

CONFIDENTIEL

Revue générale des dispositifs de sécurité civile outre-mer

**Rapport particulier
relatif aux îles de Saint-Barthélemy
et de Saint-Martin**

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19118-R8



- Septembre 2021 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19118-R8

CONFIDENTIEL

Revue générale des dispositifs de sécurité civile outre-mer

Rapport particulier relatif aux îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Établi par

Philippe CANNARD
Inspecteur général
de l'administration

Marc-Etienne PINAULDT
Inspecteur général
de l'administration

Charlotte TOURNANT
Chargée de mission
à l'inspection générale
de l'administration

- Septembre 2021 -

SYNTHESE

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin font partie des territoires visités par la mission de l'inspection générale de l'administration diligentée en octobre 2019 par le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer, ayant pour objet la revue générale des dispositifs de sécurité civile outre-mer. La visite sur place a été retardée par l'épisode de crise sanitaire COVID-19.

Situées à huit heures trente de la métropole par vol direct, Saint-Barthélemy et Saint-Martin se situent dans l'arc caraïbe. Séparées de 30 km, elles sont distantes de la Guadeloupe de 260 km et de 230 km. Leur population est respectivement de l'ordre de 35 000 habitants et de 10 000 habitants. Après une forte augmentation jusque dans les années 2000, celle-ci a tendance à se stabiliser.

En ce qui concerne les risques naturels majeurs, spécialement visés par la lettre de mission, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont exposées à de multiples risques à cinétique plus ou moins rapide, susceptibles d'affecter tout ou partie de la population : cyclonique, inondation, sismique, glissement de terrain et tsunami. Régulièrement touchées par les cyclones, Saint-Martin et, dans une moindre mesure Saint-Barthélemy, conservent les stigmates de l'ouragan IRMA qui a causé onze décès à Saint-Martin en septembre 2017. La mission a constaté que cet ouragan a conduit l'ensemble des acteurs et des opérateurs rencontrés à réviser et adapter leurs fiches de procédure et leurs actions de résilience.

La mission estime que le niveau d'identification des aléas et enjeux par les pouvoirs publics est globalement satisfaisant, notamment le risque cyclonique. Le risque sismique, par son caractère imprévisible et brusque, et ses effets potentiellement dévastateurs, est sans doute celui qui constitue l'enjeu majeur de la sécurité civile. Il ne fait cependant pas l'objet d'actions spécifiques. Même si la superficie de ces îles est limitée, la mission est préoccupée par l'absence de moyens d'alerte sur les tsunamis. La nécessité de l'installation de sirènes doit être prise en compte par l'Etat.

La répartition des compétences en matière de sécurité civile relève du droit commun entre l'Etat, les collectivités et les services d'incendie et de secours, avec toutefois des spécificités. Le centre de secours de Saint-Martin relève, par convention, du service départemental d'incendie et de secours de Guadeloupe et celui de Saint-Barthélemy est un service de la collectivité, sans autonomie budgétaire. Leurs moyens sont adaptés aux interventions du quotidien. Les relations entre la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et la préfecture de la zone de défense et de sécurité Antilles, implantée en Martinique, seront abordées dans le rapport de synthèse de la mission. La mission a identifié plusieurs points à améliorer en priorité.

1/ Le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) n'a été créé qu'en 2019 et ne repose que sur un seul agent. Au regard des risques de toute nature auxquels les deux îles sont confrontées, d'un important travail de planification à faire aboutir, et de l'absence d'exercices d'initiative locale sur chacun des risques, le SIDPC doit avoir des moyens adaptés. A défaut, au regard de son champ d'intervention, il ne sera pas en mesure de mettre en place une politique territoriale de sécurité civile. La mission fait donc du renforcement pérenne du SIDPC un préalable à tout développement du dispositif de sécurité civile.

2/ Le risque tsunami doit être mieux pris en compte. Le dispositif d'alerte à la population est défaillant. Trois sirènes du système d'alerte et d'information aux populations (SAIP) sont programmées pour Saint-Martin et doivent être installées prioritairement. La collectivité de Saint-Barthélemy étudie de son côté un système spécifique. La mission recommande également d'améliorer l'information préventive des collectivités sur les différentes hypothèses d'arrivée des tsunamis sur leurs côtes, et de les inciter à mettre en œuvre une politique de signalétique tsunami en se fondant sur le projet universitaire EXPLOIT.

3/ L'effort de planification doit être poursuivi et porter également sur des scénarios de rupture des capacités locales de réponse de sécurité civile, actuellement à l'état embryonnaire. Pour cela, la méthodologie des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (COTRRIM) pourra utilement être mise en œuvre. Pour l'ensemble des travaux en cours, la préfecture gagnerait à établir un plan d'actions volontariste pour prendre en compte les enjeux de sécurité civile et définir les priorités de l'Etat dans le domaine de la planification et des exercices.

4/ Les exercices revêtent une importance déterminante pour favoriser les pratiques de coopération dans l'urgence entre les différents acteurs et opérateurs. Ils permettent de se préparer aux principaux risques et de tester la diffusion de l'alerte. Or très peu d'exercices sont organisés par la préfecture. De plus les habitants ne sont pas mobilisés. Or pour le risque tsunami, surtout dans le cas où son temps d'arrivée est très court, l'acquisition de réflexes est le premier facteur de protection de la population. La préfecture doit donc initier une politique d'exercices réguliers sur chaque risque majeur et inciter les collectivités à organiser des exercices à leur échelle en leur apportant l'appui de ses services.

5/ Il convient d'identifier à Saint-Martin un lieu permettant d'installer le centre opérationnel dans de bonnes conditions de sécurité, c'est-à-dire protégé contre le risque d'inondation.

6/ Enfin, la mission a relevé que, si la population est résiliente et bien préparée au risque cyclonique, elle n'est pas suffisamment sensibilisée aux risques telluriques et tout particulièrement au tsunami. Un effort de sensibilisation de la population doit être poursuivi, notamment par l'actualisation du volet « sécurité civile » du site internet de la préfecture.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	Préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale	Renforcer de manière pérenne le service interministériel de défense et de protection civile.
2	Préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	Engager un travail de planification des situations de rupture des capacités locales de réponse de sécurité civile.
2	Préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	Initier une politique d'exercices réguliers de sécurité civile associant l'ensemble des acteurs et couvrant tous les risques naturels majeurs.
2	Préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	Identifier un local permettant d'installer un centre opérationnel sécurisé à Saint-Martin.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Renforcer de manière pérenne le service interministériel de défense et de protection civile (directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....30
- Recommandation n°2 : Etablir un plan d'actions volontariste pour prendre en compte les enjeux de sécurité civile et définir les priorités du SIDPC dans le domaine de la planification, des exercices et de la gestion de crise (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin)30
- Recommandation n°3 : Déployer de façon prioritaire à Saint-Martin le système d'alerte et d'information aux populations (directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises).....32
- Recommandation n°4 : Etablir le dossier territorial des risques majeurs de chaque île, en lien avec les deux collectivités (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement).....34
- Recommandation n°5 : Poursuivre le travail engagé en matière de plans d'intervention relevant de l'Etat (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....34
- Recommandation n°6 : Engager un travail de planification des situations de rupture des capacités locales de réponse de sécurité civile (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....36
- Recommandation n°7 : Initier une politique d'exercices réguliers de sécurité civile associant l'ensemble des acteurs et couvrant tous les risques naturels majeurs (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....37
- Recommandation n°8 : Produire de façon systématique des rapports de retour d'expérience des exercices et mettre en place un suivi de leurs recommandations (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....38
- Recommandation n°9 : Inciter les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à organiser des exercices associant la population, avec l'appui des services de l'Etat (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin)39
- Recommandation n°10 : Identifier un local permettant d'installer un centre opérationnel sécurisé à Saint-Martin (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).....39

D'autres recommandations, d'un rang secondaire ou relevant de simples pistes de réflexion, figurent dans le texte du rapport, signalées par le symbole ➤➤➤

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	9
Sommaire.....	11
Introduction.....	13
1 Portrait du territoire et des acteurs sous l'angle des risques naturels majeurs	15
1.1 Profil de risques du territoire et enjeux humains à protéger	15
1.1.1 <i>Deux îles possédant des caractéristiques analogues</i>	15
1.1.2 <i>Des territoires soumis à de nombreux aléas</i>	18
1.2 Rôle des différents acteurs	23
1.2.1 <i>Une organisation de la sécurité civile spécifique</i>	23
1.2.2 <i>Un bon niveau de mobilisation de certains acteurs locaux sectoriels</i>	27
1.2.3 <i>Une organisation de l'offre de soins d'urgence qui a évolué suite à Irma</i>	27
2 Principaux points à améliorer	29
2.1 L'impérieuse nécessité de renforcer le SIDPC.....	29
2.1.1 <i>Une solution pérenne au sous-effectif du service doit être apportée</i>	29
2.1.2 <i>L'établissement d'une feuille de route doit permettre de formaliser les priorités du SIDPC</i> ..	30
2.2 La prise en compte du risque tsunami doit être substantiellement améliorée	30
2.2.1 <i>Le besoin d'une information préventive sur les territoires pouvant être touchés</i>	30
2.2.2 <i>Une chaîne d'alerte qui ne permet pas au préfet de bénéficier d'une expertise technique</i> ..	31
2.2.3 <i>Une absence quasi-totale de dispositif d'alerte de la population impose de développer les équipements</i>	32
2.2.4 <i>Une politique de signalétique des cheminements d'évacuation et des refuges à définir et à mettre en œuvre</i>	32
2.3 Un effort de planification à poursuivre, étendu aux situations de rupture de capacités.....	33
2.3.1 <i>Une planification importante reste à réaliser</i>	34
2.3.2 <i>Un effort de planification à porter sur les scénarios de rupture capacitaire</i>	35
2.4 Une politique d'exercices réguliers à initier	36
2.4.1 <i>Actuellement insuffisant, l'effort d'exercices doit être structuré</i>	36
2.4.2 <i>Des retours d'expérience dont il faut suivre la mise en œuvre des recommandations</i>	37
2.4.3 <i>Une population insuffisamment impliquée dans les exercices de sécurité civile</i>	38
2.5 La nécessité de revoir l'implantation du centre opérationnel à Saint-Martin.....	39

2.6 Des établissements scolaires mobilisés mais l'information délivrée par l'Etat à la population est insuffisante.....	39
2.6.1 <i>La population est sensibilisée dès l'école</i>	39
2.6.2 <i>Une information de la population à actualiser</i>	40
3 Cotation des composantes du dispositif de sécurité civile	41
3.1 Synthèse de la cotation.....	41
3.2 Détail de la cotation par thématique.....	41
3.2.1 <i>Veille, alerte</i>	41
3.2.2 <i>Planification, prévision, continuité d'activité</i>	42
3.2.3 <i>Exercices, retours d'expérience, formation</i>	42
3.2.4 <i>Capacités techniques et humaines du dispositif public local</i>	43
3.2.5 <i>Fluidité des relations entre acteurs</i>	44
3.2.6 <i>Potentiel des opérateurs de fonctions prioritaires</i>	44
3.2.7 <i>Capacité de la société à se protéger elle-même</i>	45
Annexes	47
Annexe n° 1 : Lettre de mission	49
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe n° 3 : Aperçu des cyclones ayant touché les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy	55
Annexe n° 4 : Plans d'évacuation tsunami réalisés dans le cadre du projet EXPLOIT	57
Annexe n° 5 : <i>Check-list</i> de préparation en cas d'alerte ouragan	59
Annexe n° 6 : Déficit en eau potable	61
Annexe n° 7 : Sigles.....	63

INTRODUCTION

Le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer ont demandé au chef du service de l'Inspection générale de l'administration (IGA)¹ de conduire une revue générale des dispositifs de sécurité civile outre-mer (voir annexe 1).

A la suite d'entretiens avec les cabinets ministériels et les services centraux, et de leur premier déplacement (Guyane) afin de tester une méthode de travail, les membres de la mission ont produit le 7 février 2020 une note de cadrage. C'est à partir de celle-ci que la mission a qualifié les paramètres opérationnels de ses travaux :

- scénario cible de crise affectant chacun des territoires étudiés : situation de forte perturbation de la vie collective, à cinétique rapide, provoquée par la manifestation d'un risque majeur d'origine naturelle ;
- principaux objectifs de protection à atteindre par le dispositif local de sécurité civile afin de répondre à cet événement majeur : diffuser l'alerte dans les délais les plus adaptés ; être en mesure d'intervenir auprès des populations dans les premières 24, 48 ou 72 heures, dans l'attente des renforts ;
- cette intervention consiste essentiellement à secourir les personnes et à rétablir les fonctions prioritaires (ex. eau, énergie, télécommunications, routes, approvisionnement en vivres et en carburant).

Les commanditaires ont demandé à la mission de se déplacer dans chacun des territoires de l'outremer français (à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises). La mission produit un rapport pour chacun des territoires étudiés, et rédigera un rapport de synthèse à l'issue de l'ensemble des déplacements. Son programme a été fortement perturbé par la crise sanitaire en 2020 et en 2021.

*

Le présent rapport porte sur Saint-Barthélemy et Saint-Martin, où la mission s'est rendue du 18 au 22 janvier 2021. Ce séjour lui a permis d'approfondir les questions issues du dossier documentaire constitué au préalable par le préfet. Les membres de la mission tiennent à remercier les différents interlocuteurs qu'ils ont rencontrés ou avec lesquels ils ont été en contact au sein des administrations publiques, comme du secteur privé (voir annexe 2). Elle remercie spécialement la préfecture pour la qualité de l'appui logistique apporté sur place.

Une version provisoire du rapport a été adressée à titre informel au préfet, afin de recueillir ses éventuelles observations. Il ne s'agissait pas d'une procédure contradictoire en tant que telle, mais plutôt d'un échange destiné à préciser tel ou tel aspect factuel. Puis le rapport a été établi dans sa présente forme définitive. Du fait des conséquences de la pandémie de COVID-19 et du report de la visite sur place à diverses reprises, les délais initiaux de production du présent rapport n'ont pu être respectés. Il se fonde néanmoins sur des éléments actualisés à sa date de diffusion.

*

La méthode adoptée par la mission a été d'articuler deux approches, précédées d'une présentation du territoire sous l'angle des risques naturels et d'un rappel du rôle des acteurs locaux (partie 1) :

- une série d'approfondissements (partie 2) visant à insister, parmi les différents sujets liés aux capacités de protection du territoire, sur les points à améliorer, sans manquer de mentionner

¹ La signification des sigles figure en annexe 7.

le cas échéant les bonnes pratiques à valoriser. C'est à l'occasion de l'examen de ces points focaux que la mission a formulé ses recommandations ;

- un aperçu large du sujet (partie 3), sous la forme d'une cotation du territoire à travers le prisme des sept thèmes génériques censés rendre compte de tout dispositif de sécurité civile². La cotation de chacun de ces thèmes par la mission repose sur une échelle à quatre niveaux (bon, perfectible, insuffisant, critique).

Les questions concernant les relations entre territoires, en particulier au sein des zones de défense et de sécurité, sont traitées dans le rapport de synthèse de la mission.

² La veille et l'alerte ; la planification, la prévision, la continuité d'activité ; les exercices, les retours d'expérience et la formation ; les capacités techniques et humaines du dispositif public local ; la fluidité des relations entre acteurs du territoire, ainsi qu'avec les acteurs extérieurs ; le potentiel des opérateurs de fonctions prioritaires ; la capacité de la société à se protéger elle-même (population, exploitants de sites à fort enjeu).

1 PORTRAIT DU TERRITOIRE ET DES ACTEURS SOUS L'ANGLE DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Sont traités ici les aspects transversaux à tout ou partie des thématiques de sécurité civile abordées dans la deuxième et la troisième partie.

1.1 Profil de risques du territoire et enjeux humains à protéger

1.1.1 Deux îles possédant des caractéristiques analogues

1.1.1.1 Un éloignement de la métropole mais une proximité avec la Guadeloupe

Eloignées de 6 500 km de Paris, les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin se situent au nord de l'arc antillais, à la charnière des grandes et des petites Antilles :

Carte n°1 : situation des îles du Nord dans l'arc caraïbe



Source : Wikipédia (article « Petites Antilles »)

Située à 260 km de la Guadeloupe, l'île de Saint-Martin couvre une superficie d'environ 90 km² (15 km dans sa plus grande longueur et 13 km dans sa plus grande largeur). Elle est divisée en deux, avec la partie française de 53 km² (« Saint-Martin », dans la suite du rapport), dont le chef-lieu est Marigot, et la partie néerlandaise de 34 km² (« Sint Maarten »), dont le chef-lieu est Philipsburg. Sa population totale (les deux parties) est de 75 000 habitants. Elle est composée de deux ensembles, Grande-Terre et Terres-Basses, reliées entre elles par deux étroits cordons littoraux qui contiennent l'étang salé de Simpson Bay. L'île est de nature volcanique et montagneuse : son point culminant est le Pic Paradis à 424 mètres d'altitude. L'intérieur est vallonné mais comporte de nombreux secteurs plats.

La côte est une succession de plages, de lagunes littorales, de zones rocheuses et de mangroves³. Les îlets de Tintamarre et de Pinel sont inhabités mais attirent une population nombreuse pendant le week-end.

Carte n°2 : île de Saint-Martin



Carte n°3 : île de Saint-Barthélemy



Source : *institut d'émission des départements d'outre-mer*

A 30 km au sud-est de Saint-Martin et à 51 km au nord des îles de Saint-Kitts-et-Nevis l'île de Saint-Barthélemy est une terre aride de 21 km², formée de collines sèches d'origine volcanique. Elle accueille une végétation rare et essentiellement épineuse. Le relief de l'île est relativement escarpé et son point culminant est le morne Vitet à 286 mètres. Les 32 kilomètres de côtes sont découpés et creusés d'anses. L'île est entourée de nombreux îlets dont certains sont très fréquentés le week-end.

Le climat de ces deux îles est de type tropical maritime. Deux saisons se distinguent : une saison sèche appelée carême de décembre à mai et une saison pluvieuse appelée hivernage de juillet à octobre. La variation des températures est limitée par les alizés et les différences entre les saisons sont minimes⁴. Si l'ensoleillement reste important toute l'année, les précipitations demeurent un élément très variable du climat. Elles sont toutefois plus présentes durant la période cyclonique qui s'installe en période d'hivernage. C'est durant cette saison que les courants se dirigeant vers l'est peuvent se développer et faire naître des dépressions tropicales, des tempêtes ou des cyclones.

1.1.1.2 Un nombre d'habitants qui tend à se stabiliser

Saint-Martin présente une démographie dynamique, avec une population relativement jeune, bien que connaissant par ailleurs un certain vieillissement. Après avoir connu une très forte hausse dans les années 1980, la population de Saint-Martin (35 334 habitants en 2017⁵) est en légère diminution ces dernières années.

³ Source : rapport de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) 2019, Saint-Martin

⁴ Source : Rapport de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IODEM) 2019, Saint-Martin

⁴ A Saint-Martin, les températures vont de 20° minimum à 32° maximum, la moyenne de température annuelle est de 28°C. A Saint-Barthélemy, les températures vont de 22° minimum à 31 maximum, la moyenne de température annuelle est de 27°C.

⁵ Source IEDOM. Tableau de bord des outre-mer. 10 février 2021.

Elle est marquée par une immigration importante, les non-natifs représentant près du tiers de la population. A ce chiffre officiel pourraient s'ajouter jusqu'à 8 000 clandestins. C'est une population multinationale, multi-ethnique et multiculturelle.

Selon le président de la collectivité de Saint-Martin, 7 000 personnes sont parties après le passage d'IRMA, dont une partie est revenue à partir de septembre 2018 permettant de stabiliser la population autour de 35 000 habitants.

L'île de Saint-Barthélemy compte 10 083 habitants en 2017⁶ avec une densité moyenne de 474 habitants par kilomètre carré, ce qui est élevé par rapport à la Guadeloupe (240 hab./km) et à la France entière (106 hab./km). La population municipale de l'île est restée en dessous de 2 500 habitants jusqu'au début des années 80. Les vingt dernières années du XX^{ème} siècle ont vu une forte expansion démographique, de 3 059 habitants en 1982 à 6 854 en 1999. Cette hausse s'est poursuivie au début des années 2000, et, depuis les années 2010, la hausse est plus modérée. Enfin, à la différence de Saint-Martin, la majorité des habitants de Saint-Barthélemy sont d'origine européenne.

Dans des îles ne disposant pas de ressource naturelle en eau douce, cette dynamique démographique contribue à mettre sous tension un système de production et d'adduction d'eau potable déjà fortement fragilisé (voir annexe 6).

1.1.1.3 Des liaisons aériennes et maritimes denses

Environ 8 heures 30 de vol sont nécessaires pour effectuer la liaison directe entre Paris et Saint-Martin en avion de ligne. Cet éloignement est atténué par les flux réguliers avec la Guadeloupe (environ une heure de vol).

L'île de Saint-Martin compte deux aéroports : l'aéroport de Grand-Case Espérance, situé en partie française, avec une capacité d'accueil d'avions de petite taille (essentiellement ATR 42 et ATR 72), dont ceux qui assurent la liaison avec la Guadeloupe (aéroport Guadeloupe Pôle Caraïbe), et l'aéroport international Princess Juliana, en partie néerlandaise, dont la capacité permet l'accueil d'avions gros porteurs, venant notamment d'Europe, dont la France hexagonale, et des Etats-Unis.

Saint-Barthélemy possède un aéroport (l'aéroport Saint-Barthélemy-Rémy-de-Haenen) qui est géré par la collectivité depuis 2002. La dimension de la piste ne permet d'accueillir que des appareils à hélice d'une capacité maximale équivalente à une vingtaine de places. L'aéroport doit donc s'appuyer sur les aéroports Princess Juliana et Guadeloupe Pôle Caraïbe. Il est également possible de rejoindre l'île par avion depuis Grand-Case. (Le vol entre Saint-Martin et Saint-Barthélemy est de 15' et par liaisons maritimes quotidiennes (une heure de navigation).

Depuis le passage de l'ouragan IRMA, l'île de Saint-Martin ne dispose plus que de trois ports : deux en partie française et un en partie néerlandaise. Côté français, le port de Galisbay est consacré au transport de marchandises et des hydrocarbures (25 % du fret de l'île), tandis que le port de Marigot est réservé au trafic de passagers inter-îles⁷. À Sint Maarten, le port en eau profonde de Pointe-Blanche permet d'accueillir l'essentiel des croisiéristes et 75 % des importations de l'île, dont 30 % venant de la France hexagonale. La partie française de l'île compte également trois marinas qui ont été fortement endommagées par IRMA (Fort Louis, La Royale à Marigot, Anse Marcel).

L'île de Saint-Barthélemy ne compte qu'un seul point d'entrée par la mer, le port de Gustavia qui permet l'import et l'export de marchandises, ainsi que le transport de passagers.

Les marchandises importées à Saint-Barthélemy proviennent essentiellement des États-Unis, via la compagnie *Tropical Shipping*, et de la France hexagonale, via la compagnie CMA-CGM, dont les marchandises transitent par la Guadeloupe. Le port de Gustavia accueille trois types de passagers :

⁶ Idem.

⁷ Le port de commerce de Galisbay est un établissement public local.

les visiteurs arrivant par ferries, les croisiéristes de quelques petits paquebots basés dans la région et les plaisanciers.

1.1.1.4 Des possibilités d'assistance extérieure diversifiée

Pour répondre à un événement majeur ayant lieu sur ces deux îles, l'assistance au territoire est susceptible de provenir de plusieurs origines, en fonction des délais de réaction respectifs :

- le soutien par la Martinique, avec les moyens zonaux et les forces armées aux Antilles, et la Guyane (à 1 800 km), où sont positionnés l'ensemble des moyens aériens militaires des zones Antilles-Guyane ;
- le soutien par la Guadeloupe avec ses moyens propres, organisé par l'Etat et les collectivités mais sans moyens militaires opérationnels autres que le régiment du service militaire adapté (RSMA) ;
- l'appui pouvant être apporté par les pays de l'arc caribéen dans le cadre de la coopération régionale mais il s'agit de petits Etats aux moyens très limités ; l'aide pouvant être fournie par les Etats-Unis (quatre heures d'avion) au regard de l'importance de leurs moyens et de leurs capacités de projection est en théorie envisageable mais dans des conditions qui ne sont pas définies dans des engagements réciproques⁸. On peut néanmoins s'interroger sur l'effectivité d'une possible assistance puisque lors de l'ouragan IRMA, les Etats-Unis ne se sont pas engagés alors qu'ils l'ont fait au profit d'autres Etats lors de l'ouragan Maria survenu une semaine après ;
- la solidarité nationale, avec les renforts venus de métropole.

Il faut noter que les relations sont difficiles avec le gouvernement néerlandais de Sint Maarten, bien que la sécurité civile relève de son champ de compétence et non du gouvernement des Pays-Bas à La Haye. Sa capacité de renfort est d'autant plus limitée que la superficie de l'île implique que les deux parties ont des risques d'être simultanément touchées par le même évènement naturel (Sint Maarten peut en outre bénéficier du soutien de la base néerlandaise de Curaçao). Les relations semblent cependant évoluer car, depuis 2018, les forces de l'ordre et les services d'incendie et de secours des deux parties ont renforcé leur coopération, notamment en matière de gestion de crise, sous la forme d'un plan d'action.

1.1.2 Des territoires soumis à de nombreux aléas

1.1.2.1 De multiples risques naturels majeurs qui rendent vulnérables ces îles

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont exposées à de multiples risques naturels majeurs à cinétique plus ou moins rapide, susceptibles d'affecter tout ou partie de la population : cyclonique, inondation, sismique, glissement de terrain et tsunami.

⁸ Le « Livre Bleu outre-mer » (juin 2018) indique à ce sujet que : « aucune convention-cadre n'existe pour la zone Antilles avec les Etats-Unis (...). Des démarches seront entreprises pour combler ce manque. ». En l'état actuel des échanges, c'est au cas par cas que les Etats-Unis seraient susceptibles d'intervenir au bénéfice des territoires français des Antilles. Un mécanisme de consultation à présidence tournante donne l'occasion d'échanges périodiques entre les pays de la région, dont la France et les Etats-Unis. Dans ce cadre, la France peut être invitée à participer à des exercices, en coopération avec le U.S. Southern Command (Comsouth) de Miami (commandement américain sud), ce qui permet de tester l'interopérabilité des modes d'intervention.

1.1.2.1.1 Des îles sur la trajectoire des cyclones⁹

Le risque d'ouragan est une réalité saisonnière¹⁰. L'année 2017 l'a montré avec l'enchaînement inédit de trois cyclones majeurs : IRMA (catégorie 5), JOSE et MARIA en septembre (voir encadré 1). Les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été particulièrement frappées par l'intensité exceptionnelle d'IRMA. L'histoire récente a également été marquée par le cyclone LUIS en 1995 (cat. 4) qui a provoqué d'importants dégâts sur les littoraux et en 1999 par JOSE (cat. 1) et LENNY (cat. 4) qui ont provoqué de fortes précipitations¹¹, entraînant un ruissellement torrentiel et des mouvements de terrain qui ont fortement affecté l'île de Saint-Martin (voir annexe 3).

Encadré n°1 : l'ouragan IRMA en septembre 2017

IRMA a été un ouragan exceptionnel de catégorie 5 (maximum de l'échelle Saffir/Simpson), très dévastateur et catastrophique pour de nombreuses îles des Petites et Grandes Antilles.

Le 30 août 2017, la tempête tropicale IRMA naît à l'ouest des îles du Cap Vert. Pendant 24 heures, IRMA va s'intensifier rapidement en ouragan catégorie 2 puis catégorie 3 le 31 août. IRMA va ensuite se renforcer continuellement pour atteindre la catégorie 5 le 5 septembre et son maximum d'intensité dans l'après-midi avec des vents moyens de l'ordre de 295 km/h. Il gardera cette intensité à son passage sur Barbuda, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Anguilla et les îles Vierges jusqué dans la nuit du 6 au 7 septembre.

Selon Météo-France, il n'a jamais été observé d'ouragan avec des vents aussi forts affectant les Petites Antilles. Il s'agit du premier atterrissage d'un ouragan de catégorie 5 sur une île de cette région. IRMA a généré des vents de cette intensité durant trois jours et demi, ce qui constitue un record mondial.

L'ouragan IRMA a causé dans l'île de Saint-Barthélemy d'abord, puis à Saint-Martin, des dommages considérables. Le bilan humain s'élève à 11 morts et 25 000 sinistrés à Saint-Martin. Sur cette île, l'ouragan a détruit toute l'infrastructure (eau, assainissement, électricité, réseaux TV et radio, etc.). Il a provoqué des inondations importantes dans les zones basses (centre-ville de Marigot, Sandy-Ground, Baie-Nettlé) et créé des obstacles multiples et généralisés sur l'ensemble du réseau routier. 20 000 constructions ont été touchées, 4 000 logements ont perdu tout ou partie de leurs toitures, environ 25 % des bâtiments ont été totalement détruits ou irrécupérables. A Saint-Barthélemy, les réseaux de télécommunications et d'électricité ont été très fortement endommagés.

Au total, 8 284 personnes ont été mobilisées afin de porter secours aux sinistrés, rétablir au plus vite les réseaux et les services publics et sécuriser les bâtiments. Un pont aérien et maritime de deux avions gros porteurs A400M, de deux frégates et d'un bâtiment de projection et de commandement a été mis en place, permettant d'acheminer 1 800 tonnes de fret, 2 millions de bouteilles d'eau et 35 000 rations militaires.

Pour Saint-Martin, les dégâts sont évalués à 1 570 millions d'euros, dont 356 millions d'euros concernant les biens non assurables. Selon la collectivité, ils portent sur des montants plus élevés : 2,2 milliards d'euros dont 581 millions d'euros de travaux d'urgence. Pour Saint-Barthélemy, à partir des éléments fournis par la collectivité, la Caisse centrale de réassurance et les professionnels, les dégâts peuvent être estimés à 424 millions d'euros, dont 55 millions d'euros pour les biens non assurables.

Si l'île de Saint-Barthélemy ne conserve que très peu de traces visibles du passage de l'ouragan, la reconstruction est loin d'être achevée à Saint-Martin.

Source : Météo-France et rapport IGA et CGEDD¹²

⁹ Un cyclone est un système de vent en rotation de grande échelle dû à une chute importante de la pression atmosphérique. D'une durée de vie de quelques heures à une trentaine de jours, ils naissent au-dessus d'eaux chaudes tropicales uniquement si des conditions thermique, géographique et météorologique bien définies sont réunies. Ce système se déplace à une vitesse comprise entre 10 et 40 km/h. L'Organisation météorologique mondiale définit trois classes de perturbations tropicales en fonction de la vitesse du vent maximum soutenu (cyclone étant le terme générique) : les dépressions tropicales (moins de 62 km/h), les tempêtes tropicales (entre 62 km/h et 117 km/h), et les ouragans (plus de 117 km/h). Les ouragans sont eux-mêmes classés en cinq catégories qui est la classification dite de Saffir-Simpson (voir annexe 3).

¹⁰ La saison cyclonique débute en juin pour se terminer en novembre, avec un risque accru entre mi-août et mi-octobre.

¹¹ Lors du passage de José, le total pluviométrique fut de 498 mm et, pour Lenny, de 866 mm.

¹² Rapport de novembre 2017 de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable relatif à l'évaluation des dommages et des besoins engendrés par l'ouragan IRMA dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Le caractère destructeur des phénomènes cycloniques est dû :

- aux vents, dont les rafales peuvent atteindre des vitesses de l'ordre de 300, voire 350 km/h (les changements de direction, souvent brutaux, peuvent être à l'origine de dégâts considérables) ;
- aux précipitations pouvant être très abondantes. Elles sont une source d'aléas importants (inondations, glissements de terrain et coulées boueuses en particulier) ;
- à une surélévation du niveau de la mer, anormale et temporaire dite « marée cyclonique » ou « marée de tempête » ;
- à la houle cyclonique dont les vagues engendrées par le vent, hautes de plusieurs mètres, peuvent être observées jusqu'à 800/1000 km à l'avant du cyclone et représentent un danger pour les zones côtières.

Les changements climatiques font redouter des cyclones régulièrement plus forts. Ainsi, les conclusions du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) font apparaître une augmentation attendue jusqu'à 30 % du nombre de cyclones de catégories 4 et 5 pour l'horizon 2050. L'élévation attendue du niveau des mers (jusqu'à un mètre en un siècle) conduira pour sa part à augmenter les risques de submersions consécutives aux cyclones. Enfin, les pluies associées aux cyclones devraient également s'intensifier du fait de l'augmentation des températures et de l'humidité dans l'atmosphère.

Selon une étude conjointe de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et de Météo-France, les simulations EuroCordex permettent d'affiner les tendances du GIEC et de produire des estimations sur l'évolution des cyclones à l'horizon 2050 pour les outre-mer français avec une forte augmentation attendue de la fréquence des cyclones en Guadeloupe et pour les îles du Nord, de l'ordre de 42 %. Les plus gros cyclones seront probablement plus puissants, avec des vents maximums plus élevés. Les précipitations liées aux systèmes cycloniques devraient être également plus intenses. À horizon 2050, les résultats montrent que la sinistralité des outre-mer augmenterait de 20 % du fait de l'accroissement de la fréquence des cyclones les plus extrêmes et de l'élévation du niveau de la mer¹³.

Sur l'importance des phénomènes météorologiques, il est difficile de prévoir avec une grande précision l'impact sur les deux îles, l'heure, et la quantité de pluie en raison de l'absence de radar sur les îles du Nord, réduisant la qualité des prévisions météorologiques. Un projet d'installation d'un radar qui permettra d'affiner les prévisions est en cours avec la collectivité et Sint-Maarten mais il peine à aboutir.

Photo n°1 : illustration d'une habitation détruite en 2017 par l'ouragan Irma à Saint-Martin



Source : photo mission

¹³ Source : délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer (DIRMOM).

1.1.2.1.2 *Le risque tsunami*

Des tsunamis, ayant pour origine un séisme majeur ou un important glissement de terrain sous-marins, peuvent toucher les zones littorales des deux îles. Le contexte géodynamique du bassin de la Caraïbe, du fait notamment de la présence de zones de subduction et de nombreux édifices volcaniques, est favorable à la manifestation de ces tsunamis. Les amplitudes de vagues modélisées à l'approche des côtes avoisinent les 10 m pour certains scénarios et peuvent menacer l'ensemble du littoral.

Deux types de tsunamis peuvent intervenir :

- les tsunamis locaux : faisant suite à un séisme intra-plaque caractérisé par un foyer sismique superficiel, de profondeur inférieure à 20 km, et de magnitude supérieure ou égale à 6. L'énergie de ces tsunamis produits par des séismes très proches est souvent limitée, compte tenu des magnitudes en jeu (typiquement entre 6 et 7, rarement 7,5) ;
- les tsunamis régionaux : faisant suite à un séisme majeur (c'est-à-dire de magnitude importante, supérieure ou égale à 7-7,5) pouvant se produire sur une portion de faille sous-marine, n'importe où le long des limites de la plaque Caraïbe (Amérique centrale, Grandes Antilles, Petites Antilles, nord de l'Amérique du Sud) ;
- les télotsunamis ou tsunamis lointains, bien que rares, peuvent être très destructeurs à des distances importantes de l'épicentre du séisme. Ces tsunamis laissent plusieurs heures aux autorités pour alerter les populations (7 à 8 h environ)¹⁴.

1.1.2.1.3 *Par l'absence de préavis et la gravité de ses effets potentiels, le risque sismique est le principal enjeu*

Les Antilles font partie des territoires français les plus exposés au risque sismique : elles sont classées en niveau 5 (fort) du zonage réglementaire du risque sismique, soit le plus fort en France (voir carte n°3).

Les séismes survenant dans l'arc des Petites Antilles sont principalement le résultat de la subduction (processus d'enfoncement d'une plaque tectonique sous une autre plaque de densité plus faible) de la plaque Amérique sous la plaque Caraïbes à une vitesse de l'ordre de 2 cm/an. L'accumulation des contraintes au niveau du contact entre ces deux plaques tectoniques pourrait produire dans les quelques dizaines d'années à venir un séisme majeur tel que ceux qui se sont produits au milieu du XIX^{ème} siècle (magnitude supérieure ou égale à 8).

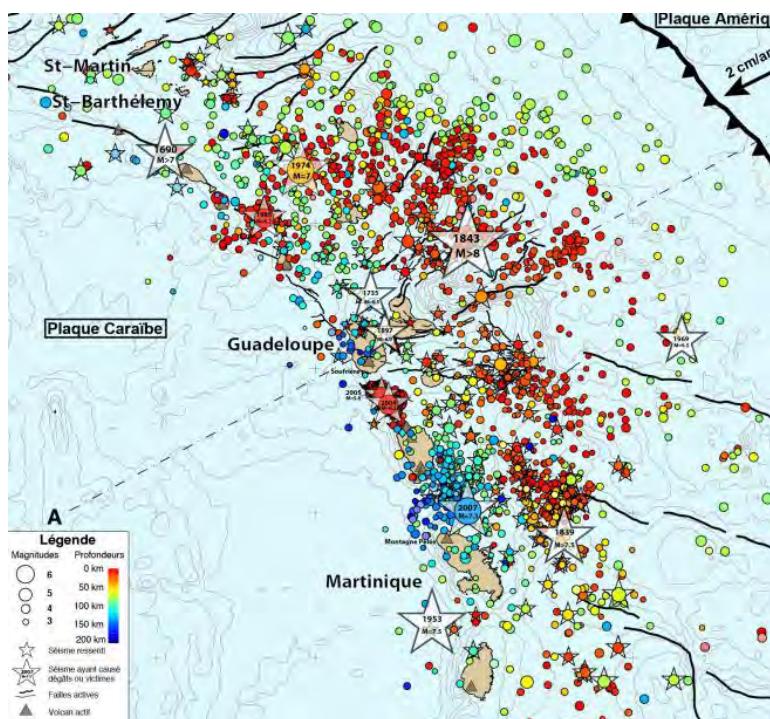
Parmi les séismes connus, on peut citer :

- celui de Pointe-à-Pitre le 8 février 1843, qui relève des séismes liés au processus de subduction, pouvant être de forte magnitude, et qui peuvent toucher plusieurs îles ;
- celui ayant affecté Les Saintes le 21 novembre 2004, exemple de séisme superficiel intra-plaques Caraïbes, émanant de failles situées dans la partie externe de l'arc. Bien que de magnitude souvent moins forte que les précédents, la faible profondeur de leur foyer en fait des séismes particulièrement dangereux, avec cependant un effet plus localisé et circonscrit à la zone épcentrale.

Cette situation d'exposition au risque sismique a donné lieu à la mise en place en janvier 2007 d'un programme spécialement consacré à la prévention de ce risque et de ses effets (plan séisme Antilles-PSA).

¹⁴ Source : dossier départemental des risques majeurs de Guadeloupe (2014).

Carte n°4 : séismes survenus dans les petites Antilles entre 1996 et 2011



Source : OVSM-IPGP

Le BRGM a un rôle essentiel pour identifier, sur la base de documents existants, les territoires touchés par un tsunami et faciliter l'organisation des secours. Une approche exemplaire a été engagée pour les séismes dans le cadre du plan séisme Antilles 3 (PSA 3).

Dans ce cadre, il est prévu de mettre en place un outil permettant d'obtenir une estimation rapide et automatisée du nombre de victimes et des dégâts sur le bâti.

Lorsqu'un séisme surviendra en Guadeloupe par exemple, un bulletin dénommé « SEISAID »¹⁵ sera automatiquement envoyé aux préfectures (les services interministériels de défense et de protection civile – SIDPC - et l'état-major de la zone de défense et de sécurité des Antilles – EMIZA). L'objectif est de réaliser un premier envoi une trentaine de minutes après l'évènement¹⁶, après réception des bulletins de l'Institut d'études géologiques des États-Unis (*United States Geological Survey, USGS*) et des observatoires antillais de l'IPGP.

Ces éléments permettront d'éclairer les différents acteurs de la gestion de crise, lors de la phase sensible de l'immédiat post-crise (reconnaissance et évaluation), notamment pour prioriser les zones d'intervention.

1.1.2.2 Les effets des risques peuvent être amplifiés par des vulnérabilités d'origine anthropique

En cas d'événement climatique ou tellurique majeur, les effets potentiels des différents risques évoqués supra se trouvent renforcés par des facteurs géographiques de vulnérabilité tels que

¹⁵ Bulletin réalisé par le BRGM avec le soutien de la direction générale de la prévention des risques et en partenariat avec l'institut de physique du globe de Paris (IPGP), l'observatoire volcanologique et sismologique de Guadeloupe (OVSG) et le Réseau national de surveillance sismique (Rénass) du bureau central sismologique français (BCSF).

¹⁶ Le calcul réalisé au siège du BRGM à Orléans est relativement rapide, dans la mesure où il se fonde notamment sur des hypothèses prédéfinies. Il faut noter que le transfert de SEISAID du mode démonstrateur à celui de véritable service opérationnel, envisagé dans le cadre du PSA 3, nécessitera notamment d'assurer sa maintenance dans la durée, mais aussi selon le BRGM, le renforcement de l'infrastructure informatique sur laquelle il repose.

l'insularité et l'éloignement. L'accroissement des effets des risques naturels majeurs découle aussi de deux facteurs majeurs :

- le manque de solidité du bâti à Saint-Martin qui justifie l'existence d'une action publique de lutte contre les constructions illicites en zone à risques, et d'obligation, pour les constructions légales, de respecter des normes parasismiques ;
- la concentration de l'habitat sur le littoral des deux îles.

1.1.2.3 Le niveau d'identification des aléas et des enjeux par les pouvoirs publics est globalement satisfaisant

Si les autorités identifient correctement les risques majeurs pouvant se manifester sur les deux îles, aucun document récent n'a été établi. Il y a donc un retard de formalisation de ces risques. Ainsi, il faut se référer au dossier départemental des risques majeurs (DDRM) de 2004 établi par les services de l'Etat et les organismes publics de la Guadeloupe pour disposer d'un recensement des risques susceptibles d'affecter les îles du Nord.

Cependant, la collectivité de Saint-Martin a établi en 2015 le document d'information territorial sur les risques majeurs (DITRIM) qui liste les mesures de sauvegarde répondant aux risques naturels et technologiques majeurs sur le territoire. Il est mis à disposition du public à l'accueil de la collectivité et accessible sur internet.

1.2 Rôle des différents acteurs

1.2.1 Une organisation de la sécurité civile spécifique

La sécurité civile repose sur l'Etat et les deux collectivités, avec une répartition des rôles spécifique. L'organisation est analogue à celle de la métropole, avant la départementalisation des centres d'incendie et de secours.

1.2.1.1 Les missions et l'organisation des services de l'Etat

Le préfet est compétent sur l'ensemble du *continuum* de réponse à la crise dans un objectif de retour à la normale, qu'il s'agisse de l'évaluation de l'état de préparation aux risques, de la coordination opérationnelle des opérations de secours ou de l'alerte. Plus généralement, l'Etat est garant de la cohérence de la politique de sécurité civile.

Le rattachement administratif de Saint-Martin au département de la Guadeloupe a pris fin le 21 février 2007 avec l'adoption d'un nouveau statut de collectivité d'outre-mer. La création des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin s'est accompagnée d'une réforme de l'organisation des services de l'Etat qui s'inscrit dans le cadre du décret du 24 juillet 2009. Cette organisation s'appuie sur la création d'une préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, ainsi composée :

- des services placés sous l'autorité du préfet délégué et implantés dans l'une au moins de ces collectivités ;
- des services placés sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe, qui exerçaient leurs compétences sur le territoire de ces collectivités avant l'entrée en vigueur du décret, et qui peuvent continuer de le faire, en tant que de besoin, à la demande et sous l'autorité fonctionnelle du préfet délégué.

Le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) est le service placé auprès du préfet chargé de la préparation, de la coordination et de l'animation de la politique de sécurité civile du territoire. Créé après IRMA, il ne compte qu'un seul agent. Sa création est donc récente mais le

travail à réaliser, notamment dans le domaine de la planification et des exercices, appelle à renforcer le service (voir § 2.1).

Le SIDPC est en relation permanente avec l'état-major de la zone de défense et de sécurité des Antilles (EMIZA) qui est implanté en Martinique¹⁷ et considère que ces relations sont bonnes. L'EMIZA a conscience que les territoires de ces deux îles sont fragiles et assez largement dépourvus de moyens en cas de catastrophe naturelle, comme l'a montré le passage d'IRMA.

La DEAL de Guadeloupe a compétence sur le territoire des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, où elle dispose d'une unité territoriale qui a été renforcée après la visite du Président de la République à la suite de l'ouragan IRMA. Cette unité comprend 18 équivalents temps plein : neuf sont sur le territoire et neuf autres sont en Guadeloupe, répartis sur les différentes missions de la DEAL, mais affectés aux îles.

1.2.1.2 La prévention des risques

Comme en métropole, la politique de prévention des risques naturels majeurs relève de la compétence de l'Etat (mission assurée par la DEAL), qui produit notamment les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)¹⁸. Après la contestation en justice de la révision du PPRN de Saint-Martin en 2017 (voir encadré), c'est le PPRN de 2011 qui s'applique, avec le « porter à connaissance » de 2017¹⁹.

Encadré n°2 : Projet de plan de prévention des risques naturels de l'île de Saint-Martin

Les dégâts considérables survenus à Saint-Martin en septembre 2017 ont conduit le Président de la République à souhaiter, lors d'un déplacement sur place en septembre 2018, que le PPRN de 2011 fasse l'objet d'une révision qui soit approuvée avant la fin 2019. L'élaboration du projet de révision a été engagée par l'unité territoriale de la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe en octobre 2018 à partir de la carte d'aléa établie par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). La révision a été prescrite par arrêté préfectoral du 12 mars 2019 et l'application anticipée d'un projet de nouveau plan de prévention des risques naturels (« PPRN ») a été décidée par arrêté préfectoral du 6 août 2019.

Ce projet a entraîné des troubles sociaux : blocage des routes, violences envers les forces de l'ordre, incendies volontaires, etc. Suite à cette crise qui a duré près de 10 jours, la ministre de la transition écologique et solidaire et la ministre des outre-mer ont demandé à l'IGA et au CGEDD d'effectuer une mission « d'évaluation et de dialogue » dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. Parmi les recommandations formulées par la mission, portées directement à la connaissance de la population par voie de presse en janvier 2020, figurent :

- l'autorisation de reconstruire des biens sinistrés en zone rouge foncé sous réserve de justifier, lors de la demande d'autorisation d'urbanisme, d'une réduction significative de vulnérabilité, établie et attestée par un architecte ;
- l'absence d'obligation systématique de mise en conformité dans un délai de cinq ans ;
- la simplification des prescriptions pour privilégier un objectif de résultats à une obligation de moyens.

La collectivité de Saint-Martin a demandé au tribunal administratif de Saint-Martin d'annuler l'arrêté préfectoral d'août 2019. Le 23 juillet 2020, le tribunal administratif de Saint-Martin a annulé cet arrêté préfectoral.

Suite au recours formé par le ministre de la transition écologique, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement le 4 mars 2021, en estimant notamment que la condition d'urgence permettant l'application anticipée des dispositions du futur PPRN était bien remplie et que les données scientifiques dont disposait

¹⁷ Les relations entre la préfecture de zone et les autres préfectures de la zone seront abordées dans le rapport de synthèse de la mission.

¹⁸ La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin est compétente en matière de droit de l'urbanisme et de la construction. L'Etat conserve la responsabilité du droit de l'environnement, et donc de la prescription et de l'approbation des plans de protection des risques naturels.

¹⁹ Une carte « de porter à connaissance », prenant en compte les nouveaux aléas et venant compléter le PPRN de 2011, a été notifiée à la collectivité le 30 novembre 2017. Le code de l'urbanisme de la collectivité a parallèlement été adapté avec l'introduction, pour accélérer les reconstructions, d'une disposition intitulée « déclaration préalable IRMA » (DPI), permettant de réparer, sur simple déclaration, les dégâts subis dans toutes zones et de reconstruire hors zones à risques.

l'administration étaient suffisantes pour réviser le zonage applicable et que la bande dite de précaution d'une largeur de 50 mètres à partir du trait de côte ne méconnaissait par le principe de précaution.

Une commission sur l'élaboration de ce nouveau PPRN s'est tenue fin avril 2021, dans l'objectif d'adopter un règlement définitif en août 2021. En parallèle, la consultation publique se poursuit.

Source : documents divers, dont rapport IGA-CGEDD d'évaluation du projet de plan de prévention des risques naturels de l'île de Saint-Martin, mars 2020

S'agissant de Saint-Barthélemy, le conseil territorial a prescrit, à la demande de la préfecture et au lendemain d'IRMA, l'élaboration d'un PPRN. Cependant, à la suite des évènements qui se sont produits à Saint-Martin sur le même sujet en décembre 2019, les travaux pour préparer ce PPRN ont été suspendus. Les enjeux en terme d'équipements hôteliers et touristiques en bord de mer jouent sans doute un rôle important dans cette décision.

→→→²⁰ Compte tenu de la nature des risques naturels auxquels le territoire est soumis, il convient d'inciter la collectivité de Saint-Barthélemy à reprendre l'élaboration du PPRN.

1.2.1.3 Le rôle des collectivités dans la planification

Les deux collectivités sont chargées du premier niveau de sécurité civile et de réponse à l'urgence, en particulier en matière d'alerte. Dès lors que le territoire de la commune est couvert par un PPRN approuvé, les communes doivent élaborer un plan communal de sauvegarde, ici appelé « plan territorial de sauvegarde » (PTS). En cas de crise, le président de la collectivité est directeur des opérations (DO) sur son territoire. Le PTS de la collectivité de Saint-Martin mérite d'être cité en exemple pour sa qualité. Il n'y a pas de tel plan à Saint-Barthélemy, mais des fiches réflexes ont été élaborées et un annuaire téléphonique tenu à jour est disponible.

1.2.1.4 L'organisation des secours

Les services d'incendie et de secours compétents pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont chargés d'organiser, de préparer et de mettre en œuvre les moyens de secours nécessaires, dans le cadre de l'exercice de leur compétence obligatoire de lutte contre l'incendie et de secours à personne. Ils sont placés pour emploi sous l'autorité des deux présidents ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.

1.2.1.4.1 Saint-Martin

Le centre d'incendie et de secours (CIS) de Saint-Martin est composé de 34 sapeurs-pompiers professionnels et de 40 sapeurs-pompiers volontaires, dont 30 réguliers. La caserne construite en 2004 a en partie résisté à IRMA. Les véhicules ont été épargnés. Les bâtiments endommagés sont toujours en reconstruction mais le centre est opérationnel. Les moyens matériels apparaissent comme suffisants pour les interventions du quotidien mais les deux tiers des véhicules de secours aux blessés ont plus de dix ans d'ancienneté.

Ce CIS relève du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Guadeloupe, sur le fondement d'une convention avec la collectivité. Les sapeurs-pompiers sont recrutés et formés par le SDIS et détachés à Saint-Martin. La collectivité de Saint-Martin rembourse au SDIS l'intégralité des dépenses en matière de ressources humaines et n'en assure pas la gestion. Lors de son déplacement, la mission avait noté que la collectivité était en retard de paiement, pour plus de deux millions d'euros. Elle est désormais à jour de ses cotisations.

²⁰ Rappel : ce symbole (flèches bleues) signale des recommandations de rang secondaire ou relevant de simples pistes de réflexion.

Le SDIS et la collectivité sont à présent conscients de la nécessité de créer un service territorial d'incendie et de secours de plein exercice à Saint-Martin, qui devrait être effectif à partir du 1^{er} janvier 2022. Le matériel et le casernement sont d'ores et déjà transférés à la collectivité de Saint-Martin.

1.2.1.4.2 *Saint-Barthélemy*

Le service territorial d'incendie et de secours (STIS) de Saint-Barthélemy est composé de 12 sapeurs-pompiers professionnels et de 45 sapeurs-pompiers volontaires. Un permis de construire a été déposé pour la reconstruction du centre, avec une mise en service prévue en 2022.

Contrairement aux services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours de droit commun, le STIS n'a pas d'autonomie juridique ni d'autonomie financière. Ce n'est pas un établissement public mais un service de la collectivité de Saint-Barthélemy. Il relève donc du budget général de cette collectivité qui maintient à un bon niveau les moyens matériels et humains pour les risques courants. Les fonctions support sont assurées par les autres services de la collectivité.

Depuis 2016, il n'y a plus de convention de gestion avec le SDIS de la Guadeloupe, semblable à celle avec Saint-Martin, depuis que la compétence a été reprise par la collectivité de Saint-Barthélemy. Il demeure toutefois une convention en matière de formation et pour la commande des tenues. Le STIS développe en outre une spécialité en sauvetage aquatique, dont la formation pourrait, selon la collectivité, être mutualisée avec Saint-Martin.

1.2.1.4.3 *Le secours en mer*

Le préfet de la zone de défense et de sécurité des Antilles est délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (DDG AEM), fonction équivalant à celle du préfet maritime de métropole. La coordination des moyens des différentes administrations en matière de recherche et de sauvetage en mer est confiée au centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage aux Antilles et en Guyane (CROSS AG), implanté en Martinique. Opéré par l'administration des affaires maritimes, le CROSS est placé sous l'autorité organique du directeur de la mer de la Martinique et sous l'autorité opérationnelle du DDG AEM de Martinique. Le préfet délégué de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin participe aux différentes réunions de coordination qu'il organise lui permettant d'exprimer ses besoins.

1.2.1.5 *Une absence de moyen de secours héliporté spécifique aux îles du Nord*

Le SAMU est basé en Guadeloupe et ne dispose pas d'hélicoptère propre. Le seul moyen aérien dont il dispose est le Dragon 971 de la sécurité civile. Cette situation pénalise les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et constraint leurs centres hospitaliers à avoir recours, par contrat, à une compagnie privée.

→→→ Afin d'éviter la sollicitation du Dragon 971, et au regard du système standard observé dans les SAMU, le SAMU Guadeloupe devrait être équipé d'un hélicoptère sanitaire²¹.

Le préfet de Guadeloupe a écrit en août 2020 aux ministres de l'intérieur et des outre-mer pour demander le positionnement d'un vecteur aérien à Saint-Martin. En effet, la fragilité de l'offre sanitaire de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (voir § 1.2.4) conduit à de nombreuses évacuations sanitaires (EVASAN) pouvant mobiliser le Dragon 971 pendant cinq heures, le rendant indisponible pour toute autre intervention urgente dans l'archipel guadeloupéen, qui subit ainsi la double insularité des îles du Nord.

²¹ Voir le rapport particulier de la mission sur la Guadeloupe (3.2.4.2). 70% des missions du Dragon 971 sont assurées pour le SAMU.

1.2.2 ➔➔➔ A défaut de disposer d'un hélicoptère du SAMU en Guadeloupe, la mission estime nécessaire le renfort d'un deuxième hélicoptère de la sécurité civile, prioritairement affecté aux îles du nord et basé à Saint-Martin, ce qui permettrait d'avoir un binôme d'hélicoptères disponible pour l'ensemble Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Un bon niveau de mobilisation de certains acteurs locaux sectoriels

1.2.2.1 Les hôteliers, une profession sensibilisée

La collectivité de Saint-Martin a imposé à tous les hôtels de disposer d'un abri sûr et connu. Les hôteliers sont d'ailleurs particulièrement bien préparés à la saison cyclonique. Ils ont élaboré des plans d'action dans le cadre du PPRN, notamment pour la gestion de la clientèle en cas d'alerte cyclonique. Un document d'une dizaine de pages recense de manière concrète les actions de préparation à réaliser (ex. : sécurisation du bâtiment, faire le plein pour les générateurs de secours), le contenu des trousse de secours, les fournitures de secours (tronçonneuses, pompes submersibles, cordes, radios à pile), les actions à réaliser dans les heures précédant l'événement (voir annexe 5).

Les chambres froides permettent une autonomie alimentaire d'une semaine. Le club du tourisme de Saint-Martin a indiqué à la mission que le personnel des hôtels était également formé en cas de tsunami.

Les professionnels du tourisme à Saint-Barthélemy sont également sensibilisés, préparés et mobilisables en cas d'évènement naturel majeur.

Par ailleurs, quand ils ne sont pas natifs, les hôteliers sont pour la plupart d'entre eux installés depuis de nombreuses années sur le territoire et ont vécu des crises dues aux risques naturels. La mission a ainsi relevé la forte sensibilité des hôteliers dans un contexte où plusieurs établissements de l'île restent encore fermés depuis IRMA. Elle a pris acte du souhait de cette profession d'être davantage sollicitée par les services de l'Etat, tant en période de crise que pour l'accueil des membres du corps préfectoral, dont la fréquence de rotation est forte.

1.2.2.2 Le pré-positionnement de matériel d'urgence par la Croix-Rouge

Suite aux événements climatiques de la fin d'année 2017, la Croix-Rouge française a décidé de renforcer ses capacités locales par le pré-positionnement de matériel d'urgence au cœur de territoires vulnérables et isolés en cas de rupture de ses voies d'accès portuaires et aéroportuaires.

Ce pré-positionnement vise à mettre à disposition dans un lieu accessible et sécurisé des moyens matériels qui vont permettre notamment de déployer des centres d'accueil des impliqués (CAI) ou des centres d'hébergement d'urgence (CHU). L'objectif est de réduire au maximum le temps de déploiement et de prise en charge locale face à une situation d'urgence ou d'exception liée à un phénomène majeur, en attendant l'arrivée des secours extérieurs.

Ainsi, un stock de 30 tonnes de matériel a été réparti sur les îles de l'archipel guadeloupéen et les îles du Nord. Ce pré-positionnement de matériel permet de sensibiliser et former les bénévoles par des exercices de déploiement de ces centres. Ces stocks sont complémentaires et coordonnés. Ils permettent d'assurer une certaine autonomie de moyens au territoire touché. Pour le transport de ce fret, la Croix-Rouge a recours aux moyens de l'armée.

1.2.3 Une organisation de l'offre de soins d'urgence qui a évolué suite à Irma

Dans le domaine de la santé, c'est le droit commun qui s'applique. L'agence régionale de santé de Guadeloupe a compétence sur les deux îles et a un représentant local, installé à Saint-Martin.

Le centre hospitalier Louis-Constant Fleming de Saint-Martin est l'établissement support du groupement hospitalier du territoire des îles du Nord, composé avec l'hôpital De Bruyn de Saint-Barthélemy. Ces hôpitaux n'ont pas de capacité de réanimation, et ne sont pas en mesure de gérer un afflux de polytraumatisés. S'agissant de l'île de Saint-Martin, le plateau technique de l'hôpital de

Sint-Maarten est réputé moins bien équipé que celui de la partie française. Les deux centres hospitaliers de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy s'appuient sur le centre hospitalier universitaire (CHU) de Pointe-à-Pitre qui est l'établissement de référence et de recours, ainsi que sur le CHU de Martinique, pour certaines spécialités.

Le plan blanc a été rédigé en 2018 et est régulièrement mis à jour. Le plan cyclone du centre hospitalier de Saint-Martin est actualisé chaque année. Il était prévu de réaliser avant la saison cyclonique un exercice conjoint avec le centre de secours et d'incendie de Saint-Martin, mais il n'a pas eu lieu.

Après le passage de l'ouragan IRMA, des mesures portant sur la capacité à prendre en charge les blessés ont été prises, mais d'autres actions structurantes ont été engagées, par exemple l'organisation des évacuations et des transferts sanitaires (notamment les patients hospitalisés, les personnes dialysées à domicile) et la reprise des analyses de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, dès la remise en marche progressive du réseau d'eau²².

²² Source : projet régional de santé 2018-2023, agence régionale de santé de Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

2 PRINCIPAUX POINTS A AMELIORER

Dans cette partie sont présentés les sujets qui, du point de vue de la mission, doivent donner lieu à des actions correctrices à brève échéance, là où c'est nécessaire et possible, compte tenu des enjeux humains et matériels à protéger. Il s'agit d'une sélection de quelques sujets à fort enjeu, et non d'une revue exhaustive des questions méritant action.

Conformément au cadrage de la mission, présenté ci-dessus en introduction du présent rapport, tous les sujets évoqués ici relèvent du triptyque alerter/secourir/rétablissement.

2.1 L'impérieuse nécessité de renforcer le SIDPC

La mission a choisi de souligner cette nécessité comme premier des points à améliorer. En effet, il conditionne la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations qui suivent.

2.1.1 Une solution pérenne au sous-effectif du service doit être apportée

Contrairement aux autres préfectures, celle de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ne disposait pas jusqu'en 2019 d'un SIDPC, malgré les multiples risques naturels auxquels les îles doivent faire face.

Avant le passage de l'ouragan IRMA, la gestion des risques en matière de sécurité civile était du ressort du chef de cabinet. Le cabinet était alors composé de trois agents : un chef de cabinet (attaché principal), son adjointe (secrétaire administrative) et un chargé de communication (contractuel). Au quotidien, les dossiers de sécurité publique concentraient l'essentiel de l'activité du chef de cabinet, celui-ci ne pouvant accorder que 10 à 20 % de son temps à la sécurité civile.

La création du SIDPC, en janvier 2019 a été décidée après IRMA (voir § 1.2.1.1). Il ne comprend qu'un seul agent (cadre A) dont l'investissement est apparu fort à la mission mais dont la charge de travail est lourde (planification, élaboration et conduite des exercices, coordination des acteurs, etc.). De surcroît, depuis la crise du COVID-19, il a été souligné à la mission que 85 % de l'activité du SIDPC a été consacrée à la gestion de la situation sanitaire.

La préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin compte 33 agents. Même si le directeur de cabinet et son adjoint peuvent toujours apporter leur appui en cas de nécessité, la marge de manœuvre du préfet pour réorganiser ses services est donc limitée. La mission mesure bien la difficulté d'apporter une solution pérenne au sous-effectif du SIDPC qui ne peut pas mener à bien l'ensemble de ses tâches (voir notamment § 2.3 et 2.4). Cependant, le renfort par un équivalent temps plein paraît être une priorité.

Ce deuxième agent pourrait être chargé de la poursuite des travaux de planification, des relations avec les associations agréées de sécurité civile, des agréments, de la sécurité portuaire et aéroportuaire et des déclarations de manifestations.

A défaut, la mission suggère la possibilité de faire appel à des étudiants pour appuyer le travail de planification et d'exercices de la préfecture²³. L'avantage de faire appel à eux c'est qu'ils sont formés pour rédiger de manière quasi-autonome les différents documents de sécurité civile, qu'ils présentent une bonne culture générale du risque majeur, de sa gestion et de ses acteurs et qu'ils disposent de compétences en matière de cartographie / SIG (système d'information géographique). En cas de difficulté, l'équipe universitaire intervient en soutien.

²³ Par exemple, l'université de Montpellier a mis en place un master « gestion des catastrophes et des risques naturels » qui forme des étudiants sur deux années (master 1 et 2). Un stage en deuxième année, d'une durée de 5 à 6 mois à partir du mois de mars pourrait être proposé à ces étudiants. Durant ce stage, les étudiants sont à la disposition de la préfecture avec un suivi à distance du directeur universitaire du stage.

Les conditions logistiques et financières paraissent favorables²⁴ et des SIDPC des préfectures de métropole et d'outre-mer ont déjà accueilli des étudiants de cette formation²⁵.

Recommandation n°1 : Renforcer de manière pérenne le service interministériel de défense et de protection civile (directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

2.1.2 L'établissement d'une feuille de route doit permettre de formaliser les priorités du SIDPC

Les nombreuses vulnérabilités du territoire, les moyens limités dont disposent tant les services de l'Etat que des collectivités, le faible effectif du SIDPC, l'éloignement, même relatif, dont souffre l'archipel justifient l'élaboration d'un plan d'actions volontariste de l'Etat. Ce plan, qui pourrait prendre la forme d'une feuille de route, viserait à prendre en compte les enjeux de sécurité civile dans les deux îles et à garantir l'opérabilité des services et des différents acteurs en matière de gestion de crise. Il s'agit de définir les actions à conduire en priorité et un calendrier précis pour l'établissement des documents de planification, pour l'organisation d'exercices de sécurité civile, et pour la gestion de crise²⁶.

Recommandation n°2 : Etablir un plan d'actions volontariste pour prendre en compte les enjeux de sécurité civile et définir les priorités du SIDPC dans le domaine de la planification, des exercices et de la gestion de crise (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin)

2.2 La prise en compte du risque tsunami doit être substantiellement améliorée

2.2.1 Le besoin d'une information préventive sur les territoires pouvant être touchés

La mission a constaté que les deux collectivités ne disposaient pas d'une information spécifique concernant les tsunamis pouvant affecter leur littoral. Or, une évaluation du temps moyen d'arrivée d'un tsunami en fonction de son origine et de son point d'impact est essentielle pour la mise en protection, la préparation et l'organisation des évacuations éventuelles de la population²⁷. Plus le délai d'arrivée est court, plus son temps de réaction et ses réflexes pour rejoindre les points hauts sont déterminants. Si le délai est de plusieurs heures, la mise en alerte pourra être anticipée, et la population ainsi préservée du risque.

Des travaux engagés par l'Université des Antilles et de la Guyane, dans le cadre de l'étude « Tsunahoule »²⁸, et par le BRGM dans le cadre du projet CARIB-COAST²⁹ pourraient contribuer à

²⁴ La rémunération est de 560 euros par mois en fonction du nombre de jours travaillés. Il appartient à l'organisme employeur de payer le billet d'avion et, le plus souvent, une aide au logement, qui reste facultative, est proposée afin de maintenir l'attractivité de la destination pour les étudiants qui reçoivent beaucoup d'offres de stage (50 pour les 20 étudiants de master 2 de la formation précitée, pour l'année 2020-2021).

²⁵ A titre d'exemples et pour ne citer que les plus récents, les mémoires de stages suivants ont été réalisés :

- GENSOUS L. (2017) – Contribution aux missions de sécurité civile au sein SIDPC de la préfecture de Martinique, 77 p.
- SIVY N. (2019) - Gestion des risques naturels spécifiques à la Guadeloupe : comment réaliser un exercice de gestion de crise efficient ?, 80 p. (stage effectué au sein du SIDPC de Guadeloupe).
- TIBALDI L. (2019) - La prévention du risque tsunami en Martinique, contribution à l'implantation d'une signalétique standardisée d'évacuation tsunami à l'échelle départementale, 122 p. (stage effectué au sein du SIDPC Martinique).
- GUARRACINO B. (2020) - Gestion de crise Covid-19 et implantation d'une signalétique d'évacuation tsunami, 81 p. (stage effectué au sein du SIDPC de Martinique).

²⁶ La feuille de route similaire, élaborée par le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, pourrait servir de référence.

²⁷ A cet égard, la mission a pu apprécier, tout particulièrement lors de ses déplacements, le caractère opérationnel des travaux qui ont été menés dans les territoires français du Pacifique.

²⁸ Caractérisation de zones côtières potentiellement inondables par les tsunamis et les cyclones dans les Antilles françaises dans le cadre du programme européen Interreg Caraïbes (2014).

²⁹ Projet soutenu par l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) et le Centre de la communauté caribéenne sur le changement climatique (5C), piloté par le BRGM et cofinancé par le programme européen Interreg Caraïbes. Il traite de l'ensemble de la Caraïbe insulaire et approfondit le cas de territoires tels que les Antilles françaises.

apporter ces informations. Ce dernier projet a pour objectif d'initier un réseau caribéen pour la prévention et la gestion des risques littoraux en lien avec le changement climatique.

➔➔➔ Il sera nécessaire que le BRGM communique les données disponibles issues de ce projet aux deux collectivités afin qu'elles connaissent le temps indicatif d'arrivée des tsunamis et l'ampleur attendue des vagues³⁰.

2.2.2 Une chaîne d'alerte qui ne permet pas au préfet de bénéficier d'une expertise technique

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin reçoivent les bulletins d'alerte lancés par le PTWC (*Pacific Tsunami Warning Center/Centre d'alerte des tsunamis dans le Pacifique*) d'Hawaï³¹ dès lors qu'elles sont susceptibles d'être touchées par un tsunami. Météo-France Guadeloupe est le point focal³² qui assure la réception initiale de ces messages. Il en informe le SIDPC de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. La gestion de l'alerte descendante est de la responsabilité de la préfecture, à qui il revient donc d'informer les présidents des collectivités.

Le bulletin du PTWC, rédigé en anglais, ce qui suppose une capacité à le traduire, est de nature technique, difficile à interpréter notamment sur le plan opérationnel. Cela est d'autant plus sensible que le PTWC indique de manière systématique qu'il appartient à l'État concerné de prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaire et relevant de sa responsabilité. Le bulletin n'est pas spécifique à un seul territoire car en sont destinataires tous ceux qui peuvent être touchés. S'il indique le temps d'arrivée prévu de la vague, il n'en précise pas la puissance ni la hauteur sur chaque côte. Les calculs étant complexes, son interprétation exige donc un appui d'experts.

Météo-France ne peut pas jouer ce rôle. Il intervient à ce stade de façon purement formelle, compte tenu de sa capacité de réception et de transmission 24h/24. Météo-France reconnaît d'ailleurs ne pas avoir de valeur ajoutée sur les phénomènes géologiques et non climatiques. Et aucun autre organisme (notamment le BRGM) n'est capable, dans l'urgence de l'alerte, de produire des données autres que celles contenues dans les bulletins du PTWC.

Dans un rapport IGA/CGEDD sur l'évaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les outre-mer³³, la mission notait que « *l'autorité préfectorale paraît relativement dépourvue de soutien scientifique et technique au moment de choisir s'il y a lieu ou non de lancer une alerte. Un besoin d'expertise supplémentaire est clairement ressenti par les responsables locaux* »³⁴.

➔➔➔ Pour assister le préfet, en l'absence de ressources locales, la mission propose d'étudier la possibilité pour la préfecture de s'appuyer sur le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) qui dispose de l'expertise nécessaire pour interpréter les bulletins du PTWC. Remplissant déjà cette mission en Méditerranée et dans l'Atlantique nord, il pourrait alerter sans intermédiaire le préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, ainsi que le SIDPC.

³⁰ A cet égard, se reporter au rapport de la mission portant sur la Guadeloupe.

³¹ Dans le dispositif international, sous l'égide de l'UNESCO, le centre d'Hawaï assure la surveillance de la zone Caraïbes, à titre provisoire, depuis 2006.

³² Le point focal, dans le système d'alerte coordonné par la commission océanographique internationale (COI) de l'UNESCO, est l'organisme, désigné par le gouvernement, joignable 7 jours/7 et 24 heures/24 pour recevoir les bulletins et alertes envoyés par le centre d'alerte régional (le PTWC pour les Caraïbes) et les notifier aux autorités chargées de faire face aux situations d'urgence.

³³ Evaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les outre-mer 2015/IGA n° 15120-15032-01 et CGEDD n° 009151-02

³⁴ Selon cette mission IGA/CGEDD ci-dessus, Le centre national d'alerte aux tsunamis (CENALT) pourrait avoir ce rôle qu'il joue déjà en Méditerranée comme en Polynésie française. Il pourrait être ainsi le point focal en apportant une réelle valeur ajoutée scientifique aux informations à fournir aux décideurs.

2.2.3 Une absence quasi-totale de dispositif d'alerte de la population impose de développer les équipements

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin souffrent d'un sous équipement préoccupant pour l'alerte tsunamis. Or les sirènes constituent le moyen le plus efficace pour toucher la population. L'insuffisance de cet équipement dans les outre-mer, et notamment sur ces îles, a conduit à les inclure dans le système d'alerte et d'information aux populations (SAIP).

Mais cette extension aux outre-mer ne devrait être entreprise qu'à partir de 2021. Un premier volet de déploiement était programmé pour 2019 mais n'a pas été réalisé. Lors du comité stratégique « SAIP » du 22 octobre 2020, il a été indiqué que ce volet serait mis en œuvre à partir du second semestre 2021. Il ne portera que sur douze sirènes pour l'ensemble des Antilles.

Dans ce cadre, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DSCGC) a attribué trois sirènes pour Saint-Martin, que la préfecture prévoit de positionner à Grand-Case, Marigot et Quartier d'Orléans.

En revanche, aucune sirène du SAIP n'est prévue pour Saint-Barthélemy. La collectivité dispose cependant d'un projet propre d'équipement en sirènes, mais qui pourraient être à usage multiple, et permettre éventuellement de passer des messages vocaux. Tout en louant cette initiative, la mission a cependant attiré l'attention de la collectivité sur la nécessité pour ces sirènes de n'avoir de vocation d'alerte que pour un unique évènement, en l'occurrence le tsunami. Des sirènes avec des tonalités différentes selon l'évènement sont sources de confusion et peuvent retarder la mise en œuvre des réflexes qu'impose la rapidité de la survenue des tsunamis. L'Etat devra être attentif à ce déploiement et jouer son rôle de conseil auprès de la collectivité.

Quoi qu'il en soit, l'installation des sirènes à Saint-Martin prévues dans le cadre du dispositif SAIP est urgente, compte tenu non seulement des risques auxquels ce territoire est soumis mais aussi de la fragilité de ses bâtiments et de la vulnérabilité de sa population. Cela nécessite pour les services centraux de l'Etat de réviser les priorités géographiques de l'actuel plan de déploiement des sirènes et d'examiner les conditions de son accélération.

Recommandation n°3 : Déployer de façon prioritaire à Saint-Martin le système d'alerte et d'information aux populations (directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises).

2.2.4 Une politique de signalétique des cheminements d'évacuation et des refuges à définir et à mettre en œuvre

Sans attendre le déploiement du SAIP, la préfecture pourra intensifier son effort de stimulation des deux collectivités, en matière d'installation d'une signalétique tsunami. Les panneaux présentent en effet un double avantage : moyen permanent de sensibilisation et outil opérationnel de sauvegarde.

Le projet EXPLOIT³⁵ a concerné l'ensemble des collectivités françaises des Antilles. Son objectif principal a été de planifier les évacuations, dernière étape du système d'alerte, avec une sélection de zones refuges et des modélisations d'itinéraires d'évacuation sous système d'information géographique (SIG).

Les collectivités ont validé ces projets et chacune possède aujourd'hui une cartographie de ses zones

³⁵ « Exploitation et Transferts vers les collectivités des Antilles françaises d'une méthode de planification des évacuations en cas d'alerte tsunami », projet piloté par l'unité mixte de recherche S gouvernance, risque, environnement, développement T (UMR GRED) de l'université Paul Valéry Montpellier III et l'IRD, <https://exploit.univ-montp3.fr>

à risque, ainsi que des itinéraires d'évacuation vers des sites refuges ciblés³⁶.

La collectivité de Saint-Martin s'est engagée dans la mise à jour des propositions d'EXPLOIT, avant de produire les panneaux de signalétique sur les tsunamis.

La collectivité de Saint-Barthélemy, en application du projet EXPLOIT, a conçu une signalétique esthétique. Mais compte tenu de la situation sanitaire, elle a préféré reporter son implantation pour mieux communiquer. Elle prévoit une manœuvre d'ampleur avec les écoles.

→→→ Le SIDPC pourrait jouer un rôle pilote pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre et le suivi d'une politique de signalétique tsunamis en s'appuyant sur le projet EXPLOIT (voir annexe 4).

Photo n°2 : signalétique tsunami à Saint-Barthélemy



Source : photo mission

Photo n°3 : un abri sûr à Saint-Barthélemy



Source : photos mission

2.3 Un effort de planification à poursuivre, étendu aux situations de rupture de capacités

Si l'identification des aléas auxquels sont soumis les deux îles est satisfaisant, elle ne se reflète dans aucun document de référence (voir § 1.1.2.3). Le dossier départemental des risques majeurs, réalisé par les services de l'Etat en Guadeloupe en 2004, n'a pas été actualisé et n'a pas fait l'objet postérieurement d'une appropriation par les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

³⁶ Ces itinéraires répondent aux consignes de l'UNESCO préconisant une mise à l'abri en moins de 20 minutes : ainsi, chaque cheminement est inférieur à 800 m de marche et permet à la population de trouver refuge, après avoir organisé rapidement son départ de son lieu de vie et réalisé moins de 15 minutes de marche.

Recommandation n°4 : Etablir le dossier territorial des risques majeurs de chaque île, en lien avec les deux collectivités (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

Il conviendra que ces deux documents, dans la mesure où leur contenu inspire les plans d'intervention, mette en exergue le phénomène d'intensification des aléas dû au changement climatique.

2.3.1 Une planification importante reste à réaliser

2.3.1.1 Les plans relevant de l'Etat

Si le plan ORSEC général et les dispositions cycloniques sont réalisés et mis à jour chaque année par l'ensemble des acteurs (publics ou privés), démarche assortie d'une acculturation des nouveaux arrivants dans les services, d'autres plans restent à produire :

- les dispositions spécifiques du plan ORSEC sur les séismes ;
- les dispositions spécifiques du plan ORSEC sur les tsunamis ;
- le plan NOVI (nombreuses victimes).

La mission a pris note que l'objectif est d'achever la préparation de ces documents d'ici la fin 2022. Lors de son passage, elle s'est par ailleurs inquiétée de l'absence de mise à jour des annuaires de secours. L'ensemble de ce travail est évidemment indispensable pour une bonne coordination des acteurs de sécurité civile. Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'à la condition que le SIDPC soit renforcé (voir § 2.1).

Recommandation n°5 : Poursuivre le travail engagé en matière de plans d'intervention relevant de l'Etat (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

➔➔➔ Il conviendra par ailleurs d'élaborer les plans de continuité d'activité des services de l'Etat, et prioritairement celui de la préfecture.

2.3.1.2 Les plans relevant des collectivités

Le plan territorial de sauvegarde (PTS) de Saint-Martin a été réalisé en 2017. Il est particulièrement complet et comprend 77 fiches (information, gestion, contacts et organisation) dont certaines sont traduites en langue anglaise pour informer au mieux la population³⁷. Ce travail a reposé sur les compétences et la volonté de la chargée de mission dans la gestion des risques majeurs, géologue de formation, qui disposait de surcroît d'une très bonne connaissance du territoire. Son départ en février 2021 est de nature à infléchir la dynamique volontariste de la collectivité.

Son remplaçant a été recruté mais avec un portefeuille plus large qui inclut la tranquillité publique et la police territoriale. La préfecture doit porter une attention particulière à ce que la gestion des risques majeurs ne soit pas pénalisée par ce champ de compétences élargi.

Enfin, il n'existe pas de plan territorial de sauvegarde à Saint-Barthélemy. La collectivité a cependant mis en place des procédures finalisées de prévention des risques et de gestion de crise. Il conviendrait, même en l'absence d'un PPRN, d'inciter la collectivité à établir ledit plan, afin de formaliser les actions relevant des différents acteurs locaux. Le PTS présente par ailleurs l'avantage

³⁷ De nombreuses langues sont parlées sur le territoire : l'anglais, le français, le créole haïtien, le créole guadeloupéen, le papiamento (créole des Antilles néerlandaises), néerlandais, créole martiniquais, l'espagnol de la République dominicaine. La quasi-totalité de la population parle anglais qui est la langue véhiculaire entre les différentes composantes de la population. Source : langue en archipel, les langues parlées en outre-mer (délégation générale à la langue française et aux langues de France, 2012).

de contribuer à la préparation de la population à la réponse à un événement naturel majeur. Ce travail de planification doit donc être entrepris, avec un rôle moteur de la préfecture.

2.3.2 Un effort de planification à porter sur les scénarios de rupture capacitaire

Compte tenu du caractère insulaire et de la vulnérabilité de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (niveau particulièrement élevé d'exposition aux risques), l'anticipation est un élément clé de la réussite des opérations de secours, notamment en raison des délais nécessaires pour l'acheminement depuis l'extérieur de renforts humains et matériels.

Des scénarios de renfort seraient donc particulièrement utiles au regard du profil des deux îles, d'autant que les capacités de réponse locales peuvent se trouver rapidement saturées en cas d'événement majeur, avec comme principale conséquence un coût supérieur en termes de victimes et de dommages matériels. En outre, l'archipel se trouve dans une situation d'isolement relatif qui le place dans une situation de totale autonomie pendant les 24 à 48 premières heures suivant l'événement, avant de recevoir des renforts.

Il convient donc, à l'occasion du travail de planification engagé, de prendre en compte les situations de dépassement des capacités, c'est-à-dire celles qui nécessiteraient ces renforts (ex. soutien de la Guadeloupe, du niveau zonal ou du niveau national). Une des caractéristiques de cette planification, généralisée au niveau national en 2017 sous l'appellation de contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (COTRRIM), est précisément de jauger le niveau à partir duquel les capacités locales se trouvent en défaut et de scénariser les appels de capacité adressées à l'extérieur du territoire.

Une prise en compte des hypothèses de rupture des capacités locales de réponse à un événement majeur apporte plusieurs avantages en termes de préparation et de planification :

- anticiper les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics et les opérateurs de fonctions essentielles élaborent, nécessairement en mode dégradé, la réponse à l'événement ;
- planifier l'appel à des ressources extérieures, en provenance des Antilles et, à titre principal en cas d'événement majeur, de la métropole ;
- évaluer le niveau de cohérence entre les plans existants, en particulier ceux relevant de la famille ORSEC.

La mission a pris note que la réflexion sur une déclinaison locale du COTRRIM avait été engagée par le SIDPC même si elle se résume à ce jour à la rédaction de quelques paragraphes. C'est un premier pas encourageant. Il est vrai qu'en l'absence actuelle d'un tel COTRRIM, élaboré au niveau zonal, l'exercice peut difficilement être décliné à l'échelle départementale ou des collectivités. En revanche, l'EMIZA avait débuté des travaux sur le « pacte capacitaire »³⁸, mais ils ont été interrompus en raison de la crise sanitaire Covid-19.

La mission estime cependant qu'il convient d'aller plus loin en produisant au minimum, parmi les différents éléments préconisés dans la méthodologie nationale d'élaboration des COTRRIM³⁹, les « réponses capacitaires », qui permettent de mettre en regard les ressources disponibles localement et celles qui seraient nécessaires pour répondre à un événement majeur.

³⁸ L'instruction du 10 décembre 2019 relative à la mise en place de pactes capacitaires impliquant les collectivités locales et les services d'incendie et de secours indique que ces pactes de niveau départemental visent à offrir une visibilité pluriannuelle sur les investissements et les budgets des services d'incendie et de secours, au regard des enjeux capacitaires concernant la réponse aux risques complexes ou particuliers.

³⁹ « Guide méthodologique d'aide à la mise en place du COTRRIM » publié par la DGSCGC en novembre 2016.

Recommandation n°6 : Engager un travail de planification des situations de rupture des capacités locales de réponse de sécurité civile (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

Pour cela et au-delà de la méthodologie du COTRRIM, la préfecture pourra utilement se référer à deux sources :

- le relevé de décisions diffusé en mars 2018 à la suite du rapport de retour d'expérience élaboré par l'EMIZA au titre de l'épisode IRMA ; ce document évoque ponctuellement le dépassement des capacités locales (ex. l'inscription dans la stratégie de gestion de crise départementale et zonale du recours aux renforts extra-zonaux, nationaux, européens ou internationaux) ;
- les productions du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) portant sur la planification nationale de réponse à une crise majeure outre-mer, qui se sont concentrées dans un premier temps sur le territoire de Mayotte, compte tenu de la soudaine manifestation du phénomène sismique, à partir de mai 2018.

2.4 Une politique d'exercices réguliers à initier

2.4.1 Actuellement insuffisant, l'effort d'exercices doit être structuré

2.4.1.1 Les exercices sont peu nombreux et aucun n'est réalisé à l'initiative de la préfecture

2.4.1.1.1 *Les exercices cycloniques*

Chaque année, avant le début de la saison cyclonique, la préfecture réunit l'ensemble des acteurs de la sécurité civile au sens large : services de l'Etat, collectivités, centres d'incendie et de secours, Météo-France, associations agréées de sécurité civile, forces de l'ordre. Les médias sont invités. Des réunions par thématiques sont également organisées dans le cadre de la préparation de cette saison.

Par ailleurs, si aucun événement majeur n'a touché les deux îles depuis l'ouragan IRMA, chaque événement à risque entraîne l'ouverture du centre opérationnel départemental (COD), dans le but d'assurer la coordination des acteurs.

Mais la préfecture n'a jamais été en mesure d'organiser des exercices cycloniques. Or ils permettent *a minima* de parfaire la préparation à ce risque avec l'ensemble des acteurs concernés et de valider et d'optimiser les procédures d'alerte.

2.4.1.1.2 *Les exercices tsunamis*

Les deux îles participent chaque année à un exercice international de sécurité civile intitulé « Caribe Wave » sur le risque tsunami, piloté par la Commission océanographique intergouvernementale (IOC) de l'Organisation des Nations-unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le groupe intergouvernemental de coordination du système d'alerte aux tsunamis et aux risques côtiers⁴⁰. Cet exercice est piloté pour la France par l'EMIZA. Le but est de faire progresser les efforts de préparation aux tsunamis dans les Caraïbes et les régions adjacentes et de tester l'alerte. Au niveau des îles du Nord, l'exercice est coordonné par la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

⁴⁰ Le groupe intergouvernemental de coordination du système d'alerte aux tsunamis et autres risques côtiers dans la mer des Caraïbes et les régions adjacentes (GIC/CARIBE-EWS) a été créé en 2005 en tant qu'organe subsidiaire de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (COI) afin d'apporter une aide aux États membres de la région des Caraïbes pour la réduction des risques de tsunamis suite aux enseignements tirés du tsunami de l'océan Indien en 2004.

En 2018, cet exercice a donné l'occasion de réaliser une première phase de test entre les services de l'Etat et ceux des collectivités, afin de valider notamment les itinéraires d'évacuation vers des zones refuges potentielles, avant l'installation des panneaux, et de mettre en ligne des plans et un accompagnement de la population pour une bonne appropriation locale de ce dispositif opérationnel.

L'exercice de 2020 n'a pas pu être réalisé en raison de la crise sanitaire. En 2021, l'exercice s'est déroulé le 11 mars, date du 10^{ème} anniversaire du séisme et du tsunami de Tohoku au Japon. Deux scénarios différents ont été simulés dont celui d'un tsunami engendré par un séisme d'une magnitude de 8,5 le long de la zone de subduction au nord des Petites Antilles. La mission a regretté que la préfecture n'ait pas pu organiser cet exercice, la date retenue étant fériée à Saint-Martin, ce qui rendait difficile la mobilisation des acteurs.

2.4.1.1.3 *Les exercices sismiques*

L'exercice de crise « EU Richter Caraïbes 2017 » s'est déroulé en mars 2017 pendant quatre jours en Guadeloupe, en Martinique et dans les îles du Nord, sous l'autorité du préfet de la zone de défense et de sécurité « Antilles ». C'est un entraînement opérationnel européen et interministériel visant à évaluer l'organisation de la réponse et la gestion de l'urgence.

Le scénario retenu d'un séisme de magnitude 8,5 a permis d'activer les services de secours et de protection civile des territoires français, britanniques et néerlandais des Antilles ainsi que des pays de la CARICOM (Caribbean Community), avec la participation de plusieurs partenaires européens.

2.4.1.2 *La nécessité d'organiser des exercices afin de favoriser la coordination des acteurs et de traiter de l'ensemble des risques*

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) recommande la réalisation de quatre exercices de sécurité civile par an. Actuellement, comme évoqué *supra*, il n'existe pas dans les îles du Nord d'exercices organisés à la seule initiative de la préfecture.

Les exercices revêtent pourtant une importance déterminante dans la recherche de la connaissance mutuelle, puis de la confiance réciproque, entre les acteurs publics et privés appelés à travailler ensemble, souvent dans l'urgence, à la résolution d'une situation de crise majeure. Au-delà des procédures formalisées, c'est la constance de l'effort d'entraînement qui permet de répondre au mieux à un épisode réel. Ainsi, les exercices favorisent les pratiques de coopération dans l'urgence.

Lors des entretiens qu'elle a conduits, la mission a noté la focalisation de l'ensemble des acteurs publics des îles du Nord sur le risque cyclonique, au détriment des autres risques naturels. Il est vrai que les ouragans LUIS et IRMA sont très présents dans la mémoire collective.

Cependant, il sera plus difficile de faire face à un séisme ou un tsunami, par l'absence de préavis ou avec un préavis très court. De fait, seuls des exercices réguliers sont en mesure de d'obtenir des comportements réflexes de la part de la population.

Recommandation n°7 : Initier une politique d'exercices réguliers de sécurité civile associant l'ensemble des acteurs et couvrant tous les risques naturels majeurs (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

2.4.2 *Des retours d'expérience dont il faut suivre la mise en œuvre des recommandations*

Ces exercices n'ont d'intérêt que s'ils permettent de procéder à un retour d'expérience (RETEX) et d'émettre des recommandations pour améliorer les dispositifs et la coordination des acteurs. Surtout, il est nécessaire d'assurer un suivi de ces recommandations pour s'assurer de leur mise en œuvre. Quelle que soit la forme prise par les RETEX, l'essentiel est que des recommandations soient faites de manière concertée, et diffusées à l'ensemble des acteurs ayant été impliqués dans les exercices.

La mission attire l'attention sur la nécessité de rédiger rapidement des RETEX objectifs, voire même critiques sur les actions entreprises par les services de l'Etat, et surtout d'en assurer le suivi en en rendant compte régulièrement aux différents partenaires de la sécurité civile.

Pour cela, la préfecture pourra s'inspirer de la méthodologie généralement appliquée en la matière dans une démarche d'amélioration continue : formalisation d'actions correctrices, suivi de la mise en œuvre de ces actions, mise à jour des fiches réflexe et des plans, rappel des nouvelles consignes.

Recommandation n°8 : Produire de façon systématique des rapports de retour d'expérience des exercices et mettre en place un suivi de leurs recommandations (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

Les situations de crise réelles doivent également être l'occasion de produire des rapports de RETEX. La mission, lors de ses rencontres avec les acteurs publics et les opérateurs, a pu constater qu'IRMA avait donné lieu à une prise de conscience de leur part. De nombreux rapports de RETEX ont ainsi été établis. Compte tenu de la violence de cet ouragan, ces acteurs et opérateurs ont été conduits à faire évoluer et adapter leur mode d'intervention (ex. documents de planification, fiches réflexes). Cependant, la préfecture devra assurer un suivi en continu de la mise en œuvre effective de ces actions correctrices.

2.4.3 Une population insuffisamment impliquée dans les exercices de sécurité civile

Les exercices donnent l'occasion de tester en situation l'ensemble des procédures de gestion de crise sur le plan organisationnel et opérationnel. La participation de la population constitue en ce sens un aspect essentiel. Mais si les services de l'Etat peuvent fixer un cadre, aucun exercice de ce type ne peut être réalisé sans l'implication des collectivités. Or actuellement, il n'existe pas dans les îles du Nord d'exercices associant la population.

Comme le propose la délégation sénatoriale aux outre-mer, dans son rapport d'information sur les risques naturels majeurs⁴¹, il convient de « *systématiser le recours à des exercices 'grandeur nature' permettant d'une part, une forte médiatisation et information sur les aléas et, d'autre part, une bonne acculturation de la population.* »

En particulier, institutionnaliser sur chaque territoire un exercice annuel engageant une mobilisation du public, pouvant associer des pays voisins. ». La mission ne mésestime pas la difficulté d'impliquer la population et les collectivités, pour plusieurs raisons :

- un manque d'ingénierie en ce domaine et donc de compétences mobilisables pour des opérations qui nécessitent du temps et de l'organisation, tant du côté de la préfecture que des collectivités ;
- une crainte pour les élus de voir apparaître des faiblesses dans la capacité de la collectivité à protéger la population et à gérer les situations de crise ;
- le scepticisme d'une population qui peut se désintéresser d'évènements majeurs qu'elle n'a pas vécus et/ou pour lesquels elle ne dispose pas de témoignages récents ;
- au contraire, l'inquiétude suscitée par des exercices qui peuvent être interprétés comme annonçant un évènement imminent et provoquer un certain affolement. Il en est ainsi des séismes, et plus encore des tsunamis⁴².

⁴¹Rapport d'information n°688 « les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la prévention, l'alerte et la gestion de l'urgence) » 2018.

⁴² En revanche, s'agissant des cyclones, la capacité d'autoprotection de la population est grande car le risque est annuel et qu'elle a subi de tels évènements climatiques dans un passé proche.

Au cours de ses déplacements dans les différents territoires ultramarins, la mission a pu constater que la participation de la population, une fois convaincue de l'intérêt de l'exercice, était possible⁴³.

Recommandation n°9 : Inciter les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à organiser des exercices associant la population, avec l'appui des services de l'Etat (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

2.5 La nécessité de revoir l'implantation du centre opérationnel à Saint-Martin

Lors du passage d'IRMA, le centre opérationnel départemental (COD) de Saint-Martin (ainsi que la préfecture sur l'ensemble de ses sites) a été très fortement endommagé. Il a dû être relocalisé à deux reprises par la suite⁴⁴.

Ces implantations successives ont rendu plus difficile l'action des services dans la phase la plus aiguë de la crise, alors que la sécurité des équipes présentes au COD lors du passage de l'ouragan a par ailleurs été menacée.

Par la suite, les services de la préfecture ont été relocalisés dans le quartier de Concordia. Le COD, qui est d'ailleurs bien identifié par les partenaires, est situé dans ces locaux (cabinet). Il est fonctionnel et bien équipé en matériel informatique mais il présente l'inconvénient de faire office de salle de réunion principale pour l'ensemble de la préfecture et des unités territoriales. Surtout, il est situé au rez-de-chaussée, en zone inondable. A chaque saison cyclonique, des batardeaux sont installés ainsi que des bâches. De surcroît, le COD de secours, qui est partagé avec la collectivité de Saint-Martin dans les locaux de Pôle emploi est situé dans la même rue, également en zone inondable, (tout comme le sont d'ailleurs le centre d'incendie et de secours et la brigade de gendarmerie).

Le projet d'une nouvelle préfecture, construite aux normes parasismiques, paracycloniques et hors zone inondable permettra dans les années à venir de sécuriser le COD⁴⁵. Dans l'intervalle, il conviendra de rechercher un site plus adapté. La mission a toutefois conscience de la difficulté à trouver du foncier disponible à Saint-Martin.

Recommandation n°10 : Identifier un local permettant d'installer un centre opérationnel sécurisé à Saint-Martin (préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

En revanche, le centre opérationnel de la collectivité de Saint-Barthélemy est bien situé (sur les hauts), spacieux et bien équipé.

2.6 Des établissements scolaires mobilisés mais l'information délivrée par l'Etat à la population est insuffisante

2.6.1 La population est sensibilisée dès l'école

Cette sensibilisation porte essentiellement sur le risque cyclonique. S'il y a une obligation pour les établissements scolaires (primaires et secondaires) de faire trois exercices par an, ils ne portent pas

⁴³Il en est ainsi par exemple à Mahina, en Polynésie française avec l'évacuation de tous les élèves des écoles, ou à Wallis-et-Futuna, où l'évacuation des villageois a été jouée.

⁴⁴À la suite du passage d'IRMA, le COD a dû être implanté provisoirement dans les locaux de l'office central de répression du trafic international de stupéfiant (OCRTIS), service spécialisé de la police nationale (à proximité de locaux de la gendarmerie nationale et de ceux des sapeurs-pompiers de Saint-Martin, dans le quartier de La Savanne). En septembre 2017, le COD a pu s'installer dans une partie des locaux de l'agence Pôle Emploi, à Marigot. Ces locaux, plus spacieux et fonctionnels que ceux de l'OCRTIS, se sont révélés plus adaptés pour la gestion de crise sur une longue durée (le COD a été désactivé le 30 novembre, soit un mois et demi plus tard).

⁴⁵Les premiers travaux de clôture et les études complémentaires pour la construction d'une cité interministérielle d'une surface de plancher d'environ 7 000m² ont commencé le 1^{er} mars 2021.

obligatoirement sur les risques naturels majeurs. Le rectorat et les établissements scolaires sont fortement impliqués dans l'ensemble des initiatives de sensibilisation de la population. Le rectorat a mis en place un projet académique « risques majeurs » pour développer la culture du risque à l'école (prévention, anticipation et gestion de crise) et pour une plus grande résilience du territoire. Par ailleurs tous les établissements scolaires et tous les élèves participent à *Caribe Wave*, ce qui est d'autant plus notable que toutes presque toutes les écoles sont soumises au risque de tsunami. La mission a relevé cependant une absence de pilotage et de suivi de la part du vice-recteur, chef du service de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, en laissant la responsabilité au rectorat.

Par ailleurs, par convention avec le rectorat, la Croix-Rouge édite des documents pédagogiques sur les risques majeurs qui sont les supports d'interventions principalement dans les collèges et les lycées.

2.6.2 Une information de la population à actualiser

La population des deux îles est très résiliente. En cas d'évènement naturel majeur, les habitants se protègent à proximité, dans leur quartier, en se réfugiant chez les voisins les mieux protégés. Ils se déplacent très peu.

La mission a constaté que, sur le site internet de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, le volet « sécurité civile » n'était pas actualisé et comportait des documents particulièrement datés. A titre d'exemple, la liste des abris cycloniques est de 2013. Les consignes à la population pour la saison cyclonique datent de 2014, même s'il est vrai qu'en page d'ouverture, ce sont les consignes de 2021 qui sont téléchargeables. Le dernier bulletin mensuel de l'activité volcanique et sismique régionale est de 2013. D'autres documents, notamment sur les séismes et les tsunamis sont très généraux et ne font pas référence aux enjeux et aux risques spécifiques des territoires des îles du Nord. Ce site n'apporte donc pas d'informations utiles pour la population en termes de prévention des risques naturels majeurs, en dehors du risque cyclonique.

➔➔➔ Il est donc nécessaire d'actualiser le volet « sécurité civile » du site internet de la préfecture en visant la bonne information de la population, et à tout le moins en retirant les documents périmés.

3 COTATION DES COMPOSANTES DU DISPOSITIF DE SECURITE CIVILE

Dans cette partie est présentée la cotation par la mission de chacune des thématiques rendant compte des fonctions à assurer par le dispositif local de sécurité civile, afin qu'il puisse atteindre ses objectifs de protection. Ces rubriques sont identiques pour tous les territoires d'outre-mer traités par la mission.

Il s'agit d'une cotation fondée sur les observations recueillies par la mission lors des entretiens qu'elle a menés ou sur l'exploitation des divers documents et données rassemblés tout au long de ses travaux.

La plupart de ces observations avaient été communiquées au préfet par la mission, en lui proposant d'y réagir, sous la forme d'un « bilan à chaud » établi à son retour de déplacement.

Certains des items cités dans les sept rubriques thématiques font l'objet de développements dans la partie 2, au titre des questions demandant une attention particulière.

3.1 Synthèse de la cotation

Parmi les sept thématiques cotées par la mission, aucune n'est considérée comme se trouvant dans un état insuffisant ou critique. L'une d'entre elles a été qualifiée de « bonne » : la fluidité des relations entre acteurs. Les six autres fonctions sont estimées perfectibles :

Thématiques :	Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
Veille, alerte				
Planification, prévision, continuité d'activité				
Exercices, retours d'expérience, formation				
Capacités techniques et humaines du dispositif public local				
Fluidité des relations entre acteurs				
Potentiel des opérateurs de fonctions prioritaires				
Capacité de la société à se protéger elle-même				

3.2 Détail de la cotation par thématique

3.2.1 Veille, alerte

3.2.1.1 Cotation de la thématique par la mission

Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
↑			

3.2.1.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> Bonne identification des aléas par la collectivité de Saint-Martin dans le DITRIM. Le SIDPC de Saint-Martin a prévu de réaliser le dossier territorial des risques majeurs (DTRM) des îles du Nord, avec l'appui de la DEAL. 	<ul style="list-style-type: none"> Focalisation de l'ensemble des acteurs publics des îles du Nord sur le risque cyclonique, au détriment des autres risques (sismique et tsunami).

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositifs de veille continue par Météo-France, à partir de la Guadeloupe. ▪ Site internet de la collectivité de Saint-Martin riche en informations sur les aléas et la conduite à tenir. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de communication et de consignes par la préfecture sur la conduite à tenir en cas d'alerte tsunami. ▪ Absence de sirènes à Saint-Martin (3 sirènes SAIP prévues mais insuffisantes). ▪ Absence de sirènes à Saint-Barthélemy mais projet en cours. ▪ Absence de référent Météo-France sur les îles du Nord. ▪ Absence de radar sur les îles du Nord, réduisant la qualité des prévisions météorologiques (projet d'installation d'un radar en cours avec la collectivité et Sint Marteen mais qui peine à aboutir). ▪ Site internet de la préfecture peu fourni sur l'information à la population (ex.: infographies simples de mise en protection).
---	---

3.2.2 Planification, prévision, continuité d'activité

3.2.2.1 Cotation de la thématique par la mission

Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
↑			

3.2.2.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan ORSEC et disposition spécifique ORSEC cyclone réalisé pour les deux îles. ▪ Plan territorial de sauvegarde (PTS) de la collectivité de Saint-Martin très bien élaboré. ▪ Acteurs disposant d'un plan cyclonique avec des fiches réflexes, enrichies grâce aux RETEX des cyclones Luis et IRMA et mises à jour chaque année (hôteliers, SAUR, hôpital, EDF, etc.). ▪ Préparation de la saison cyclonique : la préfecture tient une première réunion de coordination avec la collectivité de Saint-Martin puis elle organise des réunions thématiques (sécurité, santé, réseaux, éducation, etc.) avec l'ensemble des acteurs concernés. ▪ Action de sensibilisation des nouveaux arrivants (secteur public ou privé) : préparation matérielle avec constitution de réserves en eau, alimentation pour tenir au moins une semaine. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sous-dimensionnement du SIDPC (un seul agent) ne permettant pas d'effectuer la planification nécessaire (ex. quasi-totalité de l'activité du SIDPC consacrée à la gestion de la crise COVID depuis un an). ▪ Plans importants restant à réaliser (dispositions tsunami/séisme, plan NOVI, etc.). Absence de plan territorial de sauvegarde à Saint-Barthélemy mais existence de documents tels que fiches réflexes et annuaire téléphonique. ▪ Absence de plan séisme chez la plupart des acteurs. ▪ PPR multirisques ancien (2011), qu'il est prévu de réviser en 2021. ▪ PPR cyclone révisé mais attaqué en justice par la collectivité de Saint-Martin et suspendu par le tribunal administratif. ▪ Absence de plan de continuité d'activité et d'annuaire à jour au sein de la préfecture (téléphonie mobile et satellitaire).

3.2.3 Exercices, retours d'expérience, formation

3.2.3.1 Cotation de la thématique par la mission

Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
↑			

3.2.3.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> Participation de la préfecture à l'exercice Caribe Wave sur le risque tsunami (n'a pas eu lieu en 2020 en raison de la crise COVID). Obligation pour les établissements scolaires (primaires et secondaires) de réaliser trois exercices par an, mais pas obligatoirement sur les risques naturels majeurs. Absence de pilotage et de suivi des exercices, de la part du vice-recteur, chef du service de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Forte implication de la Croix-Rouge dans le domaine de la prévention. 	<ul style="list-style-type: none"> Absence d'exercices organisés à l'initiative de la préfecture (sous-dimensionnement du SIDPC). Absence de RETEX général sur IRMA mais nombreux RETEX des différents acteurs conduisant à adapter leur mode d'intervention. Formations PSC1 dispensées par la Croix-Rouge incluant les risques naturels.

3.2.4 Capacités techniques et humaines du dispositif public local

3.2.4.1 Cotation de la thématique par la mission



3.2.4.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> SIDPC créé après IRMA et effectif depuis janvier 2019. Effectifs de la DEAL Saint-Martin plus que doublés après IRMA et appui renforcé de la DEAL Guadeloupe. Centre opérationnel territorial à Saint-Barthélemy bien situé (sur les hauts) et bien équipé. Absence de moyens militaires sur place (les plus proches sont le RSMA en Guadeloupe et les FAA et RSMA en Martinique, à 400 km). Unité de réserve nationale pré-positionnée en Guadeloupe (à proximité immédiate de l'aéroport), contrôlée et entretenue de manière hebdomadaire par les démineurs. Pré-positionnement par la Croix-Rouge de matériel d'urgence permettant de déployer des centres d'accueil des impliqués ou des centres d'hébergement. Pré-positionnement systématique d'engins mécaniques de déblaiement à Saint-Barthélemy en cas d'alerte cyclonique. Convention de gestion avec le SDIS Guadeloupe pour le CIS de Saint-Martin et projet de création d'un STIS. Autonomie du STIS de Saint-Barthélemy qui est un service de la CT. Centre de secours de Saint-Barthélemy s'inscrivant dans une dynamique de modernisation (ex. dispositif de géolocalisation, bon niveau d'équipement, projet de nouvelle caserne). Mise en place de l'outil cartographique Synapse à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy (avec appui de la DGSCGC). Préfecture dotée de trois téléphones et d'une valise satellitaires. 	<ul style="list-style-type: none"> COD de Saint-Martin bien équipé mais situé en zone inondable. Implantation du COD de secours de Saint-Martin discutable au regard des risques encourus (situé dans la même rue que le COD principal et également en zone inondable). Absence d'hélicoptère d'Etat dans les îles du Nord. Caserne du centre d'incendie et de secours de Saint-Martin devenue trop exiguë (tous les véhicules de secours ne peuvent être mis à l'abri, entraînant leur vieillissement prématûr) et qui n'a pas été réparée de tous les dégâts d'IRMA. Deux tiers des VSAB de Saint-Martin ont plus de 10 ans d'ancienneté. Groupement hospitalier de Saint-Martin en sous capacité de réanimation ne permettant pas de gérer un afflux de polytraumatisés.

<ul style="list-style-type: none"> ■ Bon niveau d'équipement des acteurs publics pour faire face aux crises (téléphones satellitaires, groupes électrogènes). ■ Une des deux entreprises ambulancières de Saint-Martin très impliquée dans son rôle d'EVASAN en temps de crise. ■ Contrat du CHU avec une compagnie aérienne privée pour les EVASAN. 	
---	--

3.2.5 Fluidité des relations entre acteurs

3.2.5.1 Cotation de la thématique par la mission

Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
------------	---------------------	----------------------	------------------



3.2.5.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

3.2.5.2.1 Relations entre acteurs du territoire

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bon niveau de relations entre les acteurs locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Certains acteurs ne s'estiment pas assez associés à la préparation de la crise (hôteliers, ambulanciers).

3.2.5.2.2 Relations avec les acteurs extérieurs au territoire

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bonnes relations entre le SIDPC et l'EMIZA. ■ Bonnes relations entre la préfecture et les FAA (le 33ème RIMA, qui serait amené à intervenir en cas de crise, effectue une reconnaissance sur site deux fois par an). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coopération difficile avec Sint Maarten (partie néerlandaise), notamment sur les questions de sécurité civile.

3.2.6 Potentiel des opérateurs de fonctions prioritaires

3.2.6.1 Cotation de la thématique par la mission

Vert : bon	Jaune : perfectible	Orange : insuffisant	Rouge : critique
------------	---------------------	----------------------	------------------



3.2.6.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bonne posture de sécurité des exploitants (ex. port, aéroports, dépôt pétrolier). ■ Bonne réactivité constatée des opérateurs face à un événement majeur (eau, électricité, télécoms, etc.). ■ Toutes les fonctions prioritaires sont secourues (présence de groupes électrogènes avec réserves de carburant positionnés au niveau des stations de pompage et des relais télécoms). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réseau d'eau de Saint-Martin vieillissant: seulement 60 % de l'eau est distribuée (le reste est perdu). ■ Méconnaissance du réseau d'eau de Sint Maarten, ne permettant pas d'y avoir recours.

<ul style="list-style-type: none"> Solidarité caribéenne des opérateurs téléphoniques qui leur permet d'avoir des renforts matériels et humains en cas de crise afin de rétablir les réseaux. Réseau électrique moyenne et basse tension entièrement enterré à Saint-Martin. Réseau moyenne tension enterré à 70% à Saint-Barthélemy et objectif d'enterrer tous les réseaux électriques d'ici fin 2022. Réserve de fuel par EDF permettant une capacité de production en pleine charge de 12 jours. 	
--	--

3.2.7 Capacité de la société à se protéger elle-même

3.2.7.1 Cotation de la thématique par la mission



3.2.7.2 Appréciations recensées par la mission, justifiant sa cotation

3.2.7.2.1 Capacités d'auto-protection de la population

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> Bonne connaissance par la population du risque cyclone et de ses effets. Capacité de la population à se prendre en charge elle-même (constitution d'un kit cyclonique), entraide et solidarité. Aptitude de la population de Saint-Martin à supporter des conditions dégradées. La population de Saint-Barthélemy se prépare correctement à l'arrivée d'un cyclone (par ailleurs, une partie de la population quitte l'île durant la période cyclonique). Attitude proactive de la population de Saint-Barthélemy après le passage d'un cyclone (fourniture de véhicules, matériel et aide au nettoyage de l'île). 	<ul style="list-style-type: none"> Faible sensibilité de la population aux risques séisme et tsunami. Nettoyage des extérieurs non effectué à Saint-Martin (tout objet non ramassé devient un projectile dangereux en cas de cyclone).

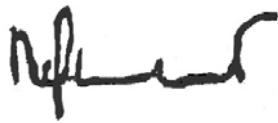
3.2.7.2.2 Capacités d'auto-protection des exploitants de sites à fort enjeu ou/et producteurs de risques

Points forts	Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> Bon niveau de préparation des établissements hébergeant des touristes pour affronter un événement cyclonique extrême. Projet académique « risque majeurs » pour développer la culture du risque à l'école. Actions de sensibilisation de la Croix-Rouge dans les établissements scolaires. 	

Philippe CANNARD
Inspecteur général
de l'administration



Marc-Etienne PINAULDT
Inspecteur général
de l'administration



Charlotte TOURNANT
Chargée de mission
à l'inspection générale
de l'administration



ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 15 OCT. 2019

Le ministre de l'Intérieur

La ministre des Outre-mer

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Revue générale des dispositifs de sécurité civile outre-mer

La France des outre-mer est fortement exposée aux risques naturels, dont certains peuvent atteindre des intensités extrêmes, comme l'ont rappelé les trois cyclones majeurs qui se sont succédé aux Antilles en septembre 2017.

Le ministère des Outre-mer a depuis élaboré le Livre Bleu Outre-mer présenté au Président de la République le 28 juin 2018 dans le cadre de la restitution des Assises nationales de l'outre-mer, ainsi qu'un plan d'action sur les risques naturels outre-mer reprenant les mesures inscrites dans le Livre Bleu.

Ce document stratégique fixe les priorités de l'action de l'Etat et les engagements pris par celui-ci.

Dans ce cadre, l'Etat s'est notamment engagé à assurer à son juste niveau le dimensionnement des moyens d'alerte et de secours. La bonne réalisation de cet engagement nécessite un état des lieux préalable. De nombreux dispositifs sont en effet d'ores et déjà déployés, qui s'appuient sur des moyens civils et militaires.

Afin d'établir un point de situation complet et transversal, il vous est demandé d'assurer un recensement des moyens et savoir-faire existants, sur la base d'une analyse des risques et d'objectifs de sécurité partagés au niveau des zones de défense et de sécurité.

Ce travail permettra d'identifier, le cas échéant, les efforts à engager à l'échelle nationale pour garantir la disponibilité des capacités appropriées à la gestion des crises. Votre mission veillera à analyser l'organisation des services de l'Etat et leur articulation avec les zones de défense et de sécurité, notamment celles des Antilles et de la Guyane.

Pour ce faire, vous conduirez une revue générale des dispositifs locaux civils et militaires dans ces territoires ultramarins en vous appuyant notamment sur la direction générale de la prévention des risques, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, les préfectures et la direction générale des outre-mer.

Vous rendrez compte de l'avancement de vos réflexions d'ici la fin 2019. Votre rapport définitif est attendu dans les six mois suivant la réception de la présente lettre.



Christophe CASTANER



Annick GIRARDIN

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

PREFECTURE DE SAINT-BARTHELEMY ET DE SAINT-MARTIN ET SERVICES DE L'ETAT

PREFET ET CABINET

- Serge GOUTEYRON, préfet délégué
- Julien MARIE, directeur des services du cabinet
- Stéphane DE CARLI, directeur des sécurités et adjoint du directeur des services du cabinet

SECRETARIAT GENERAL

- Mikaël DORE, secrétaire général de la préfecture

SAINT-BARTHELEMY

- Olivier BASSET, représentant du préfet à Saint-Barthélemy

SERVICE INTERMINISTERIEL DE DEFENSE ET DE PROTECTION CIVILE (SIDPC)

- Pénélope ALRIC, chef du service

SERVICE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION (SIC)

- Christophe SAUVAGE, chef de service

DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT (DEAL)

- Isabelle BARINCOU, responsable de l'unité territoriale de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy
- François VIAL, responsable habitat construction urbanisme
- Antoinette LECHEVALIER, responsable pôle eau et biodiversité
- Gisèle ERMOND, assistante

GENDARMERIE NATIONALE

- Chef d'escadron Stephan BASSO, commandant la compagnie
- Capitaine Eric MAGNIOL, commandant la brigade de gendarmerie de Saint-Barthélemy

RECTORAT

- Michel SANZ, chef du service de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, adjoint de la rectrice de l'académie de Guadeloupe

AGENCE REGIONALE DE SANTE

AGENCE REGIONALE DE SANTE

- Paul GUIBERT, représentant local de l'ARS Guadeloupe

CENTRE D'INCENDIE ET DE SECOURS DE SAINT-MARTIN

- Lieutenant-colonel Cléo GUMBS, chef de groupement des îles du Nord
- Capitaine Cyrille PALLUD, chef du centre

SERVICE TERRITORIAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE SAINT-BARTHELEMY

- Lieutenant Thierry BRUN, adjoint au chef de service

COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN

- Daniel GIBBS, président de la collectivité
- Philippe MOUCHARD, conseiller du président, en charge des relations institutionnelles
- Françoise MOUTOU, cheffe de cabinet
- Charlotte TERRAC, responsable du service de gestion des risques

COLLECTIVITE DE SAINT-BARTHELEMY

- Bruno MAGRAS, président
- Thierry ARON, directeur de cabinet

ASSOCIATIONS AGREES DE SECURITE CIVILE

CROIX-ROUGE

- Thierry FAUVEAUX, directeur territorial Antilles
- Else SOUCHARD, responsable pôle urgence Caraïbes
- Farah VIOTTY, directrice des établissements de la Croix-Rouge
- Ketty Karam FISCHER, présidente de la délégation territoriale
- Angèle HODGE, directrice territoriale de l'urgence et du secourisme

SECTEUR SANITAIRE

CENTRE HOSPITALIER LOUIS-CONSTANT FLEMMING DE SAINT-MARTIN

- Marie-Antoinette LAMPIS, directrice

TRANSPORTEURS SANITAIRES

- Eric JAVOIS, société Eric Ambulances

OPERATEURS DE LA VEILLE ET DE L'ALERTE

METEO-FRANCE

- Thierry JIMONET, Responsable du centre météorologique de Guadeloupe
- Cécile MARIE-LUCE, adjointe au responsable du centre météorologique

BUREAU DE RECHERCHES GEOLOGIQUES ET MINIERES (BRGM)

- Ywenn de LA TORRE, directeur régional Guadeloupe

OPERATEURS DE FONCTIONS PRIORITAIRES

ENERGIE

ELECTRICITE DE FRANCE

- Laurent VEGUER, chargé de mission pour la reconstruction des réseaux des îles du Nord post-Irma, chargé des réseaux de distribution, EDF Archipel-Guadeloupe

EAU

SAUR

- Christophe NARCY, responsable du service assainissement de SAUR Saint-Martin
- Thierry BOURGEOIS, responsable maintenance

OPERATEURS DE TELEPHONIE MOBILE

ORANGE

- Philippe ROQUELAURE, délégué régional Antilles-Guyane

ETABLISSEMENT PORTUAIRE DE SAINT-MARTIN

- Albéric ELLIS, directeur
- Eddy ALEXANDRE, directeur adjoint chargé de la sécurité et de la sûreté

AEROPORT DE GRAND-CASE ESPERANCE (GERE PAR EDEIS)

- Pascal MARCOUX, responsable d'exploitation
- Serge GONZALEZ, directeur administratif et financier

EXPLOITANTS DE SITES A FORT ENJEU

HEBERGEMENT DE TOURISTES

CLUB DU TOURISME DE SAINT-MARTIN

- Patrice SEGUIN, président
- Jean-François BILLOT, vice-président
- Véronique LEGRIS, directrice

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DES PAYS-BAS

- Lineke DEN ODEN, représentante à Sint-Maarten

PROJET « EXPLOIT » (risque tsunami)

UNIVERSITE PAUL-VALERY MONTPELLIER 3 / LABORATOIRE DE GEOGRAPHIE ET D'AMENAGEMENT DE MONTPELLIER (LAGAM)

- Frédéric LEONE, professeur des universités, directeur du LAGAM
- Matthieu PEROCHE, maître de conférences en géographie
- Monique GHERARDI, ingénieure d'études

SERVICES CENTRAUX DE L'ETAT

MINISTERE DES OUTRE-MER ET MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ETRANGERES

- Jean-Bernard NILAM, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane

GENDARMERIE NATIONALE

- Général de division Jean-Marc DESCOUX, commandant la gendarmerie d'outre-mer

Annexe n° 3 : Aperçu des cyclones ayant touché les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

[référence : § 1.1.2.1.1 du rapport]

Rappel de la classification officielle des cyclones tropicaux :

- la dépression tropicale est un cyclone tropical. On a une circulation fermée (les vents tournent autour d'un centre), mais avec une vitesse de vents moyens inférieure à 60 km/h (valeur arrondie). À ce stade, le phénomène porte un numéro (1, 2, 3 ...);
- la tempête tropicale correspond au renforcement de la dépression tropicale. Les vents moyens sont compris entre 60 km/h et 120 km/h ;
- l'ouragan est le renforcement de la tempête tropicale avec des vents moyens soutenus supérieurs à 120 km/h. Cet événement est subdivisé en cinq classes ou catégories selon la force des vents maximums et l'ampleur des dégâts potentiels. C'est l'échelle de Saffir-Simpson qui est utilisée pour les cyclones se déclenchant dans l'océan atlantique et dans le nord-est de l'océan Pacifique (voir figure n°1):
 - classe 1 : vents moyens soutenus compris entre 120 et 150 km/h (valeurs arrondies) (dégâts) ;
 - classe 2 : vents moyens soutenus compris entre 150 et 180 km/h (gros dégâts) ;
 - classe 3 : vents moyens soutenus compris entre 180 et 210 km/h (dégâts très importants) ;
 - classe 4 : vents moyens soutenus compris entre 210 et 250 km/h (catastrophe) ;
 - classe 5 : vents moyens soutenus supérieurs à 250 km/h (désastre).

Nom	Date	Classification	Observation
Dog	1 ^{er} septembre 1950	tempête	ouragan sur la Guadeloupe et tempête sur les îles du Nord.
Edma	14 septembre 1953	tempête	-
Alice	2 janvier 1955	ouragan	possède une double particularité, anachronique et atypique tout à la fois : une trajectoire, venue du nord-est et se dirigeant vers le sud-ouest, en Mer des Caraïbes, avec un passage sur Saint-Barthélemy, ce qui n'est pas exceptionnel mais tout de même assez rare ; être née en 1954 (fin décembre) avant de finir sa vie en janvier 1955, bien après la fin « officielle » de la saison cyclonique
Edith	18 août 1959	tempête	tempête sur la Guadeloupe et sur les îles du Nord.
Donna	5 septembre 1960	classe 4	dégâts considérables sur les deux îles

Claudette	17 juillet 1979	tempête	impact modéré
Frédéric	3 septembre 1979	ouragan	les relevés de vent à Saint-Barthélemy lui confèrent définitivement le statut d'ouragan, avec ses 144 km/h mesurés en vent moyen à Gustavia -rafales supérieures à 180 km/h -, malgré le classement erroné en tempête tropicale de la part des Américains du NHC Miami
Klaus	6 octobre 1990	tempête	
Luis	5 septembre 1995	classe 4	ouragan majeur qui survient 35 ans après, jour pour jour, le cyclone Donna de la même violence. Le bilan est d'un mort en Guadeloupe, de très nombreuses victimes à Saint-Martin et des dommages considérables dans les îles du Nord.
Bertha	8 juillet 1996	classe 1	
Georges	21 septembre 1998	ouragan	l'œil est passé à distance mais il cause des dégâts sur les deux îles
Jose	21 octobre 1999	ouragan	record de quantités de pluies sur Saint-Barthélemy
Lenny	18 novembre 1999	Classe 2	centre stagnant plus de 18h sur les îles, dans une trajectoire d'ensemble d'Ouest en Est, avec pluies record sur Saint-Martin
Debby	21 août 2000	ouragan	impact modéré
Omar	15 et 16 octobre 2008	Classe 2	dégâts importants, le cyclone ayant des caractéristiques particulières avec sa trajectoire analogue à celle de Lenny en 1999
Earl	31 août 2010		
Gonzalo	13 octobre 2014		
Irma	5 septembre 2017	Classe 5	des vents à plus de 300 km/h, les deux îles sont dévastées

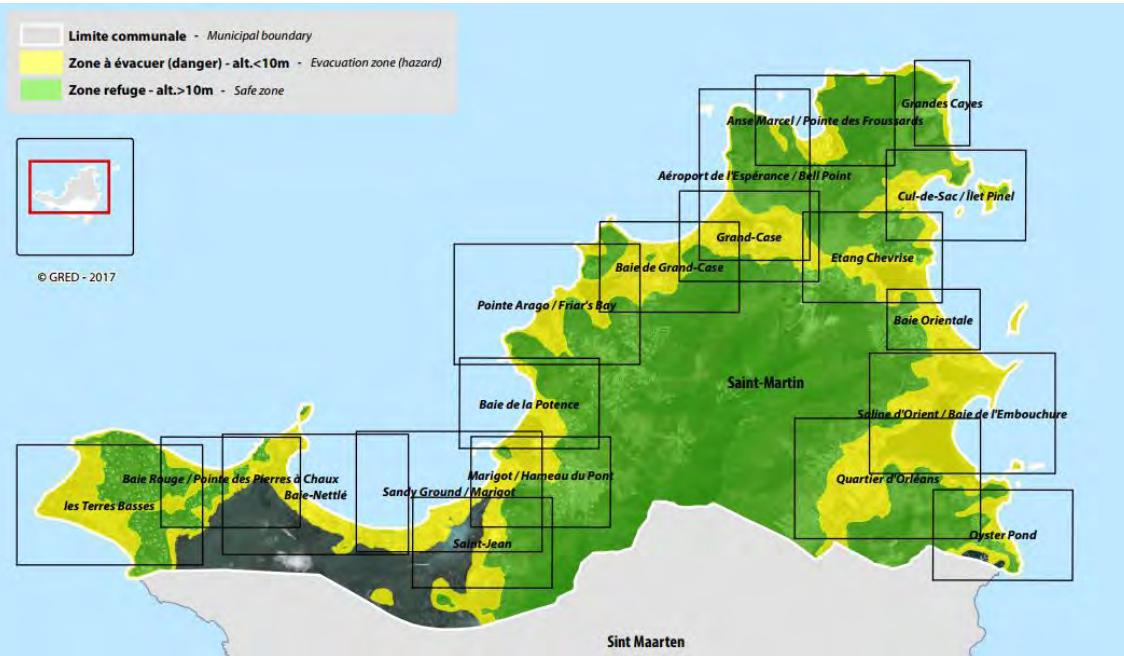
Source : Météo-France

Annexe n° 4 : Plans d'évacuation tsunami réalisés dans le cadre du projet EXPLOIT

[référence : § 2.2.4 du rapport]

Source : Projet EXPLOIT

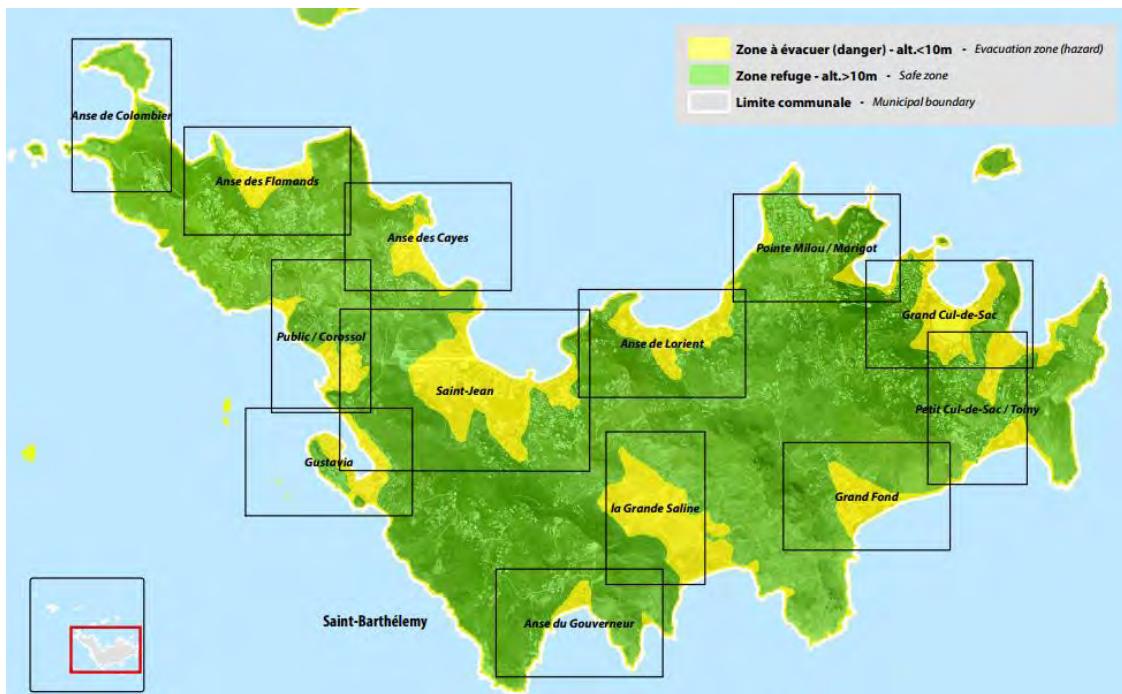
Carte n°1 : index des plans d'évacuation tsunami de la collectivité de Saint-Martin



Carte n°2 : plans d'évacuation quartier de Sandy Ground et Marigot



Carte n°3 : index des plans d'évacuation tsunami de la collectivité de Saint-Barthélemy



Carte n°4 : plan d'évacuation de Gustavia



Annexe n° 5 : *Check-list de préparation en cas d'alerte ouragan*

[référence : § 1.2.2.1 du rapport]

Source : Association des hôteliers de Saint-Martin

1. Faire le plein de diesel pour le générateur de secours. Sécuriser le bâtiment. Contrôler le fonctionnement.
2. Faire le plein de tous les véhicules. Effectuer la révision des véhicules.
3. Vérifier et réapprovisionner toutes les trousse de premiers soins (voir check-list).
4. Préparer la « Lettre d'information / d'instructions à l'intention des clients ».
5. Vérifier et réapprovisionner toutes les fournitures de secours (voir check-list).
6. Se procurer la carte de suivi des ouragans.
7. Se procurer les numéros de téléphone d'urgence.
8. Établir la liste du personnel devant être sur place.
9. Identifier toute la signalisation à démonter et à entreposer.
10. Élaguer les arbres, enlever les noix de coco, éliminer les débris.
11. Identifier et classer les zones de stockage.
12. Identifier, établir l'inventaire et approvisionner l'éclairage de secours (lampes de poche, piles, bougies).
13. Planifier les besoins en eau potable et en nourriture pour les clients et le personnel.
14. Vérifier toutes les radios bidirectionnelles et charger toutes les batteries.
15. Contrôler toutes les conduites d'eaux pluviales, elles doivent être dégagées.
16. Identifier les « zones sûres » pour le personnel et les clients pendant l'ouragan.
17. Vérifier l'approvisionnement en propane si la cuisine est utilisée.

Annexe n° 6 : Déficit en eau potable

[référence : § 1.1.1.2 du rapport]

Source : Mission

Caractérisées par une faible pluviométrie, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy souffrent d'un déficit chronique en eau potable.

Ces îles réputées sèches, ne disposent pas de cours d'eau qui permettrait une captation aisée de la ressource. Les nappes phréatiques ne font pas l'objet d'une exploitation et la ressource en eau potable est donc aujourd'hui assumée par le dessalement de l'eau de mer. Les risques climatiques imposent également une résilience des réseaux. Depuis 2018, SAUR bénéficie d'une délégation de service public (DSP) unique (production, distribution, assainissement) de la collectivité de Saint-Martin.

Le rendement du réseau d'eau est de l'ordre de 60 %. Un litre produit sur deux ne parvient donc pas au robinet du consommateur (pertes, fuites, branchements illégaux...) et n'est donc pas facturé. L'usine de dessalement est à Galisbay de capacité de 9 000 m³ /jour, et a été durement touchée par l'ouragan Irma en septembre 2017. Il y a 6 réservoirs, pour une capacité de stockage de 16 000 m³. Le réseau de distribution d'eau s'étend sur une longueur de 201 km, totalement enterré et donc n'ayant pas souffert d'IRMA, est également vieillissant (entre 30 et 40 ans) et fait l'objet de travaux depuis 2015. Sur les six stations d'épuration, toutes situées sur le littoral, quatre ont été endommagées par Irma et deux détruites (Oyster Pond et Quartier d'Orléans). Une nouvelle station de Quartier d'Orléans a été inaugurée en 2019.

L'île de Saint-Barthélemy, connaît également une situation de déficit chronique dans son approvisionnement en eau potable. La production d'eau potable est assurée, dans le contrat de concession qui court jusqu'en 2023, par la Société internationale de dessalement d'eau de mer (SIDEM), filiale de Veolia. L'île dispose d'une capacité de stockage de 2 500 m³ d'eau. Les réseaux de distribution de l'eau (d'une longueur de 53 km) et d'assainissement sont assurés dans le cadre d'un contrat d'affermage par le Groupe SAUR depuis 2013.

A Saint-Barthélemy comme à Saint-Martin, des dispositifs privés au sein des établissements hôteliers assurent une production d'eau destinée à la consommation de leur clientèle (puisage et désalinisation), parfois en toute illégalité, sans autorisation préfectorale.

Les responsables locaux de SAUR ont indiqués à la mission avoir pris IRMA comme référence pour renforcer leur dispositif de prévention et de sécurité.

Annexe n° 7 : Sigles

AEM	Action de l'Etat en mer
ARS	Agence régionale de santé
BCSF	Bureau central sismologique français
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAI	Centres d'accueil des impliqués
CCR	Caisse centrale de réassurance
CENALT	Centre national d'alerte aux tsunamis
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CH	Centre hospitalier
CHU	Centre hospitalier universitaire ou centre d'hébergement d'urgence
CIS	Centre d'incendie et de secours
COD	Centre opérationnel départemental
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COM	Collectivité d'outre-mer
COMSUP	Commandement supérieur des forces armées
COTRRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
COVID	<i>CoronaVirus Disease</i>
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
DDG	Délégué du gouvernement
DDRM	Document départemental des risques majeurs
DTRM	Document territorial des risques majeurs
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGOM	Direction générale des outre-mer
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DIRMOM	Délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer
DITRIM	Document d'information territorial des risques majeurs
DO	Directeur des opérations
DPI	Déclaration préalable IRMA
DSP	Délégation de service public
EDF	Electricité de France
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EMIZA	Etat-major interministériel de zone Antilles
EVASAN	Evacuation sanitaire
EXPLOIT	Exploitation et transfert vers les collectivités des Antilles françaises d'une méthode de planification des évacuations en cas d'alerte tsunami
FAA	Forces armées aux Antilles
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

IGA	Inspection générale de l'administration
IEDOM	institut d'émission des départements d'outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IOC	Commission océanographique intergouvernementale
IPGP	Institut de physique du globe de Paris
NOVI	NOMBREUSES VICTIMES (plan)
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile
OVSG	Observatoire volcanologique et sismologique de Guadeloupe
PPRN	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PSA	Plan séisme Antilles
PTS	Plan territorial de sauvegarde
PTWC	<i>Pacific Tsunami Warning Center</i>
RENASS	Réseau national de surveillance sismique
RETEX	Retour d'expérience
RIMA	Régiment d'infanterie de marine
RSMA	Régiment du service militaire adapté
SAIP	Système d'alerte et d'information des populations
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SIDEM	Société internationale de dessalement d'eau de mer
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIG	Service d'information géographique
SIS	Service d'incendie et de secours
STIS	Service territorial d'incendie et de secours
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VSAB	Véhicule de secours aux blessés