vous le savez, après les événements catastrophiques que nous avons connus, particulièrement dans l'Atlantique, dans les Îles du Nord, puis à la Guadeloupe et à la Martinique, dans une moindre mesure, j'avais proposé au Président du Sénat de se saisir de la question des risques majeurs naturels sur l'ensemble des outre-mer, toutes catégories de risques confondues.

Cette question nous paraît d'autant plus fondamentale que les outre-mer subissent l'ensemble du spectre des risques. Évidemment, quelques risques sont plus concentrés sur certains territoires mais ils subissent tout l'éventail des aléas. De plus, avec le changement climatique, tout laisse à penser que ces risques ne sont pas appelés à diminuer mais, au contraire, à augmenter. En outre, nous n'avons aucune maîtrise scientifique de ces risques pas plus que de leurs conséquences. Pour l'ensemble de ces raisons, notre délégation a choisi de prendre le sujet à bras le corps.

Nous avons commencé par nommer un rapporteur général, Guillaume Arnell, qui est excusé aujourd'hui car il est retenu sur son territoire de Saint-Martin. Nous avons nommé également un binôme de rapporteurs comme sur chacun de nos thèmes d'études. Lors de notre premier rapport, Matthieu Darnaud et Victoire Jasmin ont porté nos travaux. Ce premier rapport était centré sur les problématiques de la prévention, de la gestion de crise et de l'alerte. Ce rapport a abouti à de nombreuses préconisations. Au-delà, nous avons souhaité étendre notre réflexion, dans le cadre d'un second rapport, sur les problématiques liées à la reconstruction et à l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme. Ce thème de la reconstruction ne couvre pas uniquement la reconstruction matérielle des biens mais il couvre aussi la reconstruction au plan humain, volet que nous avons parfois tendance à oublier.

Lors des derniers événements que nous avons été amenés à vivre, nous avons pu nous rendre compte que les dégâts au niveau humain étaient plus profonds et plus difficiles à réparer. Le thème de la résilience porte ainsi sur la capacité de nos territoires à gérer des événements dont ils ne pourront pas s'exonérer.

Ces territoires doivent apprendre à vivre avec leurs risques et avoir la capacité à relever la tête après une catastrophe, à se retrousser les manches et à relancer l'économie et l'équilibre social.

Pour ce second rapport, nous avons auditionné un grand nombre de personnes, en particulier des représentants des assureurs et réassureurs et des organismes appelés à porter secours aux victimes. Nous auditionnerons la semaine prochaine des représentants des services de l'État, en particulier le nouveau délégué interministériel Frédéric Mortier. Nous avons déjà auditionné notamment la direction générale de la prévention des risques (DGPR) ainsi que la direction générale du Trésor (DGT) de manière à avoir une photographie de la gestion de ces catastrophes.

Lors de ces auditions, nous nous sommes rendu compte que l'autonomie de nos territoires conduit à des relations singulières échappant au schéma habituel en termes de catastrophes naturelles, de couverture assurantielle, de reconstruction, d'aide aux populations.

Dans ce cadre, nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui afin de comprendre comment vous gérez « l'après-catastrophe naturelle », mais aussi pour connaître les missions que la Polynésie exerce seule et celles qu'elle exerce conjointement avec l'État. Nous souhaitons également comprendre comment vous gérez l'indemnisation. Nous avons cru comprendre que le lien avec la Caisse centrale de réassurance est très aléatoire. Nous souhaitons enfin que cette audition nous permette d'appréhender toute l'ampleur de vos spécificités de votre territoire et de connaître les moyens mis en place pour assurer la résilience des territoires et des populations. Les compagnies d'assurance nous ont annoncé qu'elles n'assuraient plus sans Plan de Prévention des Risques (PPR) et la direction générale du Trésor a rappelé que le PPR était un préalable à l'éligibilité au fonds Barnier.

Lors de notre déplacement à Saint-Martin, nous avons pu observer que les relations avec les services de l'État n'étaient pas faciles sur la problématique de la gestion du foncier en bordure littorale. Le Président de la collectivité nous a rappelé que le tourisme était essentiel pour l'île et qu'il devait avoir la possibilité de reconstruire les maisons et les hôtels qui se trouvent en bord de mer car la vie économique de l'île en dépend. Cependant, les services de l'État alertent sur le fait que ce sont des zones à risque sur lesquelles ils ne peuvent accorder d'autorisations de construire.

Le Président de la République avait annoncé, lors des Assises des outre-mer et de la présentation du Livre Bleu, son intention de présenter un texte, réglementaire ou législatif, d'ici fin 2019. Cette intention a été confirmée lors de l'audition de la DGPR et de la DGT. Nous souhaitons donc que le rapport que nous préparons permette d'introduire toutes les dispositions utiles, afin qu'elles puissent être intégrées dans le projet de loi risques naturels en cours de préparation ou par voie d'amendements.

Nous souhaitons ainsi faire pression auprès du gouvernement pour que les dispositions qui nous intéressent puissent être prises en compte.

Pour terminer, je rappelle que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble des deux études et que nous avons désigné un binôme de rapporteurs, sur ce second volet, Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais et président de l'association nationale des élus du littoral.

Je remercie pour leur présence MM. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, Gaston Tong Sang, président de l'Assemblée de la Polynésie française et Tearii Alpha, ministre de l'économie verte, du domaine et en charge des mines et de la recherche.

Je vous laisse sans plus tarder la parole, Messieurs, pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise, avant que mes collègues puissent vous interroger.

M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française. -

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, mesdames et messieurs, pour cette audition, je suis accompagné de M. Gaston Tong Sang, président de l'assemblée de Polynésie française et maire de Bora-Bora, qui a eu à traiter des problèmes de reconstruction après le passage d'un cyclone, de M. Tearii Alpha, maire de Teva i Uta et ministre de l'économie verte, et de M. Thierry Nhun Fat, mon collaborateur.

La question des catastrophes naturelles nous intéresse au plus haut point même si la Polynésie française a été préservée de ces phénomènes climatiques au cours des dernières années. Le dernier phénomène climatique que nous avons géré, ce sont de fortes pluies en janvier 2017 pour lesquelles nous avons lancé le même mécanisme de mobilisation et de réparation que lors de la gestion des cyclones.

Les premiers cyclones de forte intensité ont été enregistrés dans les années 1982-1983. Ces épisodes climatiques se reproduisent tous les six à sept ans tant dans les îles du Vent que dans les Tuamotu ou dans les archipels éloignés. Le dernier cyclone que nous avons connu sur nos territoires est le cyclone Oli de 2010 dans les îles Australes.

Nous sommes évidemment attentifs à ce qu'il se passe autour de nous, et en particulier dans les départements d'outre-mer qui ont subi dernièrement de forts cyclones.

Je pense naturellement à Saint-Barthélemy qui a été fortement touché par Irma. Même si la Polynésie française n'a pas eu à subir des événements de cette importance au cours des dernières années, nous sommes en permanence prêts à gérer des phénomènes climatiques d'ampleur. Nos propres services sont mobilisés, essentiellement sur la reconstruction des logements, des infrastructures municipales et de l'économie, c'est-à-dire sur la reconstruction de l'outil de travail des acteurs économiques, ceux de la pêche et de l'agriculture.

L'État, pour sa part, intervient d'un commun accord essentiellement pour compenser les pertes d'exploitation.

En situation d'alerte pré-cyclonique, le gouvernement de la Polynésie française met en place un comité de gestion de crise, transversal, en charge de coordonner les interventions des différents services de la compétence du pays (équipement, développement des communes, agriculture, etc.). Ces services sont mobilisés pour assurer la veille pré-crise. Dans le même temps, l'État mobilise, sous l'autorité du Haut-commissaire, la délégation de la protection civile qui a en charge de coordonner les moyens qui relèvent de l'État (Armée de terre, Marine nationale, Sécurité civile).

Pendant cette période d'alerte, la surveillance des bulletins météo est essentielle, notamment pour informer les populations au fur et à mesure de l'évolution de l'événement climatique. Cette gestion est toutefois ardue puisque la science météorologique reste aléatoire, en particulier dans nos territoires d'outre-mer. Cette incertitude quant à l'évolution de l'événement climatique tient aussi au manque de moyens mis à disposition, avec notamment une couverture géographique de la surveillance météorologique qui n'est pas complète. Évidemment, la Polynésie française est très étendue et il est difficile d'installer des stations météorologiques à chaque point du territoire : les Marquises sont à 1 500 km, l'extrémité des Tuamotu à 1 700 km. Malgré ces difficultés, nous sommes mobilisés autour d'un bulletin d'informations qui est diffusé régulièrement à des espaces de temps plus ou moins rapprochés en fonction de la survenance de l'événement.

Notre réaction au phénomène météorologique sera réussie si nos interventions sont coordonnées entre celles qui relèvent de l'État et celles qui relèvent du pays. Rappelons ici que nos territoires sont autonomes et que l'État français n'y assume pas toutes les compétences. En dépit de cette répartition des responsabilités, il n'y a pas les compétences de l'État, d'un côté, et les compétences du pays, de l'autre, mais un comité de gestion qui regroupe les forces pour faire front de manière unie.

En Polynésie française, certaines îles, en particulier les Tuamotu et les Gambier, n'ont leur point culminant qu'à 6 mètres au-dessus du niveau de la mer, c'est-à-dire qu'elles sont menacées de disparaître en cas de tsunami ou de cyclone. Dans ces conditions, intervenir pendant le phénomène ne sert à rien car les services sont impuissants face à la force des éléments de la nature.

Dans un second temps, après le passage du cyclone, la première urgence est de pouvoir rassurer les populations. La priorité est de leur dire que nous sommes là, auprès d'eux. Dans une île qui compte 150 ou 200 habitants, ces messages sont essentiels : l'urgence est de les informer que nous sommes à leurs côtés et que nous allons leur venir en aide. Pour cela, nous devons disposer de moyens.

Or les fréquences radio AM, qui permettent pourtant de communiquer même sans courant électrique, ont été supprimées sur nos territoires depuis deux ans environ, depuis que toutes les communes sont reliées au courant et sont dotées de transmissions satellitaires. Il faut toutefois savoir que les paraboles ne résistent pas aux cyclones et que la communication devient alors impossible. La suppression de cette modulation de fréquence vient par conséquent gêner la communication auprès des populations alors que cette information est vitale. Notre priorité doit être de communiquer afin que toutes les populations soient informées de la situation, dans leur lieu de vie mais aussi dans toutes les autres zones du pays.

Après le passage de l'événement climatique, notre rôle est de dresser un état des lieux, notamment sur les infrastructures de transport. La Polynésie française compte 47 pistes d'atterrissage pour 88 îles habitées et ces aéroports sont le seul vecteur pour l'intervention d'urgence. Il nous appartient donc de savoir très rapidement, dans les 24 heures, si les pistes sont praticables. Nous pouvons ensuite organiser les interventions après avoir pris la mesure des besoins en santé de la population (médicaments, soins à prodiguer aux blessés, etc.) et des besoins en nourriture. Ces informations nous permettent d'organiser les interventions.

Le gouvernement du territoire intervient sur tous les sujets : la santé, le logement, les infrastructures. Ces interventions sont menées avant même que nous nous retournions vers l'État et cette réactivité est appréciée des populations. Ces opérations sont extrêmement lourdes lorsqu'il faut reconstruire les infrastructures, les logements. Ces interventions sur nos infrastructures, sur celles des communes et sur celles des particuliers sont nécessaires. Nous proposons un dédommagement à quasiment 100 %. Nous sollicitons dans un second temps l'État pour obtenir une aide.

Pour aider à la reconstruction des maisons sinistrées, nous fournissons aux habitants des matériaux. Pour venir en aide aux populations qui ont perdu leur outil de production, nous remplaçons le bateau perdu ou l'engin nécessaire à l'exploitation agricole. Cette intervention est primordiale pour des populations qui se trouvent démunies. Cette réaction sans attendre contribue aussi à la résilience de nos populations qui ne doivent pas avoir peur de vivre sur une terre dont le point culminant n'est que de quelques mètres au-dessus du niveau de la mer. Nos archipels, nos terres, sont certes exposés, mais les populations savent qu'elles ne sont pas seules pour affronter ces phénomènes.

Nous nous fixons un délai d'un mois pour dresser l'état des lieux des sinistres. Pour y parvenir, nous déployons des équipes sur tous les archipels. Si nous n'avons pas la possibilité d'envoyer des équipes, nous nous appuyons alors sur les maires, qui sont des acteurs importants dans la définition des moyens et des interventions à déployer.

Passé ce délai d'un mois, nous réunissons des commissions qui sont appelées à vérifier les données collectées sur le terrain. Le dédommagement est alors fonction des moyens financiers des victimes de l'aléa. Notre aide cible en priorité les petites gens. Le dédommagement des habitants ayant des moyens financiers plus conséquents s'organise dans un second temps.

Les interventions sur le terrain sont assez compliquées à gérer. En effet, il faut savoir que nos constructions, comme c'est le cas sans doute dans d'autres territoires d'outre-mer, n'ont pas toujours un permis de construire. Ces constructions ne respectent pas systématiquement les normes habituelles de la construction. C'est la raison pour laquelle le pays avait décidé en 1983 de remplacer les logements qui n'étaient pas conformes par des logements types. Pour ce faire, une étude avait été lancée et une maison type avait été proposée, construite par l'Agence territoriale de la reconstruction. Cette maison est facile à construire, elle peut résister à des vents de 204 km/h (qui était la force des cyclones dans les années 80). Aujourd'hui, les cyclones peuvent amener des vents supérieurs à 300 km/h, mais ces maisons y résistent toujours. En cas de sinistre, nous proposons donc de livrer cette maison type dont la taille s'adapte à la configuration de la famille qui y réside (2 chambres, 3 chambres, etc.). Le pays prend en charge le transport, la construction et la livraison de la maison. Ce coût est de 70 000 euros (8,5 millions de francs Pacifique) pour un *fare* de type F4. Cette aide est essentielle pour que nos populations ne se sentent pas abandonnées.

Le dédommagement de l'outil de travail est pris en charge par nos services. Le plus souvent, après le passage d'un cyclone, les habitants ne peuvent plus fournir des preuves sur la valeur de leurs biens, dès lors que la catastrophe a tout emporté. Nous avons donc défini des niveaux d'intervention en fonction de l'activité. Ces critères répondent à la majorité des cas rencontrés.

Lorsqu'une telle catastrophe survient, tous les services du pays sont mobilisés pendant environ six mois en fonction de son intensité pour les opérations de reconstruction et le dédommagement.

Pour protéger les atolls qui culminent à 4 ou 5 mètres environ par rapport au niveau de la mer, nous avons construit dans les années 80 des abris de survie grâce à un financement territorial, complété dans un second temps par un cofinancement de l'État. Cependant, l'État français n'a pas été au bout de ce programme, sans doute pour des raisons de contraintes financières. Aujourd'hui, ce programme est donc arrêté. Pourtant, une quinzaine d'îles restent à équiper de ces abris de survie. Une vingtaine ont

été construits dans les Tuamotu. Un abri de survie est un bâtiment surélevé équipé de salles qui peuvent accueillir des populations lors d'une situation d'urgence. Les pièces sont dimensionnées en fonction du nombre d'habitants dans l'atoll ou dans l'île. Ces abris contribuent aussi à apaiser les esprits, notamment vis-à-vis des enfants et des personnes âgées.

Le coût de ces abris est certes élevé mais ils représentent un havre pour les populations sinistrées avec une autarcie d'environ une semaine, le temps pour les services de secours de leur venir en aide. Ces abris contiennent des réserves en eau, en nourriture et une alimentation en électricité. Ces abris de survie sont quasiment uniques dans la zone Pacifique. Après échange avec le Haut-commissaire, j'ai proposé que ces abris puissent aussi servir aux services publics, en l'absence de cyclones. Ces bâtiments n'ont pas vocation à rester inoccupés : ils peuvent permettre de loger des services municipaux (salle de délibération du conseil, salle de mariage, bureau du maire...). Le pays pourrait aussi y installer des écoles, un bureau de poste, des infirmeries, etc. L'utilisation de ces abris, au-delà de leur fonction première, devrait permettre de partager les coûts de construction entre le pays et l'État, et donc de déployer le programme à son terme.

Si nous voulons que nos populations restent dans les îles, si nous voulons limiter les migrations vers les îles hautes ou vers les centres urbanisés, il nous faut répondre aux questions de ces populations en insécurité permanente. Cette préoccupation rejoint la problématique économique. Les habitants de ces îles continueront alors à produire du coprah, à faire de la perliculture, à proposer un accueil dans des pensions de famille... La vie économique de nos îles dépend de la volonté des hommes et des femmes de continuer à vivre dans ces conditions. C'est aussi cela la résilience. De plus, les habitants, pour la plupart, ne souhaitent pas quitter leur terre, le lieu où ils sont nés, où ils ont vécu et où ils veulent mourir. À Tuvalu, les communes sont immergées en fin de journée, mais les habitants ne souhaitent pas quitter leur territoire. Plusieurs pays ont proposé de les accueillir, mais ces populations n'acceptent pas l'exode et demandent à rester sur leur île. La Polynésie a la chance d'avoir des îles hautes comme Les Marquises mais les gens veulent rester chez eux. C'est aussi un phénomène qu'il faut prendre en compte. Les migrations telles qu'elles sont imaginées lors des conférences internationales sur le réchauffement ne sont pas envisageables pour ces habitants. Il faut donc aider les gens à continuer à vivre dans des conditions convenables.

Voilà, Monsieur le Président, ce que je peux dire dans un premier temps sur l'organisation en Polynésie.

M. Michel Magras, président. – Merci, je suis admiratif de vos interventions, mais j'y reviendrai lors de mon tour de questions. Avant cela, le président de l'Assemblée souhaite-t-il ajouter à vos propos ?

M. Gaston Tong Sang, président de l'Assemblée de la Polynésie française. –Monsieur le président, cher Michel, je souhaite pour ma part dire toute mon admiration devant le travail produit par la Délégation sénatoriale aux outre-mer. Je tiens à vous remercier pour votre action en faveur du foncier et sa prise en compte dans les statuts de la Polynésie française.

Nous saluons également votre action en vue de la préparation du texte qui portera sur les risques majeurs dans les outre-mer.

Sur le fond, je n'ose plus parler de risques « naturels », puisque ces risques sont liés à l'activité humaine et à la pollution qu'elle génère. Nous devons donc peut-être commencer par un constat : les pays industriels polluent la Terre et provoquent ce changement climatique mais nous en sommes les victimes, nous les îles basses. Nous oublions trop souvent de le souligner. La presse américaine s'est faite l'écho de la visite du Secrétaire général de l'ONU dans le Pacifique et de sa rencontre avec notre président, les pieds dans l'eau, à Tuvalu. Cette image symbolique, très forte, sera – je l'espère – un message porteur pour la défense de ces territoires insulaires. Face à ces dérèglements, nous ne pouvons que déplorer qu'un grand pays ait retiré sa signature de la COP21.

L'Assemblée de la Polynésie française s'inscrit totalement dans l'action menée par nos leaders qui, investis de leur rôle de gardiens, ont pris des engagements forts pour protéger et régénérer la santé, la productivité et la résilience de l'océan et de ses ressources. Cette action se poursuivra dans l'organisation prochaine, en septembre 2019, d'une conférence des présidents des parlements polynésiens avec l'aide du fonds Pacifique, et une participation financière du Programme des Nations-Unis pour le Développement (PNUD). Cette conférence concernera les territoires polynésiens du Pacifique mais aussi l'ensemble des pays membres du Forum des îles du Pacifique. Nous recevrons ainsi 27 parlements à Papeete. Il serait heureux qu'un membre de votre délégation y participe. J'ai aussi adressé une invitation à M. Gérard Larcher, Président du Sénat. Cette réunion permettra de débattre de la résilience de l'océan Pacifique.

Ce sujet est primordial pour nos territoires qui vivent des produits de la mer. Par ailleurs, si nous devons respecter les Plans de Prévention des Risques, la Polynésie serait inconstructible avec une interdiction de bâtir trop près de la mer, en raison du risque de montée des eaux, et une interdiction de bâtir dans l'arrière-pays en raison du risque de glissements de terrain. Nous ne pouvons pas gérer notre territoire sous le feu de ces contraintes. Une jurisprudence métropolitaine s'applique par ailleurs en Polynésie française alors que le code de l'aménagement est une compétence du pays et que la sécurité civile est de la compétence de l'État. À ce niveau, il règne un flou entre les compétences de l'État et celle de la Polynésie française qu'il nous appartient de lever.

Cette conférence qui réunira les parlements des États du Pacifique, dont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, doit permettre de débattre de la résilience de l'océan Pacifique. Nous n'entendons pas définir une politique générale de défense contre les risques naturels : cette responsabilité incombe à nos dirigeants, mais nous souhaitons accompagner la démarche. Nous voulons que nos textes puissent être harmonisés du Pacifique Est au Pacifique Ouest pour faire face à ce changement climatique.

Cette conférence permettra aussi d'aborder la question de la pêche et des ressources de la mer qui sont étroitement liées au changement climatique. Ces ressources sont essentielles à notre développement économique, dont le tourisme.

J'espère donc que vous nous ferez l'honneur d'accepter notre invitation et que nous aurons le plaisir de vous accueillir lors de notre conférence en septembre prochain.

M. Michel Magras, président. – Merci monsieur le président. Je propose de passer la parole à Lana Tetuanui qui souhaite ajouter quelques mots.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice de la Polynésie française. – Vos témoignages démontrent que les autorités de la Polynésie, au moins en ce qui concernent la collectivité et les communes, n'attendent pas pour réagir.

Pour ma part, je n'ai cessé de dénoncer l'insuffisance des moyens dont nous disposons. Alors que les communes métropolitaines sont dotées d'une dotation spéciale en cas de catastrophe naturelle, il faut savoir que les communes de Polynésie n'ont pas cette même possibilité. Comment expliquer cette différence de traitement ? De plus, l'intervention des assurances est limitée en territoire ultramarin par rapport à ce qu'il se passe dans les communes métropolitaines. Pourtant, l'intervention des assurances est nécessaire à nos populations afin de pouvoir compenser la perte de leur mobilier, sachant que la collectivité contribue à 100 % à la reconstruction de l'habitat.

Enfin, je ne peux que constater que le fonds Barnier et le fonds Vert ne produisent aucun effet sur nos territoires. Pour l'heure, ces initiatives n'ont pas concerné la Polynésie française, ne serait-ce qu'une ébauche de programme. Là encore, comment peut-on justifier ce décalage ?

Nous savons certes mobiliser le pays pour obtenir les fonds nécessaires à nos moyens d'action, mais nous avons la chance de ne pas avoir vécu une catastrophe telle que celle qu'ont connue Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Il est cependant de notre devoir d'anticiper. Dans tous les cas, pour des questions d'équité, nous demandons que toutes les communes, de métropole comme des outre-mer, soient logées à la même enseigne d'autant plus que nos communes sont alignées sur la même réglementation que celle de l'hexagone, telle que prévue dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Nous ne pouvons pas imposer des contraintes votées à Paris sur ces territoires sans leur faire bénéficier des moyens associés en contrepartie.

Heureusement que la solidarité continue d'unir les Polynésiens et leur permet de faire face. Cependant, des moyens équivalents à ceux dont bénéficient les communes métropolitaines devraient aussi bénéficier à nos communes. Elles devraient recevoir la même dotation spéciale.

M. Michel Magras, président. – Je souhaite vous remercier infiniment pour vos interventions. Avec votre permission, je ne ferai pas référence à ce que nous avons vécu à Saint-Barthélemy, car, même deux ans après, c'est encore un sujet dont j'ai beaucoup de mal à parler. Je souhaite néanmoins vous remercier pour vos paroles. Après cet événement, la solidarité a joué de manière absolument exceptionnelle. Cette solidarité est venue du monde entier. Je souhaite aujourd'hui vous remercier de votre soutien ; savoir qu'à l'autre bout du monde la Polynésie française, notamment, a pensé à nous est plus qu'émouvant.

Monsieur le président, j'ai parfaitement reconnu à travers vos propos un comportement d'ilien responsable mais aussi les politiques que nous mettons aussi en place sur notre petit territoire. Chacun se souvient de la déclaration un peu fracassante du président du conseil territorial qui avait rappelé que Saint-Barthélemy avait choisi son autonomie et qu'il ne demandait rien à l'État mais que l'État français était libre de faire jouer la solidarité nationale. Ces propos illustrent notre philosophie, celle de gens résignés mais qui assument leurs responsabilités depuis toujours. Je me reconnais donc dans votre attitude mais je suis aussi admiratif des mesures que vous avez prises au niveau du pays. Cependant, l'ampleur des catastrophes ne peut être anticipée et la solidarité nationale reste un bien commun. Comme nos territoires participent plus ou moins directement à la solidarité nationale, il est logique que les populations et les territoires soient traités de manière solidaire à l'échelle de l'ensemble de la Nation.

Dans votre intervention, vous avez peu abordé la question assurantielle. À Saint-Barthélemy, aucune construction ne peut être lancée sans permis de construire ni certificat de conformité. Ces logements peuvent donc être assurés dès lors que les compagnies acceptent de jouer le jeu. En cas d'événements climatiques majeurs, l'État doit déclarer la catastrophe naturelle pour permettre aux caisses de réassurance d'abonder. Pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, les sommes en jeu avaient été considérables, au-delà de 3 milliards d'euros. Ces sommes dépassent le budget des collectivités. Je suis donc inquiet que l'État souhaite poursuivre le dispositif en posant des conditions : d'une part, que les collectivités aient un Plan de prévention des risques naturels (PPRN) et, d'autre part, que tous les logements soient assurés. Comment envisagez-vous cette double contrainte en Polynésie française ?

Nous avons noté votre souhait de construire des abris dans les archipels vulnérables. Cette solution pourrait-elle s'appliquer ailleurs, dans les zones inondables par exemple ?

Plus largement, nous pourrions imaginer que toute construction soit associée à des mesures palliatives comme l'interdiction de loger dans le sous-sol ou la construction d'abris adaptés pour accueillir les victimes plutôt que de proposer uniquement aux habitants de vivre ailleurs. Ces solutions permettraient de vivre avec le risque.

Nous devons aussi saluer la manière dont vous intervenez auprès des populations, en priorité pour les rassurer. Si le phénomène comme celui que nous avons vécu touchait la Martinique, la Guadeloupe ou Mayotte, la question serait de savoir si les constructions pourraient aussi bien résister que les villas de Saint-Barthélemy.

Le fonds Barnier a été créé pour lutter contre la vulnérabilité des territoires. Il est envisagé d'étendre son éligibilité et de l'augmenter. La question demeure de savoir si la Polynésie française peut en bénéficier ainsi que du fonds Vert. Nous pouvons sans doute émettre des recommandations dans ce domaine et faire entendre vos besoins au niveau national.

Enfin, existe-t-il des compagnies d'assurance sur vos territoires ? Les assurances interviennent-elles pour dédommager les habitants ? Existe-t-il des réassurances ?

M. Édouard Fritch. – Il y a 20 ans, certaines maisons étaient assurées contre certains sinistres climatiques, pourtant les compagnies d'assurance ont mis énormément de temps à indemniser les habitants. Après ces événements, en revanche, les primes d'assurances ont quasiment quadruplé. Par conséquent, les assurés n'ont pas renouvelé leur police d'assurances. Sous réserve de confirmation, je crois pouvoir affirmer que les hôtels ainsi que les infrastructures lourdes sont plutôt assurés par des compagnies américaines et non par des assureurs locaux.

Nous sommes par ailleurs soumis au PPR. Nous avons un plan de prévention des risques sur pratiquement tout le territoire mais aujourd'hui ce PPR est contesté car il est plus théorique qu'adapté au terrain. En outre, il est mal appliqué. Dans les zones dites « rouge », la construction est impossible. Cependant, le pays, le gouvernement, les autorités n'ont rien à proposer en échange. Dans un pays où le terrain est plus que rare et où la plaine est étroite, quelle solution de repli pouvons-nous proposer aux habitants ? Aux Tuamotu, il est interdit de construire à moins de 40 mètres de l'océan et moins de 30 mètres du côté du lagon, c'est-à-dire qu'il ne reste aucun espace pour construire. Par conséquent, les habitants construisent sans autorisation. Ces habitations ne sont donc pas déclarées et ne sont pas identifiées lors des relevés que nous effectuons après sinistre. Dans ce cas, *Google Map* nous est d'une grande aide car cet outil nous permet de visualiser ces habitations et de prendre les mesures nécessaires. Cette situation complique la gestion de la crise et accroît la vulnérabilité.

M. Michel Magras, président. – Lors du déplacement de la délégation à Saint-Martin et Saint-Barthélemy pour la rédaction de notre premier rapport, le propriétaire d'un établissement accueillant du public, nous a informés qu'il avait été autorisé à reconstruire son établissement mais que sa prime d'assurances avait été augmenté de 20 ou 30 % tandis que la prime pour perte d'exploitation avait été multipliée par six.

À Saint-Martin à l'inverse, les services de l'État sont chargés de mettre en place le PPRN et interdisent la construction dans les zones « rouge ». Cependant, si l'autorisation n'est pas donnée de reconstruire au même endroit, alors l'activité économique sera inexistante. Le président de la collectivité veut donc pouvoir accorder l'autorisation de reconstruire au même endroit mais en l'assortissant de conditions.

Je souhaite par ailleurs vous poser une question supplémentaire. Puisque c'est la Polynésie française qui prend en charge la reconstruction, est-ce à dire que c'est le pays qui déclare l'état de catastrophe naturelle ?

M. Édouard Fritch. – C'est le conseil des ministres au plan local qui déclare l'état de calamité.

Mme Vivette Lopez. – Je souhaite prendre la parole brièvement tout d'abord pour vous féliciter de toutes vos initiatives. Par ailleurs, je constate que l'État a pris en charge la réparation à Saint-Martin et Saint-Barthélemy mais qu'il n'agit pas de même en Polynésie française. Il serait donc utile que notre rapport puisse émettre des préconisations en la matière.

Vous avez également rappelé la difficulté à respecter les contraintes imposées par le plan de prévention des risques sur des territoires où le foncier est rare, mais pouvez-vous proposer des solutions qui permettent dans les cas de reconstruction de respecter l'ensemble des contraintes tout en limitant les risques ?

Pour finir, je souhaite insister sur le fait que l'État ne peut pas raisonnablement imposer des normes, puis être absent au moment de la catastrophe.

M. Édouard Fritch. – Après les pluies diluviennes de 2017, le pays a aménagé un lotissement sur ses terres pour reloger les habitants qui avaient une maison en bordure de rivière et qui avaient tout perdu. Le PPR a en effet déclaré ses parcelles en bordure de rivière en zones « rouge ». Devant cette situation, c'est le pays qui a proposé du foncier pour reloger ces personnes. Nous ne pouvons plus procéder ainsi. Par ailleurs, le PPR ne peut pas demander à des familles entières de quitter leurs terres pour s'installer ailleurs. Mettre en avant cette solution de relocalisation, sans aucune solution alternative, serait une injustice flagrante.

Nous devons être en mesure d'aménager ces zones. Le pays est compétent en matière d'aménagement et d'urbanisme. Nous essayons de trouver des solutions en surélevant les maisons sur pilotis mais force est de reconnaître que ces situations ne sont pas pérennes. Cette solution n'est pas optimale mais nous devons procéder ainsi sauf à ne pas pouvoir délivrer de permis de construire.

En plus de ces difficultés, nous ne sommes pas éligibles au fonds Vert.

Mme Lana Tetuanui. – Je suis intervenue pour changer cette orientation auprès de mes collègues parlementaires mais en vain.

Mme Vivette Lopez. – Quelle en est la raison ?

Mme Lana Tetuanui. – Aucune explication valable n'a été donnée. Nous pouvons citer un autre exemple des arguties de l'État en évoquant le financement des abris de survie. Au départ du programme, ces bâtiments étaient financés car identifiés parmi les compétences partagées entre le pays et l'État. Pourtant, le Haut-commissaire a demandé que ces abris de survie soient financés par le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) alors qu'il s'agit du plus important financement pris sur les recettes du pays et redistribué au prorata dans les communes. Cette manière de procéder illustre tout le désengagement de l'État sur ses propres compétences.

M. Michel Magras, président. – Le fonds Barnier est financé par les primes d'assurance puisque 12 % du montant de ces primes d'assurance abondent la caisse centrale de réassurance (CCR) pour la réassurance du dispositif catnat. Des réflexions sont actuellement engagées en vue d'augmenter ce taux. Lors de son audition, la DGPR a annoncé qu'une augmentation des taux serait probable. Nous avons réagi d'emblée pour indiquer que le risque serait que les habitants ne s'assureraient plus du fait du renchérissement des assurances. Il faut donc que joue la solidarité nationale en retour.

Je suis convaincu que la loi ne peut pas s'appliquer partout sans discernement. Ma bataille, c'est la différenciation territoriale car Paris ne peut pas dicter les règles sans prendre en compte les spécificités locales. De plus, cette adaptation doit venir du territoire lui-même. Cette différenciation est une clé de la relation entre la France et les territoires, en outre-mer mais aussi dans l'hexagone.

Enfin, je souhaite dire un dernier mot sur la communication. Je sais d'expérience qu'il n'y a pas pire que d'être coupé du monde entier après une catastrophe. Lorsque les habitants ne peuvent plus prendre des nouvelles de leurs voisins ou donner des nouvelles à leurs familles, le désarroi est total d'autant plus que les informations diffusées par les médias sont totalement déphasées avec la réalité. Une réflexion doit donc être menée sur les moyens de maintenir une communication après une catastrophe, cela contribue à la résilience. Je pense que le numérique offrira à l'avenir des solutions, mais c'est un chantier à prendre en main.

M. Maurice Antiste. – À vous entendre, nous avons un clair exemple du fait qu'il n'existe pas un outre-mer mais des outre-mer. La Polynésie n'est qu'immensité et insularité. Pour vos territoires, il faut évidemment exiger des moyens et une réflexion appropriés. Nous ne pouvons pas raisonner de manière standardisée. Notre rapport devra insister sur cet impératif et rappeler que les solutions devront être plurielles.

Calquer une solution adaptée à la Martinique en Polynésie française reviendrait à faire un faux-pas d'emblée. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent aussi être adaptés à chacun des territoires.

M. Michel Magras, président. – Lorsqu'on parle des outre-mer, on a tendance à parler de leur environnement régional. Dans les Caraïbes, les îles sont proches. Même dans l'océan Indien, les îles sont moins éloignées que ce que vous connaissez en Polynésie française. L'environnement régional du Pacifique est à concevoir à l'échelle d'un continent. Existe-t-il des accords de coopération avec les autres pays situés dans la zone Pacifique ?

M. Édouard Fritch. – Il n'existe pas encore d'accord mais il se profile une prise de conscience pour la lutte contre le réchauffement planétaire au niveau de la région Pacifique. Dans cette lutte, les îles du Pacifique doivent donner l'exemple car elles en sont les principales victimes. La Polynésie française s'est ainsi dotée d'un plan de transition énergétique et nous nous battons pour que la lutte contre le carbone soit une réalité pour tout polynésien. Des pays de petite taille doivent être accompagnés dans ce combat car un pays qui compte 15 000 habitants ne peut pas s'organiser pour lutter contre la force de la nature sauf à s'inspirer des solutions mises en place ailleurs. Certes, il ne faut pas plaquer la solution mise en place en Martinique à la Polynésie mais la solution proposée en Martinique pourra nous guider dans nos choix. Pour cette raison, au niveau de la région Pacifique, nous tâchons de partager nos expériences afin d'être plus forts ensemble.

Comme nous l'avons souligné tout à l'heure, le Secrétaire général de l'ONU est venu nous rendre visite pour démontrer que l'ONU se préoccupait sérieusement du réchauffement climatique après le retrait des États-Unis des accords de Paris. Le Secrétaire général de l'ONU a donc fait le choix de venir à la rencontre des premières victimes du réchauffement, mais il est aussi venu chercher un soutien pour porter des actions au niveau de l'organisation des Nations-Unies. Lors de l'organisation de la COP21, tous les États polynésiens ont soutenu une proposition commune pour soutenir l'initiative française. L'ONU mène la même démarche aujourd'hui mais avec tous les pays du Pacifique dans leur ensemble. C'est une démarche utile car nous ne serons forts que si nous sommes unis.

M. Michel Magras, président. – Dans la zone Caraïbe, nous avons évoqué la possibilité de mettre en place une base avancée afin de pouvoir acheminer rapidement des secours mais une telle solution nécessite des accords de coopération et de réciprocité dès lors que cette base avancée ne serait pas créée sur un territoire français. Cette réflexion élargie représente aussi l'avenir.

Dans nos territoires d'outre-mer, nous sommes condamnés à agir mais aussi fiers de mettre au point des modèles de développement singuliers, propres à chaque territoire. Chaque modèle pourra servir d'exemple, même s'il ne sera pas totalement transposable. En outre-mer, nous sommes tenus d'innover !

Je vous remercie infiniment pour votre visite et pour toutes les informations que vous nous avez transmises.

Mardi 25 juin 2019

Audition de Mme Virginie Duvat, professeure de géographie à l'Université de La Rochelle, MM. Raphaël Billé, coordonnateur, Jean-Baptiste Marre, coordonnateur adjoint du projet RESCCUE (Résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique), et Olivier Auguin, conseiller en planification, au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS)

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues. Sur proposition de notre collègue Jérôme Bignon dont je salue la présence parmi nous, se tient cet après-midi une audition autour du projet RESCCUE qui signifie résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique. Ce projet avait fait l'objet d'une présentation lors des Tables rondes Biodiversité que notre délégation a organisées le 7 décembre 2017, en collaboration avec l'Agence française pour la biodiversité.

Mis en œuvre par la Communauté du Pacifique (CPS), ce projet vise à rendre les territoires moins vulnérables au changement climatique en favorisant la résilience des écosystèmes terrestres et marins des petits États et territoires insulaires du Pacifique.

Je vous rappelle que la Délégation sénatoriale aux outre-mer poursuit cette année son étude sur les risques naturels majeurs outre-mer, avec un second rapport consacré précisément à la reconstruction et à la résilience des territoires.

Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble des deux études. Nous avons désigné un binôme de rapporteurs sur ce second volet, Messieurs Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais et président de l'association nationale des élus du littoral. Dans le cadre de nos travaux préparatoires, le programme RESCCUE a toute sa place et je remercie notre collègue Jérôme Bignon pour son excellente initiative.

Le rapport que nous préparons concerne particulièrement les Îles du Nord qui ont subi en 2017 un épisode cyclonique particulièrement violent et inédit, dont l'ouragan Irma, et ceux qui ont suivi, qui les ont totalement dévastées. C'est là que s'illustre le mieux la problématique de la reconstruction postérieure aux risques majeurs. Pour autant, il s'attache à prendre en compte l'ensemble des risques naturels présents outre-mer, mais aussi l'intégralité des collectivités ultramarines. Les collectivités du Pacifique sont fortement concernées par différents risques naturels.

L'enjeu de la résilience face à un possible accroissement des risques dû au changement climatique les concerne au premier chef.

Nous avons ainsi reçu la semaine dernière une délégation de Polynésie française conduite par son Président Edouard Fritch et également composée du Président de l'Assemblée, Gaston Tong Sang, et du ministre de l'économie verte, Tearii Alpha. Je suis particulièrement heureux d'accueillir Madame Virginie Duvat, professeure de géographie à l'Université de La Rochelle, qui nous fera un exposé sur la préservation du milieu naturel comme rempart face aux risques majeurs ainsi que Messieurs Raphaël Billé, coordonnateur du projet RESCCUE et Jean-Baptiste Marre, coordonnateur adjoint au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS) basé à Nouméa, qui en dressera le bilan.

Compte tenu du sujet, nous avons souhaité élargir cette audition aux membres du groupe d'amitié France-Vanuatu-Îles du Pacifique que je salue, et en particulier sa présidente, Mme Catherine Procaccia, membre de notre délégation.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire. À titre personnel, je suis particulièrement sensible à ce que vous allez nous dire, puisque j'ai été pendant trente-cinq ans professeur des sciences de la vie et de la Terre et passionné par tout ce qui concerne ce sujet.

Mme Virginie Duvat, professeure de géographie à l'Université de La Rochelle. – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, Mesdames et Messieurs. Je vous propose un état des connaissances sur le service de protection côtière rendu par les écosystèmes tropicaux et sur son efficacité potentielle face au changement climatique. En tant que géographe et chercheuse, je travaille sur les changements environnementaux et les facteurs qui les contrôlent ainsi que les politiques susceptibles d'être mises en place face à ces changements environnementaux dans les trois océans tropicaux, ceci depuis une vingtaine d'années. Je suis très investie dans la Caraïbe, suite aux événements de septembre 2017. Notre équipe de huit laboratoires est financée sur trois ans pour travailler sur le relèvement, ce qui inclut le rôle que les écosystèmes tropicaux peuvent jouer dans la reconstruction des territoires.

Les écosystèmes tropicaux rendent aux communautés locales des services multiples, dont le service de protection côtière. Il 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. En d'autres termes, 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, laquelle s'est réduite de 25 à 50 % selon les habitats au cours des cinquante dernières années. Ces services portent aussi sur l'approvisionnement en matériaux et en ressources alimentaires ainsi que le recyclage et la séquestration du carbone. 50 % du CO₂ piégé dans les sédiments marins est stocké par les herbiers, vasières, mangroves et macro-algues des habitats côtiers. Enfin, ils rendent des services récréatifs et éducatifs.

Il est aujourd'hui démontré que le service de protection côtière rendu par les écosystèmes tropicaux est efficace face aux impacts dévastateurs des aléas marins d'origine météorologique et tectonique tels que les cyclones et les tsunamis, mais aussi face aux effets de l'élévation du niveau de la mer. Les pressions océaniques et climatiques croissantes exercées sur les côtes renforcent les risques de submersion marine et d'érosion côtière. Ces risques renforcent à leur tour les risques de salinisation des sols et des aquifères.

Protéger et renforcer ce service de protection devient de plus en plus stratégique pour réduire les impacts du changement climatique. En outre, il semble d'autant plus crucial d'y prendre appui que les solutions conventionnelles d'ingénierie technique de « la défense lourde » rencontrent certaines limites. Au cours des trois dernières années, celles-ci ont été de mieux en mieux mises en évidence par les études scientifiques. Certes, elles sont bien maîtrisées dans les pays développés où elles permettent d'assurer une certaine protection des hommes et des biens face aux phénomènes naturels extrêmes, mais elles n'assurent pas une protection totale. De nombreux cas l'illustrent, tels que Katerina en 2005 aux États-Unis ou Fukushima en 2011. De plus, elles renforcent à terme la vulnérabilité des territoires en encourageant la poursuite de l'urbanisation et du développement dans des zones à risques, dans lesquelles populations et acteurs réduisent leur vigilance.

Par ailleurs, elles s'avèrent de moins en moins rentables à l'heure où il faut rehausser et renforcer les ouvrages pour faire face respectivement à l'élévation du niveau de la mer et à l'intensification des tempêtes, ces coûts n'ayant pas été anticipés. La « défense lourde » soulève de nombreuses autres questions relatives à la justice sociale (qui paye pour qui ?) 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 et en faisant obstacle à la migration naturelle des écosystèmes vers l'intérieur des terres sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer. Étant l'une des solutions d'adaptation des écosystèmes les plus mobilisées, elle aura pour effet à terme de les condamner.

Les services de protection côtière rendus par les écosystèmes jouent un rôle central dans le maintien de certains territoires comme les atolls, seuls territoires à la surface de la planète qui ont été construits par des animaux lilliputiens, les coraux, et qui sont occupés et exploités par des communautés humaines. La France en possède un certain nombre. 77 font partie de l'archipel des Tuamotu en Polynésie française, qui constitue le plus grand groupe d'atolls au monde et abrite près de 17 000 habitants.

Les surfaces des atolls, intégralement constituées de sables et de débris coralliens, sont dépendantes de l'avenir des récifs pour se maintenir. La mort des récifs coralliens se solderait à terme par leur disparition, ce qui constitue un argument fort en faveur de la protection des récifs.

À l'inverse, le maintien du bon état de santé des récifs coralliens, lesquels sont florissants dans les Tuamotu à la différence de la Grande barrière de corail en Australie ou de la région antillaise, permettrait le maintien d'une grande partie de ces îles au moins jusqu'à 2070, et peut-être 2100 selon le scénario de réchauffement climatique considéré. En effet, les coraux en bon état de santé ont la capacité de compenser par leur croissance verticale l'élévation du niveau de la mer tant que celle-ci reste modérée, donc de continuer à assurer leurs deux fonctions, l'alimentation des îles en sédiments et l'amortissement des vagues de tempêtes. En réduisant les pressions entropiques directes qui s'exercent sur les récifs coralliens, l'on peut prolonger leur durée de vie.

Enfin, préserver le service de protection rendu par les écosystèmes se justifie par le caractère très océanique des territoires dans lesquels les enjeux humains – hommes, activités, infrastructures – se concentrent sur les côtes et dont les modes de vie sont fortement dépendants des écosystèmes marins et côtiers. Il s'agit d'une différence fondamentale entre ces modes de vie et les modes de vie continentaux.

Comment se définit ce service de protection côtière ? Il tient à la capacité, non pas d'un écosystème, mais d'un continuum d'écosystèmes marins et côtiers, à amortir les vagues de tempête et à capturer les sédiments issus du récif corallien ou des milieux terrestres en général. Cela a pour effet de réduire les risques d'érosion et de submersion marine et permet aussi aux écosystèmes, sous certaines conditions, un bon état écologique et une disponibilité suffisante en sédiments, de suivre le niveau d'élévation du niveau de la mer et continuer à assurer cette fonction de protection à travers le temps. Ces écosystèmes marins et côtiers sont influencés par les milieux terrestres. Pour les préserver, il faut prendre en compte les bassins versants. Ils sont aussi interdépendants entre eux. Par exemple, la mangrove protège le récif corallien des dégradations humaines en fixant les nutriments issus des eaux usées ainsi que les sédiments en provenance des terres, lesquels étoufferaient sinon les récifs. Quant aux récifs coralliens, en interceptant les vagues, ils créent un milieu suffisamment abrité pour que la mangrove puisse se développer. Chacun de ces écosystèmes assure un service de protection qui bénéficie donc aussi aux autres écosystèmes. Les services de protection rendus par ces différents écosystèmes se cumulent finalement au bénéfice des communautés locales.

Les récifs coralliens, les plus efficaces, réduisent l'énergie des vagues de 97 % en moyenne, ce qui est colossal, en provoquant leur déferlement sur le front récifal et leur amortissement sur le platier récifal. Cet amortissement est de l'ordre de 50 % sur les 150 premiers mètres de platier. 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 %.

Les premiers pays bénéficiaires de ce service sont des pays insulaires tropicaux, tout particulièrement les Philippines, Haïti, Cuba, le Sri Lanka et Singapour. Les outre-mer français, qui ne constituent pas des États indépendants et sont moins peuplés, n'apparaissent pas dans ce classement, mais ils bénéficient tout autant de ce service. En 2100, le risque de submersion qui va augmenter sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer et l'intensification des tempêtes sera deux fois plus élevé si ce service de protection disparaît.

Les mangroves réduisent, quant à elles, de 31 % l'énergie et la hauteur des vagues. Elles ont donc un potentiel élevé, mais bien que moins que les récifs coralliens. Elles ont une forte efficacité sur les cent premiers mètres, mais elles sont encore plus efficaces sur quelques kilomètres de largeur. Elles ont une efficacité maximale face aux tempêtes de faible à moyenne intensité, les plus fréquentes, et une efficacité plus réduite face aux événements extrêmes qui tendent à les détruire, comme à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en septembre 2017. Elles ont aussi pour effet d'intercepter les projectiles déplacés par les vagues de tempête, qu'il s'agisse de débris d'origine naturelle ou entropique. Là où leur fonctionnement est peu ou pas perturbé, elles ont également une excellente capacité à s'ajuster au niveau de la mer et à se développer vers le large sous l'effet de la fixation des sédiments en suspension, qu'elles capturent à 80 %. Les herbiers marins, moins bien connus ont une efficacité finalement supérieure, semble-t-il, à celle des mangroves. Ils amortissent en moyenne 36 % de l'énergie libérée par les vagues.

La dernière ligne de défense avant les aménagements humains est constituée par les systèmes côtiers, c'est-à-dire les plages et les dunes. Là où elles sont larges et fortement végétalisées, elles sont aussi efficaces que les ouvrages d'ingénierie. La végétation joue un rôle clé en amortissant vagues et sédiments et en contribuant par le captage des sédiments à l'exhaussement de ces systèmes, c'est-à-dire un gain d'altitude des régions côtières particulièrement précieux face à une accélération de l'élévation du niveau de la mer.

Le rôle de protection des écosystèmes peut être illustré par deux exemples de cyclones de catégorie 5 qui ont généré des vagues de douze mètres au large et de sept mètres à la côte et ont produit des vents soufflant à plus de 340 kilomètres/heure en rafales. Ces deux cyclones sont les plus intenses qui ont jamais été enregistrés dans leur bassin océanique. En avril 2016, le cyclone Fantala a frappé un atoll quasi inhabité aux Seychelles, dans l'océan Indien. En septembre 2017, le cyclone Irma a généré des impacts que nous avons tous en tête.

Ces cyclones ont engendré un recul du trait de côte en balayant sur une certaine largeur de bande côtière la végétation et les constructions humaines. Au-delà, les cyclones ont d'autres effets qui en général ne sont pas mentionnés. Les photographies de terrain et les images satellites montrent

qu'ils ont aussi, dans ces deux cas, alimenté les côtes en sables et en débris coralliens. Sur l'atoll de Farquhar, quasi intégralement naturel, les remontées de sédiments vers les plages ont engendré la multiplication par cinq à dix de leur largeur et de leur surface, selon les lieux. La végétation côtière a intercepté les sédiments partiellement enfouis sous ces apports de sable, ce qui a engendré un gain d'altitude de la crête de plage compris entre 30 et 60 centimètres selon les portions de linéaire côtier.

Après le passage des cyclones de septembre 2017, 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 s'est inscrit dans une fourchette d'un à deux mètres sur les sites qui en ont le plus bénéficié. En revanche, 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. La végétation n'a pas empêché l'érosion ni réduit la submersion, laquelle a pénétré sur plus de 300 mètres à l'intérieur des terres. Les impacts érosifs des vagues cycloniques dans des zones aménagées ou modifiées par l'homme se traduisent notamment par l'ouverture de tranchées d'une vingtaine de mètres de long sur un à deux mètres de profondeur à travers la zone côtière. À La Réunion, frappée par le cyclone Bejisa de catégorie 3 en fin d'année 2014 et début d'année 2015, partout nous avons pu constater le caractère exacerbé des dégâts causés aux constructions humaines, aux routes littorales ainsi qu'au bâti résidentiel ou touristique aménagé au plus près de la mer, dans des zones où les plages et les dunes avaient préalablement été détruites ou considérablement contractées par l'empiètement des aménagements humains.

Les apports sédimentaires dus aux cyclones se produisent également dans les zones aménagées, où ils posent problème aux exploitants touristiques comme à La Réunion ou aux résidents côtiers à Saint-Martin. Ces dépôts sédimentaires très importants empêchent les habitants de sortir de chez eux, recouvrent les piscines et les terrains de golf. Ils sont généralement enlevés à l'initiative des résidents eux-mêmes sans attendre l'action des pouvoirs publics. Or ces apports sont pourtant cruciaux pour permettre au système côtier de s'exhausser et de faire face au phénomène d'élévation du niveau de la mer.

Dans de telles conditions, il semble important de renforcer la protection des écosystèmes qui se sont maintenus et sont toujours fonctionnels, mais également de restaurer ceux qui peuvent l'être. Les études démontrent que des habitats restaurés remplissent ce rôle de protection côtière. Même si cela n'est pas toujours à la hauteur d'habitats naturels, la restauration est néanmoins efficace.

Les résultats des opérations de restauration déjà réalisées dans les régions tropicales sur la base de l'analyse d'une centaine de projets montrent que les récifs artificiels faits de structures sur lesquelles on bouture du corail protègent efficacement, dès leur installation, les côtes de la submersion marine et, dans certains cas, de l'érosion. Par exemple, une opération de restauration récente en République dominicaine a ainsi témoigné que de tels récifs pouvaient résister à deux cyclones successifs et réduire considérablement les dommages causés aux biens matériels.

Bien que l'on n'ait encore peu d'éléments sur les coûts comparés des récifs artificiels et des ouvrages d'ingénierie traditionnelle comme les brise-lames ou les digues, les premières études indiquent que ces structures sont généralement moins coûteuses que les ouvrages lourds dans les îles tropicales, tout particulièrement dans les atolls. Aux Maldives, restaurer un récif coûte trois fois moins cher que la construction d'un brise-lames. En raison de ses dimensions nécessairement réduites, un récif artificiel ne peut pas pour autant se substituer à un récif naturel. La restauration d'un récif corallien peut avoir un impact négatif sur les écosystèmes en place selon le contexte. Cette restauration requiert un engagement fort des secteurs et des populations locales et l'on ignore quelle sera son efficacité sur le long terme.

Les mangroves restaurées sont efficaces face à la submersion engendrée par des vagues de tempête modérée et à l'érosion, bien que ce rôle varie selon les conditions locales. Par rapport à « la défense lourde », la plantation de palétuviers est peu coûteuse et techniquement simple. Toutefois, son efficacité est différée de quelques années à quelques décennies ce qui correspond à la durée nécessaire pour que les palétuviers se développent. Par ailleurs, elle requiert des conditions très spécifiques. Il faut en particulier que les profondeurs sur l'avant-côte soient faibles et que l'espace soit suffisant, ce qui est rarement le cas dans les zones fortement aménagées. Enfin, la restauration de mangroves peut avoir des conséquences négatives sur la santé humaine en favorisant la propagation des moustiques transmetteurs de maladies, comme l'ont montré les opérations de restauration récentes en Asie.

Comme le montre l'opération de restauration de la dune initiée à Saint-Barthélemy sur le site de la Grande Saline après le passage des cyclones de septembre 2017, la restauration des systèmes plage-dune est efficace contre la submersion marine à condition que les systèmes restaurés aient une attitude et une largeur suffisantes. Dans ce cas, les systèmes plage-dune sont aussi efficaces que les solutions d'ingénierie lourde. Une plage large et grasse réduit l'érosion de la dune et permet sa recharge rapide après un événement tempétueux. Restaurer un système plage-dune peut être plus efficace à terme que la construction d'une digue.

Cependant, l'efficacité d'une dune restaurée est différée dans le temps par la croissance de la végétation qui la stabilise et nécessite de disposer de suffisamment d'espace sur le littoral, en l'occurrence dans la zone rétro-littorale. Cette condition est rarement remplie dans les zones urbanisées. Enfin, il faut souligner qu'une plage s'érode naturellement, puisque son budget sédimentaire est négatif. Elle continuera une fois restaurée à perdre des sédiments. Il sera donc nécessaire de la recharger régulièrement, ce qui crée des coûts récurrents.

Au regard de ces connaissances scientifiques, il est recommandé d'évaluer site par site les solutions les plus pertinentes, leur faisabilité technique et financière et leurs conditions de mise en œuvre. Une solution donnée doit être spécifiquement conçue et calibrée pour le site qu'elle traite. Une solution testée sur un site ne peut pas être répliquée en l'état sur un autre site. Il est donc recommandé de privilégier les opérations dites « pilotes », c'est-à-dire des opérations d'ampleur relativement modérée permettant un test en grandeur réelle et la création d'un contexte propice à son déploiement. Il est essentiel de sensibiliser et mobiliser les acteurs concernés sans lesquels une solution n'aurait qu'une durée de vie limitée. Il faut également prévoir dès le départ d'évaluer l'efficacité de ces mesures, sur un temps suffisamment long. La plupart des projets évaluent les résultats obtenus sur six mois, un an voire deux ans, ce qui ne permet aucunement de se prononcer sur leur efficacité. Enfin, les projets intégrés de restauration, au lieu de cibler un écosystème spécifique, s'occupent de restaurer l'ensemble des écosystèmes dégradés sur un site fortement exposé à l'érosion ou à la submersion.

Je travaille sur un projet financé par le Fonds pour l'adaptation et déployé au nord-ouest de l'île Maurice, dans une zone urbanisée et touristique comprenant une vaste plage publique. Sa partie méridionale est concernée par une érosion relativement rapide, essentiellement due à la forte dégradation des écosystèmes marins et côtiers, qu'il s'agisse des herbiers marins envahis par des algues parasites ou du récif corallien qui blanchit à chaque épisode de réchauffement des eaux. Celui-ci se trouve complètement érodé sur la majeure partie du site. Son rôle est donc extrêmement faible. Le projet, à hauteur de 2 millions de dollars, a pour but de mettre fin à l'érosion qui concerne 450 mètres de plage. Il englobe la création d'un récif artificiel, la restauration d'un herbier marin et celle du système plage-dune. La végétation actuelle, qui est une végétation introduite, mais inefficace sur la stabilisation des sédiments et l'amortissement des vagues de tempête, va être remplacée par des espèces indigènes. Je vous remercie pour votre attention.

M. Raphaël Billé, coordonnateur de projet au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS). – Monsieur le président, Mesdames et messieurs les sénateurs, Mesdames, Messieurs. Je propose de vous présenter quelques résultats du projet RESCCUE, avec mon collègue Jean-Baptiste Marre, coordonnateur adjoint.

Lorsqu'il est question du changement climatique dans le Pacifique, il faut se remettre en mémoire ce qu'il signifie pour les pays territoires insulaires océaniques. Chacun pense bien sûr à l'élévation du niveau de la mer, aux cyclones et à la salinisation. Quels que soient les scénarios relatifs aux gaz à effet de serre au cours du XXI^e siècle, les conséquences vont y être sévères pour les territoires océaniques. En outre, l'Accord de Paris conclu dans le cadre de la COP 21 en 2015, et dont les négociations ont été saluées comme un succès, consigne des contributions déterminées au niveau national qui correspondent à une trajectoire d'environ + 3 C° d'ici la fin du siècle. Celle-ci est catastrophique pour les pays et territoires insulaires du Pacifique. Travaillant pour la Communauté du Pacifique, je me permets de le rappeler.

Comme le montrent les dégâts occasionnés par le cyclone tropical Pam en mars 2015, les populations insulaires océaniques vivent déjà les effets du changement climatique. Il y a une quinzaine d'années, Kenneth Langow a créé le réseau de gestion environnemental *taci valnoea*, ce qui signifie « terre-mer » en bichelamar, l'idiome de Vanuatu. Il se bat pour accroître la résilience des communautés.

Le projet RESCCUE montre que l'on n'apprend pas aux populations insulaires océaniques à comprendre le changement climatique ni à être résilientes. En revanche, nous pouvons leur apporter les moyens dont elles ont besoin tout en restant extrêmement humbles en matière d'assistance technique. Ce projet mis en œuvre par la Communauté du Pacifique, ne vise pas à produire de la connaissance, même si ce besoin est régulièrement nécessaire au cours d'un projet. Il s'agit d'un projet régional et opérationnel destiné à générer du changement et à résoudre des problèmes concrets pour les populations locales bénéficiaires et à renforcer la résilience des écosystèmes et des sociétés face au changement climatique. Son financement de 13 millions d'euros s'est réparti 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). Ce premier projet, neutre en carbone pour la CPS et pour l'AFD, s'achève ces jours-ci.

Nous avons réduit au maximum nos émissions de gaz à effet de serre. Quand cela n'était pas envisageable, nous avons compensé les émissions résiduelles du fait des voyages en avion, un enjeu d'autant plus important dans le cadre d'un projet visant à augmenter la résilience des populations océaniques. Nous avons retenu deux sites pilotes dans les provinces Nord et Sud de Nouvelle-Calédonie ainsi que deux sites pilotes en Polynésie française, à Moorea et dans l'archipel des îles Gambier, mais également un site pilote au Vanuatu, au nord de l'île d'Éfaté et deux aux îles Fidji. L'approche consistait à protéger les écosystèmes contre les pressions non climatiques afin d'accroître leur résilience face au changement climatique.

Celles-ci se divisent en quatre catégories, les espèces exotiques envahissantes, la destruction mécanique des habitats, la pollution et la surexploitation des ressources renouvelables. Le projet a reposé sur l'hypothèse selon laquelle les écosystèmes en meilleure santé sont plus résilients lorsque la température augmente et que les cyclones s'intensifient. Si les écosystèmes sont plus résilients, la résilience des populations qui dépendent directement de ces écosystèmes se renforce.

L'approche retenue est la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Elle vise notamment à développer dans ces milieux insulaires une gestion des politiques publiques traitant de ces enjeux depuis le sommet des montagnes jusqu'au tombant des récifs. Ceci est extrêmement important car la gestion administrative a eu tendance à séparer la gestion de la mer et celle de la terre, ce qui pour les océaniens est souvent une aberration. Nous nous sommes efforcés d'accroître l'utilisation de l'analyse économique par les décideurs afin de rationaliser leurs décisions et développer des mécanismes économiques et financiers dits « innovants » qui permettent de générer des financements additionnels puisque nous manquons toujours cruellement de moyens financiers pour faire face aux effets du changement climatique.

Une vidéo sur le travail de terrain réalisé aux îles Fidji est présentée en séance.

M. Jean-Baptiste Marre, coordonnateur-adjoint au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS). – Bonjour à tous. La raison d'être du projet RESCCUE consistait à apporter des changements sur le terrain à l'échelle des sites pilotes, voire à l'échelle nationale. Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories.

En ce qui concerne les politiques et les règles, il a contribué au développement de stratégies avec les pouvoirs publics. Dans la province Sud de la Nouvelle-Calédonie, nous avons travaillé au développement d'une stratégie pour son réseau d'aires protégées d'ici à 2025. Le projet a également permis la construction commune de plans de gestion variés dans six des sept sites pilotes, notamment les plans de gestion intégrés des zones côtières, selon un statut et une applicabilité variés. À Fidji, ces plans inscrits dans le cadre réglementaire ont été adoptés à l'échelle provinciale, puis nationale. En Polynésie française, aux îles Gambier, le plan de gestion a été adopté au niveau local, mais n'est pas inscrit sur le plan réglementaire et n'a donc aucune conséquence de cet ordre au plan national.

Le projet RESCCUE a également entraîné la mise en œuvre de plans de gestion vis-à-vis d'enjeux prioritaires comme la gestion des déchets ou la gestion du lagon de Moorea dans le cadre de la révision du plan de gestion de l'espace maritime.

Enfin, ce projet a également suscité la création d'aires protégées, traduites par des modifications des règles. Au sein de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie, celles du Parc provincial de la Côte oubliée couvrent

une très large surface d'écosystèmes exceptionnels, à la fois terrestres et marins. Citons encore la création du plus grand parc marin à Fidji, sur la zone de Vatu-i-Ra.

Le deuxième type de changement concerne les pratiques et les comportements par le biais de mécanismes économiques et financiers innovants. 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. Le projet a également renforcé les pratiques communautaires du suivi du milieu des ressources marines, notamment à Fidji et au Vanuatu. Une « boîte à outils » a été adoptée à l'échelle nationale par le département des Pêches du gouvernement du Vanuatu.

Le projet s'est également attaqué à la gestion des pressions sectorielles et a contribué à mieux gérer certains types de pressions. En province Nord de Nouvelle-Calédonie, le projet a œuvré à une meilleure organisation et une meilleure efficacité de la filière chasse aux espèces envahissantes que sont les cerfs ou les cochons qui provoquent des dégâts considérables sur les bassins versants et les bassins de captage d'eau potable. Le projet a permis d'accroître l'efficacité de la chasse en milieu coutumier, mais également de mieux gérer la question de la commercialisation locale de la viande de brousse en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, le dernier type de changement concerne l'état des écosystèmes et le bien-être des populations qui est en quelque sorte le « graal » recherché. Le projet RESCCUE a atteint cet objectif, en particulier grâce aux actions de restauration écologique conduites dans la province Nord de la Nouvelle-Calédonie sur des bassins versants autour de zones de captage d'eau ainsi qu'aux îles Fidji autour de la restauration de mangroves. Par ailleurs, la lutte contre l'érosion côtière s'est traduite par des actions de restauration et de revégétalisation de plages. Enfin, le projet a pris en compte la problématique des espèces envahissantes, qui pèse sur les écosystèmes et les populations des îles du Pacifique. Les actions d'éradication ont permis de libérer temporairement des îlots certaines espèces envahissantes comme le rat, la fourmi folle jaune ou le crapaud-buffle. Cependant, la mise en place de plans de sécurité est nécessaire pour qu'elles ne reviennent pas sur les îlots.

M. Raphaël Billé. – En guise de conclusion, le projet RESCCUE est financé au titre de la contribution française à la lutte contre le changement climatique et à son effort de solidarité internationale en la matière. Certes, quand on parle de l'éradication du crapaud-buffle sur un îlot des îles Gambier ou la participation à la gestion des déchets ménagers au Vanuatu, on nous pose la question du lien de ces actions avec l'adaptation au changement climatique. Au début du projet, les partenaires avaient parfois l'impression que le projet consistait à appliquer un vernis de modernité à des initiatives déjà prises de longue date.

Cette question est essentielle, car nous avons un devoir de redevabilité vis-à-vis des citoyens, mais aussi des populations locales bénéficiaires. La question est importante en termes de communication et de capitalisation des expériences.

Le projet RESCCUE possède des caractéristiques comparables à celles de nombreux autres projets mis en œuvre dans le Pacifique et ayant recours aux solutions fondées sur la nature. Chaque action, telle que la création du parc provincial de la Côte oubliée dans la province Sud de la Nouvelle-Calédonie, n'est pas une action d'adaptation au changement climatique. Cependant, toutes les actions vont dans un sens qui aide à favoriser la résilience et l'adaptation des populations face au changement climatique. Chaque action aide à s'y préparer. Nous avons mis en œuvre des processus de planification intégrée, notamment des plans de gestion intégrée. Par ailleurs, nous avons privilégié des actions « sans regret », c'est-à-dire positives, que nous soyons ou non confrontés au changement climatique, telles que l'éradication d'espèces envahissantes, la restauration de mangroves ou celles de forêts en bordure de rivière. Ces actions sont également robustes et génèrent des bénéfices. Enfin, nous avons favorisé des stratégies réversibles. Les solutions fondées sur la nature permettent de prendre plus facilement en compte de nouvelles connaissances et de nouvelles expériences que d'importants moyens d'ingénierie technique et de « défense lourde ».

En outre, cette approche nous a permis de nous limiter à une utilisation minimale des sciences du climat. Au plan local, nous avons des difficultés à disposer de modélisations en descente d'échelle. Ces dispositifs sont très coûteux. Certains efforts ont été récemment effectués en Nouvelle-Calédonie, mais ils ne concernent que l'un des scénarios d'émissions de gaz à effet de serre du GIEC. Si l'approche du projet est relativement pauvre en données, nous parvenons à mener des actions utiles, indépendamment d'une utilisation fine des projections climatiques.

Enfin, si les solutions fondées sur la nature sont pauvres en ingénierie technique, elles sont très riches en lien social. Cela s'est montré décisif dans le Pacifique. Les actions de restauration de la mangrove à Fidji ne font pas appel à une entreprise de replantation, mais aux populations locales qui s'emparent du sujet, choisissent le lieu en tenant compte de leurs traditions et plantent elles-mêmes la mangrove. Cela entraîne des discussions au sein des villages et chacun sera moins enclin ultérieurement à couper cette végétation en cas de besoin de bois. Ces solutions fondées sur la nature sont également des solutions fondées sur l'Homme, l'humain. Elles possèdent donc un avantage tactique au plan local que n'ont pas les solutions plus lourdes en ingénierie technique.

Selon le rapport du GIEC publié en 2019 au sujet du scénario d'une augmentation de la température supérieure à 1,5C°, 70 à 90 % des récifs coralliens seraient condamnés dès le franchissement de ce seuil. Selon la trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre actuellement suivie, cette situation pourrait se produire entre 2030 et 2052. Dans ce cas, nos actions seraient mises en péril par l'augmentation de la température de l'eau. Le Pacifique dépourvu de ses récifs coralliens serait en grand danger, voire en très grand danger. Une grande partie des îles seraient en très grand danger. La solution reste une réduction drastique et rapide des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. Le Pacifique appelle de ses vœux que nous tenions les objectifs de l'Accord de Paris, qui consistent à limiter la hausse de température entre 1,5 et 2 degrés d'ici la fin du siècle.

M. Olivier Auguin, conseiller en communication au secrétariat de la Communauté du Pacifique (CPS). – RESCCUE est un projet très innovant, voire révolutionnaire, qui a fait l'objet d'une nouvelle approche et de nouvelles méthodes. Rien ne peut être mené sans l'Homme. Pour être durable, le projet doit être centré sur l'approche sociétale. RESCCUE fait partie des projets phares de la CPS qui lui ont permis de développer une nouvelle approche de l'intégralité de ses projets, qui doivent être durables et adaptables. Nous espérons que la France continuera à soutenir des projets comparables.

M. Michel Magras, président. – Je donne la parole à M. Jérôme Bignon pour réagir à ces interventions.

M. Jérôme Bignon. – Tout d'abord, je remercie la délégation d'avoir fait droit au signalement que j'avais effectué au sujet du formidable travail engagé par la Communauté du Pacifique. Raphaël Billé m'avait convaincu de son intérêt lors de mon séjour en Nouvelle-Calédonie l'an dernier. Certes, il s'agit d'un « travail de fourmi » dans une immense zone océanique, mais nous sommes tous de petites mains modestes et nous devons avancer. Au-delà des actions de terrains, la réflexion scientifique permettant de comprendre ces enjeux est complexe.

Nous avons le privilège d'avoir ces outre-mer qui sont dispersés dans tous les océans, ce qui constitue une opportunité formidable pour cette prise de conscience. Nous devons poursuivre ces avancées dans un esprit de solidarité. La France est voisine de six pays au niveau de l'hexagone, mais dans le monde, mais elle a conclu des conventions de proximité avec 35 ou 36 pays *via* ses outre-mer, ce qui nous permet d'avoir une vision plus large. Nous devons poursuivre nos engagements. Si nous n'avons pas perdu, nous n'avons pas encore gagné. Nous avons l'opportunité de faire valoir le travail réalisé par la Communauté du Pacifique. Ensemble, nous pouvons convaincre la communauté nationale et européenne que ce travail accompli pour le bien général est extrêmement utile. Nous avons besoin de nous nourrir de vos travaux.

Je rappelle que j'assure, à l'Agence française pour la biodiversité, la présidence du comité d'orientation mer et littoraux. Nous pourrions y évoquer ces travaux.

M. Michel Magras, président. – Une des missions de la délégation consiste à diffuser nos informations et à rendre possible l'utilisation des propositions que vous exprimez.

Mme Catherine Procaccia. – Le groupe d'amitié France-Vanuatu-Iles du Pacifique que je préside a souhaité s'associer à cette réunion, car les actions menées par la CPS nous intéressent particulièrement et nous avons rencontrés sur place ses acteurs. Le Pacifique, en particulier les États indépendants de cette zone sont beaucoup plus fragilisés que nos territoires d'outre-mer, puisqu'ils ne disposent pas des mêmes moyens scientifiques.

Vous avez insisté sur le travail avec les hommes et les tribus. La terre leur appartient. Vous n'êtes pas présents dans tous les États du Pacifique. Or d'autres États auraient eux aussi besoin de conseils. Je souhaite donc savoir si ces expériences-pilotes au sein des îles du Pacifique ont un effet de diffusion auprès des autres États. La CPS va-t-elle en faire la promotion pour les inciter à intervenir dans d'autres régions comme à Tuvalu ? Attendez-vous plutôt un retour, ce qui semble plus compliqué ? Comment tentez-vous de faire intégrer les bonnes pratiques dans ces États où vous n'avez pas forcément d'expérience ?

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je souhaite tout d'abord exprimer toute ma fierté à exercer la mission de rapporteur coordonnateur pour ces deux volets et je remercie Monsieur le président de me l'avoir confiée. Les rapporteurs sont d'excellente qualité. Je ne doute pas que le deuxième rapport sera tout aussi intéressant.

La présence de Catherine Procaccia et Jérôme Bignon est la preuve que ce sujet passionne au-delà de notre mission sur les risques et les changements climatiques, qui font l'objet d'autres interventions de la délégation. Merci d'être venus à cette présentation.

Bien entendu, chaque fois que nous auditionnons des personnalités ou des groupes de scientifiques, je pense que nous serions passés à côté de certains aspects si nous ne les avions pas reçus. Je vous remercie donc très sincèrement pour l'éclairage et la simplicité des explications. Si vous l'acceptez, je suggère d'ailleurs de pouvoir les diffuser à plus grande échelle.

Il me semble Madame Duval que vous avez fait un travail particulièrement remarquable à Saint-Martin. Vos écrits peuvent servir de référence et de moyen de persuasion vis-à-vis de la population alors même que des discussions sont engagées au sujet de la carte PPRN, qui pose d'énormes problèmes. Si nous sommes capables d'expliquer ces enjeux en termes simples à la population, celle-ci peut les comprendre et se comporter en citoyens responsables.

Je vous remercie très sincèrement encore pour cet ajout indispensable par rapport aux travaux que nous menons et je vous félicite pour ces présentations.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Ce volet nature viendra compléter notre rapport qui sera riche, puisque nous avons réalisé beaucoup d’auditions.

Dans le cadre des expérimentations ultramarines, un certain nombre d’outils permettent de gérer la complexité dans l’hexagone et sur le littoral hexagonal. Vous avez présenté des méthodes que j’appellerais « boosters de la nature ». Celles-ci concernent notamment les supports artificiels de coraux et la plantation de mangroves. Avez-vous listé d’autres « boosters » ? Il serait intéressant d’en avoir connaissance, puisque chaque région possède ses spécificités géographiques et météorologiques. Enfin, comment parvenez-vous à faire passer vos messages auprès de la population locale ? Est-elle très sensibilisée à ces enjeux ? Les actions présentées dans le film sont-elles une exception ? Quels sont vos outils pédagogiques de communication ? Sont-ils adaptés à chaque cas ?

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Votre exposé est très clair. Cependant, plus nous avançons dans l’identification de solutions, plus je me pose des questions. Cette problématique est mondiale. Il n’est donc pas envisageable de tenter d’identifier des solutions dans une région et d’oublier les autres régions. Mais dans certains pays, la population survit, doit manger et se chauffer. Comment la dissuader de ne pas couper la forêt et de ne pas détruire les coraux ?

M. Michel Magras, président. – Avant de vous donner la parole, je souhaite vous faire part de quelques observations. Le sujet que vous avez abordé, particulièrement vaste, concerne le changement climatique, qui n’est plus un risque, mais une réalité. Nous devons essayer de l’inclure dans la problématique que nous traitons, qui concerne les risques.

Vous avez parlé de la reconstruction du corail. Je suis moi-même agréablement surpris de la vitesse à laquelle il est possible de le faire repousser par rapport à ce que l’on nous enseignait par le passé. Par ailleurs, la reconstruction des coraux permet de créer une barrière qui permet de protéger la terre. Vous avez donné l’exemple de la reconstruction d’une dune à Saint-Barthélemy. Cependant, celles-ci sont reconstruites à plusieurs mètres du niveau zéro. Sur nos territoires, le risque doit être intégré dans le processus de développement des îles. La gestion des coraux et celle des plages doivent être permanentes et intégrées dans le processus économique.

Par ailleurs, vous n’avez pas évoqué le troisième volet, qui concerne l’action de l’homme sur la terre dans les sites en contact avec la mer. Le développement humain accélère le ruissellement et entraîne les sédiments dans le milieu marin. Nous devons également mettre en œuvre des politiques dans ce domaine.

Enfin, vous avez indiqué qu'un cyclone engraisse les plages. Cependant, je ne suis pas certain qu'il n'en détruise pas beaucoup plus qu'il n'en engraisse.

Dans les territoires ultramarins, nous devons vivre avec les risques et être capables d'y faire face, mais aussi reconstruire ce qui a été détruit par un cyclone. Nous devons continuer à vivre normalement sur les territoires tout en évitant que la destruction prenne progressivement le pas sur la reconstruction.

M. Raphaël Billé. – En ce qui concerne la reproduction des projets menés sur les sites pilotes, notre première préoccupation consiste à faire perdurer les activités au-delà de l'arrêt du financement de ces projets. Nous avons travaillé sur ces difficultés avec acharnement pour obtenir certaines garanties. Le deuxième enjeu est de changer d'échelle à l'intérieur du pays, ce qui implique une appropriation de ces problématiques par les autorités nationales afin que les résultats du projet soient intégrés aux politiques publiques. Je peux donner l'exemple des actions que nous avons menées en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Mme Catherine Procaccia. – La France n'a pas la même approche que celle des autres États du Pacifique.

M. Raphaël Billé. – La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie font l'objet de politiques publiques fortes. Je vous accorde que la situation est différente au Vanuatu, dont le ministère de l'Environnement ne comprend qu'une dizaine de personnes. En tout cas, nous nous impliquons pour que le pays bénéficie des apports des actions menées au sein des sites pilotes. Vous avez raison d'évoquer tous les autres pays qui pourraient bénéficier des avancées du projet. En l'occurrence, il n'y a pas de recette miracle. Nous devons réaliser d'importants efforts d'échanges d'expériences, de communication et de diffusion des résultats. Nous avons également effectué cette présentation à la CPS de Nouméa. Nous avons le même projet à Fidji. Nous utilisons également nos relais locaux. Nous avons invité des représentants de Micronésie à certains ateliers. Hors des quatre sites pilotes dans quatre pays et territoires, nous nous efforçons de porter la parole plus loin. La CPS et le PROE le Programme régional océanien de l'environnement, son organisation sœur en matière d'environnement, ont d'autres projets que RESCCUE qui concernent d'autres géographies.

En matière de communication, nous utilisons des canaux auxquels les populations ont recours. Nous diffusons des vidéos sur facebook. Ces actions ont beaucoup d'écho en Polynésie française, au Vanuatu, où les populations sont de plus en plus équipées de téléphones portables. Bien sûr, nous les menons dans les langues locales, y compris en tahitien ou mangarévien, la langue des îles Gambier. Au Vanuatu, nous avons travaillé avec une troupe de théâtre qui a monté une pièce intitulée *One small bag*.

À notre demande, cette troupe est passée dans les villages afin de présenter cette pièce sur l'île d'Éfaté sur le sujet des déchets plastiques, dans un contexte où le gouvernement de ce pays a mis en œuvre l'interdiction d'un certain nombre de plastiques à usage unique. Enfin, nous avons recours au système des champions locaux. Dans la plupart des tribus ou villages avec lesquels nous avons travaillé, certaines personnes s'autodésignent ou sont désignées par leur communauté en tant que « champions » de la question environnementale ou du changement climatique, même si elles ne nous ont pas attendues pour mener des actions dans ce domaine.

M. Olivier Auguin. – Je voudrais compléter deux points. Le projet RESCCUE présente l'originalité de concerner à la fois des territoires français et d'autres pays. Il est assez rare qu'un projet soit décliné sur ces deux types de territoires. Par ailleurs, la CPS a plus de 70 ans d'existence et travaille en lien avec de nombreux petits pays. Elle a une très bonne connaissance des populations et des « champions » dans tous les domaines. Par conséquent, elle parvient à identifier assez facilement les personnes qui peuvent relayer les travaux sur le terrain et qui sont interconnectés. Mes collègues ont également pu bénéficier d'autres expériences.

Mme Virginie Duvat. – Au-delà des récifs coralliens et des mangroves, nos actions portent sur les systèmes plage-dune et les herbiers marins. Toutefois, nous n'avons aucune donnée quantifiée sur l'efficacité des systèmes plage-dune en tant que rempart face à la mer. Nous ne pouvons donc pas générer de données ayant une portée à l'échelle mondiale, contrairement au cas des récifs coralliens et des mangroves. Ces deux écosystèmes ont leurs répliques sur le territoire métropolitain. S'agissant des herbiers marins, nous pouvons penser aux forêts de laminaires de l'Atlantique ou aux dunes de l'île d'Oléron. Les acteurs de ce territoire se sont battus pour que les systèmes duniers larges et hauts soient considérés comme la priorité dans les actions de protection contre la mer et que des moyens leur soient accordés, et non seulement aux digues et aux cordons d'enneigement.

En ce qui concerne la communication auprès de la population locale, nos missions en tant que chercheurs doivent avoir une utilité pour la société, mais permettre le déploiement de projets construits avec les communautés locales. 80 % de ma réflexion est alimentée par le terrain.

Nos vecteurs de diffusion sont les médias, les organisations non gouvernementales très actives dans le Pacifique ainsi que les restitutions publiques des projets de recherche auprès de la population. En Polynésie, nous en réalisons dans les églises ou nous sommes accueillis par les congrégations religieuses. Ce moyen est souvent plus efficace que de nous adresser à la mairie.

Je travaille sur un projet mené en lien avec l'Union européenne, et qui porte sur la co-construction de services climatiques destinés à réduire les risques côtiers. En Polynésie française, ce projet a démarré par la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs institutionnels locaux. Nous avons interrogé trente personnes au sujet de leurs problèmes et leurs attentes. La même démarche a été appliquée au projet RESCCUE. Nous ne nous contentons plus de déverser les résultats obtenus sur des populations qui n'auraient pas été impliquées dès l'origine dans les projets. Nous nous basons sur des problématiques locales pour construire ces projets.

En ce qui concerne les cyclones des Antilles, j'ai été ravie de constater que la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) chargée de la mise en œuvre du plan de prévention des risques littoraux à Saint-Martin avait pris connaissance de notre publication scientifique bien avant de nombreux collègues qui travaillent pourtant sur cette question. Nous avons transféré nos données à la DREAL et une série de fiches synthétiques a été réalisée sur cette base à destination de la population.

Vous avez également abordé le sujet des cyclones qui engraisent certaines plages, mais en érodent d'autres. Je ne l'ignore pas, en tant que géomorphologue. Toutefois, le fait de se borner à l'idée que les cyclones créent de l'érosion fait beaucoup de mal aux acteurs de terrain, aux résidents et aux organisations non gouvernementales. Cette idée est très présente dans la littérature scientifique et dans les esprits, puisque les populations voient le sable partir. Toutefois, elles ne mesurent pas les retours de sable qui, sous l'effet d'un cyclone, se déposent dans les petits fonds marins et réalimentent ensuite le système dans un certain nombre de cas. Les populations ne pensent pas forcément qu'ailleurs, il y a aussi du sable qui s'accumule. La réalité est donc très complexe.

Je souhaite que l'on prenne conscience que ces événements destructeurs jouent également un rôle dans la capacité des systèmes côtiers à s'armer contre le changement climatique. Sur des plages longues de plusieurs kilomètres, nous pouvons mesurer des gains d'altitude de 60 centimètres à un mètre, voire deux mètres comme à Saint-Martin. Nous devons diffuser ce message, car il n'est pas envisageable de continuer à occuper la bande côtière si nous voulons qu'elle puisse jouer un rôle de protection. Bien sûr, les cyclones érodent, mais les cyclones construisent aussi. Ces deux dimensions nous amènent à évoluer d'une vision à court terme à une vision à long terme.

Pour évaluer la résilience des plages comme nous le faisons sur cinq îles des Caraïbes, nous devons travailler sur plusieurs années, passer d'une vision de court terme à long terme. Nous mesurons les volumes à l'aide de drones afin d'expliquer aux populations quels systèmes côtiers récupèrent par eux-mêmes et quels sont les systèmes pour lesquels d'autres solutions s'imposent.

Nous devons chiffrer cette variabilité pour disposer de réalités locales à très grande échelle. C'est cet effort-là que l'on fait aujourd'hui. Saint-Martin comprend trente-trois plages. Les acteurs locaux souhaiteraient trouver partout une même « recette », mais notre enjeu est plutôt de définir trois ou quatre types dominants de plages afin de leur donner des moyens de gestion effectifs.

M. Michel Magras, président. – Dans certains endroits, une plage de galets peut être transformée en une plage magnifique tandis que d'autres endroits sont totalement détruits. Les effets du cyclone Luis en 1995 n'ont jamais été réparés sur certaines plages. L'être humain doit pouvoir faire face, reconstruire et retrouver des conditions de vie agréables. J'ai enseigné pendant trente-cinq ans que la nature peut étonner même les scientifiques et ne fait pas toujours bien les choses. Heureusement, l'intelligence humaine est parfois capable de résister à ce que défait la nature. La prise de conscience actuelle peut conduire vers une meilleure maîtrise des effets négatifs de la nature, y compris ceux qui vont apparaître et dont nous sommes en partie responsables.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le temps cyclonique peut aussi être restructeur de certaines plages. Nous l'avons observé dans certaines zones métropolitaines concernées par un état assez cyclique d'engraissement et de désengraissement des plages. Néanmoins, pour en avoir visité beaucoup, je suis convaincu que la multiplicité et la rapidité de recommencement des phénomènes finissent par éroder énormément les plages.

Mme Virginie Duvat. – Le fonctionnement des plages métropolitaines est très différent du fonctionnement des plages coralliennes récifales. Le récif est une usine de production de sédiments. Mes propos ne s'appliquent donc pas à la métropole, mais aux milieux tropicaux.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour vos interventions.

Mardi 2 juillet 2019

Audition de M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer auprès du ministre de la transition écologique et solidaire

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, dans le cadre de nos auditions sur les risques naturels majeurs, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, qui a été nommé par le Premier ministre le 15 mai dernier et qui est placé auprès du ministre de la transition écologique et solidaire.

Je rappelle qu'après l'adoption d'un premier rapport d'information sur la situation de nos outre-mer face aux risques naturels majeurs en juillet 2018, qui était centré sur les problématiques de la prévention et de l'anticipation de la crise, mais aussi de l'alerte et de la gestion de l'urgence lors de la survenance d'une catastrophe, nous avons décidé de travailler sur un second volet consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Je précise que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude et que nous avons désigné sur le second volet un binôme de rapporteurs : Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais.

Frédéric Mortier que nous recevons aujourd'hui est un homme de grande expérience. Beaucoup parmi nous le connaissent déjà. Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, il a été le délégué local du préfet à la reconstruction des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma.

Il a occupé les fonctions de directeur délégué des Ressources naturelles et de l'environnement au Cerema, le Centre d'expertise et d'étude sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement. Entre 2007 et 2014, il a aussi dirigé l'établissement public du parc amazonien de Guyane.

Limitée à 2 ans, sa mission est très large et a fait l'objet d'un décret (n° 2019-353) détaillé en date du 24 avril 2019.

Le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer est chargé d'accélérer et renforcer les actions de prévention et de gestion des risques en outre-mer.

Selon le décret portant création de ce poste, il anime et coordonne les politiques d'acquisition de connaissances et de prévention des risques majeurs spécifiques aux collectivités ultramarines. À cette fin, il coordonne et veille à l'avancement :

- des actions des opérateurs de l'État pour l'acquisition de connaissances sur les aléas ;
- des actions de renforcement des capacités d'alerte et d'information des populations ;
- de la mise en place d'outils permettant d'accroître le taux de pénétration des assurances outre-mer, notamment au travers du respect des normes constructives ;
- d'un diagnostic des outils à développer pour permettre un retour rapide à la normale après une crise.

Il conduit en particulier :

- des actions de pilotage et de dynamisation du Plan séismes Antilles ;
- la mise en œuvre d'outils visant à accélérer la protection parasismique et paracyclonique des bâtiments, y compris ceux de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que la résilience des réseaux...

Il faut souligner que le délégué est également chargé de la mise en place du « plan d'actions interministériel relatif à la prévention et à la lutte contre les sargasses, consistant en particulier en :

- la mise en place d'un dispositif de suivi et de prévision des échouages ;
- le renforcement des actions de recherche et d'innovation pour améliorer l'identification des causes à l'origine de l'échouage des sargasses, la connaissance des impacts sanitaires ainsi que le développement de techniques de ramassage et de valorisation des algues ;
- le renforcement de la coopération régionale et internationale en matière de lutte contre cette pollution ;
- la mobilisation des outils de soutien et d'accompagnement pour les citoyens et les entreprises.

Il contribue donc à la réponse opérationnelle face aux échouages de sargasses, menée sous la responsabilité des représentants de l'État concernés. »

Nous sommes particulièrement intéressés de vous entendre concernant la lutte contre ce fléau. Comme vous le savez, nous organiserons également, le 4 juillet, une table ronde sur ce sujet et nous sommes très heureux de savoir, Monsieur le délégué, que vous avez souhaité y assister afin d'entendre les échanges qui s'y dérouleront.

Nous vous remercions donc tout particulièrement de vous prêter à cet échange, pour nous permettre, à la fois, de faire un point sur la reconstruction dans les Îles du Nord près de deux ans après le passage d'Irma et de tirer ensemble les enseignements de cet épisode dramatique qui pourraient permettre d'étayer la résilience d'autres territoires exposés...

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation, avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues, puissent vous interroger.

M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer. – Monsieur le Président, Messieurs les sénateurs, nous avons effectivement une histoire commune tant avec l'événement Irma qu'avec Mayotte. Il se trouve que le lendemain de ma nomination, on m'a demandé de coordonner un programme concernant le suivi et la veille du phénomène volcanique qui était observé et je me rendrai prochainement à Mayotte.

Suivant la trame que vous m'avez communiquée, je commencerai par évoquer l'ouragan Irma et les enseignements qu'il faut en tirer. L'un des premiers est sans doute que l'humilité doit primer concernant les aléas naturels. Cela rend plus important encore l'exercice de retour d'expérience. Les événements ne se ressemblent pas, ils auront des impacts, des ampleurs et des localisations différentes. C'est justement parce que ce sont des phénomènes insaisissables, et que l'on peut difficilement prédire à long terme, qu'il faut s'y préparer. Nous connaissons aujourd'hui les tendances, les modèles scientifiques sont assez clairs et régionalisent de plus en plus : c'est un point tout à fait essentiel.

Je formulerais également un constat, plus qu'une critique : historiquement, dans notre culture française, que ce soit dans les outre-mer ou dans l'hexagone, on a observé après des phénomènes importants une intensité très forte à établir des retours d'expérience très analytiques. Des rapports ont ainsi été produits, souvent longs, cela a aussi été le cas après Irma notamment. Il n'y a pas eu ensuite la même intensité mise dans les enseignements à tirer, c'est-à-dire les éléments de synthèse, les plans d'actions à mettre en œuvre, les formations et les sensibilisations à faire. C'est un point très important. Nous nous rendons compte, y compris sur des territoires qui ont été impactés, outre-mer aussi et je l'ai vécu, que plus on s'éloigne du point de l'aléa, moins il y a une mobilisation générale sur ces sujets-là.

Cela montre l'importance de votre mission ici et vous retrouverez dans mon propos beaucoup d'éléments de votre premier rapport. Ce dernier a en effet largement inspiré à la fois la création de la délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer, mais aussi les travaux qui ont été engagés après Irma.

J'insiste sur l'importance de la préparation à la gestion de crise et de la préparation des territoires à être davantage résilients. Il s'agit de mesures tout à fait concrètes : penser aux réserves en eau, à disposer de points d'énergie qu'on pourra mobiliser, à mettre à disposition des points de connexion Internet, à assurer la résistance des réseaux - qui sont des éléments stratégiques -. En amont, il faut évidemment consolider tout ce qui concerne l'alerte et l'information de la population, prévoir les moyens de fonctionner en mode dégradé pour assurer les compétences sur place ainsi que les capacités de projection rapide dans les territoires. La préparation de la gestion de crise est essentielle.

Vous êtes maintenant tournés vers les enjeux et de reconstruction et de résilience des territoires : je voudrais insister sur l'enjeu stratégique des réseaux, ils sont ce qui fait redémarrer un territoire.

Ce qui permet aux entreprises de retravailler, ce qui permet de communiquer, ce sont les réseaux. Il y a une vraie hiérarchie au niveau de ces réseaux. Il faut d'abord de l'électricité : s'il n'y a pas d'électricité, il n'y a pas d'eau, pas d'assainissement, pas de télécommunications. Les questions d'assainissement sont tout à fait essentielles, surtout dans un contexte tropical qui est celui de nombreux territoires ultramarins. Face à une crise, il ne faut surtout pas ajouter des problèmes au problème. Si le sujet de l'assainissement est stratégique, les réseaux en général le sont tout autant, particulièrement numériques et téléphoniques, déterminants pour pouvoir coordonner et faire circuler l'information aux populations. Il faut communiquer en prenant en compte les différentes langues qui existent, au-delà du bouche à oreille. Maîtriser cette information en transparence est un enjeu pour l'État, les collectivités et l'ensemble des acteurs de la gestion de crise. Nous l'avons vu après Irma, il y a eu de la désinformation, des « *fake news* ». Dans un contexte où les gens savent que nous ne pouvons pas, en claquant des doigts, rétablir l'eau et l'électricité tout de suite, il y a un important besoin d'information, de savoir où aller.

Cette question des réseaux, stratégique, nous mène bien sûr à tout le travail sur la résilience de ces réseaux. La collectivité de Saint-Barthélemy s'est beaucoup investie sur ce sujet et la délégation interministérielle à la reconstruction a travaillé sur ce sujet à Saint-Martin. L'opérateur historique d'électricité, EDF, a été très proactif après Irma : dans la période qui a suivi directement, il y avait un besoin clair de choisir un opérateur qui allait entraîner les autres. Nous avons constaté que les opérateurs de téléphonie et du numérique n'avaient pas l'habitude et la culture de travailler ensemble et n'étaient pas enclin à concevoir un investissement commun pour assurer le rétablissement d'un service le plus tôt possible, et ce alors même qu'il y avait un intérêt direct ensuite pour eux à pouvoir reprendre leurs affaires.

La résilience des réseaux est absolument essentielle. Il faut adopter une approche distinguant les différents types de réseaux : réseaux humides, réseaux secs adaptés...

Il est tout à fait possible de fédérer ensemble les acteurs des réseaux secs. Nous avons cependant, par exemple, eu des grandes difficultés avec les opérateurs du numérique : les grands opérateurs nationaux n'ont, de notre point de vue, pas vraiment joué le jeu, je le dis très franchement. Heureusement, un petit opérateur local à Saint-Martin a permis d'avancer sur le sujet ; nous avons même à un moment donné le feu vert à EDF pour intervenir.

Pourtant, il y avait un intérêt à mutualiser les interventions pour faire des économies de travaux : ne pas ouvrir la voirie, la reboucher pour rouvrir ensuite... EDF a initié le mouvement, les autres opérateurs ont suivi. Cette conscience commune à travailler ensemble dans le but de l'intérêt commun au service de la collectivité, de l'État, n'était clairement pas innée : il a fallu mettre ces acteurs autour de la table à de nombreuses reprises. Nous avons bien senti qu'il fallait faire émerger cette conscience commune, montrer qu'il était dans leur intérêt de travailler ensemble : il y a encore du chemin à faire.

J'ai participé aux travaux de la délégation interministérielle à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Tout de suite après Irma, on m'a demandé de coordonner une mission d'expertise. Nous avons été chargés de coordonner une mission d'experts pour faire un premier diagnostic du territoire de Saint-Martin et particulièrement d'éléments comme les infrastructures, notamment de transport, dont dépendaient des enjeux de secours, de logistique, de déblaiement et, par la suite, de reconstruction : il fallait pouvoir donner des éléments clairs et structurants aux décideurs.

Dans le contexte, je vous rappelle qu'après Irma il y avait tout un chapelet d'ouragans naissants à la pointe de l'Afrique et notamment José, ouragan pluvieux : nous avons évalué en priorité les ouvrages hydrauliques et les ouvrages d'art ; là encore, il ne fallait pas ajouter des problèmes au problème mais bien donner un diagnostic aux décideurs et livrer des premiers éléments de réassurance.

Je souhaiterais également vous parler des facteurs psychologiques. Ils sont très importants et pourtant trop souvent sous-estimés dans ces contextes : on parle de chiffres, on parle de procédures, mais l'élément psychologique est absolument majeur.

Il fallait pouvoir fournir une aide à la décision à la collectivité, à la préfecture et au Gouvernement qui avait mis en place une cellule de crise et alors que le Tonnerre, bâtiment de la marine française, et le génie arrivaient avec du matériel dès le 23 septembre. Il était nécessaire de pouvoir définir des priorités d'action et de sécurisation d'un certain nombre de sites afin de pouvoir agir et démarrer les déploiements très vite. Ceux-ci ont pu démarrer le jour même.

Ces éléments, à la fois de diagnostic de ces infrastructures et de réassurance, sont très déterminants et je fais le lien tout de suite avec l'importance de la prise en compte des facteurs psychologiques, pourtant trop souvent sous-estimés. Dans les retours d'expérience (« retex »), on parle de chiffres, on parle de procédures, mais l'élément psychologique est absolument majeur pour des gens qui ont subi un aléa fort. L'intérêt du « retex Irma » est qu'il va au-delà d'Irma et au-delà du cyclone : beaucoup de choses que l'on peut lire dans ce retour d'expérience peuvent s'appliquer à d'autres aléas.

Après cet événement, vous avez des gens cyclonés, très fortement impactés, qui ne sont plus eux-mêmes. Dans ce genre de circonstances, on voit à la fois le meilleur de l'être humain et le pire aussi puisqu'il y a eu les pillages qui ont d'ailleurs eu un effet psychologique, plus important qu'Irma, me semble-t-il. La sécurité est une question essentielle. Dans des écosystèmes de ce type-là, il est important de bien prendre la mesure de ce phénomène pour organiser la venue de renforts. Je crois que les gens qui sont intervenus, souvent de grande qualité, ont bien compris cela. Il y a besoin de faire montre d'écoute, d'être présents au niveau des équipes, des acteurs et, en même temps, il faut donner des impulsions, aider chacun à se projeter vers l'avenir, et ce alors que l'on rencontre des gens prostrés, complètement perdus, des gens aussi qui mobilisent une énergie incroyable et qui, même avec leurs mains, commençaient à déblayer : la prise en compte de ce facteur psychologique est essentielle.

Je souhaiterais ensuite souligner l'importance de l'assurance, on l'a vu sur les deux territoires. Dès que les communications ont été rétablies, nous avons vu que le contact avec l'assureur était important même s'il était au début très chaotique. J'ai investi beaucoup de temps dans les échanges avec les assureurs, visiblement tous font un travail de retour d'expérience important.

Il faudra être bien meilleur les premiers jours et les premières semaines lors du prochain événement. Le premier contact avec l'assureur, les premiers versements, les experts qui arrivent : là encore cela impulse une énergie positive. Je le dis aux assureurs : vous avez une mission d'intérêt général, votre rôle est essentiel dans une économie classique, mais dans une économie impactée qui doit redémarrer, le rôle de l'assurance est absolument essentiel, j'y reviendrai.

Les questions de gouvernance sont aussi importantes, notamment celles des relations de travail entre la collectivité et l'État. Je sais, M. Arnell, que vous comprenez ce que je veux dire par là. L'ensemble des opérateurs est concerné. Cet enjeu de gouvernance est essentiel. Vous avez écrit dans votre rapport qu'il faut deux centres opérationnels, un COD premier et un COD *bis*. Effectivement, il y avait deux COD à Saint-Martin : il y avait un besoin de créer ces échanges.

Vous avez également formulé une proposition à mon sens essentielle, et c'est une mesure qui est reprise dans le projet de loi dont j'ai la charge de coordonner la préparation : il s'agit de pouvoir déclarer un état de catastrophe naturelle. Pour un ensemble de raisons multiples, à différents moments, il faut pouvoir s'organiser, mettre en place les prérequis, les conditions nécessaires pour pouvoir prendre les décisions et avancer vite, tant sur la partie gestion de crise que sur l'anticipation du redémarrage. J'ai vécu d'autres aléas, y compris en métropole, avec les tempêtes de 1999 : cela me paraît absolument déterminant. Il faut pouvoir se concerter, préciser et hiérarchiser les priorités, il faut pouvoir décider et agir.

À ce titre, et je ne le dis pas parce que vous présidez cette délégation, M. Magras, mais un exemple qui est pour moi absolument remarquable et dont il faut tirer des enseignements est ce qui a été fait à Saint-Barthélemy. Il doit nous inspirer au-delà de Saint-Barthélemy qui est un territoire avec une vraie vision stratégique en matière de développement, de ses priorités d'action. Il y avait à ce moment-là un portage politique très fort pour rassembler les acteurs et mobiliser, parfois avec des messages assez fermes du président, et des habitants qui ont joué le jeu. Ce qui m'a frappé à Saint-Barthélemy, c'est cette notion de l'intérêt général. Mon analyse, par exemple, c'est qu'à Saint-Barthélemy il y a une notion – et je ne parle pas ici d'argent, je parle de ce moment après cette crise majeure –, il y a une conscience générale, avec un portage fort à tous les niveaux qui vont agir et considérer que de l'intérêt général vont découler les intérêts particuliers. C'est essentiel et ce n'est pas une critique, c'est un constat de ma lecture : c'est exactement le contraire à Saint-Martin où chacun est focalisé sur l'intérêt particulier. On peut penser que cette réflexion est loin de notre discussion sur les risques, mais justement des risques, nous pouvons apprendre. On ne peut pas vraiment convenablement gérer un territoire, le préparer, travailler à son développement si on n'intègre pas ces éléments-là. Pour ceux qui ont vécu ces aléas, il y a un élément très fort qui est que, quand on subit de tels événements, tout le monde converge vers un même objectif en général. Quels que soient le périmètre et les compétences de chacun, il faut trouver des solutions parce que nous sommes tous sous le sceau de l'urgence : dans ce cas, plus la préparation et l'anticipation sont fortes et plus les solutions sont aisées à trouver.

Dans un contexte très compliqué comme celui de Saint-Martin, nous avons cumulé les difficultés. Au-delà, j'insiste sur la vision stratégique du territoire, le portage politique, les messages à partager mais aussi sur les démarches citoyennes et la mobilisation de la population. Tout ça est absolument essentiel en amont et de cela découle aussi le reste.

On vit aussi une période de transformation numérique. On a vu que, jusqu'avant l'aléa, le numérique fonctionnait bien. À Mayotte, le numérique est très présent, tout le monde a un téléphone portable, c'est aussi un élément qui doit nous inspirer dans nos façons de nous préparer.

L'outil numérique nous amène à travailler différemment, à concevoir des produits nouveaux. Je souhaite - ce n'est pas explicite ni dans le décret ni dans la lettre de mission - que l'on pousse les feux sur cet aspect-là. Il faut noter que le numérique peut aussi avoir des inconvénients selon la façon dont l'infrastructure est conçue. Il faut bien sûr envisager un numérique résilient sans perdre de vue aussi des méthodes traditionnelles qui ont fait leurs preuves, et vous l'avez écrit dans votre rapport, comme les sirènes. Il faut penser aussi à des systèmes robustes : nous parlons de territoires éloignés, il faut intégrer les questions de maintenance. On peut à la fois travailler sur des éléments robustes et sur les éléments du numérique qui peuvent apporter beaucoup, y compris sur les questions d'information et de lutte contre les fausses informations et les rumeurs.

Un autre élément essentiel, et on le voit aussi à travers votre rapport, est la capacité des acteurs à se projeter de plus en plus vers une approche globale des territoires et une approche intégrée du risque. Historiquement, l'aménagement du territoire et l'approche des risques ont vécu leur vie de façon segmentée : le séisme, le cyclone, un plan séisme Antilles... Ce qui ressort, quand on échange beaucoup avec les différents acteurs, les élus et les collectivités, les scientifiques et les opérateurs des différents territoires, est que l'on a besoin de décroisonner. À terme, cela veut dire que les risques ne doivent pas faire l'objet d'une approche en silos mais bien de façon intégrée. Vous avez, par exemple, des mesures paracycloniques pour le bâti qui ne sont pas compatibles avec des mesures parasismiques : il faut travailler sur ces éléments de tronc commun et veiller à leur intégration dans l'aménagement du territoire et les exercices de planification.

Sur Saint-Martin, c'est quelque chose que nous avons intégré, cela concerne aussi Saint-Barthélemy. Après Xynthia, il a fallu un an pour que la cartographie des submersions marines sorte. Très vite, pour un tas de raisons, différents acteurs dont des bureaux d'études, des universitaires ont voulu sortir une carte de submersion. Notre position était de dire : il faut qu'on sorte ça vite parce que derrière il faut prendre des décisions rapides, il faut fédérer le travail. Les bureaux d'études privés qui nous ont donné gracieusement leurs données et le Cerema qui a envoyé des hydrauliciens avec des géomètres experts - savoir que le cadastre n'est pas exact à Saint-Martin comme à Saint-Barthélemy, c'est important - pour réaliser de nombreux relevés. En deux mois, nous avons pu sortir une carte des submersions marines et faire le lien avec la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe pour que cela rentre dans une actualisation du PPRN qui était préexistant, que ce soit un « porter à connaissance » rapide des acteurs. Surtout, c'était important pour le président de la collectivité de Saint-Martin de sortir les mesures transitoires d'urbanisme, ce que la collectivité a pu très vite faire : on ne pouvait pas attendre un an pour disposer de la cartographie.

Nous avons ensuite fait organiser une conférence de presse commune pour, à la fois, présenter le travail de cartographie des submersions marines et le travail qui a été fait par la collectivité sur les mesures transitoires d'urbanisme. Mais, derrière, nous avions en tête le plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Martin, le PADM, qui devrait être lancé fin juin 2019 et parallèlement, comme c'est à Saint-Martin une compétence de l'État, lancer le travail de refonte du PPRN.

Dans le même temps, je suis informé que des investisseurs américains se posent la question de la prise en compte des risques à Saint-Barthélemy. J'ai présenté à la collectivité le travail de cartographie des submersions marines que nous avons fait, ce qu'était un PPRN. Depuis très longtemps, la collectivité de Saint-Barthélemy n'était pas très encline à faire un PPRN : nous avons présenté l'intérêt d'un PPRN en tant qu'outil d'aide à la décision. Il s'agit vraiment d'un outil d'intérêt général très important et on sait maintenant que c'est un outil qui a sauvé des vies. Il faut naturellement le faire vivre et l'appliquer, l'intégrer aux démarches d'aménagement du territoire. Il y a eu un débat au niveau de l'exécutif de Saint-Barthélemy, une délibération a été prise pour s'engager vers un PPRN et préparer un cahier des charges.

Les échanges entre les territoires sont aussi utiles : il y a plein de choses intéressantes qui se font en matière de connaissances, de prévention et de gestion des risques. Par différents vecteurs, on pourrait davantage partager l'information, davantage mutualiser et nous allons nous y atteler à la délégation interministérielle. Lors de la conception du guide des bonnes pratiques pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, nous avons intégré des experts de Martinique et de Guadeloupe, des architectes et des professionnels, des géomètres experts. Nous avons dans l'idée effectivement que ce travail-là puisse ensuite, en l'adaptant, être utilisé sur d'autres territoires. Il s'agit de valoriser ce qui avait été fait d'intéressant dans le plan séisme Antilles. Le travail intéressant fait à La Réunion a été intégré et cela a donné le guide que vous connaissez. Derrière ce guide, il y a tout un travail d'accompagnement à faire auprès des professionnels, de la formation ; c'est pour cela que nous avons travaillé de façon étroite avec eux. En termes d'échanges entre les territoires, je pense au Pacifique, dont les élus disent se sentir loin et peu informés de démarches intéressantes qui pourraient leur être utiles.

Il y a un fort besoin d'ingénierie. Saint-Barthélemy dispose sur ce point de fortes compétences et cette puissance d'ingénierie des services de la collectivité a été très importante. Pour le processus de reconstruction, nous en avons eu un travail très fluide avec Saint-Barthélemy. Le préfet Gustin a pu vous en parler puisqu'il était le délégué interministériel. On a parlé à Saint-Martin de ces problèmes de façon très objective et je me souviens d'échanges avec un vice-président à ce sujet.

On me présentait une masse de 1 000 agents non formés ou encadrés, mais 300 disponibles : j'ai identifié pour ma part une trentaine de personnes qui étaient vraiment très actives et très impliquées. D'ailleurs, celles-ci avaient une barque très chargée et on s'est dit : il ne faut pas que ces gens-là explosent en plein vol. Bien sûr, Saint-Martin hérite d'une situation très difficile, les élus venaient de se faire élire : une équipe nouvelle, une collectivité avec beaucoup de difficultés, Irma qui arrive, c'est objectivement une situation très difficile et nous avons mis énormément d'énergie à aider cette collectivité. Personnellement, puisqu'on m'a posé la question, j'ai dû investir 15 % de l'énergie à Saint-Barthélemy et 85 % sur Saint-Martin.

Nous avons proposé un certain nombre de solutions et monté, par exemple, des partenariats avec la métropole de Lille, en pointe sur les questions d'eau pour qu'ils viennent aider l'établissement des eaux de Saint-Martin en matière d'eau potable et d'assainissement. Un certain nombre de dossiers a été mis sur étagère ensuite.

Il faut également souligner, là encore, la solidarité qui a pu jouer entre les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Nous avons voulu exploiter autant que possible les retours d'expériences : il faut être efficace et ne pas réinventer l'existant, seulement l'adapter là où cela était nécessaire. À de nombreuses reprises, le cabinet de la collectivité de Saint-Barthélemy a mis à disposition des documents, appuyés sur des études juridiques directement utilisables pour Saint-Martin.

L'île de Saint-Barthélemy est consciente de ses liens avec Saint-Martin. Saint-Barthélemy dépend de l'aéroport international de Sint-Maarten, du port de Galitsbay pour son approvisionnement logistique. L'île est dépendante sur les questions de sécurité, de santé et d'enseignement. C'est un atout aussi pour la dimension touristique. On a travaillé sur les questions d'insertion des jeunes de Saint-Martin avec des professionnels de Guadeloupe : on nous dit « Saint-Martin est une île sœur, cousine », ils ont pris ces jeunes et c'est le conseil régional de la Guadeloupe qui a financé la formation de six mois des jeunes de Saint-Martin en grande difficulté et qui n'avaient pas pu bénéficier du Régiment du service militaire adapté (RSMA).

Vous avez parlé à juste titre dans votre rapport du RSMA. Le service militaire adapté est une très bonne formation. J'ai moi-même pu recruter en Guyane des jeunes du RSMA et ne l'ai jamais regretté. Il faut en revanche dire que c'est assez compliqué de mobiliser les jeunes du RSMA parce qu'ils ont un plan de charge, une liste des tâches conséquente à réaliser ; ils ont un programme pédagogique et des travaux pratiques importants et donc un agenda complexe. On les a utilisés au début sur Saint-Martin. Les jeunes, surtout les jeunes Saint-Martinois, avaient envie de participer à la reconstruction et au redémarrage de l'île. Mais, une fois les militaires partis, il n'y avait plus personne pour assurer leur logistique, les héberger, les nourrir et les transporter.

Dans un contexte déjà à saturation, il est compliqué d'organiser ces choses-là s'il n'y a pas un opérateur bien préfiguré pour le faire.

J'ai eu à côtoyer des jeunes recrutés en Guyane et des jeunes de Saint-Martin qui étaient des quartiers de Sandy Ground, du Quartier d'Orléans qui avaient touché à la drogue ou avaient eu d'importants problèmes. Cinq mois après, je suis allé en Guadeloupe pour échanger avec eux. Ils demandaient tous à passer le certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES) qui permet de conduire les engins de travaux publics, parce que cela était plus valorisant, avec des prises de responsabilité. Surtout, ces jeunes ont tous dit avoir pris confiance en eux, croire en eux, s'être rendu compte qu'ils pouvaient faire des choses bien. Arriver à produire ces changements dans les têtes est déterminant. Des jeunes avec des parcours très difficiles sont repartis dans une dynamique positive.

Il y a eu des choses intéressantes, par exemple avec une association locale, le CSA, que M. Arnell connaît bien : avant de partir, les jeunes sont signés des contrats avec les entreprises, c'est-à-dire qu'ils ont été formés et ensuite, pour la plupart - il arrive que certains sortent du circuit pour diverses raisons -, ils ont pu tout de suite aller chez un employeur. Trop souvent j'ai vu, en particulier outre-mer, des jeunes formés qui ne trouvent pas un emploi derrière ; c'est encore pire : ils sont formés, ils ont même été diplômés et ne trouvent pas d'emploi, c'est une vraie dévalorisation. Ceci était une parenthèse, comme je sais que vous vous êtes fortement intéressés au SMA dans votre rapport.

Je vais être très franc : il y a des éléments très importants à prendre en compte dans ce redémarrage des territoires, dans des contextes où beaucoup d'argent privé et beaucoup d'argent public arrive. J'entends par là, bien sûr, l'action de la justice. À Saint-Martin, un certain nombre de choses étaient engagées avec le Parquet national financier (PNF). L'action du procureur est essentielle quand il faut remettre des choses à l'endroit et l'action administrative est très importante. Il en va de même de la police administrative et du contrôle de légalité sur Saint-Martin. L'État a produit un effort très important. Nous avons remusclé les services qui s'occupent du contrôle de la légalité, le comité de lutte contre la fraude a été réactivé ; un certain nombre de choses saines ont été mises en place.

Il y a aussi besoin de faire des exemples et de montrer, sur des moyens qui relèvent du droit, que l'on avance et l'on travaille ensemble. Je crois que cette action, peu importe les territoires où nous nous trouvons, c'est aussi quelque chose à avoir en tête et à dire. Quand on fait des choses au début du tuyau il faut aller à la fin du tuyau, je m'explique : il y a énormément d'argent venant des politiques publiques sur le bâti, d'argent des assurances, les moyens du plan séisme Antilles, etc.

Il y a une mobilisation énorme en intelligence collective de corps de métiers mais si, à la fin, on n'opère pas un contrôle sérieux - je parle du contrôle réglementaire de la construction, mais aussi du contrôle simplement dans la construction (par exemple qu'un maître d'ouvrage s'adjoigne les compétences d'un contrôleur technique) depuis la conception jusqu'à la réalisation - on arrive vraiment à des catastrophes. On en a des exemples dans l'hexagone comme dans les outre-mer et on en trouve particulièrement à Saint-Martin : je pense notamment à la médiathèque de Saint-Martin ; cela peut toucher aussi des copropriétés. Cette action de contrôle est essentielle. Aujourd'hui, il y a un vrai déficit de contrôle : pourquoi investir autant de moyens et mettre autant d'intelligence si nous n'allons pas au bout de la démarche en termes de contrôle ? Sur Saint-Martin, nous avons fait l'exercice, comme vous le savez : nous avons fait du diagnostic du bâti impacté, nous avons été assez loin avec des professionnels compétents : il y a quand même beaucoup de défauts de construction. Quand vous ne mettez pas les bons types de matériaux ou ne faites pas ce qui était prévu en matière d'ouvrages hydrauliques, quand vous mettez des ouvrages sous-dimensionnés alors, bien sûr, quand vous êtes en épisodes de pluie, ou face à un ouragan pluvieux, il est clair que vous allez créer des phénomènes qui n'auraient pas dû avoir lieu. Quand vous mettez un élément de charpente sur tout ça... Ce sont des choses que nous avons identifiées et j'insiste sur l'importance du contrôle.

J'en viens maintenant à la délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer. Pour engager l'échange, il est clair que pour Irma, non seulement le voyage du Président de la République mais aussi l'annonce d'une volonté forte du Président de la République, du Premier ministre et du Gouvernement de pousser les feux sur la prévention et la gestion des risques et la prise en compte de ces facteurs dans l'aménagement et la préparation des territoires ainsi que la résilience de ceux-ci ont été des éléments très importants. Un mandat clair m'a été confié, et je vous ai transmis la lettre de mission du Premier ministre, qui est, en résumé, de fédérer et unifier, dynamiser les actions en matière de prévention et de gestion des risques, travailler avec l'ensemble des acteurs.

C'est quelque chose qui m'a beaucoup séduit à la délégation interministérielle à la reconstruction ; à titre personnel, je m'intéresse aux systèmes d'organisation. J'ai considéré ce type d'organisation - ce sera évalué - très intéressant car nous sommes complètement sur un modèle intégrateur : on travaillait et on travaille depuis ma prise de poste, avec l'ensemble des acteurs, en horizontal, qu'il s'agisse de la sphère de l'État, au niveau central comme au niveau déconcentré, des élus - élus de la représentation nationale et élus des collectivités territoriales - de la sphère privée - fédération du bâtiment, assureurs -, mais aussi selon un mode vertical, des acteurs territoriaux jusqu'aux acteurs gouvernementaux.

Cela m'a beaucoup inspiré et énormément de choses ont été faites dans le cadre de textes qui ont évolué très vite quand il aurait fallu des années autrefois. Il y avait aussi la pression de l'événement, effectivement.

Je crois au potentiel de cette mission avec humilité ; deux ans, c'est une période très courte pour un chantier considérable. Mais avancer au moins sur la fédération des acteurs peut permettre de dupliquer un certain nombre d'actions. Échanger, être confronté aux acteurs, à des demandes et des besoins, c'est ce qui va susciter l'innovation, obliger à trouver des réponses adaptées en « sortant du cadre ». C'est ce qui fait que je crois en ce dispositif, appliqué aux risques dans une mission cependant radicalement différente de celle du préfet Gustin. Le modèle de catalyseur, de révélateur aussi, peut permettre d'innover et d'avancer sur la prise en compte de façon globale, de donner les bonnes impulsions. Vous avez cité les différents axes, les enjeux du bâti et les enjeux des réseaux, la prise en compte dans l'aménagement du territoire, mais aussi ce qui touche à l'alerte et à l'information des populations ; la dimension d'acculturation au risque est absolument essentielle.

Pourquoi ce que l'on va faire est-il aussi important ? Bien sûr, il s'agit avant tout de protéger les populations, de protéger les territoires pour qu'ils redémarrent plus vite, mais il est aussi question d'un certain nombre d'acteurs qu'il faut conforter - je pense aux investisseurs qui voudraient venir outre-mer -. C'est très important : après les aléas, les territoires se relèvent grâce au secteur privé. Si l'État, les collectivités et les pouvoirs publics ont des missions et des compétences et mettent en place un certain nombre de prérequis, ces territoires redémarrent par leur économie et il faut donc pouvoir effectivement envoyer un certain nombre de signaux et apporter un certain nombre de garanties, notamment de bonne administration, aux investisseurs. C'est également déterminant pour les assureurs et le rôle essentiel qu'ils jouent aujourd'hui. Ils sont engagés : il faut leur donner envie de poursuivre leur mission outre-mer. De grands groupes d'assurance se sont retirés ou parfois, quand ils y sont, cela concerne juste quelques entreprises ou des contrats de groupes.

L'acculturation concerne aussi l'assurance. Une large partie de la population ne s'assure pas alors qu'elle le pourrait, notamment pour des raisons culturelles. J'ai discuté depuis ma prise de poste avec la Fédération française d'assurances et de grands assureurs comme Generali ou Allianz, très présents outre-mer : ils sont prêts à participer à des actions d'ampleur d'acculturation. Il y a également le phénomène des actions dont vous parlez dans votre rapport et qui ont été organisées en Guadeloupe début juin, à savoir les « journées japonaises » ; il y a tout un champ de sujets autour de l'acculturation sur lequel nous allons investir une énergie importante.

Concernant les autres sujets, il y a vraiment des besoins très diversifiés selon les territoires. Une de nos missions est de pouvoir progresser dans la connaissance des aléas : mieux comprendre pour mieux gérer et se préparer au risque. Vous avez cité les sargasses.

Il y a aussi une grande énergie déployée en interministériel, des jours et des nuits, pour suivre le phénomène sismique à Mayotte. Nous savons maintenant que celui-ci est lié à un phénomène volcanique sous-marin au large de l'île. Nous sommes en train de concevoir un dispositif de suivi. Une mission est revenue la semaine dernière et une autre va partir mi-juillet. Les questions d'alerte de prévention sont encore présentes : il faut se préparer. Le phénomène géologique peut s'arrêter demain mais il peut durer ; il y a une activité aquatique assez forte. Pour suivre une métaphore médicale : un diagnostic a été posé sur le malade, il y a encore des IRM, des scanners et des prises de sang à faire.

Parallèlement, il faut se préparer à un aléa éventuel. Deux missions du ministère de l'intérieur sont déjà parties pour travailler sur une préparation à la planification pour gérer un aléa. Il m'est demandé, dans ma mission, d'avoir une présence régulière au niveau des territoires. Travailler avec les préfets et les collectivités territoriales est crucial : il va falloir trouver des solutions concrètes en matière de sargasses. Il y a des questions de financement, il faudra y apporter des réponses, préciser où sont les leviers, savoir où on positionne le curseur de la solidarité nationale. Un important programme de l'Agence nationale de recherche (ANR), a été lancé, à hauteur de 15 millions d'euros ; il porte tant sur les questions de connaissance du phénomène des sargasses que sur la collecte, le traitement ou encore la valorisation de ces algues.

Le sénateur Théophile a été missionné sur une conférence internationale. Va ainsi se tenir en Guadeloupe, du 23 au 26 octobre 2019, un événement international pour mettre en commun les connaissances et les dispositifs et voir comment on pourrait progresser dans la prévention et la lutte contre ce phénomène. On constate une approche très différenciée selon les territoires. Ceux-ci ne sont pas tous au même niveau et ne sont pas tous soumis aux mêmes aléas : cela veut dire qu'il faudra bien avoir des démarches très adaptées et, surtout, très concertées entre l'ensemble des acteurs ; il y a besoin de tout le monde.

Il m'est demandé d'accorder à certains dossiers une attention particulière, je pense notamment à la dynamisation du plan séisme Antilles (PSA). Un travail considérable a déjà été fait au niveau du PSA mais il y a aussi des freins. Il faut regarder du côté de la capacité des entreprises par exemple, et il faudra examiner toutes les solutions pour aller plus vite et travailler dans une démarche beaucoup plus intégrée du risque.

Il y a également un travail à faire sur les référentiels. Je vous ai parlé de ce qui avait été fait à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, des travaux faits à La Réunion, ou dans le cadre du PSA... J'échange avec le ministère des collectivités territoriales et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature sur la nécessité de mettre sur étagère des référentiels bien adaptés au contexte de chaque territoire, de se nourrir ainsi les uns et les autres.

Un travail est actuellement engagé pour bien comprendre l'intensité des phénomènes et les impacts qu'ils ont eus au regard des aléas passés sur les différents territoires pour ensuite raisonner en termes d'acceptabilité du risque : savoir, pour résister à telle intensité d'un phénomène, ce que cela coûte et ce qu'il faut mettre en place comme prérequis. Il y a aussi tout un travail à mener avec les professionnels et un débat pour savoir s'il faut imposer des choses au niveau réglementaire ou s'il faut davantage opter pour une approche d'incitations, de recommandations, de conseils, d'action avec les professionnels pour faire progresser les savoir-faire en la matière. Il y a la question des réseaux qui est absolument stratégique et les questions d'information des populations, et je ne reviens pas sur ce que j'ai dit sur le phénomène Irma, mais cela peut s'appliquer à de nombreux cas différents.

Sur un certain nombre de questions que vous avez posées, comme par exemple l'amélioration de la prévention et de l'évolution du cadre normatif des PPRN et des documents de planification qui se rapportent au risque : les PPRN, je le disais, ont sauvé des vies. Nous avons en ce moment un cas d'école intéressant sur Saint-Martin puisque le territoire est en phase d'élaboration de son PPRN. C'est bien un document d'intérêt général, un document qui sauve des vies. Quand nous avons mis sur la table le sujet du PPRN, à l'époque, ça paraissait naturel et logique à tout le monde mais c'était juste après l'aléa. Nous avons vu par la suite que les jeux qui se mettent en place sont liés aussi à des intérêts particuliers. Il faut bien entendu progresser dans les méthodes de communication, de concertation et de présentation du sujet et travailler ensemble. Un PPRN est aussi un document qui est négocié, c'est-à-dire qu'il y a un certain nombre de mesures qui sont proposées, si l'on veut vraiment qu'elle s'applique il faut qu'il y ait une forme d'appropriation.

Il s'agit d'un dialogue entre les collectivités et les experts, nous sommes dans le cadre de la construction d'une décision publique qui doit être partagée, chacun prend ensuite ses décisions en fonction de ses compétences. Si on met le jeu des acteurs à part dans le cas de Saint-Martin, on a souvent les solutions en face : dans de nombreux cas, il y a assez peu de zones rouges où il faut proscrire la totalité des constructions et il y a beaucoup de zones qui vont être soumises à des aléas où on a des solutions personnelles ou collectives. C'est la situation de Saint-Martin et je l'ai vécue sur d'autres territoires. Vous avez un bâti existant et une probabilité d'aléa : au lieu de mettre les lieux de sommeil au rez-de-chaussée, il faut les mettre

plus haut, placer le restaurant sur le toit en panoramique avec un atout touristique supplémentaire. Si le bâtiment est complètement détruit sur une zone qui est très impactée et un grand terrain, il y a moyen de reconstruire plus haut et, souvent, beaucoup de solutions existent quand on raisonne au cas d'espèce. Il est crucial d'aboutir sur cette démarche-là, ces documents sont des aides à la décision déterminantes ensuite pour l'aménagement du territoire. Je sais que vous avez déjà eu des auditions sur le sujet - vous avez reçu la DGPR notamment - et je n'insiste pas.

Concernant les PPRI et le risque d'inondations il y a un travail très actuel et un décret qui vient d'être examiné en Conseil d'État va sortir dans les jours qui viennent, reprenant les circulaires existantes sur le sujet, notamment sur les aspects financiers. Je sais qu'il y a beaucoup d'échanges sur le fonds Barnier, vous avez également conduit des auditions à ce sujet, il y a aussi une réflexion assez intense au niveau gouvernemental et une mission a été confiée au député Stéphane Buchou. Il se rendra prochainement outre-mer. Nous connaissons bien le sens de l'histoire, nous aurons des aléas de forte intensité de plus en plus fréquents et il faut absolument qu'il y ait les dispositifs *ad hoc* pour pouvoir répondre à cet enjeu.

Il y a eu des annonces du Président de la République concernant le projet de loi risques outre-mer, d'autres annonces ont été faites concernant la réforme du régime catnat. Catnat, fonds Barnier, construction... il y a une vraie cohérence. Concernant le projet de loi risques majeur outre-mer, pour ce qui est de savoir s'il y aura un ou plusieurs textes, notamment avec les catnat, ce n'est pas arbitré.

J'ai pour ma part la charge de coordonner le travail en amont sur ce projet de loi. J'ai consulté beaucoup d'acteurs publics et privés, des collectivités, tout cela en très peu de temps : c'est imparfait et très perfectible et j'ai à cœur de valoriser tous les travaux qui ont été faits sur ce sujet, dont bien sûr les travaux parlementaires. Je me suis beaucoup reposé sur votre premier rapport, il y a eu des contributions des assureurs et des rapports et éléments de retex ont été faits par les différents ministères.

J'en viens à ce qui est à l'étude aujourd'hui. Pour ordonner les sujets : nous avons un premier niveau, des mesures de nature législative. Globalement, on voit qu'il y a beaucoup de choses à faire dans l'organisation au quotidien, l'amélioration de la circulation d'information. C'est le premier étage de la fusée. Il y a un deuxième étage, qui relève plus du niveau réglementaire, des circulaires ou d'un certain nombre de *process* qui sont à améliorer. Le « sommet » ne sera pas forcément le plus visible, les futures mesures de niveau législatif.

Un premier sujet qui est à l'étude est celui de créer un état d'exception pour gérer la crise et la sortie de crise. Celle-ci entraîne avec elle le fait de pouvoir prévoir des dispositifs prêts à organiser et qui pourront ensuite être activés, en les adaptant en matière de gestion de déchets, de commandes et de marchés publics. Le cas d'Irma est à ce titre très intéressant, mais pas

seulement, puisqu'il y a des choses intéressantes qui ont été mises en place sur d'autres types d'aléas.

Une deuxième mesure - qu'on avait utilisée au bénéfice de Saint-Barthélemy et Saint-Martin après Irma - est de créer un dispositif adapté en matière de droit du travail, pour surmonter la crise ; en particulier, l'allègement du coût du travail pour l'employeur, l'allongement de la période de chômage partiel, la possibilité, même quand il y a eu des licenciements économiques, de recruter des CDD parce qu'il faut déblayer les entrepôts...

Une troisième mesure est d'exonérer d'octroi de mer les équipements qui sont mobilisés pour la sortie de gestion de crise par les différents acteurs.

Une quatrième mesure, qui est plutôt un lot de mesures qui sont à l'étude, porte sur les moyens d'inciter à intensifier les investissements dans les réseaux pour les rendre plus résilients. C'est le premier sujet, y compris dans les délégations de service public qui sont en cours, pour que les opérateurs se saisissent réellement du problème. Nous voyons bien que c'est un sujet qui concerne l'ensemble des outre-mer, à part quelques territoires. À la marge, il y a cette question de la vétusté des réseaux, ce déficit d'investissement, je ne reviens pas sur l'aspect pourtant stratégique. Il y a une réflexion sur l'obligation de disposer de réserves d'eau, de points d'énergie ou encore de points de connexion à Internet prépositionnés qui pourront être mobilisés, et une obligation de mettre sur pied des schémas de garantie pour un accès minimal à l'eau et à l'électricité. Nous voyons bien aussi tous les effets positifs des plans communaux de sauvegarde. J'ai eu un échange très intéressant avec David Lorion, député de La Réunion, qui connaît bien le sujet des risques et est très impliqué, professeur d'université spécialiste en aménagement : il a une lecture politique et une lecture académique et très opérationnelle : il dit que ces éléments-là sont des éléments très structurants. Il faut que tout le monde travaille ensemble. Il faut envisager cela en amont de la conception et ne pas perdre de temps sur les chantiers, que ce soit les réseaux ou l'acculturation. Nous voyons bien qu'on arrive quand même à une vision partagée, quels que soient les territoires, les sensibilités, sur ce qu'il serait souhaitable de faire.

Une cinquième mesure est d'instaurer une obligation de remise en état pour tous les lots au sein des copropriétés. Il y a là des enjeux d'aménagement du territoire et d'attractivité de ces copropriétés quand elles ont un usage touristique. On se rend compte que ce n'est pas un phénomène qui date d'hier. Alors qu'un certain nombre de propriétaires vont faire les travaux, ce ne sera pas fait à côté et cela crée un préjudice à l'ensemble. Sur des zones où le tourisme, stratégique, est un moteur économique essentiel, c'est tout à fait important. Cela va se faire en réflexion avec une articulation à opérer avec l'ordonnance sur les copropriétés qui est en cours d'élaboration en application de la loi ELAN.

Une sixième mesure est d'instaurer des « journées japonaises » dans le secteur public et le secteur privé. Cela nécessite de prévoir un certain nombre de mesures concernant le droit du travail. C'est un dispositif très intéressant, qui permet de pointer un secteur géographique avec l'ensemble des acteurs - ou une partie des acteurs dans un champ thématique - pour faire une répétition générale, s'évaluer et voir comment nous pouvons progresser concrètement. Il y a un côté très incarné dans ces exercices de « journées japonaises ».

J'ai rencontré des acteurs des secteurs public et privé ces derniers jours qui ont participé à l'exercice récent en Guadeloupe : celui-ci était selon eux très riche et leur a permis aussi de voir des choses auxquelles nous n'avions pas pensé et sur lesquelles il faut absolument travailler.

Le septième sujet est de travailler sur un produit d'assurance simplifiée qui permet effectivement d'accéder au régime catnat. C'est primordial. Les assureurs - je continue de les rencontrer - sont tous d'accord pour dire qu'eux-mêmes ont de gros efforts à faire. Il faut aller au-devant des gens. Une partie des assureurs considère qu'une assurance simplifiée serait un produit bas de gamme et d'autres disent au contraire que c'est une première marche pour accéder à ce qu'est l'assurance et établir le contact. Au vu de ce que j'ai pu constater en Guyane et à Saint-Martin, ce travail des assureurs est très important. Des familles se retrouvent dans des situations catastrophiques parce qu'elles ont fait appel à des assureurs étrangers qui n'ont pas le dispositif français et européen de réassurance. Des gens ont payé très cher leur assurance, je pense à des cas à Saint-Martin, pas seulement des acteurs privés, pour ne pas avoir grand-chose. C'est un vrai sujet pour les assureurs de pouvoir toucher aussi des entreprises et des particuliers qui se sont fait flouer parce que ce sont des contrats qui ont été faits par téléphone aux États-Unis, au Brésil, au Surinam ou Guyana.

Un huitième sujet est un travail pour élaborer et généraliser une normalisation parasismique et paracyclonique, mais dans une approche intégrée.

Un neuvième sujet - je le mentionne pour mémoire - est de repousser la date de disparition des agences des 50 pas géométriques. Ces terrains avaient vocation à rejoindre les collectivités, mais cela pose des problèmes à certaines d'entre elles car il y a des zones à risques et avec des populations installées. C'est un sujet à prendre en compte, il y a une dimension risques sur une partie du sujet, mais pas la totalité.

Il y a des sujets qui pour le moment sont pris en considération mais qui doivent être vraiment approfondis. Par exemple, celui de faciliter la relocalisation des habitants ou le logement de gens qui occupent des sites dans des zones à risques, sans titre de propriété. Il y a des territoires où, par tradition orale, les gens sont implantés et le cadastre est faux, etc. Il faudra trouver des solutions.

Un autre sujet à creuser est celui du contrôle de la construction, mais des choses existent déjà. Il y a une obligation des acteurs de l'immobilier à faire de l'information sur les risques. La question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun, par exemple, d'obliger à un diagnostic du bâti au moment d'une transaction immobilière pour que sa résistance puisse être évaluée par rapport à un certain nombre de critères.

Nous sommes à un stade encore embryonnaire. Il y a aussi la question d'instaurer une obligation à évacuer avant ou après un aléa. Nous sommes confrontés à des gens qui ne veulent pas quitter leur maison alors qu'il y a un risque vital, soit par rapport à l'aléa, soit parce qu'ils sont dans des endroits qui peuvent s'écrouler après un événement.

Un autre sujet à l'étude est que, comme vous le savez, dans un certain nombre de cas, important, l'argent des assurances ne va pas à la reconstruction. C'est un sujet majeur que les assureurs n'arrivent pas à évaluer. Je vais vous apporter un témoignage simple, en étant présent 15 mois, et très présent à Saint-Martin, auprès des différents acteurs. Je croisais des acteurs qui arboraient un grand sourire : les bijoutiers, les vendeurs de voitures et les agences de voyages, des notaires qui me disaient qu'il y avait des transactions avec des investissements, des sommes d'argent importantes qui transitaient pour aller acheter des biens en dehors de Saint-Martin et des biens mis en vente en l'état.

Ce n'est pas aujourd'hui quelque chose qui est appréhendé par les assurances. Il faudrait qu'on puisse arriver à un dispositif où il est clair que les indemnités touchées pour la reconstruction vont à la reconstruction. Derrière, il y a des enjeux considérables en matière d'aménagement du territoire. Vous avez des territoires - j'avais déjà vécu ce phénomène-là ailleurs - où cela pose des problèmes au long cours qui peuvent être très importants, des pertes d'attractivité et des préjudices divers. C'est un sujet à creuser qui est compliqué à prendre en compte. Un certain nombre d'opérateurs n'ont pas hésité - quand on parle tout à fait clairement avec des acteurs - à transiger et se mettre d'accord sur une indemnisation par exemple à hauteur de 70 % du préjudice, pour solde de tout compte. Normalement, quand la totalité est versée, il faut que l'assuré fournisse l'ensemble de ses justificatifs.

Il y a également - je sais que cela existe à Mayotte mais aussi dans d'autres territoires, comme en Guyane ou aux Antilles - une importante activité d'auto-construction. Le groupe Allianz, par exemple, me disait que, dans le cadre de leur retex Irma, ils n'assurent maintenant que s'ils disposent d'un permis de construire pour s'assurer que la construction est bien légale. Allianz envoie désormais un préventionniste avant de signer le contrat. Ce préventionniste va sur place et regarde la qualité de la construction, la présence de tirefonds et la conformité de la charpente, si cela a été construit conformément. Si ce n'est pas conforme, ils n'assurent pas. Ces méthodes-là vont aussi, je pense, encourager les acteurs, les assurés à faire attention. Il ne faut négliger aucun levier qui permette de progresser sur la résistance et la résilience des territoires.

Voilà en l'état l'avancée des questions sur le projet de loi. Il y a aussi des réflexions portées par Bercy sur le dispositif catnat.

Un échange avec les territoires est prévu, avant que ce projet de loi n'entre dans le calendrier parlementaire, il y aura, sur les mesures qui seront prévues, un vrai échange, sous l'égide des préfets, avec les collectivités et les élus pour avoir leur retour sur ce qu'ils pensent des mesures et de leur aspect opérationnel, concret, et savoir si cela va permettre de faire avancer les choses.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie, monsieur le délégué interministériel, pour cet exposé qui nous donne un aperçu très complet de vos missions et de vos travaux. Je laisse la parole aux rapporteurs et vous interrogerai sur certains éléments ensuite.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je vous remercie, monsieur le délégué interministériel, pour votre exposé. Je sais que nous nous comprenons sur des éléments que vous avez pu parfois livrer en creux. Effectivement, vous avez l'honnêteté de décrire un certain nombre de situations que vous avez vécues sur le territoire, comme le fait que les indemnisations des assurances ne vont pas toujours à la reconstruction : ce sont des choses que nous avons identifiées.

S'agissant du PPRN qui est aujourd'hui vraiment un point de cristallisation des débats sur le territoire, vous avez admis que cela passe obligatoirement par une meilleure information de la population. J'espère que d'autres acteurs qui sont incontournables auront compris la nécessité d'avoir une démarche plus pédagogique, plus consensuelle. Ce n'est pas une question de rapport de force. Bien évidemment, certains acteurs cherchent à se protéger de leur responsabilité juridique, mais il faut voir aussi que nous sommes dans une situation post-traumatique où les effets de la catastrophe ne sont pas complètement gommés.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Vous avez parlé de la question des assurances, qui est une question primordiale à Mayotte. Les gens ont parfois construit sur la zone des 50 pas géométriques, soit des terrains appartenant à l'État, sans permis.

Or, le transfert par l'État de ces terrains aux collectivités pose parfois problème à ces collectivités qui ont de grandes difficultés à maîtriser le foncier. J'ai en tête un exemple à Mamoudzou, où un remblai cédé par l'État à la commune est d'une configuration telle qu'il est en réalité inconstructible...

Concernant la prévention au sein de la population, vous le disiez, il y a un problème d'éducation de la population. Cela tient souvent du fait que soit le territoire n'a pas connu de catastrophes majeures, soit leur fréquence est faible - à Mayotte, les cyclones sont souvent espacés de 25 ans ! - À Mayotte, les gens se disent : « de toute façon cela ne se passera pas chez nous, ça s'arrêtera à Madagascar qui va nous protéger », mais le jour où ça surviendra, où il y aura des vents forts, que ferons-nous ? Il faut éduquer la population qui se croit à l'abri de tout risque.

Un autre problème se présente à Mayotte, avec ce « bébé volcan ». J'étais dans mon territoire la semaine dernière, la population n'est pas vraiment informée - le phénomène est encore récent - et les élus le sont également insuffisamment. La visioconférence que nous avons faite a montré que les élus départementaux sont trop peu informés ; ils se plaignent que des choses se passent sans être mis au courant. Comment peut-on informer la population si nous-mêmes, les élus, ne savons pas ? Voilà la situation, j'espère que cela va changer. Vous avez dit venir prochainement à Mayotte, j'espère vous rencontrer à cette occasion sur place.

M. Frédéric Mortier. - Nous allons réaliser tous ensemble un travail collectif, c'est très important. Il y a une volonté gouvernementale - tout à fait claire - d'être complètement transparent sur ce « bébé volcan » sous-marin. Ce type de phénomènes peut être problématique surtout en grandissant. Il y a eu une visioconférence avec la ministre Annick Girardin, les élus de la représentation nationale et le président. C'était un moment important : elle a eu lieu alors que la mission scientifique venait de rentrer et l'exposé des chefs de mission de l'Ifremer et de la cellule géologique vous ont livré les résultats que nous avons eus seulement quatre jours avant. Nous avons échangé avec le préfet sur ce sujet et ce dernier va circuler sur l'ensemble du territoire, dans les communes et dans certains quartiers, pour aller diffuser l'information sur le phénomène.

Il faut avoir deux choses à l'esprit. La première - le président Magras ne me contredira pas - est que la science n'est pas « presse-bouton ». Certains éléments vont demander du traitement avant d'avoir des éléments de compréhension du phénomène, et qu'on puisse les utiliser en prévention et gestion des risques. La seconde concerne la communication. Comme vous le savez, la mission qui est rentrée récemment a fait, deux jours après, l'objet lors d'une conférence de presse et d'un exposé par les chefs de mission. 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. Il faut naturellement prévoir de le faire dans la langue locale, le shimaore. J'ai connu cette question en Guyane avec les Amérindiens et les Bushinengués notamment : il faut réfléchir, y compris lors de la fabrication du message, certains mots n'existant pas dans une langue, par exemple. J'ai confiance en la préfecture et son service de communication dont le responsable est mahorais.

Il y a également cet engagement dont je vous ai parlé concernant la mission océanographique qui va partir en juillet. Il y aura un retour d'informations par la suite, et des annonces ministérielles seront faites sur ce qui se met effectivement en place, tant sur la connaissance du phénomène et de son suivi que sur l'aspect de la préparation des populations, la mise en place des dispositifs, des mesures - il y a un travail en cours sur un « Orsec-volcan » - la formation, les évacuations à prévoir, les cheminements à établir.

Tout cela est prévu : ce sera l'objet de la deuxième mission d'appui à la planification du ministère de l'intérieur. La première a fait l'objet d'une conférence de presse, la deuxième est en train de terminer son travail et il y en aura d'autres.

Sur le sujet des biens construits sans droit ni titre et dans la zone des 50 pas géométriques, le sujet est à l'étude, ce qui explique effectivement que la disparition de l'Agence des 50 pas géométriques va être repoussée. Il y a aussi une lettre de mission en cours de signature pour trouver des solutions ou en proposer ; il n'y a pas de solution facile qu'on puisse sortir du chapeau à l'heure actuelle, cela va nécessiter un petit peu de temps.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je reviendrai sur deux sujets, l'un que vous avez évoqué largement, et sur lequel je pense que Guillaume Arnell interviendra, qui est celui des PPRN. J'ai l'impression que votre vision des PPRN - leur adoption, la façon dont ils sont gérés - semble plus idyllique que ce que qu'on a vu, nous, sur le terrain, quand nous nous sommes déplacés. Nous avons eu l'impression finalement d'une situation conflictuelle créée par le PPRN, entre les élus locaux eux-mêmes et l'État. Nous avons ressenti, au sein des habitants rencontrés, une méfiance vis-à-vis de l'État.

Si l'élaboration d'un document de planification n'est jamais aisée, elle semble ici particulièrement difficile. Probablement y a-t-il des causes à cela, on parlait d'un manque de culture du risque et de la nécessité d'une meilleure acculturation. On parle bien sûr de la difficulté territoriale d'un aménagement qui a été parfois assez hétéroclite. Revenir en arrière, est aujourd'hui parfois difficile. Cela est vrai à Saint-Martin, mais aussi à Saint-Barthélemy. Il y a une préoccupation légitime de préserver le développement de ces territoires, et notamment le pilier de l'économie qu'est l'activité touristique. Il y a une demande sur place d'avoir une grande latitude, parfois contrariée par les politiques de prévention conçues aujourd'hui.

Le deuxième point porte sur l'abord psychologique que vous avez évoqué initialement, ce qui m'a beaucoup plu parce qu'on l'a évoqué, on l'a vu venir dans nos discussions. La question psychologique entrave finalement la résilience et la reconstruction de fait, avec une dimension, à mon avis, dont nous n'avons pas pris conscience pleinement, et surtout

l'attitude qui consiste à dire « aujourd'hui, finalement, le problème est terminé, retournez-vous face à vous et débrouillez-vous seuls ». L'État a un travail à assurer pleinement, à la fois dans le suivi psychologique, certes, je l'ai dit à mes collègues et à l'ARS aussi, mais dans le suivi médical qui va se poursuivre durant plusieurs années. Je suis convaincu qu'après un choc psychologique on voit naître un tas de pathologies organiques : diabète, hypothyroïdie, cancer même. Nous avons aussi un devoir de suivi et de mise en orchestration des moyens nécessaires.

Je me disais en vous entendant sur le pré-projet de loi sur lequel vous travaillez, que cela pourrait faire vraiment un pan du projet, quels que soient les événements concernés, en outre-mer ou non. Je crois qu'il y a un vrai travail de fond à mener sur cette question. La reconstruction passe nécessairement par un bien-être psychologique, par un bien-être physique. C'est plus facile d'accepter des choses comme le PPRN, par exemple, quand on est en plein état de conscience et en bon état physique.

M. Frédéric Mortier. – Je vous rejoins totalement, pour avoir vécu de telles situations. Cela doit aussi nous inspirer sur la façon dont on conçoit les secours, plus en amont. J'ai pu voir une intervention des secours que j'ai trouvée remarquable. Les intervenants avaient une qualité d'engagement considérable et il faut saluer le travail qui a été fait par tous, les militaires, la sécurité civile, le SAMU, les pompiers... C'est un élément du retour d'expérience, mais je pense qu'il faut porter une attention aussi à tous les gens du territoire qui sont venus pour aider. Des mécaniques un peu compliquées étaient parfois montées quand certains demandaient seulement qu'on leur mette un local à disposition.

Donner la priorité aux acteurs locaux, qui connaissent leur population et leurs patients, est essentiel. Quand les gens peuvent se reconnecter à des personnes qu'ils connaissent, c'est un début de reconstruction, de possibilité d'expression, parce que, selon les tempéraments, il y a des gens qui parlent beaucoup et il y en a qui se referment complètement. Il faut penser aux enfants. J'en ai vus en état de sidération totale. J'ai vu deux petites filles aux yeux ouverts, leurs parents avaient tout perdu, leur restaurant, leur maison, les papiers, ils n'avaient plus rien. La maman avait une énergie de vie et dialoguait avec une touriste qui râlait parce qu'elle ne pouvait pas partir, parce qu'elle avait perdu une semaine de vacances et son billet d'avion. C'est pourtant cette maman qui avait ses deux petites filles en état de sidération complet qui a fait montre de bon sens et qui a dit à la touriste : « mais vous n'avez perdu qu'une semaine de vacances et nous avons tout perdu ». J'ai eu le sentiment de voir le meilleur de l'être humain, comme le pire.

Je me rappelle avoir oublié mon téléphone portable au COD, qui était une vraie ruche, et il fallait que j'envoie des messages, à une heure du matin et à cinq heures et demie, à la borne que les militaires et Orange avaient installée à l'aéroport de Grand-Case. Pour y aller, je laisse mon

équipe. Sur la route, il y a des gravats partout, il n'y a pas d'éclairage, et je vois à quelques centaines de mètres de la voiture des hommes armés de battes de baseball. Je reprends la route de Grand-Case et là je vois les petites lumières des légionnaires et des commandos parachutistes. Cela fait plaisir de voir les légionnaires et les parachutistes dans ces moments-là. On se rend compte que, dans ces situations, nous avons besoin des compétences de tout le monde.

Vous parliez de pathologies. Un travail remarquable a été initié par les établissements de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) au niveau de la prise en charge. Ensuite, un numéro de téléphone a été mis à disposition mais il n'y avait personne au bout du fil. Tout un travail de communication, de rencontres et d'échanges, a été mené sur le fait qu'il y avait effectivement des gens à qui on pouvait s'adresser pour parler.

Je me rappelle d'un commerçant de Hope Estate, qui a vécu les pillages. Il était en bonne santé, il avait fait un check-up avant, mais il a très vite déclenché un cancer du foie. Pour en avoir parlé avec des médecins qui exerçaient depuis un certain temps, c'est un fait connu qu'après de tels épisodes, des pathologies apparaissent.

Des gens avaient beau être costauds, tenir courageusement - et parmi eux énormément de femmes tout à fait remarquables - dès que l'on évoquait Irma, même un an après, on les voyait se mettre à pleurer sous le coup de l'émotion.

Certains enseignants sont partis - ceux qui sont partis n'avaient pas forcément des familles -, cela a eu un effet catastrophique sur la population. Des gens censés incarner la République, enseigner des valeurs -et qui, majoritairement, ne sont pas du territoire - se retrouvent les premiers à partir alors qu'ils sont en responsabilité. Ce n'est pas une critique que je fais, c'est le constat d'une situation où la responsabilité de chacun est engagée. Il s'agit du vivre-ensemble, du rapport aux autres, et ces événements nous amènent à y réfléchir.

J'ai vraiment été surpris par le nombre de gens que j'ai rencontrés suite aux pillages. Ils ne pensaient pas en être témoins un jour. Même ceux qui vivaient à Saint-Martin depuis très longtemps ou qui ont toujours vécu à Saint-Martin ont été choqués, parce qu'ils ne pensaient pas vivre dans une société comme celle-ci - que ce soit le copain de l'équipe de foot venu cambrioler chez eux ou le petit voisin venu cambrioler leur magasin -. Il y a eu aussi des interactions fortes avec la partie hollandaise, Sint-Maarten, et une prise de conscience du monde dans lequel nous vivons.

Ma conclusion, à titre personnel, c'est que, en réalité, un événement de ce type a été un révélateur, un déclencheur de choses qui existaient de manière sous-jacente. On change le regard par rapport à un aléa. Le retour d'expérience est très intéressant, en observant toutes ces anomalies et dysfonctionnements, en partant de ce qu'il y a dans les têtes, les valeurs, la

culture, le fait que, par exemple, il y a de nombreux points sur lesquels on ne peut pas comparer Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Ce n'est pas du tout le même type de population, ni la même histoire, ce ne sont pas les mêmes choix politiques, historiques. Le rapport à la défiscalisation est un exemple : refusée dans un cas, acceptée dans l'autre. Sur le principe, les systèmes peuvent bien fonctionner, s'ils sont bien encadrés et adaptés aux territoires.

Je vais vous dire sur le fond ce que je pense de Saint-Martin. C'est un pauvre territoire, en souffrance, qui est soumis aux prédateurs depuis une cinquantaine d'années, voire davantage - puisqu'au départ, c'était une terre de pirates ! -. Je ne sais pas s'il y a de la résilience particulière, mais je pense qu'il y a besoin de tout le monde, au-delà des clivages et des jeux d'acteurs.

Sur la question du PPRN, je vais être franc avec vous. Il y a 15 jours, nous avons eu un échange avec le préfet de la Guadeloupe et la préfète de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur les messages, la présentation, l'aspect pédagogique. Je pense qu'il n'y a pas à rougir, qu'on progresse, et il faut avancer. À Saint-Martin, ce qui s'est passé avec le PPRN s'est également passé auparavant avec le PLU.

J'ai trouvé votre remarque très intéressante. Effectivement, si on regarde ailleurs, concernant le PPRN ou un autre document de planification - il y a aussi les cas de Sivens, de Notre-Dame des Landes -,... La question du « Comment en est-on arrivé là ? » se pose.

J'en parlais dans mon propos liminaire : n'avons-nous pas un problème, aussi bien dans l'hexagone qu'en outre-mer, de construction de la décision publique en France et du dialogue entre les élus, les experts et l'État ? Comment fonctionne-t-on en amont ? Historiquement, les décisions étaient prises et on essayait de les faire passer soit par une consultation, soit en « bricolant ». Mais comment y arriver, avec une certaine maturité de la République, dans une démocratie solidement ancrée, avec beaucoup de talents, beaucoup d'acteurs et en même temps avec une organisation institutionnelle compliquée ? C'est difficile de s'occuper des affaires publiques pour un responsable de collectivité, un élu ou un responsable de l'État. Il y a tellement de responsabilités réparties entre tant d'acteurs ! Comment s'organise-t-on en amont par rapport à un projet de territoire, par rapport à des enjeux, un projet de développement pour, dans un premier temps, travailler ensemble, pouvoir dialoguer ? Quels sont les conditions et les prérequis, comment fait-on pour ne pas faire passer les décisions aux forceps ? Il y a des travaux très intéressants du CESE et je sais que certains parlementaires s'intéressent à ces questions. Il me semble que sur le fond, et cela dépasse le cadre de notre échange, il y a le problème de la construction de la décision publique. Ceux qui décident, *in fine*, lorsque des choix sont faits, argumentés et justifiés, ont la légitimité pour le faire, que ce soit un élu local, que ce soit un élu d'une grande collectivité, que ce soit un fonctionnaire, un préfet. Tous ces exemples sont intéressants pour alimenter le débat : comment pouvons-nous fonctionner différemment ?

Objectivement, concernant le PLU de Saint-Martin, il y avait beaucoup de choses positives, et bien sûr des choses perfectibles. Pour le PPRN, c'est identique. En revanche, effectivement sur les documents de planification, nous voyons bien qu'il y a des tensions. Apprenons de ces difficultés pour travailler autrement. C'est vrai que des dynamiques ont été lancées à travers la mobilisation citoyenne et les réunions participatives.

Nous le voyons bien dans l'économie circulaire qui est importante pour les territoires insulaires.

Il faut plus de dialogue entre les différents acteurs. Au début, c'est ce que j'ai fait en tant qu'acteur local de la délégation interministérielle, j'établissais des connexions entre les gens. Des personnes se sont engagées, ont investi leurs propres moyens, recruté des locaux, et y croyaient. Je pense que ce lien entre les acteurs, cette approche en mode intégrateur dont je vous parlais, l'approche interministérielle doit privilégier de plus en plus ces approches transversales.

Les processus d'intelligence collective sont essentiels au niveau des territoires. L'innovation et les idées viennent des territoires. J'ai échangé avec un certain nombre d'acteurs au niveau central mais je préfère prendre la température au niveau du territoire, écouter les acteurs, puis faire remonter et discuter.

Pour le moment, je suis seul et même si je commence à recruter, les jours et les nuits ne suffisent pas. Il est essentiel d'intégrer le facteur temps, je vois bien qu'il y a des pressions et des besoins, et c'est pour cela que votre rôle est très important, vous qui avez le temps de la réflexion et du recul. Je constate, cela me frappe depuis une quinzaine d'années, un mode de fonctionnement superficiel et séquentiel. La priorité à la communication des uns comme des autres ; en tant que fonctionnaire, cela m'interpelle. Je suis forestier à l'origine, et dans cette profession, c'est un élément culturel, nous dialoguons avec ceux du passé et du futur.

J'espère qu'au cours de cette mission de deux ans nous pourrions réussir à fédérer et établir un certain nombre de choses avec les instances et acteurs qui ont la capacité de construire, que nous arriverons à poser des jalons qui donneront une impulsion durable ; l'adhésion de tous permettra d'avancer. La délégation que je porte ne sera jamais qu'un acteur à l'écoute qui va catalyser, chercher à innover dans sa façon de faire, et qui va proposer des choses, que les autres acteurs, avec leurs responsabilités, et dans leurs champs de compétences, devront mettre en œuvre. J'insiste parce que je vois bien que nous cherchons à nous charger de plein de choses, mais ce sont les acteurs, territoriaux ou centraux, qui ont chacun un rôle et des compétences.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie. Je vous ai écouté, je commence à vous connaître un peu et il y a beaucoup de points que nous partageons. Je m’excuse d’enfoncer un peu le clou sur ce qui a été dit par mes deux collègues sur le PPRN, mais lorsque nous étions en visite à Saint-Martin, dans nos déplacements sur le terrain, j’ai vu deux exemples contrastés.

Le premier est celui du suivi des travaux de reconstruction des établissements scolaires, pour lesquels l’État et les agents de l’AFD mis à disposition semblaient être parfaitement coordonnés avec les élus locaux. Nous avions le sentiment de chantiers cadrés, organisés.

Le deuxième exemple est celui de la mise à jour des cartographies des risques à Saint-Martin. Nous avons bien vu, lors de notre rencontre avec les représentants des conseils de quartiers et de nos déplacements sur le terrain, qu’il y avait d’importantes tensions. J’ai moi-même parfois été surpris de la stratégie des services de la DEAL sur le territoire dans la conduite et la présentation de ce travail. Nous avions le sentiment que les personnes en charge du dossier n’avaient pas vécu de cyclone et particulièrement celui-ci. Aussi diplômés soient-ils, ils n’ont pas l’expérience d’un tel événement et peinent à faire un lien avec la population. J’ai parfois eu l’impression que les services de l’État, trop sûrs d’avoir raison, donnaient peu d’importance à la parole des élus.

En tant qu’élu local, je crois profondément que les politiques doivent venir du territoire : les personnes les mieux placées pour connaître ces réalités sont les hommes de terrain, qu’ils soient les professionnels ou autres. Un plan de prévention des risques ne doit pas être imposé aux élus et aux habitants : il faut nécessairement une collaboration, une co-construction.

Vous avez mentionné une résistance à Saint-Barthélemy à l’adoption d’un PPRN. Dans notre conception de cette île, de son avenir, de la nécessité de la faire vivre ainsi que sa population, nous croyons que pour les règles soient respectées, il faut qu’elles prennent en compte les impératifs liés au développement économiquement et au besoin des populations.

Au fil des auditions, nous entendons beaucoup de choses et mesurons la complexité du sujet. La question des assurances, de la gestion et de l’intervention du régime de réassurance par la CCR est particulièrement délicate. J’espère que, dans votre mission et en vue de la présentation du projet de loi, vous arriverez à présenter ces sujets avec la clarté qu’ils méritent.

J’appelle de mes vœux, pour ce projet de loi, une réelle consultation des collectivités. Vous parliez d’une élaboration de ce texte en collaboration avec elles, je salue la conception que vous avez de votre mission. Surtout, j’aimerais – et c’est trop peu souvent le cas – que cette consultation ne soit pas seulement formelle. Sur un tel sujet, nous ne pouvons faire l’impasse sur l’expérience des territoires. Il en va de la réussite de la mise en œuvre des mesures qui seront adoptées.

Je souhaite également vous interpellier sur la question des territoires du Pacifique – nous avons entendu ce mois-ci le président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch -. Le code des assurances comme le code de l'environnement ne sont pas applicables en Polynésie française, eu égard aux compétences dévolues au pays. Aussi, le fonds Barnier, principal outil financier pour appuyer les territoires dans leurs projets de prévention des risques, ne peut pas intervenir auprès de la collectivité.

À la suite de la COP 21, on a promis aux collectivités du Pacifique un « équivalent fonds Vert », sur le modèle du fonds Vert international, visant à aider les territoires dans leurs démarches d'adaptation et de lutte contre les changements climatiques.

Cet « équivalent » n'est aujourd'hui qu'une ligne budgétaire de la mission « outre-mer » du budget général de l'État. Surtout, il ne s'agit pas tant de crédits d'intervention que l'utilisation, une fois encore, de prêts bonifiés auprès de l'Agence française de développement (AFD). Alors que le fonds Barnier propose des cofinancements parfois substantiels et des subventions aux collectivités et aux particuliers, ce dispositif repose en réalité essentiellement sur les fonds des collectivités elles-mêmes. Où est l'effort financier de l'État dans cette politique ? C'est ici la solidarité nationale qui doit aider à accompagner ces territoires qui n'ont pas choisi – pas plus qu'ils n'en sont responsables – des risques accrus auxquels les changements climatiques les exposeront à l'avenir.

Je partage vos réflexions sur la construction de la décision publique en France aujourd'hui. Vous le savez, je suis un militant de la différenciation territoriale. Il faut que nous arrivions à élaborer des normes qui soient portées par les réalités de nos territoires.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je crois que vous n'avez pas perdu votre temps cet après-midi. Cela vous permet de comprendre notre vécu et ce que nous avons vu lors de nos différents déplacements. Je voudrais revenir sur trois ou quatre points et profiter de la mission qui vous est confiée pour passer quelques messages, propres peut-être à mon territoire, mais c'est celui que je connais le mieux et qui cristallise pour l'instant la plupart des difficultés.

Lors de son déplacement, le Président de la République avait dit : « *je vais bousculer les règles* ». Le sentiment que nous avons sur le terrain est que parfois certaines règles ont été bousculées, notamment concernant le bâtiment de la préfecture qui avait effectivement été détruit. Il était normal que les services de l'État aient un lieu qui permette l'exercice de leurs missions, au regard de l'ampleur des difficultés à gérer. Mais si on met cela en parallèle avec le fait qu'aujourd'hui, deux ans après, des établissements scolaires ne sont toujours pas achevés, que dans certains les travaux viennent juste de commencer... La cité scolaire Robert Weinum absorbe aujourd'hui le surplus d'un établissement qui n'est toujours pas reconstruit : c'est une réflexion qui doit forcément interpellier.

Lorsque l'État met à disposition une enveloppe et que localement on choisit de privilégier telle ou telle chose, on se rend compte que les 15 millions ont été exclusivement fléchés pour la reconstruction du collège Soualiga. On a hypothéqué quasiment une ou deux générations. Surtout, on sait aujourd'hui que le collège du quartier d'Orléans ne sortira pas de terre avant 2022, dans le meilleur des cas.

C'est une question de gouvernance, vous l'avez évoquée comme le président Michel Magras et mon collègue Jean-François Rapin.

Il n'est pas question d'attribuer les difficultés aux uns ou aux autres et il faut assumer les choix qui sont les nôtres. Force est de constater qu'effectivement ce n'est pas une question d'opposition ou de majorité, c'est une question de perception de l'ampleur des dégâts.

Je rappelle qu'il s'agit d'une jeune collectivité. On avait nécessairement besoin de l'ensemble des compétences et le fait qu'on se soit focalisé sur les questions de partage des compétences, territoriales ou de l'État, plutôt que de travailler en synergie pose problème aujourd'hui. À Saint-Barthélemy, j'ai l'impression qu'il n'y a pas eu de cyclone, j'ai vu quelques maisons encore endommagées mais l'activité a complètement repris aujourd'hui. Ce n'est pas le cas de Saint-Martin.

La deuxième remarque que je voulais formuler concerne les réseaux. Ils sont d'une importance capitale au redémarrage de l'activité d'un territoire aussi fortement impacté. Aujourd'hui, vous n'êtes pas sans savoir qu'il y a une difficulté particulière avec l'eau et je viens de recevoir les résultats d'analyse à la sortie de l'usine et à celle des réservoirs. La conclusion est qu'il y a un problème dans les canalisations et que la gestion aujourd'hui n'est pas à la hauteur de l'ampleur de ce phénomène. Quand la population pose la question de savoir comment va se répercuter le coût final du service - alors que la qualité n'est pas là - et qu'on lui rétorque qu'elle n'aura pas à payer beaucoup plus puisqu'elle consommera moins, ce n'est pas du tout la réponse attendue !

Il faut pouvoir donner à la population des éléments précis. Le souci actuel c'est que le territoire, même si on a avancé sur la fibre, est en chantier permanent : toutes les routes sans exception, y compris les impasses, sont défoncées ou en mauvais état. Il y a forcément une corrélation avec les phénomènes accidentogènes ; nous en sommes cette semaine à dix morts par accidents depuis le début de l'année, impliquant surtout des scooters qui, par habitude, tentent de chercher la partie de la chaussée qui est carrossable et s'exposent à des chocs frontaux. On découvre aussi des travaux près de chez soi, sans signalisation, sans déviation, etc. Cela crée un bazar ingérable !

Au niveau des télécommunications, l'opérateur Orange nous pose un problème. Je suis désolé mais je ne comprends pas pourquoi l'État n'est pas capable de le rappeler à ses obligations. Aujourd'hui, nous n'avons pas de réseau pour le téléphone fixe. Le fixe existe aujourd'hui seulement au centre de Marigot. Ce n'est pas normal : tout le monde n'a pas de portable. Les réseaux sont effectivement un vrai problème.

Un dernier point : j'ai vu dans vos missions l'adaptation des marchés publics. C'est un vrai souci, je ne sais pas jusqu'où vous pourrez « ouvrir la fenêtre ».

Les gens se sont dit, « il va y avoir du travail pour tout le monde, donc moins de chômage », mais en réalité on a fait venir une main d'œuvre d'ailleurs, au prétexte qu'il faut aller vite, et aujourd'hui une bonne partie de la population, en particulier les jeunes, se retrouve sans emploi, alors que d'autres travaillent. C'est quasiment inacceptable ! Je pense qu'il faut regarder cette question.

Sur le PPRN, je ne vais pas en rajouter, mais je crois que cette situation est symptomatique de la façon dont le problème a été appréhendé. La première réunion a été une erreur, la deuxième a été conflictuelle, la troisième ne s'est pas terminée, quant à la quatrième... elle s'est mieux déroulée parce qu'elle a été préparée en amont, qu'on s'est entouré d'experts, même s'il y a eu des heures de discussions et des tensions. Lors de cette dernière réunion, au moins il y a eu un échange et elle a pu aller à son terme. Les habitants ont également l'impression d'un traitement différent selon les endroits.

Les maisons que les Saint-Martinois ont conçues n'ont pas été davantage détruites que les bâtiments construits par des métropolitains. Nous devons regarder cela, comme le disait le président Magras : la connaissance ne se traduit pas uniquement par les diplômes, il faut avoir la connaissance du terrain aussi. Je pense que nous avons besoin des anciens, des sages, pour leur vision du territoire, leur expérience. Nous avons constaté par exemple que les toits à quatre pans ont quasiment tous résisté. Avec une conception différente, il y a eu des soucis. Les gens veulent des toitures avec débords alors qu'aujourd'hui on a compris qu'il faut les réduire, sans compter les ouvertures, les orientations par rapport au vent, etc.

La saison touristique a été assez acceptable, on cherche à redonner confiance aux gens, pas seulement aux investisseurs. Il ne faut pas cependant oublier que l'on parle aussi de nos vies, de ceux qui sont obligés de rester sur le territoire, c'est sur cet ensemble de choses que je voulais vous alerter.

M. Frédéric Mortier. – J'ai bien entendu votre message. Sur la première partie de votre intervention et concernant des sujets qui relèvent de la compétence de la collectivité, vous connaissez parfaitement le contexte. Dans vos différentes remarques, il y a aussi les réponses. Je pense que nous sommes d'accord sur le fond, c'est une frustration d'autant plus grande que, pour prévenir ces situations-là, des choses avaient été proposées.

Il faut d'abord constituer une équipe dédiée à la reconstruction et la priorité est bien le projet. Il faut établir une programmation des travaux avec des priorités. Nous avons ainsi construit des PPI, des plans pluriannuels d'investissements. Nous avons mis avec le préfet beaucoup d'énergie pour trouver des moyens alors qu'il n'échappe à personne que nous avons des déficits publics abyssaux et que l'argent est rare.

Je suis entièrement d'accord avec vous, les écoles sont une priorité : cela rejoint les questions psychologiques. À Saint-Barthélemy, la première chose qui a été refaite, ce sont les cimetières. Cela dit quelque chose par rapport à l'histoire, au lien.

Vous avez cité la signalisation : quand une collectivité dispose de 1 300 agents, il n'est pas compliqué de remettre des panneaux d'équerre pour donner des signaux positifs. On s'est investi aussi sur les bâtiments culturels : ils sont visibles, c'est la même idée qu'à Saint-Barthélemy, cela appartient à tous, on voit bien ce qui s'est passé avec l'incendie de Notre-Dame récemment. Tout ce qui permet de mettre de l'énergie est positif.

Nous avons proposé une programmation, parfois « clé en main ». Effectivement, si l'on regarde les exemples où cela s'est très bien passé – sans parler d'argent – on voit que l'on a hiérarchisé le management. C'est capital : cela veut dire qu'effectivement il y a des décisions qui sont prises, des délibérations affichées dans le bâtiment de la collectivité et que toute une communication est faite autour des décisions. Ce n'est pas une critique d'une collectivité par rapport à l'autre mais le lien avec la population est essentiel. Il y a aussi à Saint-Martin un certain nombre d'élus qui sont loin de leur population. J'ai proposé à certains de les accompagner pour voir des situations de précarité. Je crois qu'il y a parfois un hiatus et cette présence est très importante.

À côté des travaux dans les établissements scolaires qui étaient absolument prioritaires et qu'il fallait engager très vite, il y a un autre sujet, le logement social. Pour des raisons historiques, la collectivité n'a pas cette compétence. Nous avons fait les premières réunions avec les bailleurs sociaux, au mois de novembre 2017. Il y avait effectivement des zones inondées et la réponse pour les habitants touchés était le logement social. La collectivité a des terrains, la SEM aussi : nous les avons réunis pour démarrer des conventions. Quand je vois que des conventions n'ont pas été signées parfois pour des questions de « virgule » alors que les textes étaient prêts et que, derrière, il faut tenir le rythme... Vous parliez vous-même de management et de pilotage de décisions, c'est compliqué !

À partir du moment où il est difficile de monter une réunion, d'établir un ordre du jour, de parler exclusivement du sujet, d'aboutir à des conclusions et de faire un compte rendu, la situation ne fait qu'empirer.

C'est vraiment frustrant à entendre : un certain nombre de propositions ont été posées sur la table. On peut mettre tous les experts que vous voulez, à un moment il faut que qu'ils soient entendus et que les décisions soient prises. Il y a des choses à anticiper, qui sont absolument stratégiques, et il y a des questions logistiques avec des enjeux en matière de développement.

Il y a ainsi des choses à faire pour développer le port et cette question intéresse les grands opérateurs, les transitaires et l'île de Saint-Barthélemy également.

La stratégie de tout miser sur les grands ports de la région n'a sans doute pas été la bonne ; nous avons un système qui n'est pas résilient. Cela veut dire qu'il y a une opportunité de développement. Des opérateurs sont là et cela pourrait être dupliqué sur d'autres territoires.

Ils sont prêts à investir et pourtant cela n'avance pas vraiment. Il sera nécessaire - sans que ce soit vécu comme une critique - de faire ce retour d'expérience.

Nous avons parfois, le préfet de la Guadeloupe, Philippe Gustin, a dû vous le dire, été au-delà de notre mission. Notamment parce qu'il y avait des populations en précarité à Saint-Martin. J'ai vu de la souffrance à Saint-Martin que je n'avais même pas vu en Guyane ou au Brésil, des gens vivant dans des conditions d'insalubrité... Ces gens qui vivent sur le territoire, y compris des Saint-Martinois « historiques », sont souvent plus discrets que d'autres !

C'est la raison pour laquelle on avait imaginé la carte Cohésia pour aider les familles en situation de précarité, mise en place sur le modèle de la carte prépayée Klésia. Cela nous a aussi permis, à partir d'autres fichiers, de mieux contrôler les bénéficiaires ; il y avait beaucoup de fraude. Cette carte portait une somme qui ne pouvait être dépensée que sur le territoire français, c'est-à-dire dans la partie française de Saint-Martin ou en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy ou même en métropole - il y avait des familles et des enfants -. Nous avons réfléchi à son utilisation pour le versement des prestations sociales sur la base de fichiers apurés. Pour qu'un système fonctionne bien et qu'il soit sain, il faut procéder à ces contrôles.

Des choses peuvent être tentées, nous pouvons innover et cela peut ensuite servir dans l'hexagone, dans d'autres territoires de la Caraïbe ou ailleurs. Cela est valable, y compris en matière de développement de filières courtes intégrées, de modèles d'intégration.

J'ai vécu des histoires formidables au Parc amazonien. Il y avait des « bac moins 12 » il y avait des « bac plus 12 », cinq communautés indiennes, des Bushinengués, des créoles, des métropolitains, des étrangers, et ces modèles de société peuvent fonctionner. Il y a plein de choses en termes de développement qui peuvent être tentées, des solutions de proximité et de bon sens.

En termes de modèles de développement, la carte Cohésia est un outil qui pourrait servir de support pour payer les prestations sociales. Autant que celles-ci bénéficient aux territoires, il s'agit d'argent public. J'ai rencontré des personnes à Saint-Martin, qui m'ont dit que la France allait leur payer leur maison...à Saint-Domingue. Nous ne sommes alors plus crédibles. Des gens ont, eux, besoin de ces aides.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – J'avais une remarque par rapport à ce que vous avez dit sur la nécessité du management au moment de la crise et, après, dans la phase de résilience. Un appel à la solidarité très large a été fait et beaucoup de collectivités contribuent financièrement. Mais il manque parfois d'agents territoriaux dans l'urgence, il manque d'urbanistes, de moyens humains qui existent dans les collectivités métropolitaines. Je formule ainsi une préconisation : peut-être pourrions-nous apporter un peu de souplesse pour permettre aux volontaires, éventuellement de ces collectivités, après accord du maire ou de leur exécutif, de se mettre à la disponibilité de collectivités qui en ont besoin.

M. Frédéric Mortier. – Ce que vous dites est très important : nous avons trouvé des solutions pour faire venir des gens. Sur le problème de l'eau, que le sénateur Guillaume Arnell connaît bien, nous avons dû très fortement insister alors que, spontanément, des agents de collectivités se sont proposés, y compris en prenant sur leurs congés !

Pour s'occuper des marchés publics, avec mes collaborateurs, nous avons pris des contacts dans les collectivités et en métropole pour mettre à disposition des gens et proposer un scénario, des moyens. Dans le cadre des marchés et de la commande publiques, une partie peut être externalisée. Nous avons proposé des solutions « clés en main » pour des marchés. S'il y a des cas de refus, il y a sans doute de bonnes raisons derrière et il faut se poser des questions...

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour votre disponibilité et la qualité de nos échanges. Vous connaissez le travail du Sénat et de la délégation, je crois que vous avez suffisamment fait référence aux travaux du premier rapport. Cette audition contribuera à nourrir l'instruction du volet en cours.

M. Frédéric Mortier. – Je vous remercie pour cet échange constructif. Je suis à la disposition des élus de la République. Vous l'avez compris, je ne serai pas le seul décideur et m'en remets moi-même à la grande sagesse de mes instances supérieures.

Jeudi 4 juillet 2019

Table ronde sur les sargasses - M. Laurent Bergeot, chef du service de la recherche au Commissariat général au développement durable (CGDD), au 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) ; 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. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer auprès du ministre de la transition écologique et solidaire ; et M. Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues. Nous avons décidé d'organiser cet après-midi une table ronde entièrement dédiée à la question des sargasses, ces algues brunes qui échouent de plus en plus depuis 2011 sur les rivages, sur une zone allant de la Guyane au Golfe du Mexique.

Nous avons estimé qu'il était urgent de se saisir de ce sujet extrêmement préoccupant pour plusieurs raisons : en effet, ce phénomène est devenu récurrent et interpelle donc à juste titre les responsables politiques que nous sommes. À cet égard, notre collègue Dominique Théophile a dressé un bilan très détaillé des effets croissants des sargasses dans son rapport qu'il a remis en février 2019 au Premier ministre. Je le remercie d'avoir accepté d'être parmi nous pour ce débat.

La crise de 2018 constitue un phénomène majeur sans précédent ayant des effets d'une gravité alarmante à la fois sur l'économie, l'écologie et la santé. Nous avons pu observer que les algues s'amoncellent sur les plages, gênent l'activité des bateaux, bloquent parfois même l'accès des ports, et dégagent des gaz toxiques tels que l'hydrogène sulfuré et l'ammoniac. Ces émanations sont à l'origine de malaises et de gêne respiratoire et peuvent aussi avoir à long terme des conséquences bien plus graves sur les organismes. À titre personnel, je suis convaincu que la stagnation des algues dans les baies et au-dessus des récifs coralliens sera à l'origine de conséquences écologiques majeures qui ne pourront être mesurées que dans quelques années.

Confrontées à cette situation, les collectivités ultramarines rencontrent de réelles difficultés à agir en raison de leur manque de connaissances scientifiques mais aussi de moyens humains, techniques et financiers. Nous nous trouvons donc face à un phénomène qui s'apparente à un nouveau risque majeur, même si juridiquement il n'est pas qualifié de tel.

Or, la problématique des risques majeurs est un thème sur lequel nous travaillons depuis 2018, dans le cadre de notre première étude centrée sur la prévention, l'anticipation et la gestion de la crise. L'une de nos préoccupations était de reconnaître aux Antilles et en Guyane les sargasses en tant que risque à part entière ce qui permettrait de pouvoir déclarer l'état de catastrophe naturelle.

Après cette première étude, nous avons décidé de travailler sur un second volet consacré aux questions de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires sur le plus long terme.

Je précise que Guillaume Arnell est notre rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude et que nous avons désigné comme binôme de rapporteurs, sur le second volet, nos collègues Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais.

Nous avons réuni, dans le cadre de cette table ronde thématique, un éminent panel : 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) ; 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* ». Je souligne qu'il est à l'origine de la Conférence sur les sargasses qui se tiendra fin octobre à la Guadeloupe.

M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, que nous avons déjà auditionné mais qui a également dans son champ de compétence le pilotage et l'avancement du plan national de prévention et de lutte contre les sargasses, a souhaité se joindre à notre audition.

Je vous remercie tous de votre participation à cette réflexion sur un sujet si fondamental pour nous.

Avant de vous laisser la parole, je tiens à transmettre une information à mes collègues. Aujourd'hui se tient la dernière audition avant la rentrée de septembre. Nous comptons mettre à profit la période de vacances parlementaires, qui n'est pas une période de vacances dans nos collectivités.

Fidèle à sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales de la République, le Sénat a mis en place une plateforme de consultation des élus locaux. Alors que le déplacement des rapporteurs s'est concentré sur la reconstruction des Îles du Nord, il nous semble nécessaire d'entendre largement les témoignages d'élus des outre-mer sur les enjeux de résilience de nos territoires face aux risques et leurs attentes en la matière.

Pour le moment, notre délégation n'avait jamais eu recours à ce dispositif spécifique. En accord avec le Président Thani Mohamed Soilihi, responsable de la délégation du Bureau chargée de la réforme territoriale du Sénat, notre délégation lancera avant le 14 juillet une consultation pour recueillir les avis des différents élus locaux au sujet des risques auxquels ils sont confrontés. Ce sera l'occasion pour eux de s'exprimer sur ce sujet et de nous faire part de leurs témoignages. Merci de relayer cette information auprès des différents élus. Plus ils participeront, plus cela permettra de nourrir les travaux menés par nos rapporteurs sur ces enjeux centraux dans nos territoires. Cette consultation pourra notamment être l'occasion pour les élus du Pacifique d'évoquer les services côtiers face aux risques climatiques, aux élus de Mayotte de parler de leur vécu de la gestion de la naissance d'un nouveau volcan, ou, pour les élus des Antilles et de la Guyane de celle de la lutte contre les sargasses.

Je vous laisse donc sans plus tarder la parole pour votre exposé liminaire sur la base de la trame qui vous a été transmise par le secrétariat de la délégation, avant que les rapporteurs et, éventuellement, les autres collègues présents puissent vous interroger.

Je vous demanderai d'être assez concis et précis compte tenu de votre nombre.

M. Laurent Bergeot, chef du service de la recherche au Commissariat général au développement durable (CGDD). – Je vous remercie. Je vais tenter de vous exposer l'état des connaissances scientifiques relatives aux sargasses, tout en soulignant que celles-ci doivent encore être développées, en faisant la distinction entre ce qui se passe sur nos côtes et en outre-mer. Au vu de la trame qui nous a été transmise, je me limiterai à évoquer les points sur lesquels je suis compétent, en laissant à mes collègues le soin de traiter les autres.

Je commencerai donc par évoquer l'état des connaissances sur les algues sargasses et les raisons de leur prolifération. Généralement, les algues observées étaient accrochées à un endroit fixe. On se trouve aujourd'hui face à des macroalgues brunes pélagiques. Elles n'apparaissent pas fixées au substrat mais flottent à la surface, formant des radeaux, voire des bans de plusieurs kilomètres, et qui ont un cycle biologique qui se réalise en pleine eau.

Ainsi, l'observation des sargasses donne lieu à des situations très différentes : des individus rares et isolés, d'autres formant des grands amas de quelques dizaines de mètres de diamètre reliés par des filaments et puis les plus importants atteignent plusieurs centaines de mètres en largeur pour sept mètres d'épaisseur. Elles vivent en zone tropicale en pleine mer. Au final, les sargasses peuvent se former sur la zone Est des États-Unis.

Elles s'accumulent donc sur plusieurs centaines de kilomètres carrés. En raison de la présence d'un courant circulaire tropical Nord-Atlantique que l'on connaît maintenant de longue date, le phénomène a atteint une ampleur impressionnante.

En temps normal, les bans de sargasses jouent un rôle écologique important, puisqu'ils constituent un refuge pour plusieurs espèces marines, qu'il s'agisse de poissons ou de tortues. Au sein des radeaux de sargasses se retrouvent ainsi des centaines d'espèces différentes et sont des dispositifs concentratoires de poissons qui y vivent de manière temporaire ou permanente. Il y a des espèces endémiques et des espèces menacées pour certaines d'entre elles. Parfois même, ces espèces consomment de la sargasse ; c'est notamment le cas du lambi, une espèce de mollusque qui se raréfie beaucoup.

L'IRD (Institut de recherche pour le développement) a mené deux campagnes en 2017 et une troisième en 2018 au sujet des sargasses. Les résultats ne sont pas encore complets mais, parmi les informations marquantes, il ressort que les sargasses peuvent être distinguées selon trois morphotypes présentant chacun des caractères constants sans intermédiaire entre ces formes. Il semble donc que l'on soit ici en présence de trois taxons. Ce constat est fondamental pour mener par la suite des recherches au sujet du développement et de l'évolution de cette algue. Il nous démontre également à quel point les connaissances doivent encore être complétées. En effet, parmi ces trois formes, l'une d'entre elles n'avait jamais été observée antérieurement. Se pose alors la question de savoir s'il s'agit réellement d'une nouvelle forme, ou bien plutôt d'une nouvelle variété découlant d'une forme déjà connue. L'IRD a découvert d'autres morphotypes dans la mer des Sargasses, qui ne correspondent pas à d'autres taxons. Ces échantillons méritent plus d'investigations.

Il existe donc un vaste champ des connaissances à développer. On sait aussi qu'en Atlantique tropical Nord, la distribution des sargasses ne montre pas de cohérence avec le taux de chlorophylle A, la salinité ou la température et ne semble pas conditionnée par l'environnement local.

Les grandes questions qui doivent encore être résolues par les scientifiques sont notamment les suivantes : pourquoi ces échouages massifs surviennent-ils ? Est-il possible de prévoir ces phénomènes ? Quel est le rôle du courant dans cette situation ? La température influence-t-elle ces échouages ? Quelles sont les différentes espèces de sargasses et espèces

associées ? Combien d'espèces différentes pouvons-nous dénombrer dans un même radeau ? Existe-t-il un lien entre le type de radeau et la zone géographique ? Quelles sont les parts de reproduction sexuée et de reproduction non sexuée dans le développement des sargasses ? Quelle est l'origine évolutive de ces espèces ?

Ce que l'on constate, c'est qu'à priori une nouvelle mer des Sargasses est apparue plus au sud avec une nouvelle zone source née d'un courant marin tournant dans le sens des aiguilles d'une montre qui libère des tapis d'algues flottantes depuis l'Amérique du Sud vers l'Afrique de l'Ouest.

Je souhaiterais désormais évoquer les principales hypothèses qui ont pu être avancées par les scientifiques pour expliquer ce phénomène.

Tout d'abord, la température de la surface de la mer a été anormalement haute en 2010-2011, ce qui pourrait expliquer le développement des sargasses dans cette même période.

Toutefois, la communauté scientifique a également indiqué un rôle possible des apports de nutriments en surface par des *upwelling*¹ tropicaux, des courants qui remontent en surface et qui peuvent donner lieu ponctuellement ou de manière chronique à des développements.

De même, on a évoqué l'accroissement des rejets de nutriments amazoniens, avec des apports agro-industriels et l'urbanisation comme facteur d'explication.

Le rôle des fleuves amazoniens et africains est régulièrement mis en avant dans la prolifération des sargasses. Le Congo, l'Amazone, l'Orénoque ou la Magdalena charrient plus de sédiments chargés d'éléments nutritifs que par le passé, ce qui pourrait favoriser le développement de ces algues. Sont mises en cause, l'érosion des sols et la destruction des mangroves due à la déforestation.

Enfin, le réchauffement climatique est également visé en raison de l'accroissement de la température marine, et de son influence sur les courants marins facilitant le déplacement des sargasses.

On remarque que les sargasses se déplacent à large échelle sur un territoire très vaste. Leur observation permet d'affirmer qu'il s'agit d'une dynamique saisonnière avec une phase de stockage à l'Est et une consolidation de croissance à l'Ouest.

Plusieurs projets ont été lancés afin de développer nos connaissances sur ce phénomène, et portant sur la biologie, l'observation satellitaire, la modélisation et les impacts sociétaux, économiques et environnementaux.

¹ Remontées d'eau.

Vous connaissez le projet Eco 3 SAR soutenu par l'ADEME et la collectivité territoriale de la Martinique. Des tests ont été mis en place conjointement avec le CNRS, l'Université des Antilles, un laboratoire d'analyse départementale de la Drôme et la société Holdex en Martinique. Dans la foulée de celui-ci, un appel à projets piloté par l'ANR a été lancé ciblant les lacunes (valorisation, biologie, impacts...) pour que la recherche puisse être poursuivie.

L'appel à projet qui s'est clôturé le 4 juin 2019 était doté de seize millions d'euros. Une vingtaine de consortiums ont répondu à l'appel.

Le bilan des échouages massifs de sargasses est très lourd représentant des milliers de km². On fait un rapport de 2 % entre ce qui est observé sur la mer et ce qui échoue sur nos côtes. Les côtes des Antilles subissent ce phénomène de manière irrégulière depuis 2011. En 2014-2015, aucun échouage n'a été relevé. En 2016, les échouages sont restés limités. Le phénomène s'est amplifié en 2017 et a connu un pic en 2018. La Guyane n'aurait subi des échouages qu'en 2015.

Pour l'année 2019, l'état des lieux reste à faire. Nous ne disposons que des chiffres relevés par l'Université de Floride du Sud et la NASA : la quantité mesurée en juin 2019 s'avère certes plus faible que lors de juin 2018, année record, mais plus élevée qu'en 2015, qui était la seconde année record pour le même mois de juin. Toutes régions confondues, la quantité totale observée en juin 2019 représente plus de dix millions de tonnes. Je rappelle pour mémoire qu'en 2018, année record, elle était de vingt millions de tonnes. En somme, l'été 2019 pourrait être comparé à l'été 2015, selon l'Université de Floride.

Sur les impacts écologiques et sanitaires, je laisserai la représentante de l'ANSES évoquer en détail les impacts sanitaires des sargasses. S'agissant des dommages écologiques, ils sont nombreux : effets « barrière » et « écran », pièges pour les tortues marines en période de ponte, dégradation chimique des eaux côtières, abrasion de tout ce qui est vivant et qui s'accroche au fond. Il y a des impacts aussi de la collecte mécanisée à terre avec accentuation de l'érosion côtière avec des prélèvements importants de sable, des remblais pour les équipements, un écrasement des nids des tortues marines.

Les barrages bloquants créent de nouvelles zones impactées. Il en est de même avec les zones de stockage qui exposent du fait de la concentration de nouveaux endroits au risque de contamination des sols et des cours d'eau.

Sur les perspectives de coopération internationale, le rapport du sénateur Dominique Théophile avait insisté, à juste titre, sur la nécessité de traiter cette situation au niveau régional au sens large. Bien entendu, la notion de région doit être comprise à très grande échelle, puisque les sargasses concernent plusieurs États. En janvier 2018, l'Ambassade de France, avec l'IRD, avait été à l'origine d'un colloque qui s'est déroulé sur le campus de l'Université du Texas à ce sujet. Les résultats ont été très intéressants et fédérateurs puisque les expériences ont pu être croisées.

Il me semble nécessaire d'inscrire le sujet des sargasses à l'ordre du jour des grandes organisations internationales scientifiques. À ce sujet, la conférence internationale qui aura lieu en Guadeloupe du 23 au 26 octobre 2019 devrait déboucher sur la création d'un Observatoire international des sargasses. Il s'agissait aussi d'une préconisation contenue dans le rapport du sénateur Dominique Théophile.

Enfin, la Commission océanographique intergouvernementale, liée à l'UNESCO et qui prépare le programme sur les sciences océaniques 2021-2030, a été mise en relation avec les organisateurs de cette conférence, ce qui permettra de mettre en place des actions coordonnées sur ce phénomène d'ampleur internationale dans la perspective d'un sommet à Merida, au Mexique, en novembre 2019.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour ce tour d'horizon complet. Le sénateur Dominique Théophile pourra approfondir tout à l'heure certains aspects que vous avez évoqués. Écoutons désormais Monsieur Guy Fabre qui représente l'ADEME.

M. Guy Fabre, directeur exécutif adjoint des territoires de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). – Je vous remercie de m'accueillir parmi vous. Cela me permet de partager avec vous l'expérience que nous avons pu glaner tout au long de ces années au sujet des sargasses. En effet, l'ADEME a été présente aux côtés de l'État et des collectivités depuis l'origine.

En principe, l'ADEME se concentre sur une mission de prévention et de valorisation des déchets. Pour autant, les algues sargasses constituant également des déchets à partir de l'échouage, nous sommes intervenus sur tout le spectre de la problématique au niveau de la prévention, de leur impact sanitaire, de leur collecte et de leur valorisation. En somme, notre action a été menée sur tous les fronts. Notre présence sur l'ensemble du territoire nous a permis d'être un appui pour l'État, notamment durant la mission menée par le préfet Serge Bideau, rapporteur du plan sargasses établi avant le rapport Théophile.

À ce jour, les autres acteurs reprenant leurs responsabilités, nous nous replions sur notre cœur de métier, peut-être pour être plus efficaces sur ce sujet.

Sur le sujet de l'appel à projet ANR, auquel contribue l'ADEME, déjà deux projets concernent la valorisation écologique, énergétique ou économique de ce sujet, pour une valeur d'1,2 million d'euros. L'ADEME sera totalement présente lors de ce rendez-vous, qui relève de notre compétence. En outre, je rejoins les propos tenus précédemment qui mettent en évidence la multitude des causes possibles à l'origine de ce phénomène. À titre personnel, il me semble évident que le changement climatique et la sécheresse sont également en fond d'écran.

Nous avons commencé à travailler sur la collecte des sargasses. Pour ce faire, un bureau d'études a été contacté pour nous accompagner. Sa mission consistait à expertiser les différentes expériences menées. Chaque choix de matériel a été analysé, ce qui a permis de connaître ses forces et ses faiblesses aussi bien en pleine mer qu'en zone côtière.

Au final, un catalogue a pu être établi, permettant de qualifier l'ensemble des technologies de collecte et de valorisation. Celui-ci permet donc à tout acteur qui recherche des solutions de collecte de sargasses de trouver une technique adaptée à son cas.

Je tiens à souligner la difficulté de respecter le délai de 48 heures dans la collecte, toujours très délicat à tenir, annoncé comme objectif à atteindre par les responsables politiques. Il correspond à la période durant laquelle l'algue se transforme en déchet toxique. Pour tenir ce délai, nous devons nous organiser le mieux possible en amont.

L'un des enseignements majeurs qui doit être retiré de notre expérience est de renoncer à une collecte en haute mer. En effet, nous ne pouvons pas déterminer efficacement où se trouvent les bancs de sargasses, et elle implique de lourds et coûteux équipements. Au contraire, la meilleure solution consiste à collecter les algues dans une zone proche des côtes ou au fond des baies.

Pour ce faire, il y a lieu de mettre en place des barrages qui permettent de diriger les flux de sargasses vers leur point de collecte. Cette conclusion a nécessité plusieurs années d'expérience pour être considérée comme une solution optimale. Je note également qu'elle permet de conserver l'algue dans un état correct, et donc d'envisager diverses possibilités d'utilisation.

Pour ce qui est de la valorisation, nous ne disposons que de peu de possibilités pour valoriser les sargasses. Dans tous les cas, nous devons nous concentrer sur les conditions de son stockage, afin que ses qualités soient préservées. Or, les territoires concernés font face à des difficultés pour trouver des zones de stockage adaptées dans l'attente d'une filière industrielle de valorisation mature.

En outre, les filières de valorisation envisagées doivent passer par une phase de test. Nous ne trouverons aucune voie royale ni aucun exutoire tant que nous ne disposons pas des résultats de la recherche.

Malgré tout, je garde bon espoir pour que l'amélioration de nos connaissances permette de trouver des solutions de valorisation pérennes, notamment à travers les projets lancés par l'ANR.

Dans tous les cas, ce qui limite les perspectives de développement des filières de valorisation des sargasses est sa composition chimique, puisque cette algue contient de l'arsenic, du sel et parfois des résidus de sable, ce qui limite ses bioressources végétales.

Ainsi, la piste de l'épandage agricole, bien qu'originellement plébiscitée, a dû être abandonnée dans la mesure où le sel présent dans l'algue rendait le sol inculte.

La nutrition, malgré les ressources de la sargasse, est une solution qui a aussi été écartée en raison de la toxicité de l'arsenic.

L'utilisation dans le compostage a été envisagée plus longuement, ce qui nous permet d'avoir plusieurs retours d'expérience, y compris de la part des industriels, ce qui laisse supposer un avenir économique. Toutefois, il convient de mélanger l'algue à d'autres produits de compostage en raison de la présence d'arsenic et de sel. De ce fait, son utilisation reste limitée à 12 % du produit fini pour respecter les normes.

L'hypothèse de la méthanisation à but énergétique est apparue intéressante. Toutefois, la sargasse étant très peu méthanogène, cette filière ne serait pas suffisamment rentable sur le plan économique, d'autant plus qu'elle entraîne à son tour la production de déchets.

Par ailleurs, la sargasse a été testée pour de la pyrogazéification. Toutefois, sa réaction à très haute température est trop instable pour garantir aux industriels de la rentabilité, et ce sans compter les déchets créés qui garde la même toxicité et ne font que déplacer le problème.

De gros espoirs ont été portés dans le domaine de la combustion. Toutefois, les cendres concentrent toutes les impuretés évoquées tout à l'heure, ce qui pose à nouveau le problème de leur stockage.

En revanche, la filière bioplastique constitue une piste sérieuse. Bien qu'il soit impossible d'obtenir un produit transparent, cette voie mérite d'être encore creusée.

En somme, les trois hypothèses de valorisation qui restent d'actualité sont le compostage, la combustion, et la filière bioplastique. Ce sont à ce jour les seules envisageables.

Par ailleurs, je tiens à insister sur la problématique du stockage des sargasses, qui est un préalable indispensable pour tout projet de valorisation. Nous sommes actuellement en train d'expérimenter un premier site à Capesterre de Marie-Galante, sachant qu'un second sera mis en place en Martinique.

Pourquoi le stockage est-il un enjeu essentiel ? Quelle que soit la solution retenue pour valoriser les sargasses, les industriels auront besoin d'un lieu de stockage tampon pour sécuriser leur production. Cela pourra notamment être utilisé en cas d'année de non-échouage de sargasses. En effet, dans une optique industrielle, une absence de sargasses serait dommageable. Ce projet se réalise en coopération avec le BRGM.

Enfin, nous devons rester à l'écoute de nos voisins confrontés aux mêmes situations, et qui pour certains imaginent des solutions innovantes. Le rapport du sénateur Dominique Théophile a permis de mettre en place une Conférence internationale, initiative que je salue. Notre agence interviendra pour animer cette conférence en présentant les expériences menées par les industriels dans la collecte et la valorisation de cette algue.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie. Nous allons maintenant entendre Madame Valérie Pernelet-Joly qui représente l'ANSES, organisme qui a été sollicité à plusieurs reprises pour les travaux de la délégation.

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). – Je vous remercie pour votre invitation à cette table ronde. Je suis parmi vous pour présenter les résultats des recherches menées par l'ANSES au sujet des effets de la décomposition des sargasses aux Antilles et en Guyane.

L'ANSES fait partie des institutions et organismes français qui travaillent sur l'évaluation du risque. Nous sommes chargés de veiller à la sécurité sanitaire à tous les niveaux : l'alimentation, l'environnement, le monde du travail, la santé et le bien-être des animaux. En revanche, nous n'intervenons pas au niveau de la gestion du risque et ne sommes pas un organisme de recherche. La gestion du risque relève de la compétence de plusieurs ministères et la recherche incombe aux universités et à d'autres institutions.

Au sujet des algues sargasses, nous avons été saisis en octobre 2015 par plusieurs directions des ministères de l'écologie, de la santé, et du travail. Nous avons rendu un avis le 17 février 2016, qui par la suite a été actualisé en mars 2017. L'actualisation était due à une demande d'information complémentaire au sujet du profil toxicologique du H₂S. En outre, il s'agissait aussi d'approfondir les risques induits par les autres substances dangereuses émises par la décomposition des algues sargasses.

Sur l'arc antillais, nous avons travaillé avec le Centre d'études et de valorisation des algues. Nous ne disposons que de peu de données au sujet de la composition des algues sargasses des Antilles. Elles sont composées d'eau entre 70 % et 90 %, et le reste est formé de minéraux, dont des chlorures, des sulfates, des carbonates, des polysaccharides ioniques, du magnésium, du calcium, du cuivre et du zinc. Toutefois, ces algues transportent également des cations de métaux lourds dont l'arsenic, le cadmium et le plomb. S'agissant de l'arsenic, on retrouve une part de 80 à 100 ppm dont 40 à 70 ppm de forme toxique.

Dans la mer des Caraïbes et le Golfe du Mexique, les échouages sont un phénomène ancien. À l'inverse, dans l'arc antillais, ces échouages remontent à 2011. En 2011, 2012 et 2014, ces échouages ont été massifs, moindres en 2013 et 2015, mais de nouveau massifs depuis 2016 avec plusieurs tonnes d'échouages annuels.

Les algues se sont développées dans le Golfe du Mexique puis ont été expulsées par les courants pour former la zone qualifiée de « petite mer des Sargasses » au large du Brésil. Ce phénomène nouveau a fait l'objet de plusieurs études qui ont avancé trois hypothèses d'explications.

Une première hypothèse évoque la modification des courants marins qui aurait porté les sargasses dans l'arc antillais. Cette théorie a vite été abandonnée par manque de preuves scientifiques.

Une deuxième hypothèse s'appuie sur l'explosion de la plateforme pétrolière *Deepwater* en 2010. Les dispersions provoquées auraient favorisé le développement des algues. Toutefois, les observations satellites de la biomasse réalisées entre 1995 et 2015 démontrent que la composition des algues n'a pas été modifiée après 2010. Cette explication a donc été écartée.

Une troisième hypothèse met en avant le lien entre la nouvelle zone de développement des sargasses, le nord du Brésil, et les apports en nutriments des différents fleuves, tels que l'Amazone, le Congo ou les fleuves vénézuéliens. Toutefois, cet élément est complété par les poussières du désert venant d'Afrique, chargées de phosphore et qui favorisent la croissance des sargasses.

Cette dernière hypothèse reste la plus plausible à ce jour pour expliquer cette nouvelle « petite mer des Sargasses » qui impacte de plein fouet les côtes antillaises.

Afin de comprendre les risques sanitaires inhérents aux algues sargasses, il faut prendre conscience de ses phases de décomposition. Lors des échouages, nous observons trois zones bien distinctes.

Une première zone composée d'algues fraîches.

Une deuxième zone dans laquelle les algues, en cours de dégradation, commencent à se compacter ; c'est dans cette zone que l'hydrogène sulfuré trouve son origine.

Une troisième zone formée de dépôts plus anciens. Les algues aboutissent à créer une croûte solide qui peut supporter le poids d'un homme. Toutefois, celle-ci est très dangereuse puisque si la croûte est percée, cela produit un phénomène de dégazage d'H₂S très important.

En termes de décomposition, seul le H₂S est mesuré en lien avec les échouages de sargasses. À ce jour, nous ne disposons pas des informations relatives à d'autres substances émises, car le matériel n'a pas été déployé. Nous recommandons de réaliser ces relevés.

Si je compare à la situation des algues vertes en Bretagne, les ulves, il est fort possible que nous fassions les mêmes constats. Il ne s'agit pas des mêmes espèces, puisque les sargasses sont branchues, à l'inverse des ulves qui sont plates. Ainsi, les ulves ne permettent pas le passage d'oxygène, ce qui favorise la création d'hydrogène sulfuré, alors que les sargasses permettent

cette circulation et la retardent. Pour autant, toutes les deux sont à l'origine de l'émanation de H₂S. Or, nous avons trouvé d'autres substances toxiques lors de nos travaux au sujet de l'ulve.

Par conséquent, cela ne m'étonnerait pas que nos recherches concernant la sargasse concluent à la présence d'autres substances. Nous nous attendons à y retrouver d'autres composés, du soufre et de l'ammoniac.

S'agissant du H₂S, ses émanations à doses critiques se révèlent très dangereuses pour la santé, ce qui ne représente pas la dose impactant les populations locales. Cela est toutefois le cas si les algues ne sont pas ramassées ou si une croûte est percée, ce qui provoque d'importantes émanations et une toxicité aiguë. Cela peut produire des irritations oculaires et respiratoires, et même des troubles neurologiques, cardio-vasculaires et cardio-respiratoires, jusqu'au décès dans des cas extrêmes.

En revanche, nous ignorons actuellement les effets précis d'une exposition chronique au H₂S. Quelques études suggèrent des effets sur les capacités respiratoires, oculaires et cardiaques, mais aussi au niveau neurologique avec des niveaux plus élevés, avec des temps de réaction plus longs, une perte d'équilibre ou un rétrécissement du champ visuel. Ces données découlent d'une étude menée en Islande en 2016 dans le cadre des émissions naturelles de H₂S provenant d'un volcan, qui a mis en évidence l'augmentation des admissions à l'hôpital et sa corrélation avec les émanations de H₂S.

La saisine de l'ANSES visait à déterminer si les sargasses comportaient des risques sanitaires. À titre personnel, cette question m'avait fortement étonnée. En effet, plusieurs signaux sans aucune ambiguïté démontraient déjà que des risques étaient réels pour la santé. Afin d'affronter ceux-ci, nous avons proposé plusieurs recommandations, à destination du grand public et des travailleurs affectés au ramassage des algues.

Pour le grand public, nous avons essentiellement recommandé des mesures de prévention. Ainsi, nous préconisons de ramasser systématiquement les algues échouées pour éviter la formation de croûtes et d'amas d'algues. Nous avons insisté sur l'interdiction des chantiers de ramassage au public, et communiqué sur l'information à donner à propos des risques sanitaires.

Pour les travailleurs, nous avons indiqué qu'il fallait porter systématiquement un détecteur de H₂S, des bottes, des gants et un masque filtrant. Cet équipement va de pair avec une formation à son bon usage. Je tiens d'ailleurs à souligner que des travailleurs ne les portaient pas lors de nos recherches, ce qui montre que cette recommandation n'est pas triviale. Par ailleurs, nous préconisons de privilégier les moyens de ramassages mécaniques, à l'aide de tractopelles par exemple, qui doivent pouvoir mesurer le niveau de H₂S dans l'air pour pouvoir évacuer la zone si besoin est.

En outre, afin d'être en mesure de connaître le niveau d'exposition de chacun, il faut mettre en place un système fiable de traçabilité. Celui-ci permettra de savoir ce que chacun a fait et ainsi à quel niveau de risque il a pu être exposé.

Par ailleurs, nous devons porter toute notre attention vers la collecte de documentation au sujet des sargasses. Nous avons beaucoup de lacunes : ainsi, nous ignorons la relation entre le niveau d'exposition et les effets sanitaires. Nous avons donc recommandé une étude épidémiologique prospective et une étude sur la décomposition des algues dans l'air.

Cette dernière étude nous avait été demandée lors de notre saisine ; malheureusement, l'absence d'échouage d'algues en 2016 ne nous a pas permis de la mener à bien. Il faudrait également conduire des essais de toxicité qui permettraient de connaître les impacts environnementaux des algues. Ce type de recherche faciliterait les filières de valorisation puisqu'il permettrait de déterminer dans quelles conditions les algues peuvent être stockées.

Suite à ces recommandations, nous ignorons quelles ont été les suites données. J'ai eu des réponses au sujet des hypothèses de valorisation. En revanche, il me semble que les études épidémiologiques proposées n'ont reçu aucune suite.

Dans ce contexte, je m'étonne de ne pas retrouver ici de représentant du ministère de la santé ou des agences régionales de santé, directement concernés par ce problème majeur. J'ai su que des discussions avaient été menées sur ce sujet, mais je n'en connais pas la teneur.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie pour ce témoignage. Pour répondre à votre remarque, je tiens à rappeler que nous menons actuellement des travaux sur le second volet du rapport relatif aux risques naturels. Toutefois, cela n'exclut pas que nous organisions par la suite un événement plus complet à ce sujet incluant ainsi d'autres participants. J'ai bien noté que des actions supplémentaires devaient être mises en place, et qu'elles requièrent des moyens substantiels.

M. Guy Fabre. – Je tiens à répondre à Madame Pernelet-Joly. Une étude est en cours dans le cadre du projet Eco 3 SAR. Toutefois, l'absence d'échouage a perturbé sa réalisation, faute de données à analyser. Bien entendu, nous ne manquerons pas d'associer l'ANSES à celle-ci.

M. Michel Magras, président. – Nous souhaitons maintenant entendre notre collègue Dominique Théophile sur son rapport, et notamment ses préconisations.

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 ». – Je vous remercie. Il est toujours délicat de s'exprimer après les sachants.

Mon approche a été politique puisque la mission qui m'a été confiée découlait de plusieurs revendications des populations locales. Celles-ci ont interpellé les parlementaires et élus municipaux au sujet des sargasses, la question des déchets étant une compétence des communes. Cette situation nous a conduits à organiser une grande réunion consacrée à ce sujet. Dans la foulée, Nicolas Hulot, à l'époque ministre de la transition écologique, et Annick Girardin, ministre des outre-mer se sont rendus en Guadeloupe afin de prendre la mesure du phénomène sur le terrain.

Ils ont visité l'ensemble des territoires concernés. Au final, trois millions d'euros ont été débloqués pour assurer le ramassage, complétés par la suite par douze millions d'euros. Bien entendu, ces montants restent insuffisants en raison du retard dans les techniques utilisées pour le ramassage.

Le Premier ministre a considéré que cette problématique devait être abordée à l'échelle de la Caraïbe, en incluant également tous les États voisins. D'ailleurs, plusieurs questions restent sans réponse au sujet de la « nouvelle mer des Sargasses », mais également de certaines mutations observées.

Dans ce contexte, j'ai été mandaté par le gouvernement afin d'analyser les différentes stratégies de lutte contre les sargasses. Cette mission nécessitait évidemment que je me déplace directement dans l'ensemble des territoires concernés.

Je me suis tout d'abord rendu en Guadeloupe et en Martinique. À quelques exceptions près, j'ai observé que les situations étaient similaires. Si la Martinique était confrontée à des problématiques de stockage plus importantes, elle avait néanmoins réussi à développer une technique ingénieuse de barrages déviants en bambou permettant d'orienter les sargasses vers un site où le ramassage était possible. Dans ces deux collectivités, les autorités ont très vite pris conscience du volet sanitaire. Suite aux travaux menés par le préfet Serge Bideau, le plan départemental de lutte contre les sargasses a pu être mis en place. Ce plan fixe un cadre administratif et technique précis. Il permet de délocaliser les populations exposées à un niveau de toxicité important, détecté par des capteurs mis à jour automatiquement. Par exemple, une école a été déplacée en application de cette mesure.

Par la suite, je suis allé à Sainte-Lucie, État qui se trouve à une vingtaine de minutes par avion de la Guadeloupe. La législation en vigueur à Sainte-Lucie est totalement différente de la nôtre. Ainsi, les autorités locales nous ont loué les bienfaits de la transformation et de la valorisation des sargasses. Par exemple, les algues séchées permettent de faire cuire du poulet.

Dans le même ordre d'idée, un jeune entrepreneur commercialise des engrais liquides à base de sargasses au sein du marché économique dont Sainte-Lucie fait partie. Je précise que ce marché est composé de neuf États, et fonctionne grâce à une monnaie unique, à l'instar de l'Union européenne. Ce type d'expérience serait interdit en France en raison de la présence d'arsenic et de cadmium, qui sont cumulatifs et résilients.

À Sainte-Lucie, j'ai pu rencontrer le Premier ministre Allen Chastanet qui évoque fréquemment sa volonté de faire des sargasses une force pour le développement économique. Au vu du nombre d'initiatives mises en œuvre dans cet État, j'ai constaté que la dimension sanitaire n'était pas du tout prise en compte par les responsables politiques. Leur préoccupation reste exclusivement centrée sur le tourisme et l'environnement.

Je suis également parti en République dominicaine où le phénomène des sargasses a été pris en compte à un autre niveau. Plusieurs pistes de travail sont explorées, notamment dans le cadre de recherches universitaires. Les projets ne relèvent pas encore de la sphère économique puisque le stockage n'est pas encore au point, et que les stocks de sargasses ne sont pas prévisibles. Ces paramètres freinent pour le moment les velléités des investisseurs. Je me suis notamment rendu à Punta Cana, cœur économique du pays où se concentrent la plupart des hôtels. En raison de l'objectif du gouvernement de passer de six à dix millions de touristes annuels sur deux ans, les échouages de sargasses constituent une préoccupation majeure, mais restent de la responsabilité des acteurs privés. Les hôteliers ne peuvent pas se permettre de laisser leurs plages envahies. De ce fait, ils utilisent la main-d'œuvre locale pour ramasser à la main les sargasses avant que les touristes n'arrivent le matin.

Le gouvernement a décidé d'aider les acteurs privés dans le financement de cette lutte. Ainsi, chaque fois que cent dollars sont dépensés par une entreprise privée, le gouvernement octroie la même somme. Cette politique a été décidée en raison de l'augmentation des plaintes de touristes, qui ont triplé depuis l'arrivée des sargasses.

Les hôtels ont expérimenté un système de séchage des algues au sein de containers dotés de fours. L'algue est placée sur un tapis, elle rentre dans le container, puis ressort séchée, avec un volume diminué. Le four fonctionne grâce à de l'énergie solaire, en vertu d'un conseil donné par les Antilles françaises pour éviter la mise en place d'un moteur, la température de 55°C étant facile à atteindre avec des panneaux photovoltaïques.

Ce procédé est très intéressant car il apporte une solution à nos problèmes de stockage. En effet, le lexivia émis par les sargasses est toxique pour les zones de stockage, et peut les marquer pour toujours. L'épandage ne doit être fait que sur dix centimètres pour sécher efficacement, ce qui suppose des surfaces très étendues.

Au Mexique, j'ai pu observer plusieurs initiatives intéressantes.

À Cancun, les moyens déployés sont énormes en raison des enjeux touristiques. Si les algues sont séchées, elles peuvent être mises sur des *liners* de piscine et éviter la contamination du sol et des eaux. Toutefois, cela reste à la charge des acteurs privés, surtout les hôteliers, qui font tout pour que les touristes ne soient pas confrontés à ces algues. Ainsi, le Mexique a acquis un système ingénieux de barrages bloquants ancrés au sol. Celui-ci a été développé par un ingénieur, Monsieur Meunier, qui avait été confronté à ce problème en République dominicaine, et avec laquelle les Mexicains ont commencé un partenariat. Cela porte ses fruits puisque les sargasses ne sont plus visibles sur les plages.

Par ailleurs, un « kit sargasses » a été mis en place pour collecter les algues. Toutefois, il n'est pas suffisant pour les ramasser en pleine mer, ce qui nécessite du matériel amphibie. Ce matériel a été commandé par la Guadeloupe et devrait être livré début 2020. Cela démontre à quel point la recherche est avancée au Mexique, puisque l'Université des Amériques y a engagé une équipe dédiée à l'étude des sargasses. D'ailleurs, la France souhaite développer une coopération avec cet État au sujet de la recherche sur les sargasses.

Nous avons proposé d'organiser une conférence internationale sur les sargasses afin de faire l'état des lieux de la recherche sur ce sujet. Selon moi, trois niveaux doivent être explorés : tout d'abord, les éléments de recherche fondamentale, pour mieux comprendre les données scientifiques ; ensuite, l'état de la recherche appliquée, notamment au niveau des hypothèses de valorisation de cette algue ; enfin les déclarations et engagements des États. À ce sujet, nous avons préconisé la création d'un Observatoire international pour effectuer un suivi des actions mises en place par la suite.

Après à la remise de notre rapport, la proposition de cette conférence a été retenue. Elle aura lieu entre le 23 et le 26 octobre 2019 en Guadeloupe, à Jarry. Une première séquence concernera l'ensemble de la population et les étudiants des universités. En effet, il est fondamental que cet événement ne soit pas réservé qu'aux spécialistes. Il y aura également un forum dédié à la présentation de différents projets menés sur les sargasses.

L'objectif poursuivi est à la fois stratégique, en visant à renforcer la collaboration entre les différents acteurs, mais aussi opérationnel, en recherchant le partage d'expériences concrètes. Par exemple, des maisons sont construites en briques fabriquées à base de sargasses au Mexique, dans la région du Yucatan. Cette initiative pourra être confrontée à notre principe de précaution.

Je ne peux pas rentrer plus dans les détails mais la réalisation de ce rapport nous a permis de constater la variété des techniques utilisées. Pour les populations, elle a démontré que cette situation concernait aussi d'autres régions.

Le gouvernement a également pu comprendre à quel point les sargasses devaient être prises au sérieux. Le manque de moyens sera certainement compensé par la mise en place d'une approche internationale de ce phénomène.

M. Michel Magras, président. – Je vous remercie. Je constate qu'un vaste programme nous attend. Nous allons écouter maintenant Monsieur Frédéric Mortier, dont le champ de compétences s'étend aux sargasses.

M. Frédéric Mortier, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer. – Je vous remercie. Sur le plan réglementaire, ce phénomène n'est pas considéré comme un risque naturel, du fait de son caractère non ponctuel et non directement létal. Pour autant, vous avez tous démontré à quel point le phénomène était récurrent. De ce fait, les solutions se doivent d'être durables. Je constate à quel point les acteurs tant privés que publics se sont mobilisés sur ce sujet, et souligne également la qualité des travaux menés.

Notre mission vient d'être mise en place. Elle implique de s'y consacrer intensément puisque l'État la considère comme prioritaire. Un plan national interministériel de prévention et de lutte contre les sargasses a été lancé en 2018, dans la foulée de la visite de Nicolas Hulot et d'Annick Girardin.

En termes de financement, les budgets alloués à la suite de la visite du Président de la République ont permis de mettre en place une trentaine de capteurs de soufre et d'ammoniac en Martinique et en Guadeloupe. De plus, les personnes exposées ont pu être recensées sur les territoires impactés et une convention entre le ministre de l'écologie et Météo France a été conclue afin d'expérimenter une technique de prévisibilité.

En 2018, l'État a alloué aux collectivités deux fonds spéciaux de trois millions d'euros en plus de leurs moyens propres. En 2019, l'État a octroyé trois millions et demi d'euros, ainsi qu'un fonds d'un million d'euros et une somme de 500 000 euros annuels pour financer les barrages.

Depuis 2011, ce phénomène ne doit plus être considéré comme un aléa, mais bien comme un élément intégré à l'organisation globale de ces territoires. La mobilisation doit donc concerner l'ensemble des acteurs, y compris les industriels. Plusieurs filons peuvent être exploités. À cette fin, nous devrions rechercher le retour des expériences vécues dans les côtes bretonnes au sujet des algues vertes, ce qui permettrait de disposer de plusieurs exemples visant à transformer ce problème en ressource.

Par ailleurs, j'ai noté dans vos témoignages la difficulté à procéder au ramassage des sargasses, en raison d'un retard dans le matériel. Les communes auraient dû être équipées dès janvier 2019. En mars 2020, de nouveaux équipements seront livrés, suite aux différents appels d'offres en cours, ce qui est nécessaire au vu du caractère pérenne de la menace.

La question financière doit être résolue de manière durable. À l'heure actuelle, plusieurs pistes sont envisagées : la solidarité nationale à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation globale de fonctionnement (DGF), un prélèvement sur recettes où l'État renoncerait à des recettes au profit de cette action, ou même une fiscalité additionnelle qui serait dédiée au ramassage et assise par exemple sur la TEP (taxe d'embarquement pour les passagers). À ce jour, toutes ces solutions restent ouvertes. Parmi les réponses possibles figurent des sources internationales ou européennes de financement. Nous ne devons pas limiter notre raisonnement à l'échelle nationale.

En termes de perspectives, nous constatons des progrès importants dans le développement des connaissances sur ce phénomène. La gestion du problème implique de dégager une solution pérenne de financement, modulable selon l'importance des échouages. Cela nécessite que l'État et les collectivités travaillent de concert.

Enfin, je tiens à souligner l'importance de valoriser les expériences concluantes menées au sujet des sargasses, afin de trouver des solutions viables.

M. Michel Magras, président. – Je vous rejoins tout à fait. J'avais eu l'occasion de pointer la faiblesse des fonds alloués à la lutte contre les sargasses. Je laisse la parole à mes collègues qui auront certainement des questions à poser.

Mme Victoire Jasmin. – Je vous remercie. Vous avez évoqué toutes les incidences financières et économiques des sargasses. Il me semble que les conséquences systémiques de ce phénomène sont énormes. La conférence organisée en octobre permettra sans doute d'en débattre.

Selon moi, la connaissance précise de la composition des sargasses est un préalable indispensable à tout projet de valorisation. Beaucoup d'éléments sont avancés, notamment la présence d'arsenic, de mercure ou d'ammoniac, ce qui serait toxique pour le cerveau, sans que nous ne disposions d'une information détaillée. Les travaux commencés par notre collègue Dominique Théophile doivent être poursuivis et approfondis dans ce sens.

Par ailleurs, les sargasses ne sont pas les mêmes selon qu'elles se trouvent au large ou sur la plage. De même, entre le moment où elles s'échouent et celui où elles s'amoncellent, nous observons des transformations. Les mêmes constats sont réalisés selon le climat : les sargasses sont différentes par temps de pluie et par temps sec.

En Guadeloupe, nous avons travaillé très tôt sur ce sujet. Ma mère réside à proximité des lieux envahis de ces algues. Si au large elles ne dégagent pas d'odeur, elles commencent à dégager des odeurs pestilentielles dès qu'elles stagnent sur les plages.

Dans ce contexte, entendre que les associations se précipitent sur des projets de valorisation est préoccupant. Je considère qu'il faut avant tout procéder à une analyse complète de leur composition. Tout investissement en vue d'une application industrielle suppose que des connaissances sérieuses soient recherchées en amont. Pour cela, des moyens financiers et humains sont nécessaires.

J'insiste sur le fait qu'il s'agit d'un enjeu de santé publique. À Petit-Bourg, ainsi qu'à Capesterre de Marie-Galante, des écoles ont été contraintes de fermer en raison des malaises provoqués par les algues. À Capesterre, l'ensemble du territoire est frappé du fait des nuisances et des conséquences écologiques. Nous devons rester vigilants et ne pas céder à la tentation de mettre la charrue avant les bœufs. À défaut, des conséquences bien plus graves risquent de survenir. Je note d'ailleurs que les malaises relevés à Capesterre, Sainte-Anne et Goyave ont été bien plus graves qu'ailleurs.

Je ne préconise pas d'arrêter toutes les recherches en cours au sujet des filières de valorisation. Ce que je souhaite, c'est que nous concentrions nos efforts sur la connaissance scientifique de la sargasse, et notamment sur une approche comparative entre l'espèce au large et l'espèce sur la plage. Il ne faut pas que nous nous mettions en situation d'être accusés d'avoir placé au second plan les questions sanitaires ayant notamment à l'esprit l'affaire du chlordécone.

Dans cet objectif, des études doivent être réalisées auprès des populations exposées pour définir quels sont les impacts sanitaires de cette algue. Nous devrions également développer la coopération avec nos voisins pour déterminer quelles sont les bonnes pratiques agricoles.

Connaître quelles sont les causes de ce phénomène nous permettra de gagner en pertinence dans notre approche de ce phénomène. En résumé, toutes les pratiques qui seraient identifiées comme des causes au développement des sargasses doivent être remises en cause. Au niveau systémique, il me semble essentiel de savoir quelles sont les substances qui composent cette espèce. Je rappelle que certaines d'entre elles peuvent causer des dommages au niveau cérébral.

M. Frédéric Mortier. – C'est la raison pour laquelle le programme lancé par l'ANR a été conçu. À Saint-Martin, quelques analyses démontrent la concentration en métaux lourds des sargasses, ce qui exclut toute utilisation dans le maraîchage. Les hypothèses de valorisation sont intimement liées à la composition du produit.

M. Laurent Bergeot. – Parmi l'ensemble des études menées, l'une concernant sa toxicité est en cours de réalisation. Je tiens également à souligner que l'ANR est une partie des financeurs sur ce sujet, chacun ayant sa sphère d'expertise particulière. Cet appel à projets est remarquable en ce qu'il a été lancé de manière collective. De ce fait, il concerne l'ensemble des aspects de ce sujet.

Lorsque vous avez évoqué la nécessité de mieux anticiper le développement des sargasses et de développer les connaissances sur les différentes espèces de cette algue, je vous rejoins complètement. Nous devons porter tous nos efforts à collecter davantage de données sur les différents types de sargasses, mais aussi sur leurs déplacements.

Ces questionnements sont partagés entre toutes les autorités des zones concernées. Nous avons tous intérêt à résoudre ce problème qui impacte l'économie, l'écologie et la santé. Ce travail est donc commun. D'ailleurs, je ne peux que me féliciter de constater que ce sujet a été mis au premier plan cette année par l'ensemble des acteurs.

Enfin, j'insiste sur l'importance à accorder à la prévention. Chacun doit être informé pour être en mesure d'identifier cette algue. Toute une chaîne de connaissances reste à développer pour être en mesure de détecter et d'anticiper les phénomènes d'échouage. Cela est effectivement un préalable pour mobiliser au mieux les moyens financiers qui seront alloués par les pouvoirs publics.

En outre, ce problème concerne tout autant les sciences humaines et sociales. Il est appréhendé différemment selon les États. Par exemple, aux États-Unis, toutes les utilisations possibles sont testées. Il me semble important que nos échanges portent aussi sur la manière d'approcher ce phénomène du point de vue humain. Nous ne devons pas nous limiter à une vision purement scientifique.

M. Michel Magras, président. – Toutes ces questions témoignent de la difficulté de ce sujet, sur lequel nos connaissances n'en sont qu'à leur début. Rappelons-nous que la population subit de manière quotidienne les effets néfastes de ce fléau. Je vous remercie tous d'avoir contribué à cet échange.

Jeudi 26 septembre 2019

Audition de M. Bertrand Willocquet, directeur du département
« Trois Océans » de l'Agence française de développement (AFD)

M. Michel Magras, président. – Mes chers collègues, Nous accueillons ce matin les représentants de l'Agence française de développement (AFD) afin de conclure notre cycle d'auditions sur le volet 2 du rapport sur les risques naturels majeurs outre-mer, consacré à la reconstruction résilience.

J'ai donc le plaisir de saluer M. Bertrand Willocquet, directeur du département des « Trois Océans », ainsi que M. Philippe Baumel, conseiller stratégie, partenariats et communication au sein de ce même département. Je rappelle que Guillaume Arnell ici présent est rapporteur coordonnateur pour l'ensemble de l'étude, et que nous avons désigné sur le deuxième volet le binôme rapporteur d'Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, ici présent, et Jean-François Rabin, sénateur du Pas-de-Calais, qui nous prie de l'excuser. Nous avons procédé depuis le début de notre travail à une vingtaine d'auditions.

Je vous annonce également la tenue d'une audition de la ministre des Outre-Mer, Mme Annick Girardin, le 17 octobre prochain. Cette audition permettra à la ministre de revenir, outre sans doute un point sur la reconstruction des Îles du Nord, sur tous les sujets d'actualité à la suite du comité interministériel du 18 septembre dernier.

L'Agence française de développement est l'une des institutions majeures du soutien public, à la fois banque et organisme de coopération. Son action est bien connue pour les pays en voie de développement mais beaucoup moins en ce qui concerne les outre-mer, alors que la masse financière en jeu est conséquente : en 2018, l'AFD a consacré 1,4 milliard d'euros d'engagements, soit 12 % de son activité, dans les territoires ultramarins, pour appuyer les collectivités, financer les infrastructures, et aider à préserver l'environnement.

Il était donc important de vous écouter dans le cadre de cette étude. Je vais donc vous céder la parole sans plus attendre avant que les rapporteurs, mes collègues sénateurs et moi-même vous posions quelques questions complémentaires

M. Bertrand Willocquet, directeur du département « Trois Océans » de l'Agence française de développement (AFD). – Je vous remercie pour votre invitation à nous exprimer devant vous. Nous avons pris l'habitude d'aller au-devant de la représentation nationale pour présenter nos actions. Si la part des outre-mer baisse en poids relatif dans les engagements de l'agence, celle-ci augmente cependant en valeur absolue. La très forte progression du volume des actions à l'étranger ne doit pas faire croire à un désengagement dans les outre-mer.

La question aujourd'hui est de savoir si l'Agence française de développement participe à l'amélioration de la résilience des territoires. L'AFD n'intervient pas durant les catastrophes naturelles. Cependant, si elle n'est pas un acteur de l'urgence, l'AFD vient en soutien lors des crises. L'agence apporte un appui financier et/ou technique à ceux – État, collectivités territoriales, ONG – qui interviennent en première ligne lors de situations de crise, telles que des événements climatiques majeurs.

Je tiens à souligner également que, soucieuse de faire vivre la solidarité pour construire « un monde en commun », l'AFD renouvelle son cadre stratégique. « 100 % lien social » est ainsi l'un des cinq engagements clefs de l'AFD dans le cadre duquel l'agence met à la disposition des acteurs concernés son expertise en matière de développement durable, propice à la préservation de la cohésion. C'est le cas après Irma.

Plus qu'une banque, l'AFD participe à la gestion des crises en s'inscrivant dans la durée. Pour proposer des réponses pérennes aux besoins directs – notamment de reconstruction et d'aménagement –, et indirects – extension des réseaux de communication, construction de soins de santé et gestion intégrée des zones côtières –.

L'agence, forte d'un double ancrage dans les outre-mer et les États voisins, participe à une meilleure gestion régionale de l'urgence. La maille régionale apparaît comme un périmètre opportun de réponse pour endiguer ou se relever des crises qui touchent souvent simultanément plusieurs pays et territoires d'un même bassin.

Nous mettons en œuvre une double stratégie. Le premier enjeu est d'accompagner les acteurs de l'urgence. Cela implique de prendre le relais des acteurs de l'urgence dans une démarche de reconstruction à plus long terme – ce sont les cas d'Irma et de Maria, mais aussi d'anticiper les impacts à court terme d'événements climatiques majeurs en valorisant les acteurs de l'urgence – cela fait l'objet d'un partenariat avec la Croix-Rouge.

Concernant le relais des acteurs de l'urgence, je commencerai par prendre l'exemple de l'ouragan Irma qui est passé sur les Antilles entre le 30 août et le 12 septembre de l'année 2017. L'action de l'AFD à Saint-Martin s'est faite en plusieurs temps. La première a été une phase de mobilisation.

L'AFD s'est rapidement mobilisée après le passage du cyclone Irma sur les axes suivants :

- suspension des échéances des prêts accordés à la collectivité sur une période préliminaire de six mois, reconduite ;

- instruction en urgence d'un préfinancement au profit de l'Établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin de 3,6 millions d'euros (T4 2017) pour assurer une mission essentielle d'approvisionnement en eau potable ;

- réponse aux sollicitations de la collectivité dans le cadre d'un dialogue engagé un an auparavant sur le fonds de renforcement des capacités mêmes des collectivités locales (T4 2017) ;

- en parallèle, mobilisation, entre octobre 2017 et mars 2018, de 5 missions des départements techniques du siège de l'AFD (développement urbain, santé, eau et assainissement, transports) afin de participer, avec l'État, à l'évaluation des besoins prioritaires en matière de reconstruction et d'anticiper les financements à instruire lors de la phase de reconstruction (T4 2017 / S1 2018). Mission d'expertise financière et organisationnelle Ernst and Young (T1-T2 2018), qui a permis d'identifier un plan d'action de renforcement de court-moyen terme, et d'amorcer la fiabilisation de la programmation pluriannuelle des investissements. Elle a confirmé les grandes fragilités de cette petite collectivité (25 000 habitants sur 50 km²) et son incapacité à réaliser seule les travaux de reconstruction.

À cette première phase a succédé une seconde, d'appui, 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. Une assistance au pilotage et à la coordination auprès de la direction générale de la collectivité (septembre - décembre 2018) a été mise en place dans un premier temps afin de permettre une mise en œuvre efficace de la reconstruction et un développement pérenne, un projet important de renforcement des capacités de la collectivité est en cours ;

- déployer une assistance technique renforcée au sein des services de la collectivité et de ses satellites sur une période longue. Trois experts renforceront son ingénierie pour la structuration des services, le montage de dossiers de financement européen ainsi que la qualité de services pour le secteur de l'eau et l'assainissement.

Dans un second temps, des appuis sectoriels significatifs (janvier à décembre 2019 ou au-delà) sont venus compléter avec sept composantes mises en œuvre ou pré-identifiées pour permettre à la collectivité d'atteindre les objectifs fixés en termes de PPI, et ceux de son futur contrat de développement : expertise financière ; achats, appels d'offres et suivi des marchés ressources humaines ; aménagement urbain, développement touristique ; eau et assainissement ; réseaux numériques et électriques ; énergies renouvelables.

Au-delà de l'année 2020, il faudra voir si une pérennisation de cette aide est nécessaire. Nous sommes dans un dialogue constructif avec la collectivité.

Je vous parlais d'une approche régionale de notre action, et je souhaiterais évoquer le cas du cyclone Maria. À la Dominique, ce sont 2 millions d'euros de fonds délégués de l'UE pour la géothermie, avec l'accord de DEVCO, du champ d'application de la facilité afin de financer une étude de renforcement du réseau électrique de l'île pour renforcer la résilience aux catastrophes naturelles. L'objectif : construire une ligne haute tension enterrée pour connecter les centrales hydroélectriques et géothermiques. C'est aussi une contribution de l'AFD à hauteur de 300 000 euros *via* l'outil FICOL à un programme porté par la CACEM (Martinique), visant à améliorer l'éclairage public grâce à l'installation de lampadaires photovoltaïques et à l'autonomisation de bâtiments publics à usage collectifs avec un équipement photovoltaïque sur huit sites. Cela permet aussi aux collectivités françaises de développer leur action de coopération décentralisée.

En République dominicaine et auprès de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO), l'AFD a mis en œuvre de la facilité Adapt'Action pour travailler avec les États sur l'adaptation au changement climatique et la résilience. L'agence a, au total, environ 4 000 000 euros consacrés à la région caraïbe.

Au-delà du relais pris après une catastrophe, le soutien aux acteurs de l'urgence s'incarne aussi dans le fait d'anticiper les impacts à court terme d'événements climatiques majeurs. Nous conduisons ainsi un approfondissement de la logique partenariale au service des acteurs de l'urgence dans les outre-mer en recherchant davantage de synergies avec les acteurs français clés sur le climat dans le cadre d'un partenariat étroit avec la Croix-Rouge.

Plusieurs acteurs expliquent l'ampleur de l'impact des catastrophes naturelles : planification de la réponse peu structurée, schémas de coordination diversement inclusifs, niveaux de capacités opérationnelles et logistiques des acteurs d'urgence fragiles, niveaux de pré-positionnement de biens humanitaires insuffisants, moyens de projection éparés.

Depuis 2009, l'AFD soutient la plateforme d'intervention régionale (PIR) de la Croix-Rouge française dans l'océan Indien avec pour objectif d'améliorer la gestion des catastrophes naturelles en faveur des populations vulnérables.

En 2018-2020, l'AFD étend son soutien aux autres bassins, avec des subventions d'un montant de 8 millions d'euros sur cette période afin de :

- renforcer le positionnement des Plateformes d'intervention régionale dans leur bassin d'intervention (PIROI dans l'océan Indien, PIRAC dans la zone Amériques Caraïbe et PIOPS dans l'océan Pacifique Sud) ;

– renforcer les mécanismes de coordination nationaux et régionaux et les capacités des partenaires institutionnels et des communautés vulnérables.

Ce soutien à la Croix-Rouge passe par des actions concrètes. Tout d’abord, nous nous attachons à promouvoir l’intégration de la gestion des risques dans le contexte de catastrophes naturelles et sanitaires. Cela couvre la sensibilisation des acteurs clefs (grand public, autorités locales et nationales) grâce à des supports de communication variés (retours d’expérience, vulgarisation de recherches scientifiques, spots radios...) mais aussi l’établissement de partenariats techniques, opérationnels et institutionnels entre les acteurs concernés par la gestion des risques (États, ONG, organisations régionales, agences des Nations-Unies...).

Nous tâchons aussi de renforcer la préparation aux réponses aux crises, par l’organisation d’ateliers régionaux de renforcement des capacités de gestion des crises et des interventions logistiques avec l’équipement des unités de réponse et le pré-positionnement des stocks de matériels d’urgence (kits d’outillage, stations de potabilisation de l’eau...) dans 7 entrepôts stratégiques (Madagascar, Comores, Seychelles et La Réunion) pour couvrir les besoins initiaux de 5 000 personnes dans l’océan Indien, 4 500 dans l’Atlantique et 2 000 dans le Pacifique.

Dès 2020 commencera la construction d’un centre régional unique en son genre, le « PIROI center », lieu d’expertise, de formation et d’innovation dédiés à la gestion des risques et au changement climatique. Celui-ci sera basé à Saint-Denis de La Réunion. L’AFD a déjà contribué au financement de l’étude de faisabilité de ce centre et envisage également de soutenir sa construction dans les années à venir.

Le second pilier de notre stratégie est de prévenir durablement les crises. Il s’agit ici de déployer une stratégie de renforcement au long cours de la capacité de résilience des territoires ultramarins et repenser les solutions purement nationales au profit d’une approche régionale, mais également de mener des actions d’atténuation et d’adaptation que traduisent des mécanismes concrets que sont l’équivalent fonds Vert, l’initiative adaptation-biodiversité dans le Pacifique et le projet RESCCUE.

Prévenir durablement les aléas climatiques passe tout d’abord par le fait d’accompagner la transition écologique des Territoires français implantés au Sud ; les outre-mer peuvent devenir des démonstrateurs du développement par la résilience. Pour gérer les événements climatiques majeurs, l’AFD accompagne la transition écologique des territoires ultramarins.

Cette stratégie d'adaptation au changement climatique et d'atténuation se traduit par :

- le renouvellement du cadre stratégique de l'AFD : appropriation des ODD et des enjeux spécifiques aux PEID pour devenir la première agence « 100 % Accord de Paris » ;

- le niveau élevé, depuis 2014, des prêts consacrés à l'environnement (31 % en 2017 soit 260 millions d'euros, 25 % en 2018 soit 205 millions d'euros) ;

- le lancement d'initiatives régionales (l'initiative adaptation-biodiversité dans le Pacifique, par exemple) et de mécanismes financiers (l'équivalent fonds Vert, par exemple).

Nos actions de prévention des crises s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie régionale : les Trois Océans.

Nous avons mené une réorganisation de l'AFD autour d'un département mixte de trois « bassins régionaux » créé l'an dernier, avec des délégations régionales mixtes Outre-mer/États étrangers pour mieux appréhender trois niveaux d'enjeux – le local, le national et le régional – et valoriser les territoires ultramarins dans leurs zones :

- l'océan Atlantique : Guadeloupe, Guyana, Guyane, Haïti, Martinique, Petites Antilles, République dominicaine, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Suriname ;

- l'océan Indien : Comores, Madagascar, Maurice, Mayotte, Réunion, Seychelles, TAAF ;

- l'océan Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Vanuatu, Fidji, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tuvalu, Kiribati, Îles Marshall, Tonga, Samoa, Îles Cook, Niue, États fédérés de Micronésie, Palaos, Îles Salomon, Nauru, Timor Leste.

Nous menons ainsi des déclinaisons régionales d'une stratégie globale, je souhaiterais maintenant, dans le cadre des actions d'atténuation et d'adaptation évoquer plus précisément l' « équivalent fonds Vert ».

Le dispositif a été créé en 2017 à la demande du ministère des outre-mer. Il était destiné à l'origine aux collectivités d'outre-mer du Pacifique, avant d'être étendu à l'ensemble des territoires ultramarins en 2018. Il est composé de :

- un prêt à taux très bonifié à vocation environnementale (climat, biodiversité, risques naturels) ;

- en complément, une subvention d'assistance à maîtrise d'ouvrage dotée de 2 millions d'euros, octroyée chaque année, qui a vocation à financer la structuration, le suivi et l'évaluation des projets à forte valeur ajoutée climat et biodiversité, et protection contre les risques naturels majeurs.

Pour l'année 2018, le bilan dressé est le suivant :

- 56 % des engagements ont permis de financer des opérations d'aménagement urbain durable ;
- 27 % des engagements ont concerné des projets de structures de production d'énergies renouvelables ;
- le financement de projets d'assainissement et de gestion des déchets et d'écoconstruction ont mobilisé 21 % des engagements.

J'en viens à présent aux actions régionales, parmi lesquelles l'initiative « adaptation – biodiversité dans le Pacifique ». Celle-ci a pour fondement, le 12 décembre 2017, l'annonce présidentielle dans le cadre du *One Planet Summit* du lancement, avec l'Union européenne, d'une initiative d'adaptation au changement climatique et de protection et de valorisation de la biodiversité des 17 petits États et territoires ultramarins insulaires du Pacifique.

Les objectifs sont les suivants : promouvoir des solutions fondées sur la nature ; développer des programmes de gestion intégrée des zones côtières ; réduire les risques de catastrophes ; améliorer la sécurité civile.

Pour ce faire, l'action s'appuie une coalition multi-bailleurs alimentée par la France, l'UE et, le cas échéant, d'autres bailleurs (BM, JICA, BAsD, KfW, etc.). À ce jour, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déjà exprimé leur intérêt pour cette initiative, même si les montants sont mesurés. Le Canada apporte également son concours à hauteur d'un million de dollars canadiens. Nous voulons aller plus loin sur ce sujet.

Le cadre d'action est régional, pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux climatiques – parmi lesquels l'intensification des catastrophes naturelles.

Pour finir, toujours dans le cadre d'actions régionales, je voudrais évoquer le projet RESCCUE.

Initié en 2014, il vise à pérenniser la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans une perspective d'adaptation au changement climatique. Projet régional mis en œuvre dans quatre pays et territoires du Pacifique Sud : Fidji, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Vanuatu, pour un montant total de 6,5 millions d'euros de subventions AFD (2014-2019) du ministère des affaires étrangères.

À Fidji, il s'agit d'activités de reforestation pour lutter contre l'érosion, plantations de mangroves face à l'érosion côtière. En Nouvelle-Calédonie, le travail est consacré au suivi de l'érosion côtière au sein de bassins versants, reboisement et lutte contre les espèces envahissantes (cerfs et cochons sauvages) sources d'impacts majeurs dans les forêts sèches et humides. En Polynésie, le projet porte sur la lutte contre l'érosion des plages et du trait de côte, l'amélioration des pratiques agricoles

à l'échelle de bassins versants, la mise en place de mouillages écologiques pour la plaisance, la gestion des déchets issus de la perliculture, la restauration écologique, le reboisement, la lutte contre les espèces végétales et animales envahissantes.

Au Vanuatu, enfin, il s'agit de la rédaction et de la mise en œuvre d'un plan d'action sur les déchets et les eaux usées, d'actions de restauration écologique et de contrôle de l'érosion des sols.

En conclusion, l'AFD tente de répondre aux acteurs de l'urgence et intervient en amont des crises : voilà son action au bénéfice de la résilience.

M. Michel Magras, président. – Il me revient avant tout de vous remercier pour cet exposé très riche et vaste. Je comprends la difficulté qui est la vôtre au vu de la grande variété de missions qui vous est confiée, non seulement sur les sujets qui nous intéressent mais aussi à l'international. J'ai bien noté votre traitement régionalisé et décentralisé, au cœur de la réorganisation de l'agence. Mes collègues et moi-même avons quelques questions à poser, je donne donc la parole à Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur du rapport.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – Je vous remercie également pour votre intervention ainsi que l'éclairage que vous faites de l'action de l'AFD au-delà de l'aspect financier, notamment dans l'accompagnement des collectivités.

Sur le suivi de l'action de l'agence à la suite d'Irma, je n'ai pas un regard neutre, puisque l'AFD a été un acteur important sur mon territoire, Saint-Martin, depuis le passage du cyclone. J'ai donc une vision externe des difficultés que vous avez rencontrées, ainsi que de la diversité de vos missions, y compris dans des domaines plus inattendus tels que l'organisation du fonctionnement de la collectivité, tâche plus ou moins aisée.

Les bilans que nous tirons avec vous montrent qu'en situation de crise, nous avons besoin de l'ensemble des forces qui puissent nous accompagner. Cela vaut à la fois à des fins d'autocritique pour ne pas répéter les erreurs passées, grâce à un avis extérieur, mais aussi pour assister la collectivité lors d'événements tels qu'Irma face auxquels la collectivité n'a pas l'expérience requise pour réagir efficacement.

Ce que je retiens de cette action, c'est qu'il a manqué une certaine pédagogie. Était-ce toutefois à vous de le faire, ou à la collectivité ? Néanmoins, nous avons souvent ressenti la volonté d'une mainmise de l'État sur la collectivité territoriale. Nos populations ont mal perçu le fait que financer signifie ici contrôler.

Pour le travail qui a été effectué, je le salue, et espère que les fruits escomptés vont être produits, et que nous allons gagner en effectivité et professionnalisme, notamment grâce à ce que nous avons appris à vos côtés, pour que dans d'autres situations extrêmes, nous soyons en capacité d'agir d'un point de vue organisationnel, et que la reconstruction s'effectue avec un caractère durable.

M. Abdallah Hassani, rapporteur. – Je voudrais vous demander quelles sont les relations que vous entretenez avec les pays voisins des territoires ultramarins, parfois dans des situations délicates, comme les Comores ? Les aides que vous apportez sont-elles contrôlées, ou les pouvoirs publics en disposent-ils comme bon leur semble ?

Mme Victoire Jasmin. – D'après ce que je comprends, vous intervenez également sur le prépositionnement de services tels que la Croix-Rouge. Co-rapporteuse du premier volet sur les risques naturels, je me souviens de nombreux intervenants nous ayant interpellé, dont la Croix-Rouge, sur le coût des moyens et équipements nécessaires pour porter secours. Ceux-ci sont soumis à de nombreuses taxes dont l'octroi de mer, malgré la mission de secours. J'aimerais savoir si vous contribuez, en plus de la formation et des autres prêts et avances pour les collectivités, au financement des secours.

Mme Vivette Lopez. – À titre personnel, j'ai été surprise de voir, lors d'un déplacement à Saint-Martin, que la reconstruction était faite à l'identique malgré les événements. J'ai également pu constater la complexité des opérations de déblaiement. On m'a, en outre, rapporté que l'aide apportée dans de telles situations, alimentaire comme vestimentaire par exemple n'était pas forcément adaptée aux conditions de vie des personnes.

M. Victorin Lurel. – J'aimerais quelques précisions. L'AFD intervient avant et surtout après la catastrophe. Je prends l'exemple de Saint-Martin, dont la collectivité n'est pas en bonne santé financière. N'étant pas une entreprise philanthropique, vous faites des prêts. Les faites-vous quelle que soit la situation financière de la collectivité ? Y a-t-il, avec le Gouvernement, particulièrement le ministère des outre-mer, un système de bonification et de subvention comme celles allouées à la Croix-Rouge ?

Aussi, vous avez des partenaires étrangers dans les trois océans. Dans la Caraïbe, des États étrangers tels que Cuba interviennent après les catastrophes, non seulement avec un service médical important, mais également dans le cadre de la reconstruction. C'est également le cas du Venezuela. Quelles sont vos relations avec ces acteurs ? En outre, d'un point de vue financier, agissez-vous aux côtés d'autres partenaires financiers de la Caraïbe, tels que la Banque de développement caraïbe ?

J'aimerais enfin des précisions sur l'action de l'AFD en matière de géothermie à la Dominique. Vous avez alloué un prêt sur fonds délégués de l'Union européenne pour le développement de la géothermie et la révision

du réseau électrique de l'île. La région Guadeloupe avait réalisé de nombreuses études auxquelles vous avez contribué, et EDF était chargée de l'exploitation de la source géothermale de *Wotten Waven*. Au dernier moment, EDF a renoncé pour des raisons de rentabilité insuffisante. ENGIE, contactée, a également renoncé après étude. Finalement, la Dominique s'est adressée à des compagnies américaines.

Pouvez-vous expliquer ce refus français après tant d'années d'études ? Comment êtes-vous intervenus, avec quels projets ?

M. Gérard Poadja. – Je vous remercie pour votre exposé. Dans le bassin Pacifique, je ne vous ai pas entendu mentionner les îles Wallis et Futuna. Je pense pourtant que ces territoires sont soumis aux mêmes problèmes environnementaux.

Sur un autre sujet, lorsque vous parlez de la surveillance de l'érosion côtière, proposez-vous aux collectivités des règles pour éviter la reconstruction au même endroit. Je signale ce point, d'autant plus que certains projets reçoivent des aides alors mêmes qu'ils dérogent aux documents d'urbanisme ?

Victorin Lurel vient d'indiquer que plusieurs collectivités ont des difficultés financières. Avez-vous la capacité de le vérifier ? En Nouvelle-Calédonie, les collectivités, notamment les provinces, ont des difficultés. Pour les projets où elles se portent garantie, la question du financement se pose.

D'autre part, vous qui vous investissez sur les questions environnementales, avez-vous des actions en ce qui concerne le traitement des batteries usagées ?

M. Michel Magras, président. – Comme vous le constatez, l'étendue des questions posées à l'AFD est équivalente à l'étendue des missions qui lui sont confiées. Ceci m'amène à vous dire que nous réfléchissons à l'idée de mener une étude plus précise sur vos missions et l'appui que vous apportez aux collectivités.

Je voudrais ajouter aux questions de mes collègues une question sur votre réorganisation. Vous vous êtes organisés par bassins océaniques. Dans l'océan Indien, vous êtes basés à La Réunion ; où êtes-vous placés dans l'Atlantique et dans le Pacifique ? Travaillez-vous seulement depuis le territoire français, ou vous installez-vous aussi sur des territoires étrangers ?

Enfin, vous avez abordé le fonds Vert et l'« équivalent fonds Vert ». Nous vous solliciterons pour connaître le montant des fonds qui vous sont alloués par le ministère, les montants engagés ainsi que leur répartition par territoire.

M. Bertrand Willocquet. – Pour répondre à M. Arnell, il est un peu tôt pour estimer les fruits escomptés de notre action à Saint-Martin. La recherche de fonds, notamment auprès de l'Union européenne, prend beaucoup de temps. Pour le moment, l'assistance technique n'est pas aisée à mettre en œuvre. Il faut qu'elle soit compétente et acceptée, ce qui n'est pas toujours le cas avec des équipes non-résidentes venues de métropole. Sur la question pédagogique, il me semble qu'il y ait en effet un manque - mais je ne suis pas qualifié pour le dire, cela ne relevant pas de nos missions -. C'est à l'État, et donc à la collectivité de réaliser ce travail.

Monsieur Hassani, nous avons conservé une agence par collectivité et une par pays. Nos mandats varient selon les pays concernés, ainsi que le degré d'intégration régionale des territoires ultramarins. Je tiens à vous rassurer sur le fait que nous réalisons énormément de contrôles sur les fonds alloués, particulièrement sur les pays étrangers. En effet, les territoires français sont dans un environnement juridique stable. Nous prenons, dans d'autres pays, des précautions telles que des versements directs aux entreprises pour éviter le transit par des caisses publiques. Nous avons des évaluations à mi-parcours et après les faits pour un projet sur deux. En tant qu'organisme financier, nous sommes soumis à la réglementation anti-blanchiment, financement du terrorisme et corruption ; nous avons un travail de conformité très soigneux sur les bénéficiaires de ces projets, qu'ils soient privés ou publics.

Pour répondre aux questions de Mme Jasmin, nous avons surtout financé des stocks de prépositionnement. Nous ne sommes pas dans la réponse immédiate aux crises et nous estimons que les ONG, dont la Croix-Rouge, sont capables d'organiser leurs secours, si besoin en faisant appel à la solidarité nationale. L'AFD agit en amont, pour fournir un socle à la réaction et permettre d'agir avant la solidarité nationale. La question de la taxation n'est pas de notre ressort, et nos subventions ne concernent pas les frais de fonctionnement mis en œuvre.

Madame Lopez, la reconstruction à l'identique se justifie parfois par la géographie. Dans le cas de Saint-Martin, il est impossible de ne pas construire en zone littorale. La question du type de reconstruction est en revanche pertinente. Mais dans ce cas, le conflit des normes a une grande importance, à la fois en normes sismiques et anti-inondation. Je préfère, sur ce critère, laisser les experts en parler. Sur l'inadéquation de l'aide aux destinataires, la spontanéité de l'assistance populaire ne permet pas une aide adaptée. Ceci justifie le passage par de grands organismes, tels que la Croix-Rouge, qui, eux, savent l'aide requise. Le centre de formation qui sera créé à La Réunion aidera à réaliser les réponses les plus adaptées.

Monsieur Lurel, bien que nous ne soyons pas un organisme philanthropique, nous sommes un établissement public. Nous ne recherchons pas un grand taux de retour sur nos investissements, même si nous devons au titre de la loi bancaire pourvoir à nos fonds propres

importants pour ne pas risquer l'insolvabilité des dettes de nos clients. Nous intervenons à la fois par des prêts bonifiés, mais aussi par une enveloppe de subventions qui nous est allouée par le ministère, pour l'assistance maîtrise d'ouvrage aux collectivités. Jusqu'il y a trois ans, c'était l'AFD qui finançait cette aide sur ses fonds propres.

M. Victorin Lurel. – Est-ce ce que vous appelez les financements « pour compte propre » ?

M. Bertrand Willocquet. – Il y a d'abord des prêts au risque de l'AFD, et à côté, des actions de renforcement de capacité des collectivités locales, qui étaient prises jusqu'à il y a trois ans sur le budget de l'AFD. Pour étendre nos capacités, le ministère des outre-mer nous a accordé cette enveloppe. Nous avons commencé avec le « fonds Vert », puis nous l'avons élargie à des investissements structurants. Ce sont des enveloppes budgétaires.

Je précise que nous n'avons jamais refusé de financer des collectivités après une catastrophe. Par exemple, à Saint-Martin, nous avons suspendu le paiement des dettes, et avancé les financements de l'État et de l'Union européenne dans les semaines ayant suivi la reconstruction. Bien sûr, nous veillons à ce que les collectivités ne se mettent pas en situation de surendettement, mais cela relève d'une logique de solidarité nationale. Nous le faisons par conviction, mais aussi par obligation réglementaire, étant contrôlés sur ces sujets.

Sur le sujet de la collaboration avec d'autres États, tels que Cuba et le Venezuela, notre coopération reste limitée, compte tenu des finances fragiles de ces États. En revanche, nous travaillons beaucoup avec d'autres bailleurs de fonds, que nous finançons et qui nous aident à financer nos projets, tels que la Banque de développement des Comores, ou la Banque interaméricaine de développement. Dans ce cadre, nos directions régionales nous permettent d'avoir une vue précise des spécificités locales. De ce fait, nous avons rajouté un directeur régional en Martinique en plus du directeur local, ainsi qu'un directeur régional à Saint-Denis de La Réunion et un autre à Nouméa en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, la situation dans le Pacifique est plus compliquée du fait de la diversité des acteurs et de leur positionnement géographique, comme par exemple la délégation de l'Union européenne qui est située aux îles Fidji.

Sur la question géothermique, M. Lurel, je n'ai pas les éléments pour vous répondre aujourd'hui. Nous sommes investis depuis longtemps sur ces types de projets.

M. Victorin Lurel. – Ce type d'étude concernait tout de même un dispositif de près de 500 millions d'euros, c'est pourquoi j'aurais désiré des précisions sur le montage et les partenariats.

M. Bertrand Willocquet. – Si je comprends bien, dans ce cas, ce sont les opérateurs techniques français qui se sont retirés, donc je ne pense pas que c'était une question de financement.

M. Victorin Lurel. – Ce projet devait également alimenter la Guadeloupe, la capacité attendue du projet étant telle qu'elle permettait la création d'un câble sous-marin entre la Guadeloupe, la Dominique et la Martinique. Cela ne s'est pas fait, malheureusement. Vous qui intervenez à travers des subventions, des dotations, sur fonds propres et pour comptes propres, vous intervenez aussi avec des fonds européens et internationaux. Vous avez également parlé de l'équivalent « fonds Vert ». Comment cela marche ? Quels sont les mécanismes d'engagement ? Comment est-il mis en œuvre ?

M. Bertrand Willocquet. – Nous sommes en dialogue permanent avec les collectivités, ce qui est notre force. Nous réalisons un suivi annuel de leur santé financière, et nous leur proposons, selon leur programmation financière, leurs priorités, et leurs besoins en matière d'investissement, nos outils bonifiés ou non. Lorsque l'on parle de projets environnementaux, on leur propose un dispositif avec des taux d'intérêts quasi-nuls et une assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui permet d'aller identifier les projets, de les mettre en place, de faire une première étude de préfaisabilité... Soit l'on répond à une demande, soit l'on tente de la susciter. Comme vous le faisiez remarquer, ce sont des fonds dédiés par le ministère des outre-mer, ce qui implique une collaboration avec les préfetures sur place et la direction générale des outre-mer à Paris.

M. Michel Magras, président. – Les questions de financement des collectivités sont très importantes. Lors du vote du dernier budget, les coupes telles que l'abrogation de la TVA NPR ont créé des problèmes de redistribution de fonds, ce qui est inquiétant lorsque vous nous faites part de la quantité de blocages et d'incohérences dans la conduite de la réponse aux crises, comme à Saint-Martin.

M. Bertrand Willocquet. – Je précise que nous nous inscrivons dans le droit existant, ce n'est pas notre rôle de le modifier.

M. Michel Magras, président. – Êtes-vous donc limités par les exigences normatives et géographiques des services de l'État ? La question de l'adaptation aux outre-mer est un grand sujet, sur lequel la délégation a déjà travaillé.

M. Bertrand Willocquet. – Nous promouvons à l'étranger des normes très strictes, il serait donc malavisé de baisser la garde sur le territoire national, particulièrement dans les outre-mer. Je rappelle que nous sommes surtout concernés par le financement budgétaire, et pas la conduite au cas-par-cas de projets. Ce que l'on fait à l'étranger, en revanche, s'explique par la confiance que nous accordons, sur le territoire national, aux collectivités locales et aux services de l'État. Cela n'interdit pas de demander des améliorations, mais c'est là le rôle des élus.

Sur le sujet de la Nouvelle-Calédonie, je tiens à préciser que les îles Wallis et Futuna ne sont pas exclues du dispositif mis en œuvre dans le Pacifique.

Pour revenir aux États étrangers, nous sommes bien plus attentifs et exigeants que la réglementation locale et d'autres bailleurs de fonds, ce qui mène parfois à notre retrait de projets. C'est pourquoi le dialogue avec les décideurs est particulièrement important, pour témoigner à quel point nous faisons confiance à leur expertise.

En France, nous appliquons la réglementation nationale, qui a préséance bien que nous essayions de prendre en compte les spécificités locales. Nous relevons ainsi les aberrations, et nous restons souverains dans nos décisions.

Pour ce qui est des batteries usagées, je n'ai pas d'élément pour vous répondre. Notre financement porte surtout sur des panneaux photovoltaïques, qui ne sont pas encore arrivés en fin de vie, ce qui fait que la question de leur recyclage ne s'est pas encore posée. Toutefois, dans les études sur le bilan carbone, nous prenons en compte le coût du recyclage.

M. Gérard Poadja. – Ma question vient du fait que la question du recyclage des batteries se développe en Nouvelle-Calédonie. En effet, nous sommes sur des îles, ce qui mène à des préoccupations sur notre avenir environnemental, mais cela pose également la question du recyclage. Ainsi, pour les batteries, nous devons les envoyer en Nouvelle-Zélande, qui a mis en place les infrastructures nécessaires, mais cela suppose un coût pour nous.

À une époque, nous avions aussi planté un arbre très résineux, le pin maritime, qui représente un danger notamment avec des incendies, et il absorbe énormément d'eau dans le sol. Cela représente donc un danger pour notre agriculture. Il serait bon que l'on ait des visions sur ces sujets-là.

M. Bertrand Willocquet. – Avec les batteries, on rejoint la problématique plus générale du traitement des déchets. Des filières de retraitement doivent être mises en place, mais cela ne nous interdit pas de financer d'autres filières, telles que le photovoltaïque. Bien sûr, nous investissons énormément dans le traitement des déchets, mais les conflits de gouvernance rendent difficiles les décisions.

Pour revenir à Saint-Martin, notre agence est toujours présente sur place *via* la Guadeloupe et nous avons eu de nombreuses missions d'experts. Ce n'est ni un problème de moyens, ni d'organisation de l'AFD.

M. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur. – C'est pourquoi je voulais préciser ma pensée. Vous vous êtes vus attribuer une mission élargie pour l'aide financière et une assistance technique. Lorsque je parle de manque de pédagogie, je sais qu'elle ne relève pas de votre compétence, mais le ressenti au sein de la population est que l'État semble avoir profité de la faiblesse de la collectivité pour recentraliser le processus. On a eu l'impression que l'assistance était aux commandes.

Je précise que nous avons avancé sur de nombreux sujets tels que les écoles grâce à votre aide, nos services ayant été déficients en la matière. Mais nos attentes en matière de montage de dossiers de fonds européens ont été déçues. Comment préfinancer dans de telles situations de faiblesse ? On nous a reproché que sur les 43 millions d'euros de fonds européens qui nous ont été alloués, seuls 18 millions ont été mobilisés, et le ministère des outre-mer nous a demandé d'accélérer le processus sous peine de recentralisation des fonds. Je n'exclus pas le fait que dans cette fragilité, il faut faire preuve d'humilité et mutualiser les compétences techniques et intellectuelles dont on dispose sur place, et vous vous êtes comme moi aux certitudes de certains qui ont retardé nos efforts de reconstruction. On comprend bien cela, mais la perte de temps est regrettable, et la population est encore en situation de fragilité. Je comprends bien, toutefois, qu'en tant qu'intervenant extérieur, vous devez adopter une position de recul, mais encore faut-il que votre aide soit facilitée, ce qui n'a pas été à la hauteur de nos attentes. L'essentiel reste, pour nous, que le territoire redémarre.

M. Bertrand Willocquet. – C'est pourquoi notre assistance à maîtrise d'ouvrage est importante, pour monter des dossiers vis-à-vis de l'Union européenne. Nos préfinancements de fonds européens ne sont pas liés à une capacité d'épargne, il s'agit uniquement d'un problème de trésorerie. Tant que le cahier des charges des fonds européens est respecté, la subvention arrive et le prêt est remboursé. Mais tant que le prêt n'est pas consenti, on court le risque que les fonds soient attribués à un autre sujet. Ceci n'est pas forcément lié à la situation financière de la collectivité locale. Si la situation est déséquilibrée, il faut bien sûr se poser la question du pourquoi.

M. Michel Magras, président. – La complexité des dossiers est un frein colossal, et un problème hélas trop récurrent.

M. Bertrand Willocquet. – Les dossiers européens sont des dossiers compliqués. Je ne suis pas sûr que le problème de complexité soit de notre fait. L'AFD va chercher chaque année près de 500 millions d'euros de fonds européens. Nous sommes le premier bailleur bilatéral, et cela est très complexe car l'Union européenne est très sourcilleuse sur les questions de redevabilité.

Notre risque d'ailleurs est important lorsque nous sommes dépositaires de ces fonds, car si le destinataire les utilise mal et qu'il est dans l'incapacité de rembourser, c'est à l'AFD qu'il revient d'éponger les dettes. Les dossiers sont donc lourds, y compris en instruction, mais c'est notre devoir d'aller chercher cet argent. L'AFD a développé cette capacité à aller chercher les fonds européens, et dans le cadre du nouveau plan financier européen, nous souhaitons pouvoir mettre en œuvre un pilotage de ces fonds en collaboration avec les collectivités locales. Nous aurons probablement l'opportunité de vous en reparler.

M. Michel Magras, président. – Il me reste à vous remercier. Si des éléments supplémentaires venaient à apparaître avant la publication de notre rapport, vous pouvez les transmettre à la délégation.

Il est fort probable que nous nous revoyions dans les mois à venir pour donner une plus forte visibilité à ce que fait l'AFD aux côtés de nos territoires.