

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

n° 15120-15032-01

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

n° 009151-02

Evaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les Outre-Mer

établi par

Pierre Bourgeois, Frédéric Dupin, Thierry Galibert, Jean-Patrick Ridao et Eric Verlhac

Novembre 2015

Sommaire

Résumé	5
Liste hiérarchisée des recommandations	9
Recommandations de niveau 1.....	9
Recommandations de niveau 2.....	10
Introduction	13
1. Un constat : quoique très concernés par les risques naturels, les DROM sont peu pris en compte par les administrations centrales de l'État	15
1.1. Les DROM, des territoires plus concernés par les risques de submersion rapide que le territoire métropolitain	15
1.2. Les DROM, des territoires moins bien pris en compte par l'État que le territoire métropolitain dans le plan de prévention des submersions rapides.....	17
1.2.1. L'absence de l'outre-mer dans la gouvernance nationale du dispositif	17
1.2.2. Les effets de certains particularismes de l'outre-mer	18
1.2.3. L'inégale mise en œuvre des outils de surveillance des aléas.....	21
1.2.4. Le défaut de standardisation des outils d'alerte à la population.....	24
1.2.5. Les limites de la déclinaison nationale actuelle du dispositif international d'alerte tsunami	25
1.2.6. La capacité technique limitée des services de l'État.....	27
1.2.7. La multiplicité des intervenants sur des sujets techniques spécifiques et complexes.....	29
1.3. Du fait de pratiques locales, une responsabilité partagée par les acteurs ultramarins de la prise en compte peu active de la prévention des risques liés à l'eau.....	30
1.3.1. Un déploiement assez inégal des PPR.....	30
1.3.2. Le cas particulier des 50 pas géométriques	32
1.3.3. Les difficultés d'exercice du contrôle de légalité des documents d'urbanisme au regard des risques naturels.....	33
1.3.4. Des PGRI très généralistes, sans réelle prise sur le territoire.....	35
1.3.5. Une mobilisation inégale des collectivités.....	37
1.3.6. Un manque de connaissance de l'état réel du territoire par l'État	38
1.3.7. Une absence de culture du risque, hors cyclone	38
1.4. Une situation ni consubstantielle aux DROM, ni inéluctable.....	39
2. Un besoin : Pour répondre à la situation actuelle des DROM, il est nécessaire d'impliquer tous les acteurs	43
2.1. Affirmer une volonté nationale de rattrapage.....	43
2.1.1. Revoir le pilotage et la coordination du dispositif national de prévention par la DGPR dans un sens plus équitable pour l'outre-mer avec trois priorités :....	43
2.1.2. Mieux prendre en compte les DROM et leurs spécificités dans la mise en œuvre du dispositif national d'alerte aux populations.....	44
2.1.3. Mettre en place un dispositif général d'alerte tsunami plus robuste en s'appuyant sur le CENALT.....	46
2.1.4. Faire des DROM des territoires de recherche, d'innovation et de démonstration sur les problématiques ultra-marines spécifiques	47

2.1.5. Clarifier la question du DPF et de son entretien,	48
2.2. Progresser localement de façon pragmatique vers une situation normalisée	51
2.2.1. Aller du plus simple au plus complexe, un principe de travail.....	51
2.2.2. Privilégier la mise en œuvre des PGRI	52
2.2.3. Aider les collectivités à construire des plans communaux de sauvegarde opérationnels.....	53
2.2.4. Rendre les outils de la réglementation de l'urbanisme pertinents pour la prévention des risques naturels	54
2.3. Et surtout, faire de l'outre-mer une richesse pour l'ensemble du territoire national ..	57
3. Les collectivités d'outre-mer : des situations disparates, ne découlant que très peu d'une politique nationale.....	61
3.1. Les différents statuts et leur implication sur les politiques applicables.....	61
3.1.1. Une seule COM, Saint-Martin, relève de plein droit du champ d'application de la directive inondation.....	61
3.1.2. Du fait de l'assimilation législative prévue par leurs textes organiques, les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent rentrer dans le cadre du PSR.....	62
3.1.3. Le transfert de la compétence urbanisme dans les COM suppose cependant une vigilance renforcée sur les mesures de l'axe 2 du PSR.....	63
3.1.4. Les collectivités du Pacifique échappent assez largement au cadre du PSR.....	64
3.1.5. La recherche, pour les collectivités du Pacifique, d'un partage des tâches « à la carte » et selon les territoires.....	66
3.2. La responsabilité inéluctable de l'État.....	67
3.2.1. Au regard des objectifs poursuivis à travers le PSR, la question de statut n'a qu'un caractère relatif.....	67
3.2.2. La volonté marquée de la France de jouer un rôle dans les systèmes d'alerte des pays les moins avancés plaide pour une prise en compte effective de la prévention des risques de submersion rapide dans tous les outre-mer	68
3.3. Le cas particulier du tsunami en zone Pacifique.....	68
3.3.1. L'aléa tsunami est présent, connu mais modéré	68
3.3.2. Le dispositif de gestion du risque est fonctionnel en Polynésie mais reste partiel et fragile pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.....	69
3.4. Cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, zone de défense pour Wallis-et-Futuna..	71
3.4.1. Le dispositif de surveillance du risque de submersion marine dans le Pacifique sud et le réseau français de marégraphes.....	71
3.4.2. La gestion de crise sur la zone de défense gérée par le Haut-commissaire de la république de Nouvelle-Calédonie	72
3.5. Une prise de conscience qui commence à se structurer.....	74
4. Conclusion.....	75
ANNEXES.....	77
1. Lettre de mission.....	79
2. Glossaire des acronymes.....	81
3. Liste des personnes rencontrées.....	87
4. Note de cadrage.....	95

5. Modèle de questionnaire DROM.....	101
6. Modèle de questionnaire autres collectivités d'outre-mer.....	113
7. Monographie par territoire : Guadeloupe.....	123
8. Monographie par territoire : Guyane.....	135
9. Monographie par territoire : Martinique.....	143
10. Monographie par territoire : Mayotte.....	155
11. Monographie par territoire : Réunion.....	167
12. Monographie par territoire : Nouvelle-Calédonie.....	179
13. Monographie par territoire : la Polynésie française.....	185
14. Monographie par territoire : Saint-Barthélemy.....	189
15. Monographie par territoire : Saint-Martin.....	191
16. Monographie par territoire : Saint-Pierre-et-Miquelon.....	197
17. Monographie par territoire : Wallis-et-Futuna.....	201
18. Courrier de la ministre des outre-mer au directeur du SHOM.....	205
19. Projets de la collectivité de Saint-Martin.....	207

Résumé

Les départements et régions d'outre-mer (DROM) connaissent un retard général par rapport à la métropole dans la prise en compte des différentes facettes de la gestion du risque de submersion rapide. Pourtant, les conditions géographiques et climatiques combinées aux spécificités des contraintes d'aménagement et des contextes sociaux entraînent une exposition proportionnellement plus forte de ces territoires, justifiant un engagement particulier.

Le constat fait par la mission révèle que ce retard est éminemment variable d'un DROM à l'autre, et que la responsabilité de ce retard est partagée entre le niveau national et le niveau local.

Cette situation de retard n'apparaît pas inéluctable comme en témoigne l'exemple de la Réunion département le plus avancé. Cependant pour être surmontée, elle suppose l'identification et la valorisation des bonnes pratiques.

A partir de ce constat et de ses analyses, la mission formule deux types de recommandations adressées aux administrations centrales ou aux acteurs locaux.

Pour le niveau central, elle prône la nécessité d'affirmer clairement une volonté nationale d'aider les DROM à rattraper leur retard.

A cette fin, la mission propose, tout d'abord, que les DROM soient mieux représentés au sein de la commission mixte inondation (CMI) et qu'un groupe de travail *ad hoc* y soit constitué pour étudier la déclinaison de la stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI) dans les outre-mers, en suggérant quelques premières pistes de travail pour ce groupe.

Concernant les dispositifs d'alerte des populations, la mission préconise un positionnement plus favorable des départements d'outre-mer dans la priorisation de la mise en place du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ainsi que la possibilité d'appuyer des dispositifs innovants de type « cell broadcast¹ » sur des territoires qui seraient volontaires.

Dans le cadre de la prévision et de l'alerte, le cas particulier du tsunami a été examiné pour conclure à l'intérêt d'étendre le rôle du centre d'alerte aux tsunamis (CENALT) à l'ensemble des territoires d'outre-mer des Caraïbes et de l'océan indien de façon à pouvoir disposer d'appréciations expertisées sur les messages d'alerte internationaux et rationaliser au mieux les compétences, l'expérience et les moyens existants.

La mission a, par ailleurs, noté la difficulté, exacerbée dans les DROM, de l'entretien effectif des cours d'eau, en soulignant leur statut spécifique dans ces territoires. Elle préconise qu'une réflexion soit conduite rapidement sur le partage des responsabilités dans ce domaine entre l'État, propriétaire du domaine public fluvial (DPF), et les collectivités qui vont devoir prendre en charge la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ». Sur ce sujet, elle pointe, en outre, le cas particulier de Mayotte, où la mise en œuvre de la GEMAPI peut être

¹ Cell broadcast : diffusion cellulaire, technique qui permet d'envoyer le même message à tous les abonnés à l'intérieur d'une zone géographique.

rendue complexe par l'impossibilité législative actuelle pour le conseil départemental de porter cette compétence alors même qu'il est propriétaire du DPF.

Elle considère que le rattrapage engagé sur la surveillance des cours d'eau à travers la constitution de cellules de veille hydrologique (CVH) et l'installation de référents départementaux inondation (RDI) à la responsabilité étendue aux submersions marines, doit être accéléré sous un pilotage unique par le service central d'hydrométrie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI). Cette accélération devra veiller à ce que les moyens matériels et humains soient justement proportionnés aux enjeux propres à chaque territoire. De la même façon, elle suggère que, sous ce même pilotage, les programmes de travaux de connaissance des aléas, mais aussi ceux de suggestion d'installation d'équipements de surveillance, soient revus et suivis pour éviter toute redondance et homogénéiser le dispositif.

Enfin, elle propose plus généralement que la métropole pratique une inversion de regard sur les territoires d'outre-mer en les considérant, non plus comme les derniers territoires sur lesquels se mettent en place les politiques publiques mais plutôt comme des territoires d'innovation sur des thématiques les concernant directement de manière marquée. Ces innovations pourront ensuite faire l'objet de transfert de technologie vers la métropole mais aussi vers d'autres pays îliens (cours d'eau à fort transport solide, interactions inondations-submersions, phénomènes cycloniques, ...).

Pour les améliorations qui relèvent du niveau local, la mission insiste principalement sur la nécessité de revoir l'application des règles d'urbanisme, depuis le porter à connaissance jusqu'au traitement pénal en passant par le contrôle de légalité.

Ce travail suppose l'implication de tous les acteurs et tout particulièrement des collectivités locales qui ont acquis la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme et repris l'instruction des actes avec les responsabilités qui en découlent. Il passe par l'élaboration de stratégies partagées entre l'État et les collectivités locales pour faire de la prévention du risque inondation une des bases de la politique d'aménagement urbain.

La mission considère également que les services de l'État doivent s'impliquer activement dans l'élaboration de plans communaux de sauvegarde par les collectivités, à l'image de ce qui est entrepris à la Réunion.

Enfin, plus globalement, il lui apparaît utile que les bonnes pratiques identifiées dans chaque territoire puissent être partagées entre DROM par la mise en place d'un réseau d'échanges technique entre eux, dont la DGPR pourrait être l'inspiratrice.

Pour les collectivités ultramarines autres que les DROM, la mission a tout d'abord constaté la disparité des compétences en matière de politique de prévention et de gestion des inondations et des submersions marines.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'application des textes législatifs sur le sujet est, ou devrait être, similaire à celle pratiquée en métropole. Saint-Martin devrait en plus, du fait de son statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (RUP), élaborer un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Pour les autres territoires, les compétences respectives ne permettent pas une vision d'ensemble de la mise en œuvre de ces politiques.

La mission a noté, tout particulièrement les difficultés potentielles liées à la décision du gouvernement de Nouvelle-Calédonie de prendre la compétence sécurité civile, notamment pour ce qui concerne l'exercice par le Haut-commissaire de la république de Nouvelle-Calédonie de ses responsabilités de préfet de zone de défense pour Wallis-et-Futuna. Un questionnement sur ce point apparaît indispensable à brève

échéance pour garantir que l'État demeure en mesure, quel que soit le statut juridique du territoire, d'assurer la sécurité de tous ses citoyens.

La situation des territoires français dans ce secteur du Pacifique doit être, selon la mission, totalement clarifiée, en bonne intelligence et en coopération équilibrée avec les autres États du secteur, y compris pour l'acquisition et l'entretien des outils de surveillance (marégraphes par exemple).

La mission note enfin la montée en puissance des thématiques de préparation et de gestion des submersions rapides dans les DROM, comme dans les autres collectivités ultra-marines, démontrée par les actions conduites, qu'il s'agisse de l'approbation du premier PGRI national à la Réunion, de la mise en place d'actions de type semaine « replik » à la Martinique ou des projets présentés à la mission sur Saint-Martin.

Elle veut y voir un mouvement inéluctable, qu'il convient d'encourager et d'accompagner de façon résolue.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Mettre en place un dispositif de pilotage, par le SCHAPI, des CVH, des DEAL et en vérifier l'effectivité à l'occasion des audits risques naturels et technologiques conduits par le CGEDD.	21
Passer d'une gestion au fil de l'eau du FPRNM à une réelle programmation triennale priorisant les dossiers selon des critères prédéfinis (DGPR et CMI).	43
Relancer le groupe de travail de la commission mixte inondation (CMI) relatif à la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI) ayant pour objet l'outre-mer (DGPR et CMI).	44
Compte tenu de l'avancement des travaux, placer la Martinique parmi les territoires prioritaires pour la mise en œuvre du SAIP et poursuivre les études pour les autres DROM (DGSCGC).	45
Confier au CENALT le rôle de point focal national du dispositif d'alerte international tsunami et identifier précisément, en liaison avec lui et sous maîtrise d'ouvrage État, les zones à enjeux sur chaque territoire concerné (DGPR et DGSCGC).	47
Établir et mettre en œuvre un programme de recherche-développement sur les sujets de submersion marine et d'inondations spécifiques aux outre-mers, sous un pilotage unique par le SCHAPI (DGPR).	48
Clarifier la répartition des responsabilités de l'entretien des cours d'eau dans les DROM entre l'État et les collectivités locales ainsi que ses modalités techniques, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la GEMAPI (DGALN et DGPR).	50
Dans le cas particulier de Mayotte, sous réserve d'une volonté locale, poser la question de la maîtrise d'ouvrage départementale de la compétence GEMAPI et adapter les textes législatifs en conséquence (DGALN et DGPR).	50

Établir un programme proportionné et priorisé de rattrapage, selon les enjeux de chaque DROM, en matière de déploiement des CVH et de mise en place des missions de RDI. Ce programme intégrera le volet mobilisation des compétences techniques nécessaire à son déploiement (DGPR/SCHAPI, DEAL). 51

Définir le programme d'ensemble des équipements de surveillance restant à installer et à moderniser pour assurer les missions de surveillance de façon cohérente avec les objectifs du programme précédent (DGPR, Météo-France et SHOM) . 51

Construire, en association avec les collectivités territoriales, une politique partagée de lutte contre la construction en zone à risque, associant une amélioration de la connaissance et la mise en œuvre de modalités d'application des règles d'urbanisme, à l'image de ce qui se pratique à la Réunion (Préfets avec DEAL). 56

Prévoir une extension à Saint-Martin du PGRI Guadeloupe (DEAL Guadeloupe) 62

Proposer aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon d'être prises en compte, au même titre que les DROM, dans les politiques de prévention des risques inondation mises en œuvre au niveau national en en étudier les conséquences en moyens d'appui par l'État et ses établissements publics auprès de ces collectivités (DGPR et DGOM). 63

Vérifier que l'ensemble des dispositifs existants pour la mise en œuvre de secours zonaux pour Wallis-et-Futuna restent parfaitement opérationnels dans le contexte de changement de compétence « sécurité civile » en Nouvelle-Calédonie (DGSCGC). 73

Recommandations de niveau 2

Intégrer dans l'observatoire national des risques naturels (ONRN) les données de l'outre-mer et expérimenter la possibilité d'intégrer les indemnisations État sur ces territoires (DGPR). 19

Engager les procédures d'enquête publique, puis d'approbation des PPR dès que l'avancement des travaux préparatoires permettra d'assurer la solidité technique des aléas définis et un niveau de concertation raisonnable (DEAL). 31

Stabiliser au plan réglementaire et juridique les pratiques d'ouverture à la constructibilité limitée derrière les ouvrages de protection à un niveau de sûreté élevé dès lors qu'elles s'effectuent dans un cadre durablement contrôlé (DGPR).	31
Clarifier le différentiel d'appréciation des zones rouges des PPR entre Martinique et Guadeloupe et traiter en priorité, dans les travaux des agences des 50 pas, les constructions situées en zone rouge (DGPR et DEAL Guadeloupe et Martinique).	33
Faire, sous deux ans, le recensement, le classement et exiger le lancement des études de dangers pour l'ensemble des ouvrages hydrauliques (DEAL).	38
Étudier à Mayotte la faisabilité et les modalités d'une alerte aux populations utilisant les haut-parleurs des mosquées (DGSCGC).	46
Expérimenter sur un ou plusieurs DROM(s) un dispositif d'alerte utilisant le cell broadcast (DGSCGC).	46
Définir le plus rapidement possible, dans les départements où elle n'est pas en place, une gouvernance partagée de la politique de prévention des inondations (PGRI) (Préfets avec DEAL).	53
Accompagner dans chaque DROM, par une action pro-active en collaboration entre la DEAL et l'état-major de zone, les collectivités dans la réalisation de leurs plans communaux de sauvegarde et de leurs DICRIM.	54
Revoir les stratégies locales de contrôle de légalité en priorisant la prévention des risques (Préfets).	56
Étendre progressivement à l'ensemble des DROM, et après avoir mis en place des dispositifs de régularisation, le modèle de protocole de partenariat entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire existant depuis 2012 à la Réunion (Préfets et procureurs), en le dirigeant prioritairement sur les constructions en zone à risques.	57
Utiliser, en mettant en place un réseau interministériel et inter-DROM ad hoc, les spécificités des départements d'Outre-Mer pour en faire des précurseurs et des porteurs d'innovation dans la politique de prévention des risques (DGPR et DGOM).	59

Entamer avec chacune des autorités locales des collectivités du Pacifique une discussion pour déterminer, à une maille fine, les modalités de mise en œuvre des actions du PSR, dans le respect des compétences transférées et en en conservant la logique générale (DGOM).	67
Définir, en commun avec les autres États du Pacifique, dans le cadre du réseau international, et en prenant en compte les équipements existants, les modalités de la participation de la France au réseau utile pour la surveillance tsunami du secteur (DGOM).	72

Introduction

Le « plan submersion rapide » (PSR) a été lancé après les événements catastrophiques survenus sur une partie très importante de la façade Atlantique du territoire métropolitain lors de la tempête Xynthia, le 28 février 2010, ainsi que dans le Var, le 15 juin 2010, lors d'inondations par crues soudaines et ruissellement.

Il s'intéresse à trois types d'aléas :

- les submersions marines ;
- les inondations par ruissellement ou crues soudaines ;
- les ruptures de digues fluviales ou maritimes.

Il a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par une mission interministérielle conduite, sur le territoire métropolitain, de juin 2013 à mars 2014. Ce rapport indiquait que la mission, faute de temps, n'avait pas étudié la mise en œuvre dans les outre-mer et qu'une mission *ad hoc* devait être diligentée.

Par lettre en date du 17 février 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer ont saisi l'inspection générale de l'administration (IGA) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), d'une mission relative à la prévention des inondations et des submersions rapides dans les outre-mer.

La mission a élaboré une note de cadrage précisant la méthodologie utilisée, cette note étant présentée en annexe 3 du rapport. Le travail de la mission s'est notamment appuyé, après avoir pris contact avec les administrations centrales et les établissements publics concernés, sur une étude documentaire complétée par l'envoi de questionnaires aux autorités de l'État dans les différents territoires (modèles en annexes 4 et 5 du présent rapport). Des déplacements ciblés ont été effectués sur les territoires dromiens (Guadeloupe, Guyane, Martinique) n'ayant pas récemment fait l'objet de missions d'audits risques du CGEDD, ainsi que sur Saint-Martin.

Suite au premier constat de la faiblesse, voire de l'absence d'application du PSR *stricto sensu* outre-mer, la mission a décidé d'élargir le champ de ses investigations en application de l'avant-dernier paragraphe de la lettre de commande : « *l'évaluation devra en particulier apprécier l'adéquation du PSR à leurs (DROM et COM) spécificités, et d'une façon plus générale évaluer la mise en œuvre des outils de gestion du risque inondation dans ces portions du territoire national, compte tenu de leurs caractéristiques géographiques et institutionnelles* ».

Compte tenu de la différence de nature entre, d'une part, les départements d'outre-mer sur lesquels les législations, réglementations et modalités d'intervention de l'État sont, juridiquement, similaires à celles mises en œuvre en métropole et, d'autre part, les autres territoires, dont les règles et pratiques sont *sui generis*, il est apparu plus pratique pour le lecteur de segmenter le rapport en deux parties différenciant les DROM des COM.

Le rapport présente, dans ses deux premiers chapitres, la situation et les perspectives dans les DROM. Un premier chapitre est consacré au constat de la situation actuelle. Il met en évidence un retard de mise en œuvre de la politique de prévention du risque de submersion rapide lié à la fois à une moindre prise en compte par l'État et à un déficit d'application locale, avec sur ce point, une exception réunionnaise.

Le deuxième chapitre formule, sous forme de recommandations, des pistes de travail, fondées sur les points positifs relevés par la mission, pour permettre un rattrapage de ce retard.

Le troisième chapitre est consacré, à partir des éléments recueillis par la mission, à une description de la situation dans les autres territoires en essayant d'en identifier les spécificités, pour dégager des pistes de travail, intégrant la prise en compte des organisations politiques et juridiques.

Au-delà des constats et des propositions qui, tout en s'appuyant sur des exemples tirés des territoires, visent surtout à être généralisables, la mission a souhaité présenter, dans des annexes spécifiques, une monographie pour chacun des territoires, s'adressant essentiellement aux autorités locales de l'État.

1. Un constat : quoique très concernés par les risques naturels, les DROM sont peu pris en compte par les administrations centrales de l'État

1.1. Les DROM, des territoires plus concernés par les risques de submersion rapide que le territoire métropolitain

En France, le risque d'inondation concernerait environ 10 % de la population², parfois le double, selon certaines études³. Dans la portion de territoire national que constituent les territoires ultramarins, l'étude menée en 2012⁴, à la demande de la DGSCGC, met en lumière que, sur certains départements, près de la moitié des populations est concernée par l'aléa et, pour d'autres, une proportion similaire à la métropole quand la densité de population est moindre. Par ailleurs, lors de l'évaluation préliminaire du risque de 2011⁵, la perspective qui se dessine d'ici 2040 est celle d'une concentration de l'ordre de 40 % de la population sur les littoraux (contre 38 % en 2007) avec, en corollaire, l'évolution de l'impact des inondations ; dans ce cadre, y compris pour la Guyane, la situation de concentration côtière que connaissent d'ores et déjà les DROM-COM ne fera que renforcer la vulnérabilité potentielle des populations aux aléas.

Dans ce registre, le ressenti des populations est symptomatique de la réalité quotidienne vécue. Ainsi, nos concitoyens réagissent différemment selon leur localisation sur la mappemonde. Comme le souligne une enquête du commissariat général au développement durable⁶ « *c'est dans les DOM que s'exprime le plus fréquemment un fort sentiment d'exposition. Métropolitains et ultramarins divergent en partie concernant les autres risques. En effet, les aléas naturels (séismes, inondations) sont plus fréquemment évoqués en outre-mer* ». D'ailleurs, pour coller à l'actualité, on notera que les risques liés au changement climatique sont, quant à eux, redoutés par 56 % des ultramarins pour 42 % des métropolitains.

De fait, les départements et collectivités d'outre-mer sont soumis à la quasi-totalité⁷ des aléas déterminés en matière de risques naturels. Bien que la situation ne soit pas homogène, on peut retenir que la majorité des DROM-COM sont concernés par les dépressions cycloniques⁸, les risques sismiques, ou encore les tsunamis. Sur ce dernier point, même si les systèmes d'alerte sont particulièrement avancés dans le Pacifique et, à un degré moindre, dans les Caraïbes, il est intéressant de relever que plusieurs millions d'euros ont été dégagés sur notre budget national pour la mise en

² Brochure PAPI février 2011 MEDD/DICOM-DGPR

³ Travaux Groupe n° 1 INHESJ 25^e session 2013-2014 Inondation extrême – ref.à l'évaluation préliminaire du risque inondation de juillet 2012.

⁴ Cabinet DELOITTE – Système d'alerte et d'information aux populations – adaptation du SAIP dans les DOM.

⁵ Effectuée dans le cadre des travaux préparatoires aux PGRI.

⁶ Etudes et documents n° 128 Les français face aux risques environnementaux.

⁷ À l'exception des avalanches.

⁸ Par exemple, l'île de la Réunion détient le record mondiale de précipitation.

place prioritaire par la France d'une alerte tsunami en « Méditerranée » au sein d'un centre dont l'expertise reconnue pourrait être élargie à d'autres zones.

Le déploiement de systèmes d'alerte au profit des populations vulnérables aurait du faire l'objet, dans le cadre du projet SAIP développé par le ministère de l'intérieur, d'une priorisation budgétaire plus liée au pourcentage de population concerné. Or, actuellement, la prise en compte de l'outre-mer (ou plus précisément des seuls DROM, les COM n'étant pas prévues dans le SAIP) se traduirait par la perspective d'une budgétisation post 2019-2020, après la métropole. Dans un temps où notre pays entend être un moteur pour le secours aux populations exposées au changement climatique sur la planète, une prise en compte plus marquée de nos populations ultramarines doit participer de cette volonté.

Dans le détail, l'outre-mer se caractérise par des territoires souvent montagneux en zone volcanique avec des sols très fragiles où les inondations torrentielles érodent massivement les berges et détruisent régulièrement des ouvrages méthodiquement reconstruits.

En matière de démographie, comme la perspective en est dégagée dans les monographies jointes en annexe, les densités de populations sont très fortes⁹ alors que, dans le même temps, la proportion de surfaces aménageables, limitées du fait du relief, entraîne des prises de position sur la politique d'aménagement du territoire qui tournent parfois le dos aux réglementations et aux directives en matière de construction. Cette situation est exacerbée par la concentration démographique sur les côtes avec une forte demande d'occupation des surfaces littorales planes souvent inondables.

En outre, il ne tient pas tant de la « lapalissade » de dire que l'outre-mer est caractérisé par son isolement. En effet, il convient de garder à l'esprit que le traitement des situations de crise est complexifié par l'éloignement et par la vulnérabilité réelle des infrastructures servant de lien indispensable, comme un aéroport inondé ou un port endommagé. Cette réalité, palpable dans le discours des responsables locaux dans les départements, est encore plus marquée dans les COM où les évolutions institutionnelles, qui portent sur la gestion de crise et de la crise, ne suppriment pas pour autant l'implication forte de l'État si nécessaire.

Très concrètement, cela revient à dire que l'isolement devrait constituer un critère d'analyse prioritaire dans les réflexions sur la gestion de crise au risque d'être dans l'incapacité de traiter convenablement un événement majeur survenant sur le territoire national, fut-il éloigné.

⁹ A l'exception de la Guyane au regard de la densité moyenne et même si cette densité sur certaines zones côtières rejoint celle des autres territoires.

1.2. Les DROM, des territoires moins bien pris en compte par l'État que le territoire métropolitain dans le plan de prévention des submersions rapides

1.2.1. L'absence de l'outre-mer dans la gouvernance nationale du dispositif

A la suite de la submersion marine provoquée par la tempête Xynthia et des inondations du Var, la Commission mixte inondation (CMI)¹⁰ a été mise en place en juillet 2011. Cet organe de gouvernance - dont le secrétariat est assuré par la DGPR - est chargé du pilotage de la politique nationale de gestion des risques d'inondation, en application de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE) et transposant en droit français la directive européenne inondation. La CMI a, notamment, pour mission d'examiner les dossiers candidats à la labellisation « PAPI » ou « PSR » et de participer à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI).

La composition de la CMI est réputée avoir été étudiée de façon à assurer la représentation au niveau national de toutes les parties prenantes (Etat, élus, collectivités, établissements publics territoriaux de bassin, assureurs, société civile) impliquées dans la gestion des risques d'inondation. Pour autant, sur la cinquantaine de membres que compte la commission, on ne constate la présence que d'un seul représentant de l'outre-mer, désigné, *a priori*, par le comité national de l'eau (CNE). Sans y voir un lien de cause à effet, on ne peut que constater que l'outre-mer n'a pas bénéficié de financements dans la liste des opérations validées par la commission depuis sa création. Le président de la commission nous a, en outre, indiqué que pour les travaux de mise en œuvre de la stratégie nationale du risque inondation, un atelier outre-mer avait été identifié¹¹ mais qu'il n'avait pu être mis en place, faute de candidats.

Au regard du rôle stratégique et financier de la CMI, il conviendrait de modifier les règles de nominations de ses membres afin d'assurer une meilleure représentation des départements ultramarins dont la vulnérabilité certaine aux submersions rapides justifierait un pourcentage de membres plus en conformité avec la part représentée par des populations ultramarines réputées exposées aux aléas concernés.

¹⁰ Émanation des deux instances nationales les plus concernées, le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) et le Comité national de l'eau (CNE).

¹¹ Parmi les six proposés, les cinq autres ayant démarré.

1.2.2. Les effets de certains particularismes de l'outre-mer

Le PSR est, en théorie, pleinement applicable dans les DROM (le régime d'assurance des catastrophes naturelles (dit CAT NAT¹²) et le Fonds Barnier¹³ sont opérationnels dans les DROM¹⁴). Toutefois, on constate facilement à l'étude des différentes aides apportées dans le cadre du PSR que, jusqu'au début 2015 (PAPI des Grands Fonds en Guadeloupe), le dispositif n'a pas été utilisé par les départements d'outre-mer, faute de demande. Il a, dans les faits, soit été ignoré¹⁵, soit bien identifié mais non utilisé car le financement des projets de protection pouvait être couvert par le FEDER (à hauteur de 70%). Tel est le cas de La Réunion qui a contractualisé cinq PAPI entre 2009 et 2010, sans que ceux-ci aient besoin d'être labellisés, du fait que les financements État restaient très en deçà du seuil des 3 M€ imposant un examen en CMI¹⁶. Cependant ces PAPI, comme les deux supplémentaires en préparation, s'inscrivent dans le cadre fixé pour la labellisation et sont suivis par la DGPR. Il conviendra pour le futur que les critères de labellisation par la CMI (3 M€) soient respectés.

Par contre, quelques points, parfois symboliques, méritent d'être signalés qui témoignent d'une prise en compte très relative de l'outre-mer dans la mise en œuvre de la politique de prévention du risque inondation.

1.2.2.1. La prise en compte de l'outre-mer dans l'ONRN

Le système d'information géographique de l'observatoire national des risques naturels (ONRN) ne couvre pas l'outre-mer. Selon les indications qui ont été données à la mission, les bases de l'institut géographique national (IGN) n'auraient pas été acquises

¹² La couverture en assurances par la loi de 1982 relative aux assurances prévoit un dispositif de réparation des « dommages non assurables » avec deux entrées : soit un événement naturel d'intensité anormale, trop importante pour la capacité du marché privé soit une succession d'événements. La couverture « Cat Nat » est obligatoire et assise sur les assurances incendie des particuliers et des entreprises via une surprime de 12% et de 5,5% sur les assurances automobiles. Elle est obligatoire mais assise sur des dispositifs socles qui, eux ne le sont pas nécessairement. Dans les DOM la couverture Cat Nat serait ainsi inférieure à 50 % des biens. Par contre, dans les DOM, les TOC (tempête, ouragan, cyclone) sont incorporées dans le dispositif Cat Nat, alors qu'en métropole ce n'est pas le cas des TGN (tempête, grêle, poids de la neige).

¹³ Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « Fonds Barnier » a été créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et avait pour but de financer l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines. Il est principalement alimenté par une part des primes pour la couverture du risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances. Le décret n° 2005-29 du 12 janvier 2005 a élargi les conditions d'utilisation du Fonds Barnier. Il est désormais possible d'avoir recours au fonds pour contribuer au financement des mesures suivantes : l'acquisition amiable par l'État, une commune ou un groupement de communes de biens fortement sinistrés par une catastrophe naturelle, l'acquisition amiable par l'État, une commune ou un groupement de communes de biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, les mesures de réduction de la vulnérabilité prescrites par un plan de prévention des risques à des biens existants en zone à risque et les études et les travaux de prévention contre les risques naturels à maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dotées d'un PPRN prescrit ou approuvé.

¹⁴ Pour mémoire, le régime CAT NAT est également applicable à Wallis-et-Futuna, suite à une visite présidentielle. A vérifier pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy au titre de l'assimilation législative.

¹⁵ Les communes de Guadeloupe n'en avaient pas entendu parler avant l'arrivée de la mission et la préfecture pas davantage.

¹⁶ Cette lecture des critères de passage en CMI pour la labellisation n'est pas adéquate. Celle-ci est du ressort de la CMI dès lors que le montant total de l'opération (et non les seuls crédits Etat) sont supérieurs au seuil de 3M€.

lors de la constitution de l'ONRN. Cette omission doit pouvoir être facilement réparée, de façon à ce que l'observatoire couvre effectivement ces territoires. La réparation de cet oubli pourrait être l'occasion d'expérimenter sur ces territoires la possibilité d'intégrer, dans le coût total des catastrophes, les dégâts causés aux biens des collectivités, indemnisés par l'État, dans le cadre des dispositifs ad hoc¹⁷.

1. Intégrer dans l'observatoire national des risques naturels (ONRN) les données de l'outre-mer et expérimenter la possibilité d'intégrer les indemnisations État sur ces territoires (DGPR).

1.2.2.2. La définition des aléas, quelques sujets techniques complexes

Concernant la définition des aléas, la mission a identifié trois types d'aléas complexes qui sont partagés dans une majorité de DROM et ne se rencontrent que peu fréquemment, voire pas du tout, en métropole : les submersions marines cycloniques, la conjonction crue et submersion marine, la morphologie des cours d'eau à fonds mobile. Sur chacun de ces sujets, les DROM pourraient ainsi constituer des territoires de recherche et d'expérimentation.

Les submersions marines cycloniques

Le travail sur les PPRL est assez largement avancé dans une majorité de DROM. Des cartographies d'aléas sont établies. Les études les plus récentes et, notamment, celles réalisées par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), sous pilotage des DEAL, respectent les instructions postérieures à Xynthia¹⁸. La mission a examiné plus en détail les documents d'étude d'un site exposé (cas de la ville de Saint-Paul, un des six territoires à risques d'inondation (TRI) de la Réunion). Elle relève que, pour les besoins de disponibilité d'observations quantifiées fiables, les cyclones retenus sont des cyclones récents de fréquence inférieure au centennal pour les houles, comme pour les surcotes. Elle constate que les modélisations ne sont pas parvenues à reproduire les laisses d'inondation observées, qui sont allées nettement au-delà de celles des calculs.

Même si la surcote marine liée au changement climatique a été ajoutée, il est vraisemblable que la cartographie des aléas de submersion marine portée à connaissance des collectivités dans le cadre des concertations du PPRL ou du public dans l'enquête du PGRI, reste en deçà de ce que pourrait être l'aléa d'un événement exceptionnel. La mission voit dans les hypothèses prises pour le dimensionnement de la route du littoral, la confirmation de son appréciation.

Questionné, le CEREMA/DTEMF indique que l'application des méthodes du guide et l'utilisation des outils, désormais matures, de modélisation des submersions littorales permet d'obtenir une évaluation fiable des risques. Si tel n'est pas le cas, seuls des éléments de contexte plus complexes peuvent expliquer la difficulté à reproduire par des modèles la réalité constatée. La mission tire de cet exemple la mise en évidence d'un point de vulnérabilité lié à la difficulté de maîtriser les spécificités cycloniques et celles des comportements du littoral. Elle en tire aussi la conclusion que la DEAL

¹⁷ Décret du 18 juin 2015.

¹⁸ Circulaire du 27 juillet 2011 et guide du CEREMA.

maître d'ouvrage de ces études, éprouve une difficulté technique pour maîtriser méthode comme résultats sur les sujets maritimes.

La mission n'a pas pu expertiser plus précisément d'autres études. Mais la similitude des prestataires et du cadre méthodologique laisse présager des difficultés du même ordre dans les autres DROM ultramarins.

La conjonction crues et submersions marines

Les phénomènes cycloniques alliant vents violents et pluies abondantes, la conjonction d'une crue avec de fortes houles s'avère d'une probabilité significative, d'autant que les bassins versants des îles ont des temps de réaction très rapides. Si ces phénomènes sont aussi observés en métropole, par exemple sur le littoral méditerranéen, ils ont ici une grande intensité, et leur conjonction est quasi-automatique.

Les études effectuées pour le PPRI de Saint-Paul de la Réunion n'ont pris en compte que des surcotes marines inférieures aux aléas désormais retenus (cf. monographie). La problématique technique se complique encore avec l'impact de la mobilité du débouché en mer sous l'action de la houle, celui du débit de la crue et des matériaux apportés par celle-ci. Ce sujet se situe certainement au-delà des limites des outils de modélisation numériques actuels et appelle un travail spécifique des organismes de recherche appliquée et des bureaux d'études, sous pilotage de la DEAL.

À la Réunion, le cas de Saint-Paul se retrouve sur les autres TRI littoraux. Il se retrouve aussi dans d'autres îles, soit sous cette forme, soit sous la forme d'une conjonction avec le ruissellement urbain (Guadeloupe, en particulier). Sur ce sujet, comme sur le précédent, la mission constate que les DROM n'ont pas bénéficié d'un investissement technique et scientifique suffisant pour maîtriser ces spécificités.

La morphologie des cours d'eau à « fort transit solide »

Pour la Réunion, le DROM le plus concerné, la DEAL indique que, s'il n'est que succinctement évoqué dans le PGRI, le sujet des cours d'eau à fort transit solide et de leur évolution a été traité à l'origine de la conception des digues par des modélisations physiques ou numériques et des dires d'experts. Il fait l'objet d'un suivi attentif avec des prescriptions aux maîtres d'ouvrages des digues (suivi des profils après chaque crue, entretien des fosses d'atterrissement).

Pour les autres DROM, l'absence de digues de protection limite les risques d'amplification consécutifs à cette problématique. Même si la moindre importance des enjeux exposés limite les risques, des situations de ce type doivent certainement se présenter. Sur ce sujet techniquement complexe et peu fréquent au plan national des cours d'eau à lit mobile, l'audit risques naturels et technologiques conduit par le CGEDD en 2014 à la Réunion a recommandé de partager les expériences et les méthodologies les plus avancées avec les établissements publics spécialistes de ces thèmes (IRSTEA et ONF/RTM). De l'ensemble de ces travaux, il pourrait résulter des appréciations plus précises sur la dynamique des crues torrentielles et des aléas sur les cours d'eau situés hors des TRI et, de là, une éventuelle nécessité de révision des PPR.

1.2.3. L'inégale mise en œuvre des outils de surveillance des aléas

Dans le contexte commun aux DROM d'exposition particulière aux risques de submersions rapides décrit au chapitre 1.1, la surveillance des aléas revêt une importance essentielle, tant en amont pour être en capacité d'activer la chaîne d'alerte, qu'en aval pour mieux connaître les phénomènes et améliorer ou mettre en œuvre les outils de prévention. La mission a fait le constat global d'une situation d'avancement très contrastée entre les cinq DROM, mais aussi entre les risques de submersion par crue et ceux de submersion marine.

Les submersions par crue

La surveillance des aléas nécessite de disposer des équipements de collecte des données et des capacités de traitement tant informatiques qu'humaines. L'ensemble doit former un système cohérent et adapté aux nécessités de chaque territoire. En métropole, cette mission a été structurée par aires hydrologiques cohérentes, sous pilotage du SCHAPI, et confiée à des services de prévision des crues (SPC) installés dans certaines DREAL. Les DROM n'ont pas été immédiatement intégrés lors de la mise en œuvre de la réforme des SPC en 2007.

Dans chaque DROM, avec un décalage de 5 à 7 ans par rapport à la métropole, des cellules de veille hydrologique (CVH) sont en cours de constitution.

A ce jour, le département de la Réunion dispose d'un outil cohérent et complet, du niveau des meilleurs services de prévision des crues (SPC) métropolitains. La CVH de la Guyane est pleinement opérationnelle depuis le 14 avril 2015, date de première diffusion de ses bulletins de vigilance. Pour les autres DROM, la situation apparaît non satisfaisante et la motivation locale pour mener ces projets à leur terme, sujette à caution. Le SCHAPI dispose d'une connaissance correcte de la situation d'avancement de chaque projet et de ses difficultés. Des diagnostics ont été établis par ce service sur l'opportunité et la faisabilité de créer des CVH¹⁹. Cependant l'éloignement ne lui permet pas d'effectuer un pilotage suffisamment serré. Actuellement, il traite successivement chaque DROM par des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Pour autant, le SCHAPI a indiqué à la mission son objectif de renforcer le pilotage des DREAL et DEAL. Un contrat technique à 3 ans sera ainsi signé avec chaque DREAL (le terme générique inclut DRIEE et DEAL). Pour chaque territoire d'enjeux, en l'occurrence pour chaque DEAL, un correspondant de territoire sera désigné au sein du service ; cet agent réalisera un audit, participera à la construction avec la DEAL d'un plan d'actions à 3 ans et suivra la mise en œuvre de ce plan qui sera la base du contrat.

2. Mettre en place un dispositif de pilotage, par le SCHAPI, des CVH, des DEAL et en vérifier l'effectivité à l'occasion des audits risques naturels et technologiques conduits par le CGEDD.

¹⁹ Ces rapports ont été diffusés en 2007 pour la Réunion, 2011 pour la Guyane, 2014 pour la Martinique, 2015 pour la Guadeloupe et enfin un rapport devrait être rendu en 2016 pour Mayotte.

Au plan des équipements, la mission relève :

- concernant les radars :
 - la non-prise en compte des DROM dans le programme de déploiement des radars par Météo-France (PUMA) ce qui entraîne des lacunes et défauts patents²⁰,
 - l'annonce de la prise en compte des DROM dans le prochain programme et le besoin de clarifier les modalités de financement du côté de la DGPR. Selon les informations dont dispose la mission, ces modalités ou clés de financement sont de 50 % DGPR, 50 % Météo-France en métropole, une clé différente étant appliquée outre-mer (sans participation de la DGPR) , en tenant ou non compte éventuellement de la participation du FEDER,
 - les décisions à prendre sur l'opportunité de procéder au remplacement du radar détruit à Saint-Martin et sur celle de réaliser l'installation d'un autre à Mayotte. Les premières analyses du SCHAPI semblent indiquer que les radars ne sont pas la solution économiquement et techniquement la plus adaptée lorsqu'il s'agit d'îles et de bassins versants de petite taille, au surplus ne disposant pas d'une capacité de maintenance permanente au niveau de technicité nécessaire²¹.
- concernant les pluviomètres et limnimètres :
 - un équipement en pluviomètres par Météo-France qui progresse de façon adaptée aux besoins de chaque département, sans qu'il apparaisse que ce sujet constitue un frein au déploiement des CVH,
 - la situation particulière de la Martinique avec un très important réseau de pluviomètres installés et exploités par le Conseil départemental.

Grâce aux décisions prises à la suite du cyclone de 2012, la situation de la CVH de la Réunion constitue un cas à part du fait de l'affectation de sept agents et de la mise en place d'outils informatiques de traitement opérationnel des données après collecte.

Pour les autres départements, la situation montre un retard très important et peu de signes de rattrapage.

Ainsi, la Guadeloupe est en phase de lancement d'une CVH à partir d'une cellule d'hydrométrie de bon niveau. Sur la Martinique , il n'est pas enregistré pour l'instant de démarrage concret malgré un avis de faisabilité favorable du SCHAPI en 2013 et en dépit de l'importance des données disponibles ; l'amélioration de cette situation doit passer impérativement par un renforcement de la collaboration inter-services avec un conseil départemental qui mène une action dynamique de longue date sur ces thématiques.

²⁰ Situation des équipements radar : à la Réunion, deux dont un à renouveler, en Martinique, un, en Guadeloupe, un à renouveler (couverture non assurée de zones de moindre enjeu dans ces deux départements), en Guyane, un à installer en 2016 à Kourou et expérimentation satellitaire pour les autres secteurs de la Guyane.

²¹ C'est notamment le cas à Mayotte.

En revanche, en Guyane, la CVH a été créée en 2013 et les avantages de ce type de structure sont largement perçus par les acteurs. Pour autant, son niveau de service reste très largement dépendant des équipements qu'il sera possible d'installer dans le contexte très particulier de bassins versants largement situés dans des pays frontaliers. Par ailleurs, la CVH, désormais opérationnelle demeure fragile dans ses capacités, car le bon travail mené repose sur une équipe armée à quatre équivalent temps plein (ETP) seulement pour l'instant.

Enfin, à Mayotte, un projet simplifié est en cours de définition par le SCHAPI pour l'adapter à la particularité des bassins versants très rapides (15 à 30 minutes) et à la technicité locale avec des solutions de système local d'alerte (SLA) qui seront automatisées.

Globalement la mission estime que, hormis la Guyane, le retard pris ne résulte pas d'un manque de moyens techniques mais plus d'un déficit de moyens humains et plus encore d'un déficit de pilotage local de ces projets.

Les submersions marines

Pour les raisons techniques déjà énoncées, la surveillance des aléas et son intégration opérationnelle dans la chaîne d'alerte s'avèrent beaucoup plus complexe que pour les crues. Viser une prédiction en temps réel des submersions marines imposerait d'être en capacité de transformer la prévision en temps réel de l'état de mer en une prédiction de la propagation sur le littoral depuis les zones peu profondes jusqu'à terre. Lors de la réunion provoquée par la mission, l'ensemble des intervenants publics sur ces sujets²² a indiqué que cet objectif n'était pas atteignable actuellement dans le contexte technique particulier des DROM, contrairement à la façade atlantique où les premières expériences opérationnelles vont démarrer.

En effet, pour la métropole, l'État (DGPR et DGSCGC) a lancé en 2012 un programme de prévisions en temps réel des états mer (houle et surcote). Appelé HOMONIM, ce projet a été confié conjointement au SHOM et à Météo-France. Sa phase 1 est aujourd'hui achevée et opérationnelle.

Dans les DROM concernés par ces phénomènes, il n'existe actuellement qu'un système de vigilance vagues et submersions (VVS) qui se limite à des alertes de « mer dangereuse à la côte ». Elles sont lancées à partir des prévisions de houle effectuées localement par Météo-France. La phase 2 du projet HOMONIM, qui est en cours de contractualisation, intégrera les DROM.

Comme pour la métropole en phase 1, le projet comprend le recueil de données bathymétriques et l'analyse des événements de référence. Dans un deuxième temps, le travail de modélisation permet, en partant des relevés météorologiques et océanographiques de chaque zone, de calculer des prévisions d'état de mer au rivage par maille de 500 m à 1 km. En métropole, l'expérience a montré une amélioration substantielle de prévisions de houle et de surcotes marines. Le projet intègre les cinq DROM en trois zones. Il sera achevé en 2018.

Lors des déplacements comme dans les réponses aux questionnaires et lors des réunions avec les réseaux scientifiques, il n'a pas été fait mention à la mission de situations d'exposition de population à des submersions marines entraînant un risque

²² Réunion au SCHAPI avec : DGPR, CEREMA-DTMEF, SHOM, Météo France et SCHAPI .

de premier ordre pour les vies humaines (pas de digues, pas de marées). Par rapport à d'autres risques, les submersions marines ressortent apparemment comme une priorité de deuxième ordre dans l'action des services dans les DROM. Aucun des éléments analysés ne permet à la mission de formuler une recommandation inverse.

Dans ce contexte d'enjeux limités, la mission s'interroge sur l'intérêt de disposer d'un outil de prévision des états de mer en temps réel, à ce niveau de sophistication, sachant, d'une part, qu'il ne sera pas techniquement possible de prédire les submersions terrestres consécutives et, d'autre part, qu'il ne semble pas nécessaire de cette précision pour améliorer la vigilance vagues submersion actuelle.

Concernant les équipements de surveillance, l'ensemble des DROM est convenablement couvert en houlographes et marégraphes généralement installés et entretenus par le SHOM. Quelques compléments sont inscrits dans les objectifs, en particulier l'installation de deux houlographes en Guyane en 2016. Leur installation reste dépendante des modalités de financement définies dans chaque territoire.

1.2.4. Le défaut de standardisation des outils d'alerte à la population

Mis à part le dispositif d'alerte « tsunami » qui n'est pas à proprement parler un dispositif direct d'alerte à la population, l'outre-mer ne connaît pas pour l'heure de dispositif standardisé d'alerte. L'éligibilité de ces territoires au dispositif SAIP est en devenir. Le plus souvent, l'initiative locale pallie le manque de dispositifs.

En métropole, la rénovation du système d'alerte aux populations a été recommandée dès 2002. Le système à rénover est celui du réseau national d'alerte (RNA), mis en place à partir de 1948. Il est constitué d'un réseau de sirènes implantées à l'origine le long des frontières terrestres métropolitaines. Outre le renouvellement au niveau nécessaire des sirènes, le projet de modernisation du dispositif porte aussi la volonté d'utiliser les nouvelles technologies pour diffuser l'alerte. Sans rentrer dans le détail, on retiendra que la construction de ce dernier volet a du mal à voir le jour et que les temps budgétaires ont amené à lisser des dotations et à les diminuer au fil des travaux de programmation budgétaire.

Dans ce cadre, les travaux réalisés à l'origine pour la métropole ont donné lieu, pour l'outre-mer, à une étude complémentaire du cabinet DELOITTE, en 2012 portant uniquement sur le périmètre des départements d'outre-mer. A son issue, des expressions de besoins ont été formulées par les préfets pour équiper les communes de sirènes. La Martinique est, dans ce registre, le département pour lequel le besoin formulé est le plus important, comme le préfet l'a confirmé à la mission. Pour autant, aucune couverture financière n'est pour l'instant prévue et l'idée de le financer par le fonds « Barnier » n'est pas envisageable, celui-ci n'étant pas destiné à financer ce type d'équipement. Par ailleurs, la couverture des engagements mobiliserait d'ores et déjà la quasi-totalité du fonds disponibles lors des prochains exercices de programmation

budgétaire²³. Enfin, le financement du SAIP a été réalisé en métropole sur crédits du ministère de l'intérieur.

A partir de ce constat, la tentation est forte de se reposer pour l'instant sur l'existant fondé principalement sur des systèmes artisanaux²⁴ et de se contenter de la capacité de réaction des populations. Toutefois, à l'instar de l'initiative prise par la commune de Cayenne qui consiste à diffuser des messages sur les téléphones par un réseau de bornes wifi, il serait hautement souhaitable de favoriser des micro-opérations fondées, notamment, sur les nouvelles technologies.

1.2.5. Les limites de la déclinaison nationale actuelle du dispositif international d'alerte tsunami

Parallèlement, dans la perspective du PSR, une réflexion sur les tsunamis est nécessaire même si le phénomène n'est pas envisagé, en tant que tel, dans le plan. Ainsi comparativement à ce qui vient d'être évoqué, le dispositif d'alerte tsunami est beaucoup plus abouti même si des réserves sont émises localement par les acteurs de la crise.

A l'origine, en 1949 un centre d'alerte a été mis en place dans le pacifique à Hawaï²⁵. En 1965, les Américains l'ont associé à un réseau international de mesure et d'alerte. Pour le reste, en dehors de la zone pacifique, avant 2004 personne ne voyait l'intérêt de disposer d'un dispositif quelconque. Après le tsunami de Sumatra, le dispositif international s'est densifié, notamment dans l'océan indien²⁶ et dans les Caraïbes. Enfin, le CENALT, le centre d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée occidentale est opérationnel depuis juillet 2012 à Bruyères-le-Chatel, dans l'Essonne (91).

Cela dit, l'outre-mer est bien plus exposé à l'aléa tsunami que la France métropolitaine, de par la localisation de ses territoires et départements dans des bassins océaniques plus propices au déclenchement de tsunamis suite à des séismes de forte magnitude, notamment dans les zones de subduction. De nombreux catalogues de ces tsunamis existent dans la littérature scientifique pour la Polynésie française, la Guadeloupe, la Martinique ou encore la Nouvelle-Calédonie.

Plusieurs rapports ont été consacrés au sujet de la prise en compte par la France du risque tsunami. Cette préoccupation n'apparaît toutefois pas dans les différents PGRI des régions ultra-marines françaises et elle y est surtout appréhendée par les services chargés de la protection civile. La mission a donc voulu porter son attention sur le sujet de la prise en compte du risque tsunami en ce qui concerne les modalités de remontée

²³ L'étude faite en 2012 comporte, au-delà des éléments surprenants sur la faiblesse du nombre de personnes concernées à la Réunion (15 000), toutes les données nécessaires et aboutit à un coût de 2,6M€ pour tous les DOM (dont la moitié pour la Martinique alors que pourtant c'est le département où existe le plus de sirènes (pompiers). Pour la Réunion, les chiffres de population exposées dans l'enveloppe approchée des inondations potentielles (EAIP) donnés à l'EPRI ressortent à environ 200 000. Le chiffre de 25 % de la population est repris par l'audit risque de 2015.

²⁴ Alerte par véhicule équipé d'un mégaphone, rediffusion locale via des échanges SMS entre administrés,

²⁵ PTWC Pacific Tsunami Warning Center.

²⁶ IOTWS pour Indian Ocean Tsunami Warning System.

et de diffusion de l'information, en faisant le point sur les limites actuelles du système sur les Caraïbes, mais également dans l'océan Indien²⁷.

En préalable, il est utile d'avoir une idée synthétique de la physionomie des aléas auxquels les territoires peuvent être confrontés.

Ainsi, les Antilles françaises sont concernées par deux types de risques de tsunami. L'un est lié à un séisme proche pour lesquels la vague arrive dans un délai bref (entre 15 et 60 minutes maximum suivant la localisation de l'épicentre) et, l'autre est lié à un séisme plus lointain (venant des Açores ou de type Lisbonne-1755) pour lequel la vague arrive entre quatre et six heures plus tard.

La Réunion et, à un moindre degré, Mayotte, du fait vraisemblablement de l'existence d'un lagon, peuvent également être concernées par un tsunami lointain lié à un séisme sur la plaque indonésienne similaire à celui de Sumatra en 2004.

Ces deux types de tsunami supposent des méthodes de gestion de l'alerte aux populations différentes, selon que le séisme à l'origine du tsunami est proche ou lointain, et donc ressenti ou non par les populations exposées.

Pour des tsunamis dus à des séismes proches, un dispositif d'alerte n'a pas le temps d'être opérationnel. Il faut donc s'inscrire dans une logique de sensibilisation amont de type réflexe de la population, de sorte qu'elle gagne les hauteurs dès lors qu'elle ressent un séisme (l'alerte éventuelle sert plutôt dans cette hypothèse à informer que le danger est passé) .

Dès lors que le temps entre séisme et arrivée du tsunami sur les côtes est supérieur à 3/4 h voire 1h et que le séisme peut ne pas avoir été ressenti localement, un dispositif d'alerte organisé est pertinent mais suppose une chaîne efficace.

Pour l'ensemble des Caraïbes, l'organisation est internationale à travers le SATCAR (système d'alerte tsunami Caraïbes (UNESCO/COI/SATCAR) comprenant 48 pays et qui se réunit régulièrement²⁸). L'instrumentation des Caraïbes en sismomètres est maintenant aboutie, dans le cadre d'un projet interrégional de durcissement du réseau pour 2,2M€ avec la mise en oeuvre de 148 sismomètres reliés entre eux et gérés par des opérateurs nationaux. L'ensemble des sismomètres est relié au réseau de surveillance PTWC²⁹ d'Hawaï. Le PTWC lance un avertissement aux différents points focaux nationaux identifiés par chacun des États. Pour la France c'est Météo-France qui est le point focal et assure la réception des messages d'alerte du PWTC.

Une fois le point focal averti, le reste des opérations est de la compétence de chaque État. En France, Météo-France informe le SIDPC³⁰, la gestion de l'alerte descendante étant de la responsabilité du préfet.

²⁷ Selon les éléments fournis à la mission, la Guyane n'est que très peu concernée par ce risque.

²⁸ Le chef d'état-major de zone, qui est le vice-président du SATCAR a regretté l'absence de représentation du MEDDE dans la délégation française au SATCAR. Il a également regretté, en tant qu'EMZ, que la DEAL Martinique n'ait pas conscience de son rôle zonal.

²⁹ « Pacific tsunami warning center ».

³⁰ Service interministériel de défense et de protection civile.

La critique formulée le plus souvent sur le dispositif existant porte sur le niveau de précision de l'information délivrée³¹. En effet même si le système est globalement opérationnel, il souffre néanmoins de l'imprécision des messages du PWTC et du manque de compétence spécifique du point focal ou du SIDPC pour interpréter les messages d'information³² sans risque d'erreur ou sans sur-réagir. Dans la configuration actuelle, nonobstant les éventuelles erreurs ou lenteurs de transmission – toutes relatives au demeurant car lors de passage en Martinique, la mission a pu constater que le dispositif a fonctionné - la prise de décision de lancer ou pas une alerte est complexe localement. En effet, il n'y a pas de carte précise des effets du tsunami sur les côtes prenant en compte les amplifications par effet local (forme de côte et relief sous marin), travail couplant observation et modélisation qui ne semble d'ailleurs avoir été faite qu'en Polynésie selon la méthodologie développée par le CEA/CENALT³³. Par ailleurs, les éléments fournis par le PWTC (carte avec hauteur de vague mais sans information sur les effets sur les différents sites) sont insuffisants pour une gestion locale. Les acteurs locaux souhaitent donc pouvoir intégrer, au sein de la chaîne, une expertise scientifique permettant d'éclairer le décideur.

A la Réunion, le risque tsunami fait l'objet d'une procédure, mais l'exercice tsunami et une alerte du réseau international ont montré une relative lenteur de réaction et des incertitudes d'un niveau inapproprié pour prévenir les populations. De plus, la démarche conduite (sous l'appellation Prepartoi) depuis 2010 pour évaluer le risque en temps réel ne semble pas être en mesure de proposer des informations opérationnelles à la hauteur des attentes. L'expérience du tsunami indonésien de 2004 montre que l'impact pour la Réunion reste faible et limité aux biens, compte tenu de la situation de l'île (fonds très profonds) et de la linéarité de sa côte.

Cependant la mission estime qu'il est nécessaire d'apporter une réponse commune à l'ensemble des DROM pour l'alerte sur les tsunamis et la prévision d'endommagement des zones exposées.

1.2.6. La capacité technique limitée des services de l'État

Tous éloignés de la métropole et souvent isolés, les DROM ne sont pas dans un contexte favorable pour bénéficier aisément du soutien des réseaux scientifiques et techniques et des facilités de positionnement de cadres expérimentés. La mission a estimé utile d'apprécier leur situation en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines sur une politique de l'État qui appelle, plus que d'autres, une technicité de bon niveau.

³¹ Les calculs de hauteur de tsunami réalisés par le PTWC dans le Pacifique et les centres de l'océan indien ne sont pas adaptés pour les îles et les côtes avec des reliefs sous-marins très changeants : récifs coralliens, très larges baies ou profondes.

³² Pour exemple, la semaine précédant l'arrivée sur place de la mission, avait eu lieu un séisme de magnitude 6,7 ressenti à Fort-de-France. Le PWTC a envoyé six minutes après le séisme un message indiquant l'absence prévisible de tsunami. Mais ce message comporte une seconde phrase commençant par « however » (toutefois) invitant l'État à prendre ses dispositions s'il le juge utile.

³³ Le BRGM a réalisé une cartographie en 2009 mise à jour en 2013 sur la submersion marine avec scénario tsunami. Il n'a pas pu être vérifié que son niveau de précision correspondait à celui atteint en Polynésie. De plus, elle n'intègre pas les enjeux. Le CR de Martinique a pris une délibération pour faire une étude pour déterminer les zones d'impact de tsunami (en accord DEAL) : quel impact/urbanisme qui porterait sur six communes avec pour objectif de modéliser une carte d'aléa.

En préalable, la mission relève que les particularités de l'organisation administrative de l'État dans les DROM constituent un avantage en matière de gestion des risques en permettant de regrouper au sein de la DEAL, voire d'un même service de celle-ci, les missions de prévention des risques naturels, de cellule de veille hydraulique et de référent départemental inondation³⁴. Cette facilité de pilotage ainsi procurée se double aussi de celle d'arbitrer la répartition des effectifs entre les différentes composantes de la gestion des risques, voire, à la marge, la répartition avec d'autres politiques publiques.

Même s'il n'entrait pas dans le champ du présent rapport d'évaluer, en détail pour chaque DROM, l'adéquation des organisations et des moyens pour atteindre les objectifs fixés, quelques points particuliers ont été relevés, car participant de l'évaluation globale.

En premier lieu, la mission constate que les organisations des DEAL restent très disparates et que seule celle de la DEAL de La Réunion traduit une priorisation de la gestion des risques par inondation avec le regroupement des fonctions au sein d'un même service et l'intégration de l'hydrométrie à la CVH. Pour les autres DEAL, soit les CVH ne sont pas encore créées, soit elles sont séparées de l'hydrométrie. Cette situation résulte des priorités des territoires qui peuvent conduire à considérer que le « trop peu d'eau » prime sur le « trop d'eau ». Mais elle témoigne aussi du déphasage relatif avec une stratégie de protection des populations qui devrait être prioritaire.

En deuxième lieu, les audits risques, achevés ou en cours, et les réponses apportées à la mission ne font pas ressortir de difficultés de premier ordre concernant les capacités des services à conduire leur mission de prévention des risques. Le constat semble toutefois assez généralement partagé d'un sous-dimensionnement des équipes pour parvenir à atteindre des objectifs certainement trop ambitieux, conséquences du cumul du rattrapage à effectuer sur les PPR avec la mise en œuvre de la Directive inondation. Au plan qualitatif, on aura pu relever supra une fragilité certaine sur les sujets littoraux et les risques associés ; fragilité qui s'est amplifiée, pour certains départements, avec le transfert des services maritimes aux grands ports maritimes récemment créés.

En troisième lieu, les difficultés de mise en œuvre des CVH posent des questions spécifiques aux DROM. Au plan quantitatif, l'effectif type d'une CVH serait, selon le SCHAPI, de six à sept agents, effectif dont ne dispose que la DEAL de la Réunion. Un renfort de huit ETP doit être fléchi sur cette mission pour l'ensemble des DROM en 2016, permettant de répondre à une partie du besoin, sous réserve que les DEAL soient mises dans l'obligation par leur autorité centrale d'opérer les rééquilibrages nécessaires avec l'hydrométrie. Au plan qualitatif, le SCHAPI constate la difficulté de disposer des compétences nécessaires en catégorie B et B+, notamment sur les métiers « réseaux » et « informatique de collecte et traitement de données en temps réel ». Le déficit d'encadrement et de technicité se fait aussi sentir, en phase de constitution des CVH, au niveau catégorie A.

Éloignés du réseau technique que constituent désormais le SCHAPI, avec les SPC et les services risques des DDT, les DEAL des DROM apparaissent en situation globalement délicate face à l'importance et à la technicité du travail de création des CVH. Afin d'y pallier, des synergies ont commencé à se mettre en place telles que des

³⁴ En métropole, ces différentes fonctions sont séparées entre la DREAL et les différentes DDT de la région.

formations communes aux Antilles ou l'appui ponctuel de la CVH Réunion à la DEAL Mayotte. La mission considère qu'il importe d'aller plus loin et de mettre en place des mutualisations, sous la supervision du SCHAPI, afin d'accélérer la mise en œuvre des CVH tout en ne surdimensionnant pas les effectifs par le surcroît de travail et le besoin de compétences plus élevées en phase de création³⁵, effectifs spécialisés qui par ailleurs sont difficiles à trouver.

Dans ce registre, il est crucial que les services d'État ou locaux collaborent plus étroitement en mutualisant les savoir-faire existant dans chaque structure. Ce constat est déduit des visites opérées sur les Antilles, où l'inscription dans une même zone de défense et le caractère hautement improbable d'une simultanéité d'événement d'inondation dans les deux départements antillais militent dans le sens d'un rapprochement.

Enfin, dernier maillon de la chaîne technique, la mission de référent départemental inondation (RDI) vient se positionner en aval de celle de la CVH. En situation de préparation à la crise et de gestion de crise, elle consiste à apporter, en COD, les éléments d'analyse permettant d'éclairer les décisions du préfet en matière de sauvegarde des populations. Le RDI, en l'occurrence le cadre supérieur de permanence de la DEAL ou un cadre du service risque, a vocation, à l'instar de ce qui se pratique déjà à la Réunion, dispose de cartographies de propagation des inondations selon le niveau prévisionnel de hauteur d'eau pour une partie des cours d'eau instrumentés, dont ceux des six TRI.

En métropole, la DGPR a décidé de renforcer les capacités des RDI dès lors que les DDT disposent, avec les SPC, de données de prévisions fiables sur les cours d'eau surveillés par l'État. Une mission d'appui aux RDI a été constituée et placée au SCHAPI pour animer la démarche. Les DROM ne sont pas exclus de son champ d'intervention. Cependant, le décalage de mise en œuvre des CVH par rapport aux SPC induit mécaniquement un décalage à peu près équivalent sur le déploiement de la mission RDI. À ce jour, seul le département de La Réunion assure cette mission.

Faute de pouvoir compter sur une prévision de l'aléa dans toutes les CVH, un premier travail d'identification des acteurs du domaine hydrologique et hydraulique, de recensement des données quantitatives et qualitatives peut d'ores et déjà être entrepris (à l'instar de ce qui sera demandé pour mi 2016 aux missions RDI hors réseau surveillé par l'État). Parallèlement, ce temps d'analyse est également une opportunité pour répertorier les zones à enjeux vulnérables (hors PPR). Cette première étape permettra de mieux comprendre le comportement des cours d'eau et de réaliser des fiches réflexes donnant pour certaines zones à enjeux des possibilités d'anticipation.

1.2.7. La multiplicité des intervenants sur des sujets techniques spécifiques et complexes

Comme il a été relevé précédemment, un certain nombre de sujets qui ont trait à la connaissance des aléas, aux outils d'observation et de prévision sont, soit spécifiques aux DROM, soit rares au niveau national. Ils sont encore mal pris en compte de façon

³⁵ La mission relève que seul le réseau hydrographique de Réunion avec 17 cours d'eau surveillés, justifie durablement une CVH complète. Pour les autres avec 4 à 5 cours d'eau à surveiller, le besoin en opérationnel reste nettement moindre.

opérationnelle, voire non encore maîtrisés au plan scientifique ou technique et encore au stade de la recherche. Or le constat est fait que, même pour des sujets communs à plusieurs DROM, les prestataires et donc les moyens et méthodes restent souvent différents.

A l'examen global des DROM, on ne peut manquer d'être frappé par l'importance du nombre des services et établissements publics intervenant dans l'acquisition des connaissances ou l'expérimentation de méthodes, y compris sur les thèmes qui semblent proches aux yeux de non-spécialistes. Au premier abord, cela donne une impression de redondance, voire de confusion, que les réponses apportées à la mission n'ont que partiellement dissipés. La liste des intervenants est particulièrement importante: SCHAPI, CEREMA, SHOM, Météo-France, BRGM, IRSTEA, ONF, IRD, CEA.

La mission a identifié plusieurs signes de dysfonctionnements potentiels :

- démarches nationales non connues ou non coordonnées avec les acteurs locaux,
- travaux locaux non cohérents entre DROM ou avec les actions nationales,
- limites éventuellement incertaines entre prestation de service et mission d'intérêt général,
- études superfétatoires qui ne sont pas en phase avec les besoins ou s'avèrent infructueuses, car au-delà de la maîtrise scientifique actuelle.

1.3. Du fait de pratiques locales, une responsabilité partagée par les acteurs ultramarins de la prise en compte peu active de la prévention des risques liés à l'eau

1.3.1. Un déploiement assez inégal des PPR

Comme il a été relevé, les DROM n'ont pas reçu d'application spécifique du PSR. En matière de PPRL, ils ne sont pas restés à l'écart du mouvement national dynamisé depuis 2011 suite à Xynthia, car concernés par les phénomènes de submersions marines.

Les départements qui avaient déjà une politique de prévention des risques effective et des PPRI approuvés en nombre important, comme en Martinique et à la Réunion ont procédé à une évaluation de ceux-ci et ont conduit une campagne de révision de façon active. Les bilans montrent qu'ainsi les zones d'enjeux prioritaires sont couvertes ou le seront à brève échéance. Pour les autres, la situation apparaît nettement moins satisfaisante avec un programme de révisions qui n'est que partiellement engagé (Guyane), voire pas du tout (Guadeloupe). La situation de Mayotte peut être considérée comme particulière, mais tout aussi préoccupante, puisqu'aucun PPR n'est approuvé malgré des prescriptions datant de 2008 et 2010 et malgré, ou à cause, d'un nombre d'études et de prestataires important. Se trouve posée dans ce département la capacité technique des services de l'État à piloter les bureaux d'études.

Les départements de la Réunion et de la Guyane ont choisi de traiter dans des PPR séparés les risques d'inondation par crues et les risques littoraux, avec principalement l'objectif de terminer rapidement les premiers, pour lesquels les enjeux sont considérablement plus importants et le travail beaucoup plus avancé. Les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de Mayotte ont choisi de réunir dans un même PPR les deux types de risques. Si cette stratégie a montré son efficacité en Martinique, ce n'est pas le cas de la Guadeloupe.

A la différence de la métropole, les difficultés que rencontrent les services de l'État ne résultent pas de contestations techniques ou juridiques s'appuyant sur des contre-expertises entraînant un enlisement des concertations et qui font peser un risque de fragilité juridique sur la suite de la procédure. Les services sont plutôt confrontés à des inerties locales.

Les autorités préfectorales, qui ont décidé de passer outre et ont engagé les procédures formelles, les conduisent sans difficultés majeures puisque, en Martinique, par exemple, sur 34 communes seul le cas de la commune de Rivière Salée est cité comme un exemple de conflit avec contentieux possible, les autres PPR ayant fait l'objet de révisions récentes.

L'évaluation à mi-parcours du PSR en métropole relevait la faiblesse de l'assise juridique d'un dispositif de PPRI généralement binaire qui imposait des contraintes administratives fortes aux droits à construire.

Il identifiait en particulier le sujet de la prise en compte des digues et le cadrage réglementaire du niveau de performance de ces ouvrages qui relèvent de la compétence des collectivités. L'examen des DROM fait seulement ressortir la situation singulière de la Réunion. Dans ce DROM, le grand nombre d'ouvrages résulte d'une politique d'endiguement généralisé dans l'objectif d'aménager les cônes alluviaux, impossible par d'autres solutions économiquement et socialement réalistes, faute de disponibilités foncières.

Cette politique très ancienne y a été portée par l'État et s'accompagne d'un suivi réglementaire et technique des ouvrages qui présente de très bonnes garanties. Le travail de validation de ces pratiques est en cours entre la DGPR et la DEAL. Dans les autres DROM, la mission a relevé des assouplissements pour éviter les inconstructibilités totales (sur-élévation des planchers, niveau supérieur refuge,...) dans le cadre de diagnostics de vulnérabilité.

3. Engager les procédures d'enquête publique, puis d'approbation des PPR dès que l'avancement des travaux préparatoires permettra d'assurer la solidité technique des aléas définis et un niveau de concertation raisonnable (DEAL).

4. Stabiliser au plan réglementaire et juridique les pratiques d'ouverture à la constructibilité limitée derrière les ouvrages de protection à un niveau de sûreté élevé dès lors qu'elles s'effectuent dans un cadre durablement contrôlé (DGPR).

1.3.2. Le cas particulier des 50 pas géométriques

Les agences des 50 pas géométriques³⁶ ont en charge le processus de régularisation de la situation des occupants sans titre au sein des espaces urbains du domaine public de l'État³⁷, selon certaines conditions d'éligibilité, définies législativement. Elles ont été créées en Guadeloupe et en Martinique. Aucune agence des 50 pas n'a été créée en Guyane, alors, qu'à l'origine, la perspective n'en était pas interdite. A la Réunion, le dispositif ne s'applique pas³⁸.

Dans les faits, en sus des critères législatifs, il est acté que les constructions en zone rouge des PPR ne peuvent être régularisées. La mission a pu constater une situation totalement différente, en matière de pourcentage de constructions concernées entre la Martinique et la Guadeloupe, liée en grande partie à l'existence d'une zone orange³⁹ au sein des PPR martiniquais. En Martinique, 300 constructions (sur 15 000 situées dans la zone) sont concernées contre 2 000 (sur 8 000) en Guadeloupe. Par contre, 8 000 constructions sont en zone orange (cf. ci-dessus) en Martinique.

La mission a noté que la loi d'actualisation des droits de l'outre-mer⁴⁰ a intégré dans les articles L.5112-5 et L.5112-6 du code de la propriété privée l'alinéa suivant : *« la cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines »*. Il conviendra donc d'en vérifier les conditions d'application au regard des zones rouge et orange (en Martinique)⁴¹. La mission s'interroge sur le différentiel très important en proportion entre les pourcentages de constructions en zone rouge par rapport au total dans la zone des 50 pas entre Martinique (2 %) et Guadeloupe (25 %), aucun élément probant de justification de ce différentiel ne lui ayant été apporté.

³⁶ Le code général de la propriété des personnes publiques dispose que la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. En l'absence de délimitation explicite, elle présente une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation. L'existence de cette zone permet concrètement de compenser la limitation du DPM qui dans les DROM, n'est matérialisée que par une bande de terrain très étroite en bord de mer, en raison de la faible amplitude des marées.

³⁷ La « loi Littoral » du 3 janvier 1986 a intégré la zone des cinquante pas géométriques au Domaine Public Maritime (inaliénable et imprescriptible) permettant ainsi la sauvegarde de la bande littorale et son affectation à un usage public. Toutefois, le décret d'application du 13 octobre 1989 relatif à la zone des 50 pas a permis à l'État de céder aux particuliers certains terrains occupés avant 1986, à condition qu'ils soient situés dans des terres déjà urbanisées et équipées. En effet, subsistaient encore sur ces terrains de nombreuses familles sans titre et dont l'occupation était pourtant légitime. La situation locale est, pour partie, liée au fait qu'il y a une période historique entre 1960 et 1986 pendant lequel les 50 pas ont été classés dans le domaine privé de l'état, mais les droits de succession et la prescription trentenaire n'ont pas pu jouer avant la « loi littoral ».

³⁸ La prescription trentenaire a pu jouer.

³⁹ La zone orange des PPR est une spécificité martiniquaise. Il s'agit de zones « rouge » pouvant être considérée comme constructible sous réserve de la mise en œuvre d'un dispositif d'aménagement d'ensemble validé.

⁴⁰ Loi 2015-1268 du 14 octobre 2015.

⁴¹ En Martinique, parmi les 8 000 constructions en zone orange qui deviendraient non régularisables, la moitié (même taux que taux général) ont déjà été régularisées.

5. Clarifier le différentiel d'appréciation des zones rouges des PPR entre Martinique et Guadeloupe et traiter en priorité, dans les travaux des agences des 50 pas, les constructions situées en zone rouge (DGPR et DEAL Guadeloupe et Martinique).

En Guyane, sur l'île de Cayenne, il n'y a plus ou pas de terrain relevant de la problématique ; du côté de Mana, beaucoup de terrain appartient déjà à l'État et si le risque d'occupation ne peut être écarté, il n'y a presque pas d'occupation illégale. L'enjeu est donc aujourd'hui d'éviter l'occupation pour « tenir » les choses au niveau foncier. L'action de l'observatoire de la dynamique côtière mis en place en 2014 doit permettre de contribuer à la maîtrise de ces espaces dans le cadre de la stratégie du trait de côte. Le conservatoire du littoral⁴² œuvre au principal sur ces sujets en assurant la supervision d'un domaine de l'État de 23 000 hectares répartis entre Ouanary (à l'est) et Awala-Yalimapo (à l'ouest). Dans le cadre d'un plan national, sous réserve d'en avoir les moyens, le conservatoire devrait à terme acquérir toutes les mangroves existantes de manière pérenne.

1.3.3. Les difficultés d'exercice du contrôle de légalité des documents d'urbanisme au regard des risques naturels

Dans le domaine de l'urbanisme, la caractéristique commune à tous les DROM réside dans la part importante de constructions illégales sur leur territoire. Ce phénomène est ancien, mais conserve toute son actualité compte-tenu notamment de la raréfaction des terrains constructibles, des évolutions démographiques parfois très rapides comme à Mayotte ou en Guyane, et de la concentration de l'habitat sur les littoraux.

Les conditions de l'urbanisation des départements d'outre-mer présentent donc d'incontestables spécificités qui rendent plus difficile la mission du contrôle de légalité. La grille d'analyse nationale doit tenir compte d'une réalité très différente de celle de la métropole, qui s'impose de fait à tous les acteurs, y compris aux services de l'État. Ceux-ci inscrivent sans ambiguïté leur action dans les objectifs nationaux de prise en compte des risques qui affectent ces territoires, mais, à l'exception de La Réunion, ils sont rarement en mesure d'atteindre des résultats pleinement satisfaisants.

Les difficultés d'exercice du contrôle de légalité au regard des risques naturels proviennent de causes très diverses.

L'importance de la construction spontanée, illégale, est par nature un phénomène qui rend inopérant le principe même du contrôle de légalité, puisque celui-ci s'exerce à la fois a posteriori et sur des actes des collectivités territoriales. La construction spontanée prive le contrôle de sa matérialité.

L'ampleur du phénomène est considérable : ainsi, en Guyane l'agence d'urbanisme estime à plus de 30 000 les constructions spontanées, dont 12% situées en zone de

⁴² Le législateur a prévu de confier au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres l'administration des zones naturelles de la bande des cinquante pas géométriques en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et à Mayotte (lois du 30 juillet 1996 et du 27 février 2002).

risque. Pour la seule commune de Saint-Laurent, soumise à la plus forte pression démographique du département, l'agence a évalué à 43% le nombre de constructions sans permis sur la période 1999-2010. A Mayotte, des quartiers entiers de certaines communes sont constituées de constructions illégales, par exemple dans l'agglomération de Mamoudzou-Koungou. Dans le prolongement du plan Mayotte 2025, qui fait de la lutte contre l'habitat illégal un engagement fort de l'État et des collectivités territoriales, le préfet a adressé en juillet 2015 une instruction à l'ensemble des maires, avec une priorité affichée sur les zones à risques et une mission spécifique a été confiée au directeur adjoint de la DEAL.

En Martinique et en Guadeloupe, si le phénomène est moins massif, il n'en reste pas moins une réalité que les services tentent d'identifier et de mesurer. En Martinique, par exemple, l'utilisation de moyens aériens permet de photographier la progression des constructions illégales. La mission a constaté que, dans l'ensemble, les services de l'État étaient mobilisés sur cette problématique qui recoupe d'autres dimensions des politiques de l'habitat, telle la résorption de l'habitat insalubre. Toutefois, il s'agit plus d'essayer de maîtriser le flux de constructions illégales futures que de remettre massivement en cause le bâti existant. A la Réunion, il a même été décidé de ne plus conduire de travail de repérage des constructions illicites, En effet, la résorption systématique de ces situations qui concernent pour l'essentiel le logement de publics défavorisés, serait irréaliste tout autant politiquement que techniquement. Ce point de vue rejoint une pratique déjà ancienne de régularisation des zones construites illégalement, mise en œuvre notamment en Guyane depuis une dizaine d'années, par exemple dans certains quartiers de la commune de Matoury. Le caractère inéluctable de cette solution a été confirmé à la mission par le Préfet de Guadeloupe pour son propre département.

L'absence de transmission par les collectivités territoriales d'un certain nombre de décisions de permis de construire constitue une autre particularité qui pèse sur l'efficacité du contrôle de légalité. Sans qu'il soit possible à la mission de distinguer ce qui relève de l'acte volontaire ou du défaut d'organisation, cette réalité a été soulignée par tous les acteurs du contrôle de légalité.

De ce point de vue, les effets du passage de la totalité des instructions des permis de construire aux collectivités territoriales depuis le 1er juillet 2015 devront être suivis avec attention, non pas que la situation antérieure constituait une garantie, mais l'exercice de cette mission en direct par les collectivités ne s'accompagne pas forcément des compétences internes, ou même externes, nécessaires. Le mode d'organisation des collectivités sera décisif sur la qualité de l'instruction des permis : en Guyane, la question est posée de l'éventualité de la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) permettant de mutualiser les opérations d'instructions des permis au profit des collectivités qui le souhaiteraient. Pour paradoxale qu'elle soit au moment où l'État se retire de cette mission, la proposition n'en revêt pas moins un certain intérêt au regard du développement réel des compétences, dans le domaine de l'urbanisme et des risques, d'une grande partie des communes, aux moyens limités et parfois au territoire très vaste comme à Maripasoula.

De même, le transfert en 2017 du plan local d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités au titre de leurs compétences obligatoires⁴³ pose question dans les DROM où la pratique de la coopération intercommunale est récente, d'inégal degré d'efficacité et de moyens et exposée à une réalité communale au moins aussi forte qu'en métropole. Si

⁴³ Sauf opposition d'au moins 25% des communes représentant 20% de la population.

certaines intercommunalités, telle Cap Excellence en Guadeloupe, semblent disposer des moyens pour exercer cette compétence nouvelle, elles restent des exceptions. C'est pourtant, en matière de risques, une échelle plus pertinente que les seules limites communales.

L'efficacité du contrôle de légalité est aussi limitée par l'insuffisante capacité de réaction des services de l'État dans certains départements : la mission a constaté que le repli du contrôle de légalité était une réalité, traduite par un niveau minimal d'effectifs dédiés à cette tâche, par des différences d'appréciation des priorités entre services de l'État et par des stratégies locales de contrôle à la fois différentes et insuffisamment centrées sur le risque inondation, parfois placé au second rang, derrière d'autres risques tel le risque sismique aux Antilles ou le risque cyclonique à La Réunion.

D'autres difficultés tiennent aux outils organisant la propriété foncière. Certains départements, comme Mayotte et la Guyane se caractérisent par la faiblesse des registres cadastraux : le droit foncier dans ces départements a connu des évolutions historiques particulières, comme la propriété coutumière par exemple, qui ont nécessité des efforts de convergence vers le droit commun dont les résultats restent encore inachevés. En outre, la modernisation de ces outils n'est pas une priorité du ministère du budget, même si des efforts ont été faits depuis plus de vingt ans. Cela conduit à la persistance d'une indivision foncière importante et commune à tous les DROM, qui nuit à la sécurité juridique de la propriété. A Mayotte, certaines indivisions peuvent regrouper plusieurs centaines de personnes. En Martinique, l'indivision est un des obstacles à la politique de résorption de l'habitat indigne (RHI). Malgré les efforts faits, tout laisse penser que cette difficulté s'inscrit dans la durée.

1.3.4. Des PGRI très généralistes, sans réelle prise sur le territoire

1.3.4.1. La construction des PGRI

En dehors du cas de la Réunion, les PGRI ont été construits par l'État (ou des bureaux d'études), voire uniquement par les services chargés de la prévention des risques naturels, sans y associer les autres services de l'État pouvant être intéressés. Ils sont peu connus et encore moins appropriés par les acteurs locaux. La participation de ceux-ci a été essentiellement formalisée lors de la phase réglementaire de consultation de ces documents⁴⁴, organisée, comme en métropole, simultanément à celle du SDAGE. Les PGRI restent très généralistes et, *in fine*, pas suffisamment adaptés au territoire pour permettre rapidement la mise en place d'actions de prévention. Les PGRI reprennent les différentes obligations réglementaires existantes mais ne précisent pas où, comment, par qui et quand les dispositions prévues seront appliquées.

Cela sera détaillé dans les futures stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) dans lesquelles les services vont s'impliquer. Si on le compare au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), il manque au PGRI l'équivalent du « programme de mesures » qui préciserait la définition de priorités par

⁴⁴ A Mayotte, les services de l'État considèrent que l'intérêt majeur du PGRI aura été de débiter l'acculturation aux risques de la population, à travers la phase de consultation qui s'est déroulée dans chacune des communes de l'île avec des outils traduits pour une population qui, à 50 %, a des difficultés majeures de compréhension du français.

thèmes, de territoires plus particulièrement concernés et permettrait la mise en place d'un tableau de bord de suivi du plan⁴⁵.

Les différents départements ont identifié des TRI⁴⁶, sans déterminer clairement, à ce stade, d'actions et d'objectifs spécifiques sur ces secteurs⁴⁷, ni les modalités de leur gouvernance.

La Réunion constitue un cas à part, compte tenu de l'ancienneté de la prise en compte de la politique de prévention des risques naturels. S'appuyant sur une expérience technique solide et sur une mobilisation collective très convenable, le département met en œuvre, sans difficulté significative, la directive cadre sur les inondations. Le PGRI en consultation va largement au-delà de la simple réécriture des obligations réglementaires. Il traduit des priorités d'enjeux et des choix d'actions propres à l'île dans son ensemble et à chacun des six territoires à risques importants (TRI) en particulier. Les six TRI concernent chacun une ou deux communes et englobent les parties de leur territoire sur les quelles les enjeux exposés sont les plus importants. Ils intègrent aussi les zones littorales exposées .

1.3.4.2. La gouvernance des futurs PGRI

La gouvernance prévue pour la mise en œuvre et le suivi des PGRI entre l'État et les acteurs du territoire (région département, communes ou EPCI) est très variable dans sa consistance, son formalisme et sa fréquence. Elle est essentiellement dépendante de l'ancienneté du travail partenarial et de l'importance des cofinancements à mettre en place sur les programmes de travaux.

Elle est ainsi en place à la Réunion.

A Mayotte, existe une commission départementale de prévention des risques naturels majeurs (CDPRNM) à qui a été confiée la mission de préciser le calendrier d'action du PGRI jusqu'à la prochaine révision. Un schéma départemental de prévention des risques naturels (SDPRN) a été approuvé par arrêté préfectoral le 23 janvier 2014 qui identifie les grandes actions à mettre en place dans le département et hiérarchise les actions à engager et les investissements en termes d'études ou de travaux à réaliser sur un rythme quinquennal. Une des dispositions (D3) classée en priorité 1 dans le PGRI prévoit l'actualisation du SDPRN pour le mettre en compatibilité avec le PGRI et la disposition 17 (également en priorité 1) est d'en assurer le pilotage, l'animation et le suivi et, pour ce faire, d'établir la gouvernance du PGRI. Il est proposé d'utiliser la CDPRNM existante comme instance de pilotage et de suivi du PGRI en élargissant sa composition en tant que de besoin. Pour les autres départements la constitution d'une gouvernance pour la mise en œuvre du PGRI et notamment la réalisation de la ou des SLGRI, n'est pas effective.

⁴⁵ Pour exemple, l'annexe 17 qui est un modèle de tableau de suivi d'avancement des actions n'a pas été adapté au PGRI de Mayotte.

⁴⁶ Fort-de-France-Lamentin pour la Martinique, Ile de Cayenne pour la Guyane, zones littorales pour Mayotte.

⁴⁷ Pour exemple, la Martinique où le PGRI, tout en identifiant un TRI indique que l'ensemble des mesures du PGRI y sont applicables, sans indications supplémentaire.

1.3.5. Une mobilisation inégale des collectivités

La mobilisation des collectivités sur la politique des risques naturels est, comme cela a été évoqué plus haut, très inégale, que ce soit dans la mise en œuvre des règles d'urbanisme, dans les dispositifs de surveillance des phénomènes et d'alerte des populations ou dans la constitution de démarches pro-actives de type PAPI, par exemple.

Pour exemple, la démarche des PPR dans les DOM a été très largement réalisée en mode « top-down », et n'a, le plus souvent, pas posé de difficultés réelles sur la définition des aléas ou des zonages, leur caractère contraignant étant, par la suite, peu pris en compte par les collectivités pour la gestion des autorisations d'urbanisme.

Alors que les risques naturels et, notamment le risque inondation, représentent un enjeu important outre-mer, très peu de PAPI y ont été contractualisés, et longtemps seulement sur la Réunion⁴⁸ (5 et 2 autres en préparation, intégrés à la politique de gestion des risques depuis 2010) avant la présentation du PAPI Grands-Fonds en Guadeloupe (dont le « déclencheur » a été le décès de 5 personnes suite à un épisode de pluies torrentielles).

Cette absence de prise en compte du risque inondation dans les Antilles est à relier au discours tenu par les services de l'État faisant du risque sismique, le risque majeur sur ces îles, ce qui semble conduire à un certain désengagement vis-à-vis du risque inondation et à engager la majeure, voire la totalité des moyens, humains et financiers, sur la prévention du risque sismique.

Si la mission ne remet pas en cause le fait qu'un séisme important engendrerait des dégâts majeurs sur ces îles et qu'il convient donc de prendre les mesures adaptées, elle souligne que cela ne doit pas se faire en ignorant, dans les politiques de sensibilisation, mais aussi d'études et de travaux, la thématique de l'inondation qui au demeurant, notamment pour le tsunami, pourrait résulter de l'activité sismique.

La mission a également noté l'absence actuelle, quasi-générale sur les DROM de logique d'intercommunalité sur le sujet du risque inondation⁴⁹. Cela ne pose pas véritablement de problème sur certains territoires où la particularité topographique rejoint l'organisation administrative faisant qu'une commune équivaut quasiment à un bassin versant⁵⁰, mais dans la plupart des cas, la mise en œuvre de la GEMAPI risque d'être plus complexe qu'en métropole, compte tenu de l'absence de culture locale intercommunale sur le sujet (pas d'établissement public territorial de bassin, etc.).

On évoquera plus loin la spécificité îlienne qui conduit à s'interroger sur la question d'une gouvernance départementale, tout particulièrement pour Mayotte.

⁴⁸ En notant qu'il ne s'agit pas de labellisation au sens de la CMI, compte tenu du montant financier engagé par l'Etat.

⁴⁹ Exemple des communes du Carbet et du Morne vert en Martinique.

⁵⁰ Le sujet est peut être moins prégnant qu'ailleurs à IL Réunion où les communes sont organisées, sauf exception (Le Port) « du battant des lames au sommet des montagnes » avec quasiment une homothétie commune-bassin versant.

1.3.6. Un manque de connaissance de l'état réel du territoire par l'État

1.3.6.1. Les ouvrages hydrauliques

La mission a pu constater que sur, la quasi-totalité des territoires des DROM⁵¹, la connaissance exacte des ouvrages hydrauliques présents sur le territoire, de leur maîtrise d'ouvrage et de leur classification restait à réaliser par les DEAL (la différence existant en métropole entre classement, (fait par les DDT), et instruction et inspection, faites par les DREAL n'étant pas opérante ici, les DEAL regroupant les deux fonctions).

Un effort spécifique doit être porté sur ce point pour permettre une connaissance effective des ouvrages, de leur situation administrative mais aussi de leur état technique (réalisation d'études de dangers, notamment).

6. Faire, sous deux ans, le recensement, le classement et exiger le lancement des études de dangers pour l'ensemble des ouvrages hydrauliques (DEAL).

1.3.6.2. La cartographie IGN

Plusieurs interlocuteurs de la mission en Guadeloupe, ont fait état d'une qualité moindre des fonds photographiques fournis par l'IGN dans les DROM par rapport à la métropole. Cette situation aurait pour conséquence une mauvaise lisibilité de différents phénomènes suivis par les services spécialisés (mouvements de terrain, constructions illicites, évolution du trait de côte par exemple). Interrogée par la mission, la Direction générale de l'IGN a confirmé que, depuis 2010, les relevés photographiques ne sont plus effectués au moyen d'avions mais via les images satellitaires qui ont une résolution moins fine (la taille du pixel variant du simple au double). En outre, les images satellitaires étant prises toujours à la même heure, le même voile nuageux a tendance à être présent à chaque prise, alors que l'avion permet de choisir l'horaire de la prise de vues. C'est particulièrement le cas en Guyane dont le ciel est très chargé de nuages. Conscient de ces inconvénients, l'IGN a décidé de changer de méthode et a lancé un appel d'offres pour trouver des opérateurs de photos aériennes susceptibles de travailler dans les DROM. Les premières prises de vue sont programmées pour le second semestre 2016.

En revanche, la cartographie mis à disposition dans les DROM est à la même échelle (1/25 000) qu'en métropole et est révisée selon le même cycle.

1.3.7. Une absence de culture du risque, hors cyclone

La pratique des alertes cycloniques, dans les territoires concernés (Antilles et Réunion) prédispose favorablement à une bonne gestion d'une alerte inondation. On peut d'ailleurs constater la quasi-absence de mortalité lors de ces événements, qui tient pour beaucoup à la capacité des populations à écouter et observer les consignes données par l'autorité préfectorale.

⁵¹ À l'exception de la Réunion.

Par contre, les inondations hors cyclone sont beaucoup moins présentes dans la culture locale, ce qui explique en grande partie, au-delà des aspects purement économiques, le non respect des règles d'urbanisme et l'implantation de constructions en zone rouge des PPR. La politique de pose de repères de crues n'est actuellement pas mise en œuvre dans les DROM et ne fait que figurer dans les PGRI, sans que ne soient prévues des actions pro-actives sur le sujet.

Ce manque de culture du risque inondation est particulièrement exacerbé, lorsque la population concernée est soit d'implantation récente sur le territoire, soit de présence temporaire.

Le premier cas se rencontre à Mayotte⁵² où l'arrivée récente d'une part importante de la population sur le territoire, associée à un comportement fataliste, entraîne une faiblesse marquée, voire un manque total, de culture du risque naturel. L'absence de PPR sur l'île induit celle de la mise en œuvre du dispositif d'information acquéreur-locataire, même si l'efficacité de celle-ci sur ce territoire serait aléatoire.

Le second cas à mettre en exergue est le risque tsunami pour lequel la culture du risque doit concerner non seulement les habitants mais également les touristes. Actuellement, aucun dispositif d'information sur les tsunamis n'est disponible à destination de ces derniers.

1.4. Une situation ni consubstantielle aux DROM, ni inéluctable

La mise en œuvre des réglementations relatives à la prévention des risques mais aussi plus généralement la mise en œuvre de certains modes de développement urbain, pensés dans les « pays du nord » sont délicates dans les « pays du sud », tout particulièrement en zone subtropicale. Ces difficultés découlent, pour partie, de phénomènes culturels et sont liées à l'histoire, comme cela a été développé dans un article⁵³ paru en avril 2006 figurant en annexe du présent rapport, mais également de données physiques incontournables.

L'article présente l'exemple des villes de la Guyane et montre la difficulté de concilier la manière de territorialiser une action publique pensée à l'échelle de la France métropolitaine (territoire du nord) à un contexte dont la dynamique s'apparente, au moins en partie, à celle des villes du sud (forte croissance démographique, pauvreté, pollution et inondations en milieu urbain). Ce point de vue est aisément transposable à la situation rencontrée à Mayotte.

Il met ainsi en évidence que *« la très forte mobilité des populations et du multiculturalisme caractéristique de la société urbaine guyanaise, tout particulièrement en l'île de Cayenne, pose la question de l'adhésion de ces populations diverses à une politique du risque sanitaire et à une politique de l'eau et des risques associés qui évoluent. Cette dernière suppose l'émergence d'une culture du risque, d'une conscience de l'eau. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe pollueur-payeur,*

⁵² La population mahoraise a été multipliée par quatre depuis 1977, à la fois par une croissance interne forte et par une immigration soutenue. L'INSEE prévoit une poursuite de cette progression pour arriver à une population de 400 000 habitants à l'horizon 2030.

⁵³ « Développement urbain durable et risques liés à l'eau : les pratiques du Nord au sein d'un territoire français en Amérique du Sud (Guyane française) » ; article de Richard Laganier, Franck Chow-Toun, Yannick Prats et Ambre Marsili.

beaucoup, pour des raisons culturelles, considèrent que l'eau devrait être gratuite car l'eau de pluie est abondante en région équatoriale. La diversité culturelle est susceptible d'amplifier le niveau de complexité dans la gestion de l'eau et des risques hydrologiques et sanitaires. Or une gestion durable de l'eau et des risques en milieu urbain ne peut que passer par un processus de vision commune sur des objectifs partagés et par un besoin de responsabilisation de tous les acteurs. A cela s'ajoute la faiblesse de revenus de certains foyers qui pénalise la mise en place progressive du financement de l'eau par les populations ».

Ces aspects culturels compliquent une gestion des risques à l'européenne. Il n'est, dans cette logique, pas surprenant de constater que la prise en compte de la prévention des risques naturels est d'autant plus efficiente que le territoire sera proche, culturellement, des standards et des modes de fonctionnements métropolitains.

Par ailleurs, cette mise en œuvre doit aussi prendre en compte le fait que les conditions météorologiques, voire géographiques, sont différentes des territoires métropolitains (cyclones, reliefs, cours d'eau torrentiels, précipitations intenses, ..).

La conjonction des deux doit être intégrée dans les travaux conduits par les autorités chargées de la mise en œuvre, tout en constatant que l'aspect culturel semble plus complexe à dépasser que l'aspect géographique..

Les aléas sont certes exacerbés mais ils peuvent servir d'exemple pour certains territoires métropolitains (ruissellement sur zones imperméabilisées en zones littorales transposable aux zones méditerranéennes, cours d'eau torrentiels charriant un important transport solide transposables aux zones montagneuses métropolitaines, etc ...).

Pour autant, la mission considère que l'application des règles européennes sur la prévention des risques naturels ne présente pas d'impossibilité majeure pour une mise en œuvre dans les DROM. Elle soulève, dans la suite du rapport, les différents aspects techniques qui doivent être pris en compte de façon particulière pour rattraper les retards actuels qui dépendent pour partie du national mais également du local

Au-delà de ces aspects techniques, la principale difficulté pour les territoires qui restent en retard est celle de l'acquisition d'une véritable culture du risque, pour les populations, mais aussi pour les élus, voire pour les administrations. De celle-ci découle l'effectivité des mesures d'alerte, mais surtout des règles d'urbanisme. Le respect de ces dernières est la condition *sine qua non* d'une réelle efficience d'une politique de prévention des risques naturels.

La mission a pu constater dans certains territoires des bonnes pratiques dans différents domaines. Elle a toutefois constaté que ces initiatives locales, qui paraissent pourtant pour tout ou partie reproductibles, ne sont en général pas connues des autres départements. Sont ainsi présentés quelques exemples qui pourraient être utilisés, sans réinventer complètement les dispositifs, dans les autres départements.

- les journées « Replik » en Martinique; un vrai travail de sensibilisation

Depuis 2006, une campagne de sensibilisation « Réplik » au risque sismique est menée par la DEAL Martinique avec ses partenaires. Au-delà des actions conduites

tout au long de l'année, cette action se focalise sur une semaine dédiée, en général à la fin du mois d'octobre, associant les collectivités territoriales.

Les journées Réplik cherchaient initialement à sensibiliser les martiniquais au risque sismique. Elles ont été étendues depuis 2012 au risque tsunami. Différentes animations et actions gratuites, ouvertes à tous, partout en Martinique (interventions en milieu scolaire et en entreprise, émissions spéciales à la télévision ou sur les radios, articles de presse, interviews, diffusion de documents...) sont menées tout au long de l'année et sont annoncées sur un site internet ad hoc. Il s'agit notamment de rappeler aux Martiniquais, par des actions concrètes de sensibilisation, que ce ne sont pas les tremblements de terre qui tuent, mais leurs conséquences.

Les journées Replik, sont devenues la « semaine Replik ». Cette semaine apparaît mobiliser les services concernés et les collectivités territoriales (20 communes associés) selon un rendez-vous annuel fin octobre, connu des élus rencontrés. Ce type d'initiative gagnerait à être diffusés par la DGPR aux autres départements pour y être « répliqué ». Eu égard à la qualité du travail qui a été présenté, une prise en compte par le plan séisme Antilles apparaît justifiée. De la même façon les actions conduites par le SIDPC avec le rectorat et les établissements scolaires (avec l'appui du conseil départemental pour les collèges) méritent d'être montrées en exemple et reproduites.

- le projet d'une école du risque pour la zone (service départemental d'incendie et de secours de la Martinique)

Le SDIS de Martinique a présenté à la mission le projet de création d'une « école de la sécurité civile, du risque et de la résilience », qui viserait à la fois l'éducation de la population et la constitution d'un centre de formation des pompiers, interrégional voire caribéen⁵⁴. Cette école pourrait également servir à la formation des élus sur les risques naturels, appelée de ses vœux dans la contribution du conseil départemental⁵⁵. On peut également noter que, en lien avec le rectorat et l'union départementale des sapeur-pompiers, la direction des collèges du conseil départemental met en place des formations « prévention secours civique niveau 1 » (PSC1) à l'attention des élèves de 4^e autour desquelles sont mises en place des actions de sensibilisation aux risques naturels majeurs.

Cette action est à encourager, notamment en facilitant son installation dans les anciens bâtiments de la base aérienne 365 du Lamentin, mais surtout en l'inscrivant dans une politique globale de sensibilisation partagée par l'ensemble des acteurs dans le cadre de la gouvernance du PGRI.

Le conseil départemental fait, lui, état d'un projet de création d'une salle d'exposition dédiée au risque tsunami au centre de découverte des sciences de la terre à Saint-Pierre. Comme pour l'école des risques évoquée ci-dessus, cette initiative est intéressante sous réserve qu'elle s'inscrive dans une logique générale d'information des populations portée par l'ensemble des acteurs.

- les travaux de l'agence d'urbanisme en Guyane sur la connaissance des constructions illégales

⁵⁴ Courrier du Préfet du 30 mars 2015 à la DGSCGC sur la création d'une plate-forme interrégionale de formation des sapeurs-pompiers.

⁵⁵ Document envoyé le 22 août 2015 aux membres de la mission par le conseil départemental de la Martinique.

L'agence d'urbanisme de la Guyane a, parmi ses rôles fondamentaux, la connaissance du territoire guyanais et l'analyse de ses évolutions. Elle recueille des données relatives à l'observation du territoire dans des domaines diversifiés : activités, déplacement, commerce, habitat, évolution de l'occupation et des espaces, démographie. Dans ce domaine, elle a réalisé une étude, matérialisée par une cartographie précise des constructions sur l'ensemble du territoire, et faisant apparaître celles bénéficiant d'autorisations d'urbanisme. Elle est en capacité de situer l'ensemble des constructions en fonction, notamment, des zones à risques naturels.

Les éléments présentés dans la monographie montrent que « la Guyane est touchée par un phénomène important d'urbanisation dite spontanée », ce qui signifie illégale. Les méthodes utilisées par l'Agence mériteraient d'être partagées par les structures similaires existant dans les autres départements, l'utilisation à en faire pour l'application des règles d'urbanisme découlant ensuite des autorités responsables de l'urbanisme et du contrôle de légalité.

- le rôle du Conservatoire du littoral en Guadeloupe dans la sensibilisation des acteurs

La sensibilisation à la prévention des risques naturels peut s'appuyer sur des acteurs qui œuvrent à la périphérie de cette problématique. A cet égard, l'exemple de l'action du Conservatoire du littoral fournit quelques pistes utiles. Le Conservatoire peut ainsi participer à l'élaboration d'une stratégie foncière dans laquelle ses acquisitions contribuent à geler des territoires dont l'urbanisation accroît la vulnérabilité. Il peut aussi intervenir sur les canaux d'évacuation des eaux pluviales lorsqu'ils sont situés sur des zones qu'il administre. C'est le cas, par exemple, pour le canal de Belle Plaine, aux Abymes en Guadeloupe. Dans cette commune comme dans celle de Morne-à-l'Eau, les élus ont souhaité que le Conservatoire s'implique à leur côté et cela s'est traduit dans les priorités du plan de gestion du Conservatoire.

- le PGRI de la Réunion, premier PGRI adopté au niveau national

La mission a eu l'occasion de relever, à plusieurs reprises, la qualité du travail effectué sur la prévention du risque inondation à la Réunion. Ceci vient de se concrétiser par l'approbation, par le conseil départemental de sécurité civile et des risques naturels majeurs présidé par le préfet de la Réunion, qui s'est tenu le 15 octobre à Saint-Denis, du plan de gestion du risque d'inondation de la Réunion (PGRI) et des stratégies locales de gestion du risque inondation sur deux⁵⁶ des six TRI identifiés sur l'île. Le PGRI de la Réunion est ainsi le premier adopté au niveau national dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation.

⁵⁶ SLGRI de Saint-Benoît et SLGRI du Tampon/Saint-Pierre.

2. Un besoin : Pour répondre à la situation actuelle des DROM, il est nécessaire d'impliquer tous les acteurs

2.1. Affirmer une volonté nationale de rattrapage

2.1.1. Revoir le pilotage et la coordination du dispositif national de prévention par la DGPR dans un sens plus équitable pour l'outre-mer avec trois priorités :

2.1.1.1. La définition de priorités pour le fonds Barnier

Le premier rapport d'évaluation du PSR faisait apparaître une gestion des crédits du Fonds Barnier destinés au plan de submersion rapide essentiellement dédiés au financement de digues, en traitant les dossiers au fil de l'eau, au fur et à mesure de leur arrivée, et sans réellement exercer de priorisation autre que celle du premier arrivé-premier servi. Ce point de vue a été conforté par plusieurs de nos interlocuteurs, tout en notant que, d'une part, pour certains dossiers récents des éléments complémentaires avaient été demandés pour justifier les projets, et que d'autre part, pour l'examen des dossiers, une analyse multi-critères était en train de se substituer à la seule analyse coût-bénéfices initialement pratiquée

Ces évolutions, notamment liées au futur incertain des budgets disponibles vont dans le bon sens, mais ne suffisent pas à constituer une réelle priorisation.

Ce mode de fonctionnement, associé au fait que les capacités d'ingénierie financière sont en général moins importantes dans les départements d'outre-mer que dans certains territoires métropolitains habitués à la constitution de dossiers technico-financiers complexes, explique pour partie le fait que l'outre-mer n'ait que très peu (et seulement récemment⁵⁷) pu bénéficier de crédits dans ce cadre.

Il conviendrait donc de revisiter les critères d'attribution du Fonds Barnier, en effectuant une objectivation comparée des risques (croisement aléa-enjeux), fondée, au moins pour les actions relatives au PSR, sur le nombre et le pourcentage de populations exposées par territoires. Dans cet ordre d'idée, et compte tenu notamment que la plupart des dossiers présentés à la validation de la CMI entraînent des dépenses sur plusieurs années, il conviendrait de prévoir une programmation pluriannuelle (sans doute triennale) du fonds Barnier.

7. Passer d'une gestion au fil de l'eau du FPRNM à une réelle programmation triennale priorisant les dossiers selon des critères prédéfinis (DGPR et CMI).

2.1.1.2. La participation de représentants de l'Outre-mer à la CMI et l'animation d'un Groupe de travail ad hoc

Comme indiqué plus avant, la représentation des collectivités territoriales de l'outre-mer doit être étoffée au sein de la CMI, ainsi qu'à la commission nationale des risques

⁵⁷ Le premier PAPI ultra-marin labellisé dans le cadre du PSR l'a été début 2015.

naturels majeurs. En sus de cette meilleure représentation qui peut soit s'organiser selon le modèle classique (intégration à la CMI plénière) soit sous forme des sessions dédiées, il convient de relancer, parmi les groupes de travail de la CMI relatifs à la SNGRI, un groupe de travail relatif à l'outre-mer qui aurait pour premières pistes de réflexion et d'actions:

- la coordination et le pilotage des travaux de connaissance et de recherche des différents opérateurs publics qui interviennent dans les DROM. La mission a fait le constat (cf. paragraphe 1.2.6.) d'une certaine redondance de travaux menés, qui pourraient sans doute, au moins sur les aspects méthodologiques, faire l'objet de transpositions. Un travail de recensement des travaux et études déjà conduits, auquel n'a pu se livrer la mission, est à réaliser pour identifier les doublons potentiels et orienter les travaux futurs, en faisant jouer au mieux les potentielles concurrences pour en diminuer les coûts.
- la planification des besoins en équipements de surveillance ; La comparaison des différentes situations (cf. monographies) permet de voir que les équipements sont relativement disparates selon les départements, ceci venant soit d'initiatives locales (cf Martinique et les stations de surveillance hydrométrique), soit de choix nationaux dont les tenants et aboutissants ne sont pas (ou plus) identifiables (différentiel d'équipement en radar météo, par exemple). Une remise à plat des types et nombres d'équipements utiles semble nécessaire. Le groupe de travail outre-mer pourrait ainsi proposer une logique de travail pluriannuelle pour obtenir une situation qui découle plus de réalités techniques que de choix ou situations conjoncturelles.
- la définition des critères de priorisation outre-mer pour les PAPI. Indépendamment de la nécessaire priorisation générale du fonds, il convient également, ne serait-ce que pour tenir compte des potentialités de financement de la part résiduelle, de prévoir des critères de priorisation pour les outre-mer, à proposer par le groupe de travail. Parmi ces critères, outre la population exposée devra figurer l'implication effective des collectivités sur le respect des zonages dans les attributions de permis de construire, pour s'assurer de l'efficacité des actions financées.

8. Relancer le groupe de travail de la commission mixte inondation (CMI) relatif à la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI) ayant pour objet l'outre-mer (DGPR et CMI).

2.1.2. Mieux prendre en compte les DROM et leurs spécificités dans la mise en œuvre du dispositif national d'alerte aux populations

La refonte du système d'alerte et d'information des populations mis en œuvre par la DGSCGC ne prenait pas en compte, dans un premier temps, les départements d'outre-mer, le développement du système étant prévu progressivement dans les différents territoires métropolitains, selon une priorisation définie par le ministère de l'intérieur.

Le SAIP vise à remplacer l'ancien réseau national d'alerte qui était devenu totalement obsolète et non fonctionnel.

Prévu initialement pour une opérationnalité complète en 2017, son extension a été progressivement retardée, en fonction des disponibilités budgétaires. Il est fondé sur un système de sirènes à fonctionnement automatisé, dont le déclenchement est centralisé et utilise le réseau INPT⁵⁸.

Comme évoqué précédemment, les départements d'outre-mer ont fait l'objet d'une étude spécifique, durant l'été 2012. Le principe général de l'étude était de prévoir une extension du SAIP aux départements d'outre-mer en utilisant le même dispositif que celui prévu pour la métropole. Ce déploiement ne prévoit pas, dans le dispositif actuel tel qu'il a été présenté à la mission, de faire des départements d'outre-mer des territoires prioritaires, alors même qu'ils présentent des taux de population exposées largement supérieurs à ceux rencontrés sur le territoire métropolitain.

Les éléments fournis par l'étude de 2012 font apparaître des approches très différentes par les services préfectoraux d'un département à l'autre. La Martinique a une attitude très volontariste pour mettre en place un système de type SAIP. Ce département est d'ailleurs maintenant équipé du réseau INPT et pourrait donc être opérationnel rapidement.

Son placement parmi les départements prioritaires à équiper, sans attendre l'achèvement de l'installation du SAIP en métropole, a été sollicité par le préfet et paraît logique au regard de l'importance de la population concernée. Il sera toutefois utile, avant de décider de cette mise en œuvre, de valider les demandes effectuées en termes de nombre de sirènes qui paraît surévalué et de vérifier la possibilité de prendre en compte les équipements pré-existants et fonctionnels dans les différentes communes⁵⁹.

9. Compte tenu de l'avancement des travaux, placer la Martinique parmi les territoires prioritaires pour la mise en œuvre du SAIP et poursuivre les études pour les autres DROM (DGSCGC).

Les autres préfectures semblent moins avancées dans leur volonté de mettre en œuvre le dispositif, voire pour certaines, au vu des résultats de l'enquête 2012, peu intéressées⁶⁰. Par ailleurs, sur certains territoires, Mayotte par exemple, le déploiement n'est pas envisagé, faute d'INPT.

Devant la nécessité de moderniser le système d'alerte aux populations, et dans la mesure où le dispositif SAIP ne sera, au mieux, déployé dans les départements d'outre-mer qu'à un horizon de cinq à dix années, il semble indispensable de réfléchir, en fonction des situations locales, à des dispositifs alternatifs.

⁵⁸ Le terme de réseau INPT désigne l'Infrastructure National Partageable des Transmissions utilisée par les Sapeurs Pompiers, la Police et le SAMU. Ce réseau sert de support au réseau ACROPOL pour la Police Nationale, et au réseau ANTARES pour les Sapeurs-Pompiers et la Sécurité Civile. Son déploiement est achevé depuis 2006 en métropole.

⁵⁹ Actuellement des dispositifs de type sirènes sont utilisés pour appeler les sapeurs-pompiers en cas d'accident.

⁶⁰ La Réunion identifie par exemple un nombre de personnes concernés très faible, notamment si on le compare à celui résultant des études du PGRI, ce chiffrage étant lié à la crainte exprimée de voir le système SAIP remettre en cause le dispositif existant en matière d'alerte cyclonique et ainsi d'avoir limité le SAIP aux hameaux exposés en fond de ravines.

Dans cette logique, l'hypothèse de travailler, à Mayotte, en collaboration avec les autorités religieuses pour étudier la faisabilité d'un dispositif utilisant les haut-parleurs des mosquées mérite d'être appuyée⁶¹.

10. Étudier à Mayotte la faisabilité et les modalités d'une alerte aux populations utilisant les haut-parleurs des mosquées (DGSCGC).

Par ailleurs, la mission s'est intéressée à la pratique néerlandaise qui passe par une alerte par téléphonie mobile (cell broadcast⁶²). Les éléments qui lui ont été donnés pour ne pas mettre en place cette technique⁶³ semble plutôt relever de divergences financières entre les opérateurs téléphoniques et l'État que de difficultés techniques. Elle permet la diffusion-transmission, vers chaque cellule du réseau de téléphonie mobile, de brefs messages texte. Les messages peuvent être envoyés vers toutes les cellules du réseau ou seulement vers celles comprises dans une zone de diffusion cellulaire spécifique.

Il apparaît pertinent à la mission d'étudier la possibilité de mise en œuvre sur un ou plusieurs DROM (hors Martinique qui s'oriente vers le SAIP classique) pour vérifier, à un coût limité, la faisabilité technique et l'efficacité de ce mode d'alerte. Par ailleurs, le cas particulier de Saint-Martin pourrait être mis en avant pour utiliser cette technologie en collaboration avec la partie néerlandaise de l'île. En fonction des résultats obtenus, une extension à la métropole pourrait être envisagée.

11. Expérimenter sur un ou plusieurs DROM(s) un dispositif d'alerte utilisant le cell broadcast (DGSCGC).

2.1.3. Mettre en place un dispositif général d'alerte tsunami plus robuste en s'appuyant sur le CENALT

La prise de conscience du risque tsunami⁶⁴ au niveau international a été particulièrement nette après le raz-de-marée de Sumatra qui a concerné l'océan indien en 2004⁶⁵. Pour autant aujourd'hui, après des décennies d'efforts pour aboutir à la mise en place de systèmes d'alerte robustes, l'exigence porte maintenant sur la précision nécessaire des informations ou des outils diffusés, afin que leur traduction opérationnelle puisse se faire aisément et au bon niveau par les autorités en charge de

⁶¹ On ne fait que reprendre ici l'ancienne utilisation du tocsin des églises chrétiennes.

⁶² La diffusion cellulaire (Cell Broadcast en anglais), est une technique qui permet d'envoyer le même message à tous les abonnés (inscrits à ce service) à l'intérieur d'une zone géographique. Normalement, elle est utilisée pour la diffusion de la météorologie, des informations sur l'état des routes, la région locale, les hôpitaux les plus proches, etc.

⁶³ Ce service est utilisé dans beaucoup de pays, comme l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la Chine, la Russie entre autres.

⁶⁴ Un tsunami est créé lorsqu'une grande masse d'eau est déplacée. Cela peut être le cas lors d'un séisme important, lorsque le niveau du plancher océanique le long d'une faille s'abaisse ou s'élève brutalement, lors d'un glissement de terrain côtier ou sous-marin. Un fort séisme ne produit pas nécessairement un tsunami : tout dépend de la manière (vitesse, surface, etc) avec laquelle la topographie sous-marine (bathymétrie) évolue aux alentours de la faille et transmet la déformation à la colonne d'eau au-dessus. Son impact sur les territoires dépend fortement de la configuration de la côte.

⁶⁵ Plus de 200 000 morts essentiellement en Thaïlande et Indonésie.

la sécurité des populations. Dans ce registre, on constate d'ailleurs une même préoccupation sur l'ensemble de nos territoires ultramarins, certains responsables demandant l'extension des missions du centre créé par la France⁶⁶.

En effet pour la Méditerranée et l'Atlantique Nord-Est, la France dispose d'ores et déjà d'un système d'alerte tsunami géré par le CENALT qui assure une astreinte permanente qui garantit une capacité de réaction rapide ainsi qu'une expertise scientifique fiable.

Le centre pourrait se positionner sur un rôle de point focal pour l'ensemble des territoires français concernés en s'intégrant dans le système international⁶⁷. Il conviendrait toutefois que cette intégration puisse être réalisée en respectant le contexte local, notamment pour les Antilles, et en s'appuyant sur les décisions qui seront prises au niveau international dans le cadre de la SATCAR pour déterminer le centre d'avertissement (PWTC ou autres).

Dans ce nouveau rôle de point focal, le CENALT pourrait apporter une réelle valeur ajoutée scientifique aux informations transmises aux décideurs. Son intervention serait toutefois d'autant plus efficace qu'elle sera associée à une meilleure connaissance des zones à enjeux et des zones à risques, à l'instar de ce qui a été réalisé en Polynésie française⁶⁸. Un travail similaire devrait être conduit, en relation avec le CENALT aux Caraïbes et à la Réunion, puis à Mayotte, où le risque est normalement moindre.

Si cette idée devait être retenue, les différents rôles du CENALT devraient être clairement précisés dans le cadre du dialogue annuel entre le CEA et les ministères en charge de ces questions. Par ailleurs, pour reprendre une des conclusions d'un rapport récent sur cet organisme, la prise en compte de toute nouvelle mission par le CENALT, imposerait encore plus « de faire évoluer la gestion financière du centre vers une alternative pérenne »⁶⁹. Enfin, pour les COM, il serait nécessaire bien sûr d'envisager toute démarche éventuelle en étroite collaboration avec les gouvernements locaux.

12. Confier au CENALT le rôle de point focal national du dispositif d'alerte international tsunami et identifier précisément, en liaison avec lui et sous maîtrise d'ouvrage État, les zones à enjeux sur chaque territoire concerné (DGPR et DGSCGC).

2.1.4. Faire des DROM des territoires de recherche, d'innovation et de démonstration sur les problématiques ultra-marines spécifiques

Dans la première partie, la mission a identifié un certain nombre de sujets techniques, complexes voire très complexes, qui ne s'observent que peu fréquemment voire pas du tout en métropole. Sur certains, l'analyse laisse présager tout à la fois un déficit de

⁶⁶ Courrier du préfet de la zone Antilles du 18 décembre 2014 adressé au MEDDE et au MININT.

⁶⁷ Les conditions matérielles d'intervention du CENALT devront s'inscrire dans le cadre des conclusions de la mission conjointe IGA-CGEDD de septembre 2014.

⁶⁸ Pour la réaction des populations à l'alerte, quel que soit le cas de figure, elle est identique : il faut monter sur les hauteurs (15m suffisent en général) . En Martinique, le SIDPC a procédé à l'identification de zones à risques tsunami et submersion marine. Il reste à y faire : l'identification des zones refuge et des itinéraires d'évacuation ainsi que l'information de la population et des touristes.

⁶⁹ Rapport conjoint IGA/CGEDD – septembre 2014 - n° 14-083/14-027/01 / IGA et n° 009519-01/CGEDD.

connaissance scientifique et technique et une dispersion des intervenants et des méthodes au sein de l'état et de ses établissements publics. Renforcer la cohérence des interventions permettrait d'aboutir mieux, plus vite et à un coût maîtrisé à une meilleure gestion du risque inondation ;

Les sujets visés sont :

- les submersions marines cycloniques ;
- les conjonctions de submersions et de crues en zone littorale ;
- le ruissellement en zone tropicale ;
- les incidences du changement climatique sur les sujets précédents ;
- la dynamique et la gestion des cours d'eau à fort débit solide.

Dans le domaine de la prévision et de l'alerte, deux sujets ont été identifiés comme devant faire l'objet d'un investissement particulier si leur pertinence est avérée:

- les technologies satellitaires sur le suivi des précipitations ;
- le développement de systèmes locaux d'alerte automatisés et durcis pour résister au vandalisme.

La mission estime que, compte tenu du rôle de donneur d'ordre conjoint de la DGPR et de la DGSCGC, il leur appartient de bien identifier les sujets entrant dans le champ de la recherche-développement en faisant l'état de l'art et celui des travaux en cours. Il conviendrait de désigner au sein de la DGPR un chef de file technique d'un niveau suffisant qui propose un plan d'action pour les DROM. Après audition collective ou séparée de l'ensemble des acteurs, la mission estime que le SCHAPI est le mieux à même d'assurer ce pilotage, notamment de par sa proximité avec Météo France et le SHOM. Sa lettre de mission devrait lui donner la capacité de coordination des intervenants : services de l'État et des établissements publics, experts habituellement sollicités et organismes ou établissements d'enseignement et de recherche déjà mobilisés. Cette action de rattrapage pour les DOM devrait s'accompagner d'un effort financier particulier pour ce plan d'action

13.Établir et mettre en œuvre un programme de recherche-développement sur les sujets de submersion marine et d'inondations spécifiques aux outre-mers, sous un pilotage unique par le SCHAPI (DGPR).

2.1.5. Clarifier la question du DPF et de son entretien,

L'importance de l'entretien des cours d'eau pour la prévention des inondations est capitale de façon générale, mais plus encore dans le cas de cours d'eau de nature torrentielle, comme le sont ceux de la plupart des DROM (Guyane exceptée, où l'on a plus affaire à des rivières à cinétique de crue lente. C'est également important pour les cours d'eau, quelle qu'en soit la forme (canaux, etc..) situés à proximité de la mer et très sensibles aux inondations par ruissellement, immédiatement consécutives à des

pluies importantes sur des secteurs imperméabilisés (villes côtières comme Cayenne, Fort-de-France, etc..).

Cette relation, entre entretien des cours d'eau et prévention des inondations, est un des fondements de la logique qui a présidé à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI⁷⁰ au profit des communes (avec transfert obligatoire à leurs établissements publics intercommunaux à fiscalité propre) dans le cadre de la loi dite MATPAM⁷¹.

Dans les DROM, à l'exception notable de Mayotte, les cours d'eau⁷² relèvent du domaine public fluvial (DPF) de l'État, qui est donc, de fait, responsable de l'entretien du lit mineur. Les riverains restent responsables de l'entretien des berges. A Mayotte, le domaine public a été transféré au département, lors de la départementalisation de l'île. Historiquement, l'entretien du lit mineur était réalisé par l'État, soit directement sur son budget, soit par l'intermédiaire de maîtres d'œuvre variés selon les situations locales⁷³. Depuis plusieurs années, selon ce qui nous a été indiqué par diverses collectivités cet entretien n'est plus réalisé, ce qui participe, selon elles, mais sans que cela ne soit vérifiable techniquement, à la fréquence et à la force des inondations.

Les collectivités, pour celles qui ont complètement assimilé l'information, s'interrogent sur les modalités exactes des modifications induites par la mise en œuvre de la loi GEMAPI, tout particulièrement sur l'entretien des cours d'eau, ne serait-ce que les limites des responsabilités respectives entre État et collectivités riveraines, et la délimitation du lit mineur. Par ailleurs, il existe très peu d'intercommunalités œuvrant dans le domaine de la gestion des cours d'eau, alors même que la solidarité amont-aval mérite d'être mise en œuvre lorsque les inondations des communes situées à l'aval des cours d'eau sont fortement dépendantes de la gestion effectuée par les communes situées à l'amont⁷⁴.

Ces différents aspects risquent de rendre complexes toutes les discussions sur la GEMAPI, tant que l'État n'aura pas apporté des précisions utiles (ou des financements⁷⁵) sur la responsabilité de l'entretien du DPF. Ces précisions devront également porter sur l'interdiction d'enlever les matériaux présents dans les cours d'eau⁷⁶, notamment pour les cours d'eau relevant du régime torrentiel, pour lesquels l'obligation de maintenir l'ensemble des matériaux au sein des cours d'eau mérite d'être expertisée dans le contexte tropical.

⁷⁰ Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

⁷¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁷² Avec, depuis une jurisprudence du conseil d'État de 2005, la distinction entre cours d'eau et ravines sèches qui, elles, relèvent du domaine privé de l'État.

⁷³ Par exemple, en Martinique, pour la rivière salée, celle-ci servait aux usines de canne pour évacuer leur production et ils en assuraient l'entretien. La fermeture des usines a entraîné l'arrêt de l'entretien. D'autres accords étaient fondés sur l'entretien par des entreprises qui se finançaient par l'extraction de matériaux.

⁷⁴ Constat fait à la commune du Carbet, en Martinique, où les eaux proviennent de communes situées à l'amont et où la réflexion devrait être globale, pour le bassin versant.

⁷⁵ Ou des solutions passant par la possibilité d'utiliser les matériaux présents dans les cours d'eau contre leur entretien.

⁷⁶ En Martinique, la commune du Prêcheur puis le Conseil régional s'étaient portés candidats au transfert du DPF en pensant pouvoir utiliser les matériaux y compris du lit mineur.

14. Clarifier la répartition des responsabilités de l'entretien des cours d'eau dans les DROM entre l'État et les collectivités locales ainsi que ses modalités techniques, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la GEMAPI (DGALN et DGPR).

Pour Mayotte⁷⁷, l'application stricte de la loi GEMAPI pose une question de cohérence avec le fait d'avoir transféré le DPF, et donc son entretien, au département. Actuellement la combinaison de la loi GEMAPI et de la loi NOTRe⁷⁸ rendent impossible une maîtrise d'ouvrage de l'entretien des cours d'eau par le département de Mayotte : la première confie la compétence de prévention des inondations aux communes et la seconde supprime la clause de compétence générale des départements.

Or, la mission considère qu'une maîtrise d'ouvrage départementale de la compétence MAPI est la plus adaptée, eu égard notamment au transfert du DPF (et de son entretien) au département. Si cette appréciation est partagée par les autorités locales, Il convient encore de vérifier,, qu'une adaptation de la loi GEMAPI pour le cas particulier de Mayotte est possible.

15. Dans le cas particulier de Mayotte, sous réserve d'une volonté locale, poser la question de la maîtrise d'ouvrage départementale de la compétence GEMAPI et adapter les textes législatifs en conséquence (DGALN et DGPR).

2.1.6. Accélérer la mise en place des outils de surveillance

En amont de la chaîne d'alerte puis de gestion de crise, le constat dressé en partie 1 fait ressortir un retard important des DROM par rapport à la métropole pour la mise en place des CVH, l'équivalent des SPC, et ensuite de la mission de RDI. L'effort fait pour le département de La Réunion reste trop isolé et doit être généralisé à tous les DROM. Cette généralisation ne signifie pas aux yeux de la mission une duplication systématique des méthodes de travail et des moyens techniques et humains. En effet les contextes techniques qu'ils soient climatiques ou géographiques appellent une réponse proportionnée et des synergies et mutualisations doivent être mises en œuvre entre DROM proches.

Le SCHAPI va avoir terminé l'audit de la situation de tous les DROM. Il importe à ce stade de ne plus raisonner DROM par DROM au rythme des disponibilités du SCHAPI pour préparer un programme pour chacun. Il semble maintenant préférable de consolider un programme d'ensemble de rattrapage pour les DROM. Ce programme devra préciser :

⁷⁷ Le DPF a été transféré au conseil général lors de la départementalisation ; .

⁷⁸ Loi du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république qui enlève la clause de compétence générale aux départements.

- les niveaux de service visés tant pour les CVH que pour la mission de RDI, en évitant une uniformisation sur le modèle de la Réunion qui ne correspondrait pas à des enjeux moindres et serait inutilement coûteuse ;
- les moyens humains correspondants à y affecter de façon temporaire pour la mise en place des CVH en jouant des mutualisations ;
- les moyens humains définitifs pour leur fonctionnement en intégrant la notion de priorité dans le déploiement et de pérennisation des compétences nécessaires ;
- les moyens matériels à déployer en complément ou modernisation de l'existant en s'adaptant aux réalités locales pour leur fonctionnement et de leur maintenance, en évitant là aussi une uniformisation technique qui serait superfétatoire ;
- les collaborations à développer avec les collectivités.

Ce programme doit être construit en étroite concertation entre les services de l'État et ceux de ses établissements publics (Météo-France, SHOM). Il impose un effort financier particulier qui doit trouver place dans les budgets habituels et serait d'autant plus supportable qu'une mobilisation volontariste du FEDER et des collectivités locales serait recherchée activement, pour se combiner avec l'effort budgétaire de l'Etat. Comme indiqué précédemment (chap 1.2.3), le suivi de ce programme s'intégrera dans la mission d'accompagnement du SCHAPI avec le dispositif de référent territorial.

16.Établir un programme proportionné et priorisé de rattrapage, selon les enjeux de chaque DROM, en matière de déploiement des CVH et de mise en place des missions de RDI. Ce programme intégrera le volet mobilisation des compétences techniques nécessaire à son déploiement (DGPR/SCHAPI, DEAL).

17.Définir le programme d'ensemble des équipements de surveillance restant à installer et à moderniser pour assurer les missions de surveillance de façon cohérente avec les objectifs du programme précédent (DGPR, Météo-France et SHOM) .

2.2. Progresser localement de façon pragmatique vers une situation normalisée

2.2.1. Aller du plus simple au plus complexe, un principe de travail

Comme le montrent les différentes monographies, la situation est très différente selon les territoires, ce qui suppose une approche évolutive adaptée au territoire, en partant de l'existant. Toutefois, la progression générale doit se faire du plus simple au plus complexe, de façon pragmatique, en mettant l'accent sur les actions les plus efficaces.

Il convient de noter que, pour certains territoires, des paliers, relevant parfois de situations complexes, ont déjà été franchis. L'exemple de la Réunion montre que le statut de territoire ultramarin n'interdit pas la mise en œuvre d'une politique nationale pour peu que l'on ait la volonté de la décliner de manière adaptée.

Toutefois, au vu du constat de l'absence ou de la difficulté pour faire émerger une culture du risque, travail qui devra s'inscrire dans la durée, il est indispensable dans un premier temps de se focaliser sur les dispositifs qui, tout en permettant la protection des vies humaines, sont relativement simples à mettre en œuvre avec une implication forte de l'État.

L'alerte des populations doit être une première base du travail sur le risque, c'est d'ailleurs ce qui est déjà pratiqué, de façon efficace sur les territoires concernés⁷⁹, dans le cadre de la gestion du risque cyclonique. Cet aspect doit être étendu à l'ensemble des risques d'inondation, même hors cyclone. Il repose essentiellement sur le rôle prédominant de l'État et sur l'acquisition de réflexes, via des méthodes et des approches plus faciles à mettre en œuvre que la gestion de l'urbanisation. Ce point qui est pourtant essentiel suppose une réelle appropriation par l'ensemble des acteurs locaux et, en premier lieu, les élus, maillons indispensables à une politique de l'urbanisme intégrant la prévention des risques.

Il appartiendra à chaque responsable de l'État de se positionner pour voir quelles actions engager, à quel rythme et, quand cela est possible, mobiliser le levier financier des fonds européens (FEDER, INTERREG). Cela passe clairement par la déclinaison du PGRI en stratégie régionale du risque inondation, complète dès le début mais prévoyant des actions s'inscrivant dans la durée avec des objectifs clairs et partagés par les acteurs du territoire et des échéanciers précis.

2.2.2. Privilégier la mise en œuvre des PGRI

2.2.2.1. Formaliser explicitement la gouvernance en l'adaptant aux histoires de chaque territoire

Dans les DROM, l'organisation institutionnelle spécifique avec la concordance du périmètre régional et départemental évite une des difficultés les plus importantes rencontrées en métropole pour mettre en place la gouvernance de la gestion des risques. Elle est aussi facilitée par la taille généralement limitée des bassins versants qui restent fréquemment inscrits dans le périmètre communal et n'excèdent pas le périmètre de l'intercommunalité. Ce qui vaut pour les collectivités vaut aussi pour l'État. Le préfet maîtrise les trois échelles (bassin, région, département) et dispose ainsi des plus grandes facilités pour assurer la cohérence des actions relevant de chaque niveau de compétence, comme la cohérence avec les politiques d'aménagement et les politiques de l'eau. Cependant, comme il est présenté dans les différentes monographies et dans le chapitre 1.3.3., la mise en place d'une gouvernance efficace de la prévention du risque inondation reste à des niveaux très variables selon les départements.

⁷⁹ Tous les Dom, sauf la Guyane.

La mise en œuvre des PGRI constitue une opportunité. Elle doit être l'occasion, d'organiser une gouvernance par territoire, accompagnée également, selon les spécificités des territoires, ces dispositifs d'animation et de pilotage adaptés pour chacun des TRI. Lorsque le dispositif n'existe pas, cela doit constituer une priorité, en s'appuyant sur les expériences réunionnaises, voire mahoraises.

Cette mise en place d'une gouvernance de la prévention des inondations doit, dès le départ, intégrer les dispositions de la loi GEMAPI en définissant les territoires les plus adaptés par bassin hydrographique, et en y prévoyant la maîtrise d'ouvrage.

Dans le cas particulier de Mayotte, et notamment vu les modalités de définition du TRI (zone côtière qui recouvre un grand nombre de communes) la mission considère qu'une compétence départementale semble appropriée, ne serait-ce que pour la gouvernance du TRI, mais elle serait facilitée par l'adaptation ad hoc de la loi GEMAPI évoquée plus haut.

18. Définir le plus rapidement possible, dans les départements où elle n'est pas en place, une gouvernance partagée de la politique de prévention des inondations (PGRI) (Préfets avec DEAL).

2.2.2.2. Utiliser les TRI pour expérimenter une gouvernance adaptée

Chaque PGRI a identifié un ou plusieurs TRI. Toutefois, dans la plupart des cas (en fait tous sauf la Réunion), ces TRI ne font pas l'objet de mesures particulières par rapport au reste des territoires des départements et les aspects relatifs à la gouvernance ne sont pas identifiés. Les travaux relatifs à ces TRI sont, ou non, indiqués comme devant être définis dans le cadre de la stratégie locale du risque inondation.

La mission considère que les services de l'État doivent se servir des TRI ainsi identifiés pour lancer les travaux sur les risques en intercommunalités, avec en premier lieu la définition d'une gouvernance adaptée et les modalités d'accompagnement technique : les TRI doivent être des pistes d'essai à valoriser par les préfets, en s'efforçant d'utiliser les dispositifs existants, et notamment les PAPI, pour susciter des demandes d'aides sur des maîtrises d'ouvrage des collectivités solides, plutôt que d'essayer de constituer des dispositifs ou demandes d'aide ad hoc.

2.2.3. Aider les collectivités à construire des plans communaux de sauvegarde opérationnels

Les plans communaux de sauvegarde doivent être mis en œuvre, sous la responsabilité des maires, dès l'approbation des PPR. Ils ont vocation à organiser la réaction de la commune, en cohérence avec les organisations mises en place au niveau départemental et au niveau zonal pour réagir en cas de crise.

Numériquement, les données qui ont pu être recueillies par la DGSCGC sont en ligne directe avec les chiffres des PPR (toutes les communes en sont dotées en Martinique, aucune à Mayotte). Au-delà de l'existence ou non du document, il convient de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des dispositions qui y sont prévues.

L'État n'a pas vocation explicite à effectuer un contrôle de la qualité des PCS, mais pour une réelle opérationnalité, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre en métropole par certaines préfectures pour vérifier les mesures déclinées.

Il apparaît crucial, sur des territoires particulièrement concernés par les risques naturels comme les départements d'outre-mer, que l'État ait un rôle pro-actif vis-à-vis des communes, en utilisant les compétences techniques de ses différents services (DEAL, SIDPC, EMZ).

Les modalités mises en œuvre dans le département de la Réunion apparaissent à étendre aux autres départements pour une pleine opérationnalité des PCS. Il faut noter que les DROM bénéficient d'une structure communale favorable, le nombre de communes étant faible par rapport à la population, comparativement à la situation métropolitaine.

A la Réunion, cet état de fait a été utilisé pour établir des relations bilatérales avec les communes, type de relation qualifiée de nécessaire pour une vraie prise en compte des éventuelles spécificités communales qui peinent à s'exprimer dans une organisation uniquement collective. Dans ce cadre, depuis 2011, sont identifiés dans chaque commune deux référents risques (un élu et un technicien) qui servent de contact aux services de l'État.

Depuis le début 2015, et pour faire avancer les communes, la DEAL et l'EMZ ont lancé, de concert, un travail sur la réalisation par les communes des PCS et des DICRIM. La DEAL est chargée d'effectuer un état des lieux passant notamment par une rencontre systématique des communes pour identifier les difficultés qu'elles rencontrent et les accompagner dans la construction de PCS qui ne soient pas uniquement dédiés aux cyclones. Suite à ces états des lieux (actuellement réalisé pour la moitié des communes du département), l'EMZ posera un diagnostic et construira un plan d'action adapté à la commune (formation, accompagnement, modalités de communication vers les citoyens, etc.).

Ces modalités de travail sont à préconiser pour les autres départements pour dépasser la seule comptabilisation du nombre de PCS existants et être à même d'en vérifier et assurer la réelle opérationnalité.

19. Accompagner dans chaque DROM, par une action pro-active en collaboration entre la DEAL et l'état-major de zone, les collectivités dans la réalisation de leurs plans communaux de sauvegarde et de leurs DICRIM.

20. Accompagner dans chaque DROM, par une action pro-active en collaboration entre la DEAL et l'état-major de zone, les collectivités dans la réalisation de leurs plans communaux de sauvegarde et de leurs DICRIM.

2.2.4. Rendre les outils de la réglementation de l'urbanisme pertinents pour la prévention des risques naturels

Comme cela a été indiqué précédemment, le constat de l'importance de la construction illégale, sans permis ou avec des permis accordés sans prendre en compte le zonage, est identique sur l'ensemble des DROM.

De la Martinique où 33 communes sur 34 sont dotées d'un PPR révisé (la 34^e, Rivière Salée ayant néanmoins un PPR) à Mayotte où aucune commune n'a de PPR approuvé, la situation réglementaire semble éminemment contrastée. Pourtant, la différence de degré dans le pourcentage de constructions illégales semble plus liée à la pression démographique (plus élevée en Guyane et à Mayotte) qu'à une application plus stricte de la règle. Si les PPR sont un outil indispensable pour la connaissance du risque, la définition des aléas et la mise en place efficace et pertinente des PCS, leur rôle effectif outre-mer en termes de gestion de l'urbanisme est plus flou. Cette inapplication des dispositions des PPR est consubstantielle du non-respect plus général des règles d'urbanisme, avec une responsabilité généralement partagée entre constructeurs individuels et élus, et un constat d'impossibilité à faire des services chargés du contrôle de légalité et de la mise en œuvre des décisions qui en découleraient.

Pourtant les outils techniques existent ou sont en cours de construction. Ainsi un cadastre numérisé existe en Martinique depuis 2002, mais son utilisation dans le cadre du contrôle de légalité reste floue. La mission a également pris connaissance d'autres opérations intéressantes du type de celle conduite par l'agence d'urbanisme de Guyane qui porte sur le repérage des constructions illégales, mais dont les suites concrètes en matière de régularisation ou de correction des situations sont encore en devenir.

A la Réunion, il a été considéré que le repérage systématique des constructions illégales serait, compte tenu de la situation actuelle, sans effet immédiat. L'impulsion préfectorale a permis, dans un contexte où toutes les communes, de par leur taille, sont compétentes et autonomes en urbanisme, de mettre en œuvre, en liaison avec les collectivités, de bonnes pratiques :

- application systématique du R 111-2 du code de l'urbanisme⁸⁰ dès la connaissance partagée de l'aléa avec la collectivité ;
- priorisation du sujet « prévention des risques » dans l'exercice du contrôle de légalité avec une collaboration active Préfecture-DEAL ;
- mobilisation de la DEAL pour faire prendre en charge les risques inondation dans l'urbanisation par les grandes collectivités y compris les décisions d'arrêt de chantier ;
- signature en décembre 2012 d'un protocole d'accord entre le préfet et les deux procureurs pour lutter contre les constructions illégales (priorisation et accélération des procédures, application systématique des décisions d'astreinte financière, engagement de quelques démolitions d'office) ;
- mobilisation de 6,5 ETP en DEAL sur le contentieux pénal de l'urbanisme.

L'approche passant par une systématisation de la connaissance (agence d'urbanisme de Guyane) et celle utilisant la définition de priorités d'actions partagées entre l'État et les collectivités sont complémentaires. Elles ont vocation à s'inscrire dans une politique

⁸⁰ « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

générale de résorption dans la durée des constructions en zone à risques intégrant connaissance et application des règles.

Cela passe par la construction d'une politique partagée entre les collectivités, responsables des autorisations d'urbanisme et l'État, chargé du contrôle de légalité, dirigée contre la construction en zone à risques naturels.

21. Construire, en association avec les collectivités territoriales, une politique partagée de lutte contre la construction en zone à risque, associant une amélioration de la connaissance et la mise en œuvre de modalités d'application des règles d'urbanisme, à l'image de ce qui se pratique à la Réunion (Préfets avec DEAL).

Actuellement, d'une manière générale, le contrôle de légalité n'inclut pas systématiquement un contrôle de la prise en compte des risques naturels, l'accent étant le plus souvent mis sur les dossiers présentant un enjeu particulier, tel que l'accueil du public.

A Mayotte, en l'absence de PPRI, le contrôle de légalité des actes individuels (600 dossiers par an) se fait à partir des porter à connaissance de l'État et, pour les autorisations d'urbanisme, sur la base de connaissances actuelles du risque inondation et d'une doctrine propre à la DEAL .

La Réunion fait figure d'exception dans ce tableau et pourrait servir de modèle ultra-marin pour une mise en œuvre progressive, en fonction des contraintes locales, de l'amélioration de la prise en compte des risques naturels dans les stratégies locales de contrôle de légalité. Cette action serait d'autant plus efficace que la politique partagée visée ci-dessus aura été mise en place.

La mission considère, tout en reconnaissant la difficulté de la pratique, que l'État doit, par une stratégie du contrôle de légalité des documents et autorisations d'urbanisme portant comme priorité la politique de prévention des risques naturels, marquer sa volonté de mettre en œuvre cette politique.

22. Revoir les stratégies locales de contrôle de légalité en priorisant la prévention des risques (Préfets).

Au-delà de la mise en œuvre des dispositions d'application du code de l'urbanisme, la mission ne peut que faire le constat de l'importance quantitative spécifique à l'outre-mer des constructions illégales dont le traitement ne peut se faire via le contrôle de légalité. Dans quelques cas, la transmission des actes qui permettraient ce contrôle n'est pas effectuée, les constats ne se faisant qu'ultérieurement.

Mais le plus souvent, des « habitations », qualifiées de spontanées, d'illégales, de clandestines, voire de bidonvilles ne s'inscrivent pas dans une logique de conformité à quelque réglementation que ce soit. Ce type d'habitat, très précaire, concerne des populations particulièrement défavorisées, dont l'équivalent ne se rencontre pas en métropole et son installation se fait sur les secteurs n'intéressant pas les acteurs habituels de la construction et donc, fréquemment des zones non constructibles pour

cause de risques naturels. C'est particulièrement le cas à Mayotte et en Guyane, mais les îles des Antilles présentent aussi quelques exemples de ce type d'habitats

L'attention de la mission a également été attirée sur l'impact potentiellement négatif de mesures relevant d'autres politiques, de nature sociale ou humanitaire, sur la prévention des risques naturels. C'est notamment le cas de mesures de résorption de l'habitat insalubre qui peuvent, en régularisant certaines situations au regard d'approches sanitaires, parfaitement légitimes (installation d'eau potable, de réseau électrique), favoriser l'implantation en zone à risques. Il convient ici d'assurer une coordination suffisante entre les différentes politiques de l'État et donc ses différents services territoriaux, mais aussi des opérateurs de réseaux (eau, électricité) pour éviter une mise en porte-à-faux préjudiciable à son action territoriale. Pour ce, par exemple, les relations entre les ARS et les DEAL doivent permettre, sous l'autorité des préfets, d'éviter des situations parfois kafkaïennes.

La résolution de ces difficultés, qui présentent potentiellement, lorsque les installations sont situées en zone rouge des PPR, des risques pour les vies humaines passe nécessairement par un effort budgétaire spécifique de l'État, supposant l'affectation d'un minimum de crédits pour trouver des solutions de relogement avant de pouvoir mettre en œuvre des politiques drastiques d'interdiction.

Enfin, l'efficacité de cette action repose aussi sur son relais juridictionnel. Le constat fait par la mission est celui d'une mobilisation très variable des juridictions. La Réunion fait figure d'exception avec une mobilisation formalisée par un protocole de 2012 entre le préfet et les deux procureurs qui prévoit la priorisation et l'accélération des procédures contre les constructions illégales, l'application systématique des décisions d'astreintes financières et l'engagement de quelques démolitions d'office. Mais, d'une manière générale, les rares collectivités qui disposent de la compétence technique et de la volonté politique suffisante pour instruire valablement le volet risque des autorisations d'urbanisme et prennent des décisions d'interruption de chantier témoignent de la difficulté de mise en œuvre d'un dispositif pénal efficace ainsi que de la quasi-impossibilité d'obtenir l'application des décisions de non-constructibilité. L'exemple de la Réunion montre que la priorisation de cette politique par les procureurs contribue à améliorer significativement l'efficacité de la réponse pénale.

23. Étendre progressivement à l'ensemble des DROM, et après avoir mis en place des dispositifs de régularisation, le modèle de protocole de partenariat entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire existant depuis 2012 à la Réunion (Préfets et procureurs), en le dirigeant prioritairement sur les constructions en zone à risques.

2.3. Et surtout, faire de l'outre-mer une richesse pour l'ensemble du territoire national

Dans la vision nationale actuelle, la mission fait le constat que les départements d'outre-mer ont été les territoires où les politiques nationales de gestion des risques naturels ont été souvent mises en œuvre en dernier, une fois que l'ensemble de la

métropole est couvert (cf. SAIP), même lorsqu'ils sont, de toutes évidences, les plus concernés.

La mission considère qu'il serait utile d'inverser le regard sur les outre-mers et la logique de travail en utilisant la diversité et la richesse de ces territoires ultramarins pour en faire des précurseurs de la mise en œuvre de ces politiques ; à cet égard, l'expérimentation de l'alerte par téléphonie mobile constituerait à la fois un signal fort pour ces territoires et une opportunité de tester à coûts mesurés tout en favorisant l'innovation pour les responsables nationaux.

Parmi les exemples qui sont développés dans le présent rapport, la mission a notamment relevé plusieurs points :

- méthode d'alerte des populations robustes (cf Wallis-et-Futuna), mais également certaines communes qui utilisent des alertes par mégaphone circulant sur des véhicules, ou utilisant des spécificités locales . Sur ce second point, la possibilité, à Mayotte, d'utiliser les minarets pour la diffusion d'alertes mérite d'être expertisée et mise en œuvre. Il sera également utile de regarder l'efficacité du dispositif mis en place par la municipalité de Cayenne avec un opérateur de téléphonie mobile (diffusion de messages WIFI) pour développer la méthode utilisée sur des territoires pertinents ;
- compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre du SAIP, voire de l'impossibilité technique sur certains territoires, il serait utile d'ouvrir la possibilité de réaliser, sur des territoires volontaires, des expérimentations sur l'alerte via la téléphonie mobile. Cela permettrait d'apporter une réponse plus rapide (que l'attente du SAIP) sur ces territoires mais également d'en vérifier la faisabilité et l'efficacité (broadcast cell), dans une logique éventuelle d'extension future sur des territoires rencontrant des problématiques similaires (par exemple, pour des territoires touristiques, pour lesquels la population présente n'a pas forcément le temps d'acquiescer la compréhension de réflexes utiles) ;
- la Réunion, et dans un degré moindre, les Antilles sont concernés par l'importance du charriage de matériaux solides lors des crues, charriage qui entraîne une importante augmentation de la puissance et du caractère dévastateur des crues. Ce même type de phénomène a été observé lors des inondations dans les Pyrénées en juin 2013 et plus généralement lors des crues torrentielles. La répétition plus fréquente de ces phénomènes dans les zones tropicales font des DROM français des territoires idéaux pour un approfondissement des connaissances sur le sujet, et notamment sur la mise en œuvre de méthodes adaptées de gestion des matériaux issus de ces crues ;
- dans le même ordre d'idée, la mise en place de systèmes d'alertes de crues sur les rivières non couvertes par les CVH peut servir d'exemple pour des territoires équivalents en métropole, non couverts par les SPC, et notamment les hautes vallées pyrénéennes ou alpines ;
- règles de constructibilité derrière les digues; au plan réglementaire et technique, la mission a relevé, après d'autres, la difficulté particulière de

la constructibilité derrière les digues. Les DROM comportent, comme la métropole, des zones endiguées à risque important déclarées prioritaires. Des travaux sont à l'étude dans le cadre de certains PAPI, notamment en Guadeloupe (PAPI des Grands-Fonds) ;

- enfin, les territoires d'outre-mer sont, par principe dans un environnement géographique spécifique: Martinique, Guadeloupe et Guyane dans l'espace caribéen, Réunion et Mayotte dans l'océan indien. Ces différentes situations géographiques doivent également être considérées comme des atouts pour développer ou conforter des coopérations (Saint-Martin et partie néerlandaise, Martinique et Sainte-Lucie, travail du SATCAR pour les tsunamis) et mobiliser des leviers financiers, notamment européen, spécifiques mais qui, pour certains peuvent être utilisés dans des dispositifs transfrontaliers ou transnationaux en métropole (INTERREG). L'exemple de l'utilisation par la Réunion des crédits FEDER pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels mérite, a minima, d'être partagé avec les autres DROM.

Un repérage des bonnes pratiques gagnerait à être organisé, soit au niveau national par les administrations centrales, soit dans le cadre d'un réseau inter-DROM, pour réaliser un repérage et un partage des bonnes pratiques. Compte tenu de la répartition des rôles entre la DGOM et les différents ministères, il semble pertinent d'organiser ce type de réseau, pour la thématique prévention des inondations sous l'égide générale de la DGPR, en y associant étroitement la DGOM et en prévoyant des correspondants techniques dans les ministères gestionnaires des différentes politiques associées (dans le cas d'espèce, la DHUP et la DGSCGC). La politique de prévention des risques naturels pourrait servir de précurseur et d'exemple pour la mise en place de ce type de réseau dans d'autres politiques publiques.

24. Utiliser, en mettant en place un réseau interministériel et inter-DROM ad hoc, les spécificités des départements d'Outre-Mer pour en faire des précurseurs et des porteurs d'innovation dans la politique de prévention des risques (DGPR et DGOM).

3. Les collectivités d'outre-mer : des situations disparates, ne découlant que très peu d'une politique nationale

Les collectivités d'outre-mer, autres que les DROM, ont chacune un statut juridique spécifique, hérité de l'histoire, ce qui rejaillit sur la mise en œuvre des politiques publiques. La politique de prévention des risques naturels n'échappe pas à cette règle. La mission a donc été conduite à proposer une présentation, au cas par cas, tout d'abord des différents statuts et de leur implication sur les politiques applicables avant d'identifier quelques problèmes particuliers, dont notamment celui du tsunami en zone Pacifique. Elle note, par ailleurs, la difficulté qu'elle a eue à obtenir des éléments d'information auprès de la Nouvelle-Calédonie.

3.1. Les différents statuts et leur implication sur les politiques applicables

La transposition de la logique du PSR au cas particulier des collectivités d'outre-mer (COM) nécessite d'observer une grande prudence compte tenu de l'état du droit applicable. En effet, contrairement au cas général étudié à l'occasion de cette mission, et qui porte sur les départements-régions d'outre-mer (DROM) régis selon un principe d'identité législative⁸¹, chaque territoire obéit ici à un cadre juridique spécifique. Se pose non seulement la question du caractère applicable ou non de telle disposition normative qui fonde telle ou telle mesure du PSR, mais également celle de la prise en compte, dans la poursuite des objectifs du PSR, des compétences propres dévolues aux collectivités concernées et des conséquences éventuelles que peuvent avoir les statuts sur la répartition des compétences entre État et ces mêmes collectivités.

3.1.1. Une seule COM, Saint-Martin, relève de plein droit du champ d'application de la directive inondation

La COM de Saint-Martin constitue un cas particulier parmi les territoires étudiés dans le cadre de cette évaluation du PSR. Il s'agit en effet du seul territoire ultramarin français, hors DROM, doté du statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne. Cette situation tient au fait que, préalablement à la création de la COM en 2007, Saint-Martin était, en droit interne, partie intégrante de la Guadeloupe. Au regard de l'application du droit européen, le changement de statut d'un territoire ultra-marin, mesure interne à l'État-membre, n'avait aucun impact⁸².

De ce fait, sans préjudice des cas où les traités européens prévoient des possibilités de dérogation pour les RUP, l'application de la directive inondation est, dans le cas de Saint-Martin, une obligation pour l'État français⁸³. On peut cependant observer que,

⁸¹ Le principe d'identité législative, selon lequel toute disposition législative ou réglementaire adoptée pour la métropole s'applique de plein droit dans les DOM est un principe fondamental de notre droit constitutionnel depuis 1946. Même si la réforme constitutionnelle de 2004 a introduit certaines possibilités d'y déroger, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'en réaffirmer l'importance dans plusieurs décisions ultérieures.

⁸² Ce principe vaut dans les deux sens : lorsque Mayotte, ancienne COM, est devenue DOM, cela n'a pas eu de conséquence sur son statut au regard du droit européen.

⁸³ Le maintien du statut de RUP a, par ailleurs, pour conséquence le fait de conserver pour Saint-Martin l'éligibilité aux financements communautaires tels que le FEDER ou les dispositifs « INTERREG » qui

peut-être en raison de la coïncidence chronologique entre l'évolution statutaire et ses multiples conséquences administratives, le territoire de Saint-Martin n'a pas été inclus **dans les travaux sur le PGRI conduits par les services de l'État sur la Guadeloupe**. Le décalage observé entre la mise en place de la nouvelle collectivité et la faible réflexion sur les conséquences à envisager sur le fonctionnement des services de l'État a, dans ce cas, été préjudiciable au territoire⁸⁴. Au titre du PSR, et dès lors que Saint-Martin est demeuré une RUP, cette lacune doit être comblée au plus vite.

25. Prévoir une extension à Saint-Martin du PGRI Guadeloupe (DEAL Guadeloupe)

3.1.2. Du fait de l'assimilation législative prévue par leurs textes organiques, les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent rentrer dans le cadre du PSR

Deux autres collectivités d'outre-mer peuvent, selon la mission, rentrer dans le cadre du PSR. Il s'agit des territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, même si juridiquement ils ne relèvent pas de la catégorie des RUP, contrairement à Saint-Martin⁸⁵, le législateur organique les a placés dans un régime d'assimilation législative assez large. Ceci se traduit par le fait que la plupart des dispositions adoptées suite à la directive inondation et, notamment celles issues de la loi « Grenelle 2 » y sont applicables comme en métropole⁸⁶.

Régime d'assimilation législative

L'article 74 de la Constitution, qui régit les collectivités d'outre-mer permet de différencier de manière très large les normes juridiques applicables à ces territoires, contrairement à ce qui est prévu pour les DROM régis par l'article 73. Cependant, rien n'interdit dans ce contexte de prévoir par une disposition, du ressort de la loi organique, de définir que, sauf dans les matières où une compétence est dévolue à la collectivité, celle-ci se verra appliquer automatiquement toute disposition législative ou réglementaire nationale⁸⁷.

Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la date d'entrée en vigueur du mécanisme d'assimilation législative est le 1er janvier 2008⁸⁸. S'agissant du cadre général qui sous-tend le PSR, cela entraîne notamment le fait que les dispositions de la loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 y sont devenues applicables de plein droit.

sont d'un intérêt certain pour la mise en œuvre de certaines mesures du PSR – voir annexe monographie du territoire.

⁸⁴ Il convient de souligner que, avant la transformation en COM, la prise en compte de ce qui constituait avec Saint-Barthélemy le « district des îles du Nord » n'était pas toujours un réflexe automatique dans les services de l'État. Le changement statutaire n'a sans doute pas contribué à améliorer les choses.

⁸⁵ Il convient de souligner que, dans le cas de Saint-Barthélemy, il s'agit d'une perte du statut de RUP à la demande de la Collectivité, appuyée par l'État français et traduite juridiquement par une décision du Conseil européen du 29 octobre 2010.

⁸⁶ Les évolutions statutaires des 3 COM de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon résultent de la même loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁸⁷ L'intérêt de ce mécanisme est qu'il permet également un « rattrapage » pour des territoires en y étendant l'effet de dispositions qui, antérieurement, ne s'y appliquaient pas. Dans le cas où une disposition étendue porte sur une compétence transférée, la collectivité peut ensuite intervenir pour modifier ou abroger certaines dispositions.

⁸⁸ Selon le 3e alinéa de l'article LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour ces deux collectivités, la démarche consistant à les inclure dans le périmètre du PSR repose non sur une obligation découlant de la directive « inondation » comme dans le cas de la COM de Saint-Martin mais sur l'opportunité, selon la mission, de maintenir, autant que possible, une cohérence d'ensemble de l'action publique sur une matière qui concerne la sécurité des personnes, d'autant que le cadre juridique est cohérent avec le droit général.

26. Proposer aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon d'être prises en compte, au même titre que les DROM, dans les politiques de prévention des risques inondation mises en œuvre au niveau national en étudiant les conséquences en moyens d'appui par l'État et ses établissements publics auprès de ces collectivités (DGPR et DGOM).

3.1.3. Le transfert de la compétence urbanisme dans les COM suppose cependant une vigilance renforcée sur les mesures de l'axe 2 du PSR

Le statut organique des COM de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon a prévu, dans les trois cas le transfert de la compétence « urbanisme » à la Collectivité. Cela signifie que, dans cette matière, et par exception au principe d'assimilation législative décrit ci-dessus, les assemblées territoriales concernées peuvent adopter des dispositions différentes de celles prévues au plan national, relevant de la loi ou du règlement⁸⁹.

L'enjeu principal sera donc, ici, de veiller, dans le respect des principes de transfert de compétence à ce que les dispositions spécifiques adoptées sur le territoire demeurent compatibles avec la logique du PSR. Ceci suppose, de la part de la collectivité, un rôle actif pour intégrer les objectifs du PSR dans sa propre réflexion de législateur territorial mais également, de la part de l'État, une vigilance constante au titre du contrôle de légalité. Celui-ci doit en effet non seulement s'exercer « en aval », dans le cadre de l'examen de la conformité aux règles d'urbanisme d'un certain nombre d'actes comme les permis de construire mais également « en amont » par un contrôle de légalité particulièrement vigilant au moment de l'adoption de dispositions intervenant dans ces domaines et susceptibles d'avoir un impact sur la cohérence du PSR.

Pour les trois COM concernées, le législateur organique a prévu toutes les dispositions nécessaires à cette fin, puisque le représentant de l'État dispose de la faculté de déférer directement au Conseil d'État les actes pris par la Collectivité et relevant du domaine de la loi, y compris en assortissant sa saisine d'une demande de suspension⁹⁰.

Si, juridiquement, le dispositif apparaît suffisamment solide pour permettre une application du PSR dans de bonnes conditions dans les territoires en question, il n'en demeure pas moins que celle-ci dépendra étroitement de la capacité opérationnelle des services de l'État en matière de contrôle de légalité et, sur un sujet aussi sensible, de la capacité du représentant de l'État à assumer un rôle difficile⁹¹. La restriction des moyens, notamment humains, observée dans les préfectures outre-mer constitue

⁸⁹ La liste des compétences concernées par le transfert est ainsi définie, pour Saint-Barthélemy, par le 2° de l'article LO 6214-1 du CGCT : « *urbanisme, construction, habitation, logement* ».

⁹⁰ Cf. exemple de dispositions prévues pour la COM de Saint-Barthélemy – article LO 6243-1 et LO 6243-2 du CGCT.

probablement aujourd'hui la principale difficulté à résoudre⁹². La vigilance doit être, dans ce domaine, particulièrement forte dans le cas de Saint-Martin, territoire soumis de plein droit aux effets de la directive « inondation » et qui, en outre, est celui parmi les trois COM concernées où la combinaison d'une forte pression démographique, d'un relief peu favorable et de pratiques historiques anarchiques en matière d'urbanisme est la plus susceptible d'aboutir à des situations d'exposition des populations au risque inondation⁹³.

3.1.4. Les collectivités du Pacifique échappent assez largement au cadre du PSR

Le cas des trois collectivités du Pacifique : Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Nouvelle-Calédonie, pose, au regard de l'évaluation du PSR une question qui, en droit strict, peut-être rapidement tranchée. En effet, ces collectivités, qui relèvent de l'article 74 de la Constitution, ne sont pas des RUP et, contrairement au cas de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas non plus régies par le principe de l'assimilation législative. En conséquence, ni la directive « inondation » ni la plupart des mesures de transposition en droit national de cette dernière, ni les dispositions relatives au régime assurantiel relatif aux catastrophes naturelles (dit CATNAT), n'y sont applicables. Elles sont cependant, à des degrés divers, exposées à la majeure partie des risques inondations pris en compte dans le cadre du PSR. Il convient de souligner qu'elles sont, de par leur position géographique, concernée par le risque tsunami⁹⁴.

Si l'on tente malgré tout de procéder à une transposition des différents axes du PSR au droit applicable à chacun des territoires, force est de constater que le résultat varie assez largement d'un territoire à l'autre, tant les spécificités de chacun d'entre eux sont importantes.

3.1.4.1. La Polynésie française

Le territoire jouit d'une assez large autonomie du point de vue du droit applicable relatif aux différents axes du PSR. Comme cela est le cas pour les autres COM, la compétence urbanisme a été transférée et l'assemblée du territoire peut adopter, sous la forme de « loi du pays », des mesures qui relèvent du domaine de la loi.

S'y ajoute une spécificité : la compétence « urbanisme » peut être transférée jusqu'au niveau des communes, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à cette

⁹¹ La mission note que ce mécanisme a fait ses preuves. Ainsi, le Conseil d'Etat a récemment annulé, dans le cas de la Polynésie française une « loi du pays » prise dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement et que le représentant de l'État estimait non conforme au code de l'environnement. cf. décision Conseil d'État, 10^e / 9^eSSR, 13/02/2015, 384447.

⁹² L'intervention du juge administratif est naturellement possible après l'adoption de la disposition, en contentieux, puisque parmi les moyens de droit soulevés à l'encontre d'une décision de la collectivité peuvent également être retenus la non-conformité aux normes supérieures. Le Conseil d'Etat a notamment rendu des décisions récentes relatives à des dispositions adoptées dans le domaine de l'urbanisme à Saint-Barthélemy.

⁹³ Voir monographie Saint-Martin en annexe 15.

⁹⁴ Selon le CENALT, ce risque est très variable et peut ne concerner que certaines portions du territoire de chacune de ces collectivités.

compétence⁹⁵. Potentiellement, cela ajoute un facteur de complexité supplémentaire puisque les règles en matière d'urbanisme peuvent juridiquement varier au sein même du territoire. On peut dès lors imaginer la complexité d'un pilotage fin d'un mécanisme de PSR sur le territoire.

Une seconde particularité mérite d'être mentionnée : pour ce qui concerne la Polynésie française, l'assemblée du territoire est également compétente pour fixer les mesures de prévention des risques naturels, qui ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques et de prévoir les interdictions ou les prescriptions qui s'imposent aux collectivités publiques et aux personnes privées⁹⁶.

Des principaux « blocs » de règles qui constituent le fondement du PSR, l'Etat n'en maîtrise directement que deux, relatifs à la vigilance météo et celui relatif à la sécurité civile (planification et organisation des moyens de secours).

Dans ces conditions, appliquer la logique du PSR à la collectivité de la Polynésie française ne pourra se faire que dans la mesure où les deux autorités acceptent une forme de « coproduction » dont il n'est pas évident de fixer les modalités pratiques.

3.1.4.2. Le cas particulier de Wallis-et-Futuna

Dans le territoire, comme pour toutes les autres collectivités relevant de l'article 74, l'assemblée du territoire est compétente en matière d'urbanisme et d'habitat⁹⁷. L'État conserve en revanche les autres compétences qui sous-tendent le PSR : veille météo, règles sur la prévention des risques naturels et sécurité civile. La configuration est, ici, assez proche de celle observée dans le cas des COM de la Caraïbe. On peut en outre observer que, compte tenu de l'extrême éloignement et isolement du territoire, la logique voudrait qu'un cadre comme celui du PSR relève largement du rôle de l'État.

Toutefois, une singularité relevée par la mission dans le cadre de ses rencontres avec les directions d'administration centrale mérite d'être soulignée. D'un point de vue opérationnel, Wallis-et-Futuna relève, en cas de situation de crise en matière de sécurité civile, des moyens de la Nouvelle-Calédonie. Or, depuis la dernière vague de dévolution, ceux-ci relèvent désormais des autorités du territoire et non plus de l'Etat (cf. infra)⁹⁸.

Dans ces conditions, étendre à Wallis-et-Futuna le cadre du PSR n'est pas impossible mais nécessiterait un travail approfondi pour déterminer comment, de fait, il est possible d'y associer le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

⁹⁵ 3° du II de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁹⁶ Selon un avis du CE n° 364.268 du 15 février 2000 relatif à la prévention des risques naturels.

⁹⁷ 27° de l'article 40 du Décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

⁹⁸ Juridiquement, c'est bien le préfet administrateur supérieur du territoire qui est compétent, mais avec des moyens qui sont assez largement ceux d'une collectivité autre que celle du territoire où il intervient. Il s'agit d'une configuration unique et probablement sans précédent.

3.1.4.3. La Nouvelle-Calédonie, collectivité sui generis, s'est vu transférer la compétence sécurité civile

Le cas de la Nouvelle-Calédonie constitue, de tous les territoires d'outre-mer, celui où le principe du PSR, tel qu'il a été conçu, soulève le plus de questions quant à son éventuelle transposition. En effet, ce territoire est celui, de toutes les collectivités ultramarines, qui est doté de la plus large autonomie.

S'agissant des différents axes du PSR, c'est la collectivité qui détient la compétence dans la quasi-totalité des domaines, depuis la surveillance météo⁹⁹ jusqu'à l'organisation des moyens de secours et d'intervention, en passant par l'urbanisme et la construction.

Dans ces conditions, outre la question de l'avenir à très court terme du territoire et de son devenir à l'issue du référendum prévu, la question de savoir si l'application de la philosophie du PSR relève de la position des autorités du territoire¹⁰⁰.

3.1.5. La recherche, pour les collectivités du Pacifique, d'un partage des tâches « à la carte » et selon les territoires

Les éléments fournis dans le paragraphe précédent montrent la nécessité d'être capable d'adapter la répartition des tâches entre l'État et les collectivités d'outre-mer du secteur Pacifique en fonction des spécificités de chaque territoire et des éléments fins du PSR.

Il est souhaitable de poser un principe général de répartition des tâches par discussion entre le représentant local de l'État et l'autorité *ad hoc* de la collectivité.

D'un point de vue général, la répartition de la prise en compte de telle action du plan par un acteur soit étatique, soit dépendant de la collectivité territoriale gagnera à être détaillée à une maille suffisamment fine, largement inférieure à celle des grands axes du plan de submersion rapide.

Cette répartition devra se faire en prenant en compte les éléments juridiques de répartition des compétences mais aussi les capacités techniques mobilisables par chacun des acteurs. Elle pourra, en connaissance de cause, ignorer des actions du PSR « métropolitain » qui seraient perçues comme non pertinentes.

Un tableau reprenant les différentes actions du PSR pourrait ainsi être établi, identifiant cette répartition de responsabilité et créant un cadre de travail.

Les discussions pourraient ainsi démarrer en 2016 pour proposer un dispositif opérationnel pour 2017 qu'il serait intéressant de présenter et de suivre en commission mixte inondation, ou dans le groupe de travail outre-mer qui en serait issu.

⁹⁹ 27° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

¹⁰⁰ La mission n'ayant reçu aucune réponse via le Haut Commissaire au questionnaire adressé dans le cadre de ses travaux s'estime infondée à exprimer, sur ce sujet, une position ou une recommandation.

27. Entamer avec chacune des autorités locales des collectivités du Pacifique une discussion pour déterminer, à une maille fine, les modalités de mise en œuvre des actions du PSR, dans le respect des compétences transférées et en conservant la logique générale (DGOM).

3.2. La responsabilité inéluctable de l'État

3.2.1. Au regard des objectifs poursuivis à travers le PSR, la question de statut n'a qu'un caractère relatif

L'examen, essentiellement juridique, de la situation des différentes collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie fait apparaître des situations contrastées. Si quelques cas présentent avec la logique du PSR des caractéristiques suffisamment proches de celles des DROM, à l'extrémité du spectre se trouvent également des situations pour lesquelles les compétences locales imposent une discussion plus complète.

Il serait par conséquent possible, et sans doute tentant, pour les administrations centrales en charge de l'animation et du pilotage du PSR de laisser ces territoires en dehors du champ en considérant qu'il appartient à chaque collectivité de se saisir, si elle l'entend, de la question.

A l'exception du cas de la COM de Saint-Martin où cette option n'est pas envisageable, pour les raisons juridiques évoquées ci-dessus, la mission estime nécessaire de souligner que, dans les autres cas, cette position comporte un certain nombre de risques.

Si l'on considère que le PSR constitue une étape importante pour tenter de tirer les enseignements de catastrophes passées, en apportant des améliorations concrètes dans la manière dont l'État et les collectivités territoriales s'organisent pour, in fine, protéger les populations de risques naturels majeurs, ces dernières doivent pouvoir en bénéficier, indépendamment du statut juridique dans lequel elles vivent, par choix ou par destinée¹⁰¹. On peut d'ailleurs noter que, parmi les enseignements des drames passés, la question de la responsabilité, y compris pénale, des certains acteurs publics a été au centre des débats, et que, dans certains cas, le juge judiciaire a été amené à prononcer des condamnations.

Même dans les cas où le choix a été fait d'un large transfert de compétences, au rang desquelles figure celle relative à l'urbanisme, qui ne cessera pas d'être au cœur du sujet, le rôle de l'État ne disparaîtra pas pour autant, et son action – ou son inaction – sera jugée par la population. Même dans le cas, extrême, du territoire de la Nouvelle-Calédonie, à qui le législateur organique a dévolu une compétence pleine en matière de sécurité et de protection civile, il paraît difficile d'imaginer que, face à une situation de crise de grande ampleur, l'État reste en retrait. Le bon sens, les principes intangibles de solidarité nationale ne manqueraient pas d'être évoqués à juste titre¹⁰².

¹⁰¹ C'est, à tout le moins, l'esprit de l'article 16 du préambule de la Constitution de 1946 : « *La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.* »

¹⁰² On pourrait également imaginer que, dans un pareil cas, les autorités de l'Etat seraient fondées à s'appuyer sur la théorie des circonstances exceptionnelles pour agir au-delà de leurs compétences.

3.2.2. La volonté marquée de la France de jouer un rôle dans les systèmes d'alerte des pays les moins avancés plaide pour une prise en compte effective de la prévention des risques de submersion rapide dans tous les outre-mer

Au-delà des territoires ultra-marins dont il a la charge, l'État semble d'autant plus fondé à exercer pleinement son rôle de garant de la sécurité des citoyens que la France se trouve, sur ces questions, confrontée aux enjeux et aux défis que certains pays parmi les plus exposés sont, de par la géographie, ses proches voisins. Là où ces États sont confrontés à une pénurie de moyens, notamment au titre des dispositifs d'alerte, l'intérêt d'étendre la logique du PSR au plus grand nombre possible de collectivités d'outre-mer apparaît incontestable en permettant le partage le plus complet possible des informations disponibles. Elle irait en outre dans le sens que certaines collectivités cherchent à promouvoir, au titre des coopérations locales.

3.3. Le cas particulier du tsunami en zone Pacifique

3.3.1. L'aléa tsunami est présent, connu mais modéré

3.3.1.1. Un aléa historiquement bien connu

Le risque tsunami constitue l'un des risques naturels les plus prégnants sur l'ensemble des archipels polynésiens, si ce n'est le plus prégnant. La mémoire collective de ce risque s'est constituée au fil d'événements récurrents et permet d'avancer qu'il existe une culture du risque tsunami en Polynésie française. A cette culture du risque sont associés des outils de prévision, de prévention et d'alerte développés sur plusieurs décennies dont la qualité trouve peu d'équivalent au plan mondial. Ainsi nonobstant les particularités du régime institutionnel propre à la Polynésie française, ce risque apparaît maîtrisé en étroite collaboration entre les différents niveaux de collectivités et l'État dans le respect de leurs compétences propres (cf. chap. 3.1.4.1). Pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna, la situation apparaît très sensiblement différente tant par le niveau d'exposition que par l'organisation et le niveau de connaissance et de préparation.

3.3.1.2. Des territoires fréquemment touchés et modérément exposés

Les archipels de la Polynésie française se trouvent localisés en position à peu près centrale au sein de la « ceinture de feu » du Pacifique qui, du Chili à l'extrémité de l'archipel indonésien en passant par la Californie sur le Japon, constitue une zone sismique très active. La situation centrale de la Polynésie en fait un récepteur systématique de tous les tsunamis générés sur la « ceinture de feu ». La probabilité du risque tsunami y est ainsi particulièrement élevée et les études convergent pour estimer à 25 ans la période de retour d'un tsunami important.

L'importance de ces tsunamis y reste cependant modérée si on la compare à celle des phénomènes susceptibles d'affecter les côtes japonaises et ceci pour deux raisons. En premier lieu, l'éloignement des failles sismiques permet une atténuation du phénomène. En second lieu, l'excentrement relatif par rapport à l'axe des tsunamis les plus agressifs en limite aussi l'impact.

Si le Japon a, par nécessité, été un précurseur en matière d'étude des tsunamis, les États-Unis et la France ont rapidement suivi. Ainsi dès 1965, le CEA a été mandaté pour engager l'étude de ces phénomènes et a travaillé à la constitution de bases de données et d'outils de prévision. Cette mission est aujourd'hui reprise par le Centre polynésien et prévention des tsunamis (CPPT), constitué par un partenariat entre le CEA et le laboratoire de géophysique de Pamataï.

La Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna sont dans une situation d'exposition très différente. Plus excentrées sur l'océan Pacifique, ces îles sont moins exposées aux forts séismes d'origine américaine ou asiatique. En revanche, elles situent en proximité rapprochée des failles de la Nouvelle-Zélande et de Kermarec avec des temps de propagation de l'onde de tsunami ramenées à quelques dizaines de minutes. Ces zones semblent cependant significativement moins actives tant en fréquence qu'en intensité. En revanche la profondeur importante des fonds environnants et la présence d'une barrière corallienne et d'un lagon constituent une protection naturelle dans la plupart des cas. La ville de Nouméa et Wallis sont ainsi bien protégés. A l'inverse les îles de la côte Nord Est de la Nouvelle-Calédonie et Futuna ne sont pas protégées. Pour Futuna, le relief très proche permet une mise à l'abri très rapide des populations, sous réserve que le système d'alerte et les consignes soient opérants.

3.3.2. Le dispositif de gestion du risque est fonctionnel en Polynésie mais reste partiel et fragile pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna

3.3.2.1. Le CPPT : L'outil central des dispositifs de gestion des risques de tsunami

Pour la Polynésie, le niveau d'excellence atteint en matière de gestion des risques tsunami résulte de la construction progressive d'une chaîne de processus et de son amélioration continue. En effet, être capable d'alerter les populations pour leur mise en sécurité dans le juste temps impose de connaître les phénomènes par une analyse historique, de recevoir l'alerte sur le séisme source, de prévoir la propagation du tsunami puis ses effets sur les côtes et de transmettre l'information jusqu'aux habitants selon un plan et des procédures pré-établies.

Le CPPT constitue le point focal, relais pour les territoires français de l'information d'alerte transmise pour le Pacifique par le PTWC¹⁰³ basé à Hawaï, en application des obligations internationales mises en place depuis le tsunami de 2004 sous l'autorité de l'UNESCO. Le CPPT va cependant très largement au-delà de la simple obligation de relais d'information. Selon une méthodologie qu'il a progressivement construite, il fournit une interprétation opérationnelle reposant sur les étapes suivantes :

- le recueil et l'analyse de tous les événements en partenariat avec tous les autres centres du Pacifique,
- la direction automatique des séismes avec le suivi de 200 stations,
- l'analyse du séisme : localisation, profondeur, intensité,

¹⁰³ PTWC : Pacific Tsunami Warning Center

- la première évaluation du tsunami potentiel,
- la modélisation de sa propagation et le recalage en temps réel avec les informations du réseau international de marégraphes pour la détermination de l'heure d'arrivée,
- la modélisation et ce même recalage des effets sur les côtes des îles des différents archipels en déterminant une hauteur générale moyenne,
- la modélisation des propagations sur les sites exposés de chaque île par effet d'amplification déjà pré-identifiés et pré-modélisés,
- le retour d'expérience avec les observations et l'affinage des outils de modélisation¹⁰⁴ et l'enrichissement des bases de données.

Les observations ont montré qu'un même tsunami pouvait n'entraîner que 30 cm de surélévation sur une île mais 3 m au fond d'une baie d'une île voisine notamment aux Marquises¹⁰⁵. Ce travail de préparation, par la tenue de bases de données, l'équipement en marégraphes et les modélisations mathématiques, s'avère essentiel en aval de la chaîne de prévision. Le CEA a indiqué à la mission que ces outils étaient opérationnels depuis 2014 pour l'ensemble des sites exposés de la Polynésie française. Leur fiabilité est désormais assurée puisque les modèles de prévisions fines des effets locaux ont pu être recalés sur 22 événements.

De par leur localisation, les archipels polynésiens se situent entre 7h et 11h de temps de propagation des tsunamis générés par les zones sismiques les plus intenses et au plus court à 3 à 5 h des zones de moindre intensité (Nouvelle-Zélande et Kermarec). Ces délais sont suffisants pour assurer l'analyse et la prévision puisque la méthodologie par modélisation pré-établie permet d'effectuer l'ensemble du processus en 2h, laissant ainsi le temps suffisant pour activer la chaîne d'alerte.

3.3.2.2. Une chaîne d'alerte bien rodée en Polynésie française

Le risque tsunami fait l'objet d'un plan spécifique dans le dispositif ORSEC. Il est en cours de validation et est piloté par la direction de la défense et de la protection civile (DDPC). Par une veille H24 de sismologues, l'information d'alerte est adressée par le CPPT à la DDPC.

La chaîne d'alerte descend ensuite vers les mairies et la population est avisée par des sirènes et des messages télévisuels et radio. Un exercice tsunami est réalisé chaque année dans une commune.

Pour être pertinente et crédible l'alerte doit être assez finement calibrée et délivrée dans le juste temps. Il a été décidé d'établir 4 niveaux d'alerte¹⁰⁶ et elle est délivrée 2h

¹⁰⁴ En pratique, le CPPT a mis en place une modélisation avec 5 grilles d'échelles successives décroissant depuis la maille océanique jusqu'à la maille locale à 12 m.

¹⁰⁵ Un récif très abrupt réfléchit l'onde tandis qu'une baie ouvert vers le large avec des fonds progressifs amplifie la hauteur vde l'onde du tsunami.

¹⁰⁶ Les niveaux d'alerte sont répartis en deçà et au-delà de 30 cm, 1 m et 3m.

avant l'événement pour ne pas déplacer les populations trop tôt ou inutilement. Tel que décrit par les informations fournies, ce dispositif apparaît opérationnel car 44 communes sur 48 sont dotées d'un PCS.

Le système de sirènes couvrirait les principales zones habitées. Il a été mis en place en 2006 et peut être déclenché localement comme de façon centralisée depuis le haut-commissariat. L'alerte téléphonique est automatisée et seulement adressée aux responsables de la sécurité civile du Pays et des collectivités, outre l'ensemble des services de l'État concernés.

3.3.2.3. Un dispositif très partiel pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna

Dans le contexte d'exposition évoqué précédemment, le travail de construction d'une chaîne de prévision et d'alerte a commencé beaucoup plus récemment pour ces îles. Le travail amont a été effectué par le CEA-CPPT pour le compte des services de protection civile du haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie. L'objectif visé consistait à interpréter les alertes délivrées par le PTWC avec les outils de modélisation à grande échelle dont le CPPT est doté pour les transformer en une prévision simplifiée et les traduire en des alertes graduées permettant d'activer la chaîne d'alerte et les réseaux de sirènes.

La première étape a consisté à installer un réseau de marégraphes. Ensuite, le CENALT a indiqué à la mission que le CPPT avait effectué les travaux permettant la transformation d'un avis de séisme lointain et le suivi de sa propagation en deux niveaux d'alerte. Pour les séismes proches, il aurait effectué un travail encore plus simplifié avec une grille d'analyse prenant six origines et deux niveaux de séisme donnant deux niveaux d'alerte. Par précaution comme les effets amplificateurs de site n'ont pas été modélisés, les niveaux de surcote auraient été sur-estimés.

Ces informations étaient délivrées par le CPPT au haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'un conseil scientifique sans formalisation d'un rôle dans la chaîne d'alerte internationale, rôle de type point nodal. Depuis 2014, et l'évolution des compétences en Nouvelle-Calédonie avec le transfert de la protection et sécurité civile au Gouvernement calédonien, il ne semble pas que le lien d'information entre le CPPT et les nouveaux responsables ait été pérennisé.

3.4. Cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, zone de défense pour Wallis-et-Futuna

3.4.1. Le dispositif de surveillance du risque de submersion marine dans le Pacifique sud et le réseau français de marégraphes

Un réseau de marégraphes¹⁰⁷ destiné à la surveillance du risque de submersion marine des côtes des collectivités du Pacifique a été installé à la suite du tsunami de 2004. La DGOM participe à leur entretien (réalisé par le SHOM) dans le cadre d'une convention

¹⁰⁷ Sept marégraphes acquis, installés et entretenus dans le cadre d'une convention entre le SHOM et la DGOM en Nouvelle-Calédonie (en cofinancement avec le gouvernement local) et deux à Wallis-et-Futuna, mais également financement par la DGOM de deux marégraphes installés en Polynésie française.

qui arrive à échéance en 2017. Elle souhaite que soit réalisée une évaluation de l'efficacité de ce réseau, notamment dans un souci de complémentarité avec les équipements du PTWC ou du CEA. Elle indique ne plus souhaiter continuer sa participation financière à l'entretien de ces équipements et suggère de rechercher une participation financière du ministère de l'intérieur et du MEDDE, en proposant une coordination par le secrétariat à la mer. La mission n'a pris connaissance de ce courrier que lors de la réunion qu'elle a tenue avec le SHOM.

Si la volonté de rationaliser les dépenses en équipements et en maintenance¹⁰⁸ ne peut qu'être saluée par la mission, il apparaît toutefois que la vraie question est celle de la définition précise du besoin en outils de surveillance de type marégraphes pour la zone Pacifique.

Cette réflexion doit être menée en liaison avec le travail international conduit par l'UNESCO pour la surveillance des tsunamis, cette obligation étant renforcée par la volonté exprimée par la France¹⁰⁹.

28. Définir, en commun avec les autres États du Pacifique, dans le cadre du réseau international, et en prenant en compte les équipements existants, les modalités de la participation de la France au réseau utile pour la surveillance tsunami du secteur (DGOM).

3.4.2. La gestion de crise sur la zone de défense gérée par le Haut-commissaire de la république de Nouvelle-Calédonie

La décision du gouvernement de Nouvelle-Calédonie de prendre la compétence « sécurité civile » pose la question de la capacité du haut-commissaire de la république de Nouvelle-Calédonie à exercer son rôle de responsable de la zone de défense qui couvre également Wallis-et-Futuna.

Le plan ORSEC zonal de la Nouvelle-Calédonie, élaboré en 2012, prévoit bien le rôle spécifique joué par le haut-commissaire de la République dans ce cadre et, notamment, la possibilité de réquisitionner les moyens nécessaires au secours relevant de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics. Il évoque également la mise en œuvre des accords internationaux de coopération opérationnelle (convention FRANZ). Le dispositif actuel prévoit que le haut-commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie est haut-fonctionnaire de la zone de défense et de sécurité, à même de mobiliser les moyens de la zone de défense si les besoins dépassent la capacité du territoire de Wallis-et-Futuna.

Il n'est pas possible à la mission, en l'état actuel des informations recueillies auprès de la Nouvelle-Calédonie sur ce point, de se prononcer sur les conséquences pour Wallis-et-Futuna, en cas de crise, du transfert de la compétence sécurité civile de l'État vers le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et des moyens qui pourraient être affectés.

¹⁰⁸ Même si la part du MOM pour celles-ci ne s'élèverait qu'à environ 40 000€ annuels, selon les informations recueillies par la mission.

¹⁰⁹ Notamment au regard de la position affichée lors du conseil des ministres du 10 juin 2015 « Le G7 a notamment soutenu, sous l'impulsion de la France, le lancement de deux initiatives immédiates et concrètes pour lutter contre le dérèglement climatique et ses effets : la généralisation des systèmes d'alertes face aux catastrophes dans les pays les plus vulnérables ».

Il serait utile de vérifier que l'ensemble des dispositifs existants pour la mise en œuvre de secours zonaux (de l'alerte jusqu'à l'intervention) pour Wallis-et-Futuna restent parfaitement opérationnels dans le contexte de changement de compétence. En particulier, compte tenu de ce qui est indiqué plus haut pour l'alerte tsunami et la distension du lien entre le CPPT et les nouveaux responsables de la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, la situation technique et opérationnelle de l'alerte tsunami reste incertaine bien que la compétence reste du ressort du Haut Commissariat de la république de Nouvelle-Calédonie.

29. Vérifier que l'ensemble des dispositifs existants pour la mise en œuvre de secours zonaux pour Wallis-et-Futuna restent parfaitement opérationnels dans le contexte de changement de compétence « sécurité civile » en Nouvelle-Calédonie (DGSCGC).

3.5. Une prise de conscience qui commence à se structurer

Si, globalement, la logique du PSR apparaît encore très peu intégrée dans les réflexions et les actions des services de l'État ou des collectivités autonomes, la mission a cependant relevé que, dans deux cas au moins, un début de mobilisation était à souligner.

La mission a noté plusieurs éléments positifs dans le cas de Saint-Martin, qui est plus directement concerné, en tant que RUP, par les effets de la directive « inondation ». Du côté des services de l'État, malgré une évidente faiblesse des moyens humains, les principaux enjeux du PSR sont bien identifiés, notamment la nécessité de porter toute l'attention requise aux mesures de l'axe 2 en raison des très sérieux problèmes que pose la situation globale du territoire en matière d'urbanisme.

Du côté de la collectivité, la mission a relevé une forte mobilisation pour tenter de trouver des solutions concrètes permettant de faire avancer plusieurs dossiers à fort enjeu, notamment dans le domaine des équipements les plus critiques (radar météorologique, stations marégraphiques). La collectivité de Saint-Martin déploie depuis plusieurs mois des efforts significatifs pour tenter d'inscrire une série de dossiers dans la programmation des crédits européens auxquels son statut de RUP lui donne droit¹¹⁰. Cette démarche est d'autant plus justifiée que les problèmes identifiés sur place sont largement partagés avec les autorités de la partie néerlandaise qui, dans un cas notamment, s'est déclarée prête à intervenir en cofinancement¹¹¹. De ce point de vue, la mission note que cette bonne pratique qui valorise la dimension très largement transfrontalière de certaines actions mériterait sans doute d'être reprise pour d'autres actions dans certains DOM¹¹².

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, la mission a noté une forte réactivité des services de l'État sur un dossier qui est pourtant, pour un territoire isolé et doté de moyens limités, assez ambitieux. L'adhésion à la démarche du PSR démontre que le souci de protection des populations, qui est au cœur du sujet, commence à transcender les anciennes grilles de lecture qui prévalaient pour les outre-mer, entre les collectivités de l'article 73 et les autres.

Cet exemple doit constituer un encouragement à ce que la démarche soit progressivement étendue, avec les adaptations que les spécificités du droit pourront nécessiter.

¹¹⁰ Il s'agit des crédits ouverts au titre du programme INTERREG « Caraïbes ». La liste des 4 projets concernés figure en annexe 19.

¹¹¹ Projet de radar météo.

¹¹² Dans le cas de Saint-Martin, le bon achèvement de ces projets suppose bien entendu que les difficultés structurelles que connaît la collectivité en matière de finances n'obèrent pas sa capacité à intervenir.

4. Conclusion

La mission souhaite souligner trois idées fortes, dont l'appropriation par tous les échelons et acteurs du sujet conditionnent l'amélioration sensible de la situation :

- Le regard porté sur les territoires d'outre-mer doit être inversé :
 - ces territoires, dans leur ensemble et dans leurs spécificités, doivent être regardés comme porteurs potentiels d'innovation dans le domaine de la gestion du risque de submersion rapide, et non comme des territoires à traiter en dernier ;
 - certaines caractéristiques peuvent en faire, en effet, des territoires d'observations et de recherche de techniques transposables ultérieurement en métropoles (crues avec transports solides, dispositifs d'alerte locaux, submersion marine, prévention du risque, systèmes d'alertes spécifiques, etc..).
- La métropole doit afficher clairement, dans le domaine de la prévention du risque inondation, sa volonté de rattraper le retard existant :
 - depuis la mise en œuvre, dans les dispositifs de surveillance, des cellules de veille hydrologiques jusqu'à une clarification de l'alerte tsunami ;
 - par un appui aux projets portés par les territoires volontaires.
- Le rattrapage du retard constaté ne pourra se faire qu'avec une participation forte des responsables locaux :
 - par leur implication plus forte dans les instances nationales dédiées à cette thématique ;
 - mais surtout par le travail à conduire localement pour convaincre les élus et la population de la nécessité de prendre en compte les risques d'inondation, et notamment de submersion marine, en particulier dans l'application des règles d'urbanisme.

Pierre Bourgeois



Inspecteur de
l'administration

Frédéric Dupin



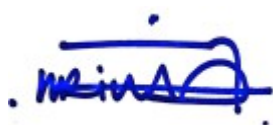
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Thierry Galibert



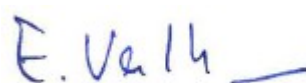
Inspecteur général
de la santé publique
vétérinaire

Jean-Patrick Ridao



Inspecteur général
de l'administration

Eric Verlhac



Inspecteur général de l'administration
du développement durable

ANNEXES

1. Lettre de mission

14-024192-D

*Ministère de l'Ecologie
du développement durable
et de l'énergie*

Ministère de l'Intérieur

Ministère des Outre-mer

Paris, le 17 FEV. 2015

A

- Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale de l'administration,
- Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Objet : Prévention des inondations et des submersions rapides dans les outre-mer

Réf : lettre de mission interministérielle d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides du 19 juin 2013.

Le « *Plan Submersions Rapides (PSR)* » adopté par le Gouvernement pour la période 2011-2016, rassemble de façon cohérente et inédite, un ensemble complet d'actions, regroupées en 4 axes, pour prévenir les inondations. Parallèlement, la mise en œuvre de la Directive Inondations donnait lieu à l'élaboration d'un document d'orientation plus global : la « *Stratégie nationale de gestion du risque inondations (SNGRI)* », conformément à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, rendue publique en juillet dernier, et fixée par arrêté interministériel du 7 octobre 2014.

Conçu et mis en place après la tempête Xynthia et les dramatiques inondations du Var, le PSR concerne l'ensemble du territoire national.

Comme cela avait été prévu, il a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par une mission interministérielle, sur la base de la lettre de mission du 19 juin 2013 citée en référence et la mission d'inspection conjointe a remis son rapport le 28 mars dernier. Toutefois, cette mission, qui n'avait que peu de disponibilité immédiate, avait choisi de ne faire porter ses travaux que sur la métropole, dans la mesure où, à l'évidence, les risques encourus dans les départements-régions (DROM) et les collectivités d'outre-mer (COM) sont appréhendés différemment et que certains projets de prévention des inondations portés par des collectivités étaient en cours de finalisation. L'appel à projets susceptibles de recevoir une aide de l'Etat (Fonds Barnier notamment) au titre du PSR est d'ailleurs resté sans réponses s'agissant des Outre-mer.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00

Internet : www.outre-mer.gouv.fr

GUADALOUP GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE LA RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT
AUSTRALLES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

Il n'en demeure pas moins que ces territoires sont exposés à de grands risques d'inondations et de submersions rapides, et que les actions du PSR, et dorénavant les orientations de la SNGRI doivent y être déclinées.

En conséquence, je vous demande de faire réaliser conjointement l'évaluation de la mise en œuvre du PSR dans les DROM et les COM. Elle devra en particulier apprécier l'adéquation du PSR à leurs spécificités, et d'une façon plus générale évaluer la mise en œuvre des outils de gestion du risque inondation dans ces portions du territoire national, compte-tenu de leurs caractéristiques géographiques et institutionnelles.

Comme pour la mission principale, nous souhaitons que la mission présente ses travaux au comité de suivi de l'évaluation, composé de porteurs et de bénéficiaires du PSR et mandaté par la Commission Mixte inondation (CMi), qui constitue la gouvernance nationale pour ce plan. Ce comité pourra être élargi, à cette occasion, aux représentants de l'outre mer.

Le rapport devra nous être remis avant le 30 juin 2015.



Ségolène ROYAL



Bernard CAZENEUVE



George PAU-LANGEVIN

2. Glossaire des acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence de maîtrise de l'énergie
ANAH	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
APIC	Avertissement pluies intenses à l'échelle des communes (service Météo-France d'alerte aux communes)
ARS	Agence régionale de santé
AUdG	Agence d'urbanisme de Guyane
AZI	Atlas des zones inondables
BELDAD	Bureau de l'Ecologie, du Logement, du Développement et de l'Aménagement Durables DGOM
BOP	Budget opérationnel de programme
BPERE	Bureau de la planification, des exercices et des retours d'expérience – DGSCGC
BRGM	Bureau de recherche géologique et minières
CAB	Commission administrative de bassin
CACL	Communauté d'agglomération centre littoral (Martinique)
CAR	Comité d'administration régional
CATNAT	Dispositif assurantiel « catastrophes naturelles »
CCR	Caisse centrale de réassurance
CD	Conseil départemental
CDRNM	Commission départementale des risques naturels majeurs
CDSCRNM	Commission départementale de la sécurité civile et des risques naturels majeurs (Réunion)
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CENALT	Centre d'alerte aux tsunamis
CEPRI	Centre européen de prévention du risque inondation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CEREMA/DTMEF	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement/ direction technique mer, eau, fleuves
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGE	Conseil général de l'économie

Acronyme	Signification
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CETMEF	Centre d'études techniques maritime et fluvial - intégré depuis 2014 au CEREMA
CMI	Commission mixte inondation
CNE	Comité national de l'eau
CNES	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COD	Centre opérationnel départemental
CODERST	Comité départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CPPT	Centre polynésien de prévention des tsunamis
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
CVH	Cellule de veille hydrologique
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale) et de la protection des populations
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDT	Direction départementale des territoires
DFPC	Direction de la Défense et de la Protection Civile du Haut Commissariat (Polynésie)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGOM	Direction générale de l'outre-mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DIMENC	Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (Nouvelle-Calédonie)
DICRIM	Dossier d'information communal sur les risques majeurs
DIRECCTE	Direction régionale de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DPF	Domaine public fluvial
DPM	Domaine public maritime
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de la recherche de l'industrie et de l'environnement
DTU	Documents techniques unifiés
EAIP	Enveloppe Approchée des Inondations Potentielles

Acronyme	Signification
EDCAR	Équipement départemental d'analyse et de couverture des risques (Martinique)
EMZ (ou EMIZ ou EMIZ OI)	État-major de zone
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPRI	Évaluation préliminaire du risque inondation
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ETP	Équivalent temps plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
HOMONIM	Historique, observations modélisation des niveaux marins
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGN	Institut géographique national
INPT	Infrastructure Nationale Partageable des Transmissions
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INTERREG	Programme européen interrégional
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
LENE	Loi d'Engagement National pour l'Environnement (12 juillet 2010)
LNHE	Laboratoire national d'hydraulique et d'environnement
MATPAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (2014)
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MELTR	Ministère du logement , de l'égalité des territoires et de la ruralité
MRN	Mission risques naturels (des assurances)
NOTRe	Loi du 07 août 2015 portant nouvelle organisation de la république
ONF/RTM	Office national des forêts/ service restauration des terrains en montagne
ONRN	Observatoire national des risques naturels
ORSEC	Plan « organisation des secours »

Acronyme	Signification
PCS	Plan communal de sauvegarde
PER	Plan d'exposition aux risques (1982)
PGRI	Plan de gestion du risque inondation
PHEC	Plus hautes eaux connues
PPMS	Plan Particulier de Mise en Sécurité: Établissements scolaires
PPRI	Plan de prévention du risque inondation
PPRL	Plan de prévention du risque littoral
PPRT	Plan de prévention du risque technologique
PRSE	Plan régional santé-environnement
PSR	Plan submersions rapides
PTOM	Pays et territoires ultra-marins
PUMA	Programme pluriannuel de modernisation du réseau Aramis (réseau de radars météorologiques)
PWTC	Pacific warning tsunami center
RFI	Référent départemental inondation
RDS	Radio data system
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RNA	Réseau national d'alerte
RUP	Région ultra-périphérique de l'Union européenne
SATCAR	Système d'alerte aux tsunamis de la Caraïbe
SCHAPI	Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations
SCOH	Service de contrôle des ouvrages hydrauliques
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDPC	Schéma directeur de Prévision des Crues
SDPGC	Sous-direction de la planification et de la gestion des crises
SDRPN	Schéma départemental de prévention des risques majeurs
SG	Secrétariat général
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIG	Système d'information géographique
SIGMA	Système d'information géographique de Martinique

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SITAG	Système d'information et de traitement des alertes en Guadeloupe
SLA	Système d'alerte local
SLGRI	Stratégie locale de gestion du risque inondation
SPC	Service de prévision des crues
SPRN	Schéma de prévention des risques naturels (Réunion)
TRI	Territoire à risque inondation
UNESCO	Organisation des Nations-unies pour la science, l'éducation et la culture
UT	Unité territoriale

3. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ADONAÏ		Ville de Saint-François	Chargée de mission PCS et sécurité
ANSELIN	Arnaud	DEAL Guyane"	Chef de service Milieux naturels, biodiversité, sites et paysages
ANTENOR – HABAZAC	Felix	SDIS Guyane	Directeur
ARMENGAUD	Régis	Préfecture de Saint-Barthelemy et de Saint-Martin	Chef du service STMDD
ARNAUDIES	Mélanie	Agence des 50 Pas de la Guadeloupe	Chargée de mission
ARNELL	Guillaume	Sénat	Sénateur de Saint-Martin
BAPTISTIDE	Axelle	Ville du Gosier	Directrice du service de la gestion et de la prévention des risques
BEDACIER	Jacques	Mairie du Carbet Martinique	Elu en charge de la sécurité
BENTALEB	Imed	Préfecture de Martinique	Préfecture de Martinique
BERTHELOT	Chantal	Assemblée nationale	Députée de Guyane
BETAILLE	Paul	Gendarmerie Nationale - Saint-Martin	Chef d'escadron
BILLANT	Jacques	Préfecture de la Guadeloupe	Préfet
BISLAN	Maryse	Préfecture de la Guadeloupe	Chargée du contrôle de légalité des actes d'urbanisme
BLANC	Philippe	DGSCGC	Chargé de mission planification interministérielle Bureau de la Planification, des exercices et des retours d'expérience
BLEUSE	Philippe	Météo-France Guadeloupe	Chef du service régional
BOUCAUD	Chantal	Ville des Abymes	Directrice du développement territoriale
BOURHIS	Claudine	Météo-France Antilles-Guyane	Directrice interrégionale
BOUVIER	Laurent	Cabinet MEDDE	Conseiller eau, risques naturels et santé Environnement

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BREVIGNON	Christian	Météo-France Guyane	Responsable du centre de prévision
BUNCAMPER	Claudius	Gouvernement de Sint Maarten	Ministère du logement, du développement territorial, de l'environnement et des infrastructures - Chef du département management des infrastructures
CANO-LAURENT	Sandrine	Conseil départemental de Martinique	Cheffe du service géomatique et télégestion
CARNINO	Daniele	Météo-France Guyane	Responsable
CHARPY	Guillaume	DEAL Guyane	Chargé de mission CVH
CHASTEL	Jean-Marc	CEREMA	Directeur délégué Risques, santé, énergie et climat
CLARENC	Anne-Marie	Préfecture de la Guadeloupe	Directrice DICTAJ
CLOT	Fabrice	Préfecture de Guyane	Chef de EMIZ
CLOUARD	Valérie	Observatoire volcanologique et Sismologique - Martinique	Directrice
COASNE	Philippe	DEAL Guyane	Chef de service Planification, connaissance et évaluation
COLIN	Pascal	DGOM	Chargé de mission environnement
COMTE	Aude	DEAL Guadeloupe	Chargée de mission inondations
CORLET	Catherine	Conservatoire du littoral – Guyane	
DA SIWEIRA	Jeanne	DEAL Guyane	
DAINCIART	Maïté	Préfecture de Martinique	Adjointe du bureau des collectivités locales SG
DAUNARD	Yves-Michel	Agence des 50 pas Martinique	Dircteur
DAVID	Julien	CEREMA	Chef département environnement et aménagement Direction Technique Eau, mer et fleuves
DEGOS	Thomas	DGOM	Directeur Général des Outre-mer
DEGRACE	Jean-Noël	Centre météorologique de Martinique	Responsable du centre
DELLEVI	Chritiana	Mairie du Carbet – Martinique	Référent communal risques
DIELEN	Olivier	DEAL La Réunion	Chef unité prévention des risques naturels
DEMULSANT	Marc	DGSCGC	Adjoint au Sous-directeur de la planification et de la gestion de crise

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
DESLANCES	Alex	Mairie de Rivière-salée ; Martinique	Adjoint au maire
DOLIGEZ	Matthieu	Préfecture de Saint-Barthelemy et de Saint-Martin	Secrétaire général
DORIVAL	Christian	EMIZ Guyane	Chef du bureau protection civile
DOROCANT	Simone	Ville des Abymes	Chef du service planification
DUFEU	Cédric	Préfecture de la Guadeloupe	Chef du SIDPC
DUQUESNE	François	SCHAPI/DGPR	Directeur
ESQUERRE	Jean-Luc	Préfecture de Saint-Barthelemy et de Saint-Martin	Adjoint du chef de cabinet
FABERT	Michely	CAP EXCELLENCE	Président délégué de la commission transferts de compétences
FELICITE	Marc	DEAL Guadeloupe	Chargé de mission risques naturels
FERRAND	Paul	DEAL La Réunion	Chef du service risques
FLORENTINE	Philippe	Mairie de Remire-Montjoly – Guyane	
FONTANA	Agnès	DGOM	Sous-directrice Affaires juridiques et internationales
FOSSORIEZT	Laure	DEAL Martinique	Chef unité prévention des risques naturels
GAFFAR	Chahoul	DGOM	Adjoint du BELDAD
GALLIOT	Gilles	SDIS Guyane	Chef du service prévision –
GARNIER	Laurent	Parc naturel régional de Guyane	Directeur
GARRIGUE-GUYONNAUD	Matthieu	Cabinet du ministère de l'intérieur	Conseiller sécurité civile
GIROU	Denis	DEAL Guyane	Directeur
GOLA-de MONCHY	Laurence	Cabinet du ministère outre-mer	Conseillère technique pour les affaires sécurité, défense, politique de souveraineté de l'État
GUENON	Catherine	Bureau d'analyse et de la gestion des risques"	Adjointe au chef de bureau
GUILPART	Bénédicte	DAM/CEA	Chef du département Analyse, surveillance, Environnement

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
HALLEY	Pierre	Région Guadeloupe	Service littoral et rivières
HETZEL	Jérémy	DEAL Guadeloupe	Responsable du pôle risques naturels
HIRA	René	Ville de Saint-François	Elu délégué à la sécurité
HOFFMAN	Joël	Météo-France	Direction Recherche
INES	Manuella	DEAL Martinique	Chef de service connaissance, prospective et Développement territorial
JARLEDAND	Stéphane	cabinet DGOM	Directeur de cabinet
JOHANNES	Patrick	Mairie de Cayenne - Guyane	Risk manager
JOSEH	Jean-Samuel	Mairie de Remire-Montjoly – Guyane	
JOURDAN	Didier	SHOM	Chef de projet HOMONIM
LAGANIER	Philippe	Université de Guyane	Président
LALANDE	Jean-Philippe	DGPR	Chef de mission digues et submersions marines
LAMA	Jean-Albert	SDIS Guyane	Chef du groupement Prévention, prévision
LAMBERT	Didier	Conservatoire du littoral - Guadeloupe	Chargé de mission
LAUBIES	Anne	Préfecture de Saint-Barthelemy et de Saint-Martin	Préfète déléguée
LAURENT	Jean-Frédéric	Grand Port Maritime de La Réunion	Président du directoire
LAUZI	Philippe	DEAL Guyane	Chef d'unité littoral –
LECLERC	Boris	DGPR	Chargé de mission risques littoraux
LELEU	Isabelle	SCHAPI/DGPR	Directrice adjointe
LESUEUR	André	Commune de Rivière-Salée	Maire
L'HER	Joël	CEREMA	Directeur DTMEF
LIENAFI	Joby	Mairie de Remire-Montjoly - Guyane	
LIZOT	Pierrick	Conservatoire du littoral - Guadeloupe	Chargé de mission
LOPEZ	Denis	EMIZ Antilles	Chef EMIZ
LOSSEC	Patrick	Préfecture de Saint-Barthelemy et de Saint-Martin	Chef du service des affaires maritimes

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
LOTTE	Aurélie	DEAL Guyane	
LUCEA	Line	Préfecture de Martinique	Responsable section urbanisme – bureau des collectivités locales –
MAES	Bernard	SDIS – Saint-Martin	Chef de centre
MANGO	Jacqueline	Ville des Abymes	Directrice de l'urbanisme
MARCHOVITCH	Daniel	CMI	Président de la CMI
MARTENS	Paul	Gouvernement de Sint Maarten	Ministère des affaires générales – chef de la section Gestion des crises et des services d'incendie et de secours
MARTRECHARD	Nicolas	Préfecture de la Guadeloupe	Directeur de cabinet
MARX	Benoit	cabinet DGOM	Chargé de mission « sécurité civile »
MASLACH	Nicolas	Réserve Naturelle – Saint-Martin	Directeur
METELLUS	Marie-Yolaine	Préfecture de Guyane	Chef du bureau des collectivités territoriales
MILLON	Philippe	Collectivité de Saint-Martin	Directeur général des services
MIRANDE-NEY	Myrienne	mairie Rivière-salée	Responsable affaires agricole
MOMPELAT	Jean-Marc	BRGM	Directeur délégué chargé de l'Outre-mer
MONTELLY	Hélène	DGALN	Chef du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel
MONTGENIE	Sylvain	SDIS Martinique	Directeur départemental
MUZELLEC	Alain	Météo-France Guadeloupe	Chef du service prévision
NAIGRE	Bertrand	Conseil général de Martinique	Chef de Bureau Télégestion
NIMESKERN	Christophe	DGSCGC	Chargé de mission
NUSSBAUM	Roland	Mission Risques Naturels	Directeur
PAILLOUX	Thomas	Bureau Action de l'État en mer – Guyane	
PALANY	Philippe	Météo-France	Responsable de la division Etude climatologie et Maîtrise de la production finalisée
PARADIS	Denis	Météo-France	Chef de projet HOMONIM
PEREL	Michel	DEAL Martinique	Responsable Police de l'eau et du contrôle sécurité des ouvrages hydrauliques

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
PHILEMON	Elsa	Conservatoire du littoral - Guadeloupe	Documentaliste
PRONOST	Ronan	SHOM	Chef du département hydrodynamique côtière
RAVEAU	Marie-Noëlle	Conseil général de Martinique	Chef du bureau de la prévention des risques majeurs, planification et gestion de crises
RAYMOND	Guillaume	Préfecture de Martinique	Chef du Service interministériel de défense et de protection Civile
RENARD	Didier	DEAL Guyane	Directeur adjoint
RENOU	Christophe	SDPGC / DGSCGC	Chef du bureau de l'alerte, de la sensibilisation et de l'éducation des publics
RIGOULET-ROZE	Fabrice	Préfecture de la région Martinique	Préfet
ROCCHI	Jean-François	IGA	Inspecteur général de l'administration
SAINT-CHARLES	Rony	Agence des 50 Pas de la Guadeloupe	Directeur
SALINDRE	Jean- Jacques	DEAL Martinique	Responsable pôle risques naturels, risques énergie , climat
SAUNIER	Anne	mairie de Kourou	Déléguée à l'environnement
SAUREL	Jean-Marie	UNESCO/SATCAR"	Président du GT n°1 détection et systèmes de surveillance tsunami
SCHINDELE	François	CENALT – DAM/CEA	Directeur
SCHMITT	Alby	DGALN	Adjoint au directeur de l'eau et de la biodiversité
SERBIN	Dominique	Groupeement gestion des risques	Responsable du groupeement gestion des risques
SIBILLE	Jean-Luc	ONF Guyane	
SIDIBE	Yves	Conseil général de Martinique	Directeur général adjoint chargé de l'équipement et de l'eau
SIMPHOR	Steve-Michel	Conseil général de Martinique	Chef du service des actions de sécurité et de Gestion des risques naturels
SPITZ	Eric	Préfecture de la région Guyane	Préfet
TANT	Stéphane	DEAL Guyane	Chef du service fleuves littoral
TERRAC	Charlotte	Collectivité de Saint-Martin	Chargée de mission risques majeurs
VAIRAC	Charles	Région Guadeloupe	Service littoral et rivières
VANTREPOTTE	Vincent	CNRS Guyane	Chercheur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
VERNET	Eric	Mairie de Cayenne - Guyane	
VERNIER	Jean-Louis	DEAL Martinique	Directeur Adjoint
WILLIAMS	Mark	Gouvernement de Sint Maarten	Ministère du logement, du développement territorial, de l'environnement et des infrastructures - Conseiller politique
WINDSTEIN	Marie	Conservatoire du littoral - Guadeloupe	Coordinatrice du pôle relais
YOUSSEF	Samy	SHOM	Chef du centre de fusion de données
ZAMI	Olivier	Ville des Abymes	Directeur général adjoint chargé du développement durable
ZENON	Jacques	SDIS Guadeloupe	Directeur départemental adjoint

4. Note de cadrage



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

n° 15032-C

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

n° 009151-02

NOTE DE CADRAGE

ÉVALUATION DU PLAN DE SUBMERSION RAPIDE DANS LES OUTRE-MER

– MAI 2015 –

1 - Contexte

Le « plan submersion rapide » (PSR) a été lancé après les événements dramatiques survenus d'une part lors de la tempête Xynthia le 28 février 2010 sur une partie très importante de la façade Atlantique du territoire métropolitain, d'autre part dans le Var le 15 juin 2010, lors d'inondation par crues soudaines et ruissellement.

Il s'intéresse à trois types d'aléas :

- les submersions marines
- les inondations par ruissellement ou crues soudaines
- les ruptures de digues fluviales ou maritimes

Il a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par une mission interministérielle conduite sur le territoire métropolitain de juin 2013 à mars 2014.

Par lettre en date du 17 février 2015, la ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'Intérieur et la ministre des Outre-mer ont saisi l'inspection générale de l'administration (IGA) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), d'une mission relative à la prévention des inondations et des submersions rapides dans les outre-mer.

La mission a été confiée pour l'IGA à MM. Jean-Patrick Ridaou, inspecteur général de l'administration, Pierre Bourgeois, inspecteur de l'administration, et pour le CGEDD à MM. Thierry Galibert, inspecteur général de santé publique vétérinaire, Eric Verlhac, inspecteur général de l'administration du développement durable et Frédéric Dupin, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Pour le CGEDD, la supervision de la mission sera exercée par Nicolas Forray, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

2 - Objectifs de la mission

La mission doit réaliser l'évaluation de la mise en œuvre du PSR dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que dans les collectivités d'outre-mer (COM).

Elle s'appuiera, en tant que de besoin, sur les conclusions du rapport rendu le 23 mars 2014 par la mission interministérielle chargée de l'évaluation à mi-parcours du plan, en identifiant les spécificités ultra-marines.

La mission portera sur les différents items prévus par le PSR : submersion marines y compris tsunami, submersions terrestres rapides (crues torrentielles), ruptures d'ouvrages de prévention des inondations, en indiquant, le cas échéant, les motivations d'une non prise en compte d'un sujet.

Elle s'intéressera aux quatre axes du PSR :

- maîtrise de l'urbanisation
- amélioration de la connaissance et des systèmes de surveillance, de vigilance et d'alerte,
- fiabilité des ouvrages et système de protection,

- amélioration de la résilience des populations aux submersions rapides (culture du risque et mesures de sauvegarde, réduction de la vulnérabilité).

Cet aspect de la résilience des territoires et des populations méritera un regard approfondi dans les Outre-mer pour des raisons tenant aux événements, sans équivalent en métropole (intensité considérable des précipitations et des surcotes marines sur de courtes comme de longues durées, reliefs marqués dans des terrains érodables entraînant des débits solides destructeurs et imposant un entretien très particulier des cours d'eau), à leur fréquence, mais également aux territoires :

- importance des populations insulaires exposées ;
- isolement marqué de certains territoires et dépendance économique, voire sociale et sanitaire aux événements extrêmes ;
- exposition d'ouvrages publics essentiels (routes, ports et aéroports) aux surcotes d'origine cyclonique et aux submersions marines avec un risque d'endommagement durable.

L'étude sera faite en s'efforçant de dépasser le seul critère budgétaire et le fait que, comme l'indique la lettre de commande, l'appel à projets susceptibles de recevoir des aides au titre du PSR n'a suscité aucune demande de la part des Outre-mer¹.

Pour exemple, concernant la maîtrise de l'urbanisation seront regardés les modalités d'exercice du contrôle de légalité et concernant la résilience des populations, la réalisation des plans communaux de sauvegarde.

La mission devra répondre aux principales questions suivantes :

- quel est le bilan du PSR dans les Outre-mer ?
- le PSR est-il susceptible d'y atteindre les objectifs qui lui ont été fixés ?
- son déploiement est-il cohérent avec celui de la directive inondation et avec les autres politiques qui lui sont liées (aménagement du territoire, environnement, financement plus général de la lutte contre les inondations) ?
- existe-t-il des dispositifs, notamment de financement, spécifiques aux Outre-mer ?

Le rapport prendra en compte, pour chacun de ces volets, les politiques conduites et les opérations réalisées, antérieurement au PSR, sur le sujet de prévention des submersions rapides, visant particulièrement, à l'instar du PSR, la sécurité des personnes.

Il devra évaluer l'adéquation du dispositif PSR aux spécificités de l'outre-mer, les éventuelles difficultés spécifiques pour faire émerger des projets, ainsi que la mise en œuvre des outils de gestion du risque inondation (et notamment la déclinaison des orientations de la directive inondation et de la stratégie nationale de gestion du risque inondation) dans ces territoires, compte tenu de leurs caractéristiques géographiques et institutionnelles.

¹ En fait, depuis l'écriture de la lettre de commande, une demande a été faite pour un PAPI des Grands-Fonds (secteur Sainte-Anne, Gosier) en Guadeloupe

La mission s'intéressera également à la prise en compte, par les travaux en cours dans chaque territoire, de la question des risques consécutifs à la rupture ou à la forte réduction de capacité des chaînes d'approvisionnement.

Si, formellement, les collectivités outre-mer ne sont pas intégrées dans le PSR au sens strict, et sont en outre régies par des régimes juridiques très spécifiques, l'existence du risque de submersion rapide, notamment marine par tsunami, constitue un enjeu important. La mission s'attachera par conséquent à étendre, en transposant, ses investigations relatives aux outils de gestion de la prévention des inondations à la Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin ainsi qu'aux Iles Wallis-et-Futuna.

3 - Organisation des travaux et méthodologie

Pour faciliter l'échange avec les services et mieux cerner les orientations souhaitables, la mission prévoit d'établir un questionnaire adressé aux représentants locaux de l'État ou aux responsables territoriaux comportant des questions ciblées sur les principaux points d'analyse et destiné à recueillir leur vision sur les évolutions qui pourraient être souhaitées. En complément de ce questionnaire, et s'agissant des territoires où elle ne pourra pas se rendre en raison de différentes contraintes (cf. ci-dessous point 5), la mission aura recours à des entretiens par visioconférence lorsque cela sera possible. Elle pourra également utiliser les éléments issus des audits régionaux risques naturels et technologiques conduits par le CGEDD (Réunion en 2014) ou s'appuyer sur les missions en cours pour recueillir les informations pertinentes (Mayotte en 2015).

La mission prévoit de consacrer à cet examen la première partie de ces travaux, durant le mois d'avril et jusqu'à la fin mai.

Sur la base de ces constats, elle envisage, dans un deuxième temps, d'arrêter la liste des territoires qui constitueront l'échantillon des visites de terrain, en concertation avec les cabinets des ministres concernés.

Une telle approche a été évoquée lors des tous premiers échanges conduits notamment avec la délégation générale des outre-mer et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) qui, en première analyse, en valident la pertinence.

Au chapitre de la méthodologie, compte tenu des caractéristiques très diverses des territoires concernés, la mission prévoit de rédiger pour chacun d'entre eux une courte monographie qui s'attachera à brosser un tableau de l'environnement, des risques et des contraintes particulières et des organisations institutionnelles spécifiques et à évaluer l'action de l'État et des acteurs concernés sur place. Ce travail sera réalisé en prenant en compte, lorsqu'ils existent, les projets de plan de gestion des risques inondation du territoire (PGRI).

Le rapport transversal, s'appuyant sur ces monographies, aura pour but de dégager des lignes forces qui pourraient être communes à tous les territoires ou par catégories de territoires et d'identifier les principales recommandations destinées aux acteurs outre-mer et aux administrations centrales.

4 - Entretiens et déplacements

La mission conduira des entretiens avec :

- Au niveau central avec les interlocuteurs de l'État : conseillers des cabinets, directions d'administration centrales concernées, notamment :
 - o DGéOM ;
 - o Direction générale de la prévention des risques (DGPR) ;
 - o DGSCGC ;
 - o DGT ;
 - o Eventuellement DGALN/DEB (thématique érosion).
- Les organismes intervenant dans le domaine de la veille comme le Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) et Météofrance ;
- Les organismes techniques (BRGM, CEREMA, SHOM)
- Au niveau local, le représentant de l'État et ses collaborateurs désignés, les services de préfecture et les directions compétentes ainsi que les établissements publics compétents ; des échanges avec les élus locaux concernés seront en outre impératifs.

S'agissant des déplacements et sous réserve des conclusions des premiers travaux menés en phase d'appropriation, la mission s'efforcera de coupler si possible plusieurs translations entre territoires proches, en déterminant ses choix en fonction de l'état connu de préparation des populations à faire face aux phénomènes météorologiques concernés et en tenant compte de la sensibilité relative des enjeux locaux. A ce stade, la mission envisage de sélectionner les territoires où se rendre en priorité parmi les suivants : Antilles (Guadeloupe, Saint-Martin, Martinique), Guyane, Mayotte et la Réunion, ces deux derniers pouvant être traités par visio-conférence en s'appuyant sur les travaux des missions précédentes citées plus haut. Pourrait s'y ajouter un territoire du Pacifique. Sauf élément particulier, ou demande expresse des ministres commanditaires, le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Iles Wallis-et-Futuna ne feront pas l'objet de visites sur place.

5 - Calendrier

La phase de recueil d'information, d'élaboration du questionnaire, de première série de visio-conférence et d'exploitation de documents devrait s'étendre durant les mois d'avril et mai de façon à réaliser d'éventuels déplacements à partir de la fin mai. La mission doit notamment intégrer les contraintes des services liées à des déplacements de hautes autorités pendant la période qui vient.

Dans la mesure où, dans les DOM, la phase de consultation publique sur les projets de PGRI doit s'achever le 18 juin 2015, la mission estime souhaitable de disposer d'un temps suffisant pour conduire l'ensemble des déplacements ainsi que la phase rédactionnelle et propose par conséquent de transmettre le rapport pour le 31 octobre 2015 au plus tard. La mission sera par ailleurs à la disposition des ministres commanditaires pour une restitution des travaux devant le comité de suivi de l'évaluation désigné par la Commission Mixte Inondation.

A la suite de la première phase des travaux, et avant les déplacements, il serait souhaitable que vers la mi-juin, une réunion commune puisse être organisée avec les conseillers des cabinets mandants. Pour la supervision CGEDD, une première réunion est à prévoir pour la présentation de la note de cadrage et une seconde pour la présentation du rapport avant finalisation.

Inspection générale de l'administration

Jean Patrick Ridao
Pierre Bourgeois

*Conseil général de l'environnement et du
développement durable*

Thierry Galibert
Eric Verlhac
Frédéric Dupin

5. Modèle de questionnaire DROM

Grille de questionnement sur le PSR outre-mer

La grille reprend les différents items du psr, en essayant de ne pas intégrer ceux qui ne concernent pas directement les outre-mer ou qui ont été suffisamment traités, selon la mission OM, par la mission d'inspection interministérielle ayant réalisé l'évaluation du PSR (rapport rendu en mars 2014).

Pour la liste exhaustive et le bilan national fait, il peut être utile de se référer à l'annexe IV de ce rapport (cf Pièce jointe).

Il est proposé d'utiliser le même type de présentation sous forme de tableau avec les colonnes suivantes :

Intitulé de l'action PSR

Actions conduites sur le territoire (avant et pendant la durée du PSR 2011-2016)

Actions prévues dans le PGRI (ou autre document équivalent hors DOM)

Difficultés rencontrées (en signalant le cas échéant l'inadaptation au territoire, soit de principe, soit circonstancielle).

Le principe de remplissage du tableau est de répondre de façon courte, à partir de documents existants en renvoyant éventuellement à des annexes, ou à des parties d'annexes ciblées (pour exemple si une action est prévue dans le PGRI, l'indiquer sous cette forme en renvoyant au paragraphe ad hoc du PGRI).

Le tableau comporte certains points qui ne figurent pas explicitement dans le PSR mais qui paraissent, à la mission, devoir être étudiés dans les outre-mer. Ils sont identifiés spécifiquement sous le format italique.

AXE 1 : La maîtrise de l'urbanisation et de l'adaptation du bâti

1.1. Urbanisme

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
<i>Établissement d'une liste des PPRI prioritaires</i>			
<i>Avancement de leur réalisation et cohérence des cartographies TRI et PPRI</i>			
Établissement d'une liste des PPRL prioritaires			
Avancement de leur réalisation iet <i>cohérence des cartographies TRI et PPRI</i>			
Instructions conservatoires pour la prise en compte de la submersion marine, cas des cyclones et du tsunami			
Doctrine locale pour la mise en œuvre des PPR : construction derrière les digues, non aggravation des enjeux exposés, ouvertures à l'urbanisation			
Instructions conservatoires pour la prise en compte du ruissellement			
Modalités de mise en œuvre du contrôle des permis de construire (contrôle de légalité, contrôle terrain, notes de doctrine locale)			

1.2. Aménagement

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Intégration de la prévention du risque inondation dans les projets d'aménagement (exemples)			
Réduction de la vulnérabilité des espaces aujourd'hui aménagés (exemples)			
Connaissance de l'outil post-crise à destination des préfets (logement) et utilisation			

1.3. Construction

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Réalisation d'atlas de zones inondables (AZI) ou dispositifs équivalents			
Porter à connaissance des AZI (par qui ? avec quels supports?)			
Intégration de la prévention RI dans les documents d'urbanisme			
Utilisation du R111-2 du code de l'urbanisme			

1.4. Habitat

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Re-examen de l'ouverture des campings-identification des campings « durcis » de fait avec habitat permanent-procédures de contrôle et fréquence			
<i>Action conduite sur habitat précaire et ZI – programme éventuel d'opérations de RHI ciblées</i>			
Connaissance et utilisation du référentiel national des règles de construction en ZI et notamment de la réduction de vulnérabilité du bâti.-Utilisation éventuelle des outils ANAH			
Utilisation de la possibilité de délocalisation			
Contrôle du respect des prescriptions PPRI			

AXE 2 : Amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision de vigilance et d'alerte

2.1. Amélioration de l'anticipation des submersions marines

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Volet « vagues-submersion de la vigilance météo. Mise en place, utilisation ?			
Développement progressif et mise en place opérationnelle de modèles océanographiques côtiers, dont zones estuariennes			
Connaissance précise et synthétique des principaux « liens à la mer » des zones littorales basses et des zones d'érosion - identification précise des enjeux exposés			
<i>Lien alerte cyclonique-alerte submersion et alerte houle ; cas du tsunami</i>			

2.2. Amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Service APIC de Météo-france ?			
Présence et rôle d'ONF/RTM ?			
Renouvellement et extension réseau radars météo et pluviomètres au sol pour mieux couvrir les territoires concernés par crues rapides			
Evaluation des sur-risques occasionnés par les débits solides et les éventuels phénomènes de laves torrentielles			
Consolidation du réseau Etat des SPC et organisation des structures (acteurs, compétences, permanences)			
Appui aux collectivités sur les dispositifs d'avertissement			

2.3. Renforcer la préparation à la gestion de crise et l'appui aux autorités pour les submersions rapides

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Référent départemental inondation : rôle, lien avec SPC et SIDPC, formalisation, outils utilisés (carto, info géo sur enjeux exposés)			
Plan ORSEC submersion marine – cyclone, tsunami			

2.4. Améliorer l'information des populations et la chaîne d'alerte

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Rénovation du SAIP (service d'alerte et d'information des populations : sirène),			
Diffusion du bulletin de suivi de la vigilance météo par téléphone			
Expérimentation RDS pour Vigilance et alerte rapide			
Information PFMS			
Information PPMS (plan particulier de mise en sûreté : établissements scolaires)			
Information PCS			

AXE 3 : La fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection

3.1. Identification et maîtrise d'ouvrage

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Identification de la liste des zones endiguées à risque important immédiat			
<i>Cas particulier -gestion de l'accèsibilité et de l'approvisionnement du territoire, identification des scénarios potentiels de rupture (digues du ou des ports, digues de protection piste aéroport)</i>			
<i>Analyse de la vulnérabilité des équipements structurants (ports aéroports) face aux phénomènes de faible probabilité (houle, surcote marine, inondations)</i>			
Organisation MOA et gestionnaires d'ouvrage ; avancement GEMAPI			
Exemplarité de l'Etat			
<i>Existence de PAPI validé</i>			
<i>Demande de financement</i>			
<i>Existence de PAPI d'intention</i>			
<i>Demande de financement</i>			

3.2. Sécurisation des ouvrages existants (à niveau de protection constant)

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Poursuite des opérations d'identification des ouvrages pour les digues maritimes ou fluviales			
Réalisation des diagnostics initiaux			
Travaux de réhabilitation (in PAPI ou hors PAPI)			
<i>Demande de financement au titre du PSR</i>			
Augmentation d'un niveau de protection d'un système d'endiguement (in PAPI ou hors PAPI)- durcissement des ouvrages sensibles routes ponts ports aéroports			
<i>Demande de financement au titre du PSR</i>			

3.3.Réorganisation des services de contrôle sous l'autorité du préfet

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Réorganisation des SCOH			
Organisation et réalisation du respect des obligations des MOA			
Démantèlement des ouvrages en désérence devenus dangereux			

3.4. Des compétences à développer

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Existence de bureaux d'études agréés			
Connaissance des lieux d'échanges techniques sur les digues, intérêt pour OM			

AXE 4 : Améliorer la résilience des populations aux submersions rapides

4.1. Amélioration de la connaissance

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Amélioration de la connaissance du fonctionnement du milieu marin à l'origine de la submersion et de l'érosion			
Acquisition de connaissances topographiques et bathymétriques complètes			
Existence d'un observatoire du littoral ; lien ONRN			
Existence d'un observatoire local des risques			

4.2. Information préventive

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Existence et révision du DDRM			
Réalisation des DICRIM et Intégration cartographique de l'historique des submersions rapides			
Inventaire des repères de crues			
Information des populations dans zones à risques (par qui ? avec quels outils et moyens?)			
Organisation et mise en œuvre de l'IAL ; cas des zones touristiques ou à populations saisonnières.			
Portail internet sur zones à risques			
Existence, fonctionnement et activité réelle de la CDPRNM – partenariat développés avec les collectivités			
Action d'information à destination des magistrats			

4.3. Mémoire des submersions passées

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Semaine de la prévention du risque ou autre modalité			
Action de communication sur la mémoire des inondations			
Exposition sur les submersions à destination des collectivités locales			

4.4. Démarches de mise en sûreté et sauvegarde

Intitulé de l'action PSR	Actions conduites (avant ou pendant PSR)	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées
Intégration des conséquences des submersions dans la formation PSC1 (prévention secours civique)			
Constitution d'une réserve communale pour la mise en œuvre du PCS			
Réalisation des PCS obligatoires (dès prescription d'un PPRI)			
Formation et renforcement des rôles des sous-préfets en gestion de crise			
Organisation d'exercice			

6. Modèle de questionnaire autres collectivités d'outre-mer

Grille de questionnement sur l'organisation de la prévention et de la gestion du risque de submersion rapide en Outre-mer hors DOM

La grille reprend les différents items du Plan de submersion rapide, lequel n'était pas applicable en tant que tel dans les outre-mer non DOM mais qui permet de récapituler l'ensemble des questions à se poser pour cette gestion.

Elle a été simplifiée par rapport au questionnement général du PSR, en essayant de ne pas intégrer les items qui ne concernent pas directement les territoires d'outre-mer qui n'ont pas le statut de DOM.

Il est proposé d'utiliser le même type de présentation sous forme de tableau avec les colonnes suivantes :

Intitulé de l'action

Actions déjà conduites sur le territoire

Actions prévues dans le Plan de gestion de risque inondation (PGRI) (ou autre document équivalent hors DOM)

Difficultés rencontrées (en signalant le cas échéant l'inadaptation au territoire, soit de principe, soit circonstancielle).

Dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, il sera utile de faire figurer dans le tableau, sous la forme que vous jugerez appropriée, le nombre d' « équivalent-temps plein » que le territoire consacre à l'action.

La grille ne différencie pas en fonction de la compétence juridique. Il est proposé de préciser la compétence juridique particulière du territoire au regard soit de l'axe, soit du sous-axe, soit de l'action.

Le principe de remplissage du tableau est de répondre de façon courte, en renvoyant éventuellement à des annexes, ou à des parties d'annexes ciblées (pour exemple si une action est prévue dans le PGRI, l'indiquer sous cette forme en renvoyant au paragraphe ad hoc du PGRI).

Le tableau comporte certains points qui ne figurent pas explicitement dans le PSR mais qui paraissent, à la mission, devoir être étudiés dans les outre-mer. Ils sont identifiés spécifiquement sous le format italique.

AXE 1 : La maîtrise de l'urbanisation et de l'adaptation du bâti (planification urbaine au regard des risques naturels avec prescriptions sur l'habitat ou constructions particulières (digues))

1.1. Urbanisme

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI (ou document équivalent)	Difficultés rencontrées- Spécificités institutionnelles et de compétence
<i>Existence d'un dispositif d'urbanisme du type PPRI (plan de prévention des risques inondation) ou d'un dispositif équivalent (dans le second cas, le décrire)</i>			
<i>Établissement d'une liste des PPRI prioritaires</i>			
<i>Avancement de leur réalisation</i>			
Établissement d'une liste des PPRL prioritaires			
Avancement de leur réalisation			
Instructions conservatoires pour la prise en compte de la submersion marine, cas des cyclones et du tsunami			
Doctrine locale pour la mise en œuvre des PPR : construction derrière les digues, non aggravation des enjeux exposés, ouvertures à l'urbanisation			
Instructions conservatoires pour la prise en compte du ruissellement			
Modalités de mise en œuvre du contrôle des permis de construire (contrôle de légalité, contrôle terrain, notes de doctrine locale)			

1.2. Aménagement

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées- Spécificités institutionnelles et de compétence
Intégration de la prévention du risque inondation dans les projets d'aménagement (exemples)			
Réduction de la vulnérabilité des espaces aujourd'hui aménagés (exemples)			

1.3. Construction

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Réalisation d'atlas de zones inondables (AZI) ou dispositifs équivalents			
Porter à connaissance des AZI (par qui ? avec quels supports?)			
Intégration de la prévention du risque inondation documents d'urbanisme			
Utilisation du R111-2 du code de l'urbanisme (ou dispositif équivalent, si oui lequel)			

1.4. Habitat

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Réexamen de l'ouverture des campings-identification des campings « durcis » de fait avec habitat permanent- procédures de contrôle et fréquence			
<i>Action conduite sur habitat précaire et ZI – programme éventuel d'opérations de RHI ciblées</i>			
Existence et utilisation de la possibilité de délocalisation			

Contrôle du respect des prescriptions PPRI			
--	--	--	--

AXE 2 : Amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision de vigilance et d'alerte

2.1. Amélioration de l'anticipation des submersions marines

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Volet « vagues-submersion » de la vigilance météo. Mise en place, utilisation ?			
Développement progressif et mise en place opérationnelle de modèles océanographiques côtiers, dont zones estuariennes			
Connaissance précise et synthétique des principaux « liens à la mer » des zones littorales basses et des zones d'érosion - identification précise des enjeux exposés			
<i>Lien alerte cyclonique-alerte submersion et alerte houle ; cas du tsunami</i>			

2.2. Amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Service APIC de Météo-France ?			
Présence et rôle d'ONF/RTM ?			
Modalités (organisation des structures et rôle de chacune) de surveillance météorologique et d'information des populations sur le risque crues. Organisation			
Existence et extension d'une réseau de radars météo et pluviomètres au sol pour mieux couvrir les territoires concernés par crues rapides			
Evaluation des sur-risques occasionnés par les débits solides et les éventuels phénomènes de laves torrentielles			

Appui aux collectivités de rang inférieur sur les dispositifs d'avertissement			
---	--	--	--

2.3. Renforcer la préparation à la gestion de crise et l'appui aux autorités pour les submersions rapides

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Quel appui technique au gestionnaire de la crise (rôle équivalent au référent départemental inondation : rôle, lien avec SPC et SIDPC, formalisation, outils utilisés(carto, info géo sur enjeux exposés)			
Plan ORSEC submersion marine – cyclone, tsunami			

2.4. Améliorer l'information des populations et la chaîne d'alerte

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Rénovation du SAIP (service d'alerte et d'information des populations : sirène),			
Diffusion du bulletin de suivi de la vigilance météo par téléphone			
Expérimentation RDS pour Vigilance et alerte rapide			
Information sur plan familial de mise en sécurité (ou équivalent)			
Information sur plan particulier de mise en sûreté : établissements scolaires ou équivalent			
Information Plan communaux de sauvegarde (PCS)			

AXE 3 : La fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection

3.1. Identification et maîtrise d'ouvrage

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Identification de la liste des zones endiguées à risque important immédiat			
<i>Cas particulier -gestion de l'accessibilité et de l'approvisionnement du territoire, identification des scénarios potentiels de rupture (digues du ou des ports, digues de protection piste aéroport)</i>			
<i>Analyse de la vulnérabilité des équipements structurants (ports aéroports) face aux phénomènes de faible probabilité (houle, surcote marine, inondations)</i>			
Organisation de la maîtrise d'ouvrage et gestionnaires d'ouvrage ;			
<i>Existence de Plan d'action de prévention des inondations (ou équivalents) validé</i>			

3.2. Sécurisation des ouvrages existants (à niveau de protection constant)

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Modalités de surveillance technique et réglementaire des ouvrages existants			
Identification des ouvrages pour les digues maritimes ou fluviales			
Réalisation des diagnostics initiaux			
Travaux de réhabilitation (in Plan d'action de prévention des inondations ou équivalents)			
Utilisation de la notion de système d'endiguement			
Durcissement des ouvrages sensibles routes ponts ports aéroports			

3.3. Organisation des services de contrôle des ouvrages de protection

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Modalités de surveillance technique et réglementaire des ouvrages existants			
Organisation des Services de contrôle des ouvrages hydrauliques (ou service équivalents)			
Organisation et réalisation du respect des obligations des Maîtres d'ouvrage des digues			
Démantèlement des ouvrages en déshérence devenus dangereux			

3.4. Des compétences à développer

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Existence de bureaux d'études agréés			
Connaissance des lieux d'échanges techniques sur les digues, intérêt pour Outre-mer			

AXE 4 : Améliorer la résilience des populations aux submersions rapides

4.1. Amélioration de la connaissance

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Amélioration de la connaissance du fonctionnement du milieu marin à l'origine de la submersion et de l'érosion			
Acquisition de connaissances topographiques et bathymétriques complètes			
Existence d'un observatoire du littoral ; lien avec Observatoire national des risques naturels (ONRN)			
Existence d'un observatoire local des risques			

4.2. Information préventive

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Existence et révision du Document local des risques majeurs (DDRM en métropole)(ou document équivalent)			
Réalisation des Documents d'information sur la connaissance des risques majeurs (DICRIM) (ou documents équivalents) et Intégration cartographique de l'historique des submersions rapides			
Inventaire des repères de crues			
Information des populations dans zones à risques (par qui ? avec quels outils et moyens?)			
Existence, organisation et mise en œuvre de l'Information Acqureur Locataire ; cas des zones touristiques ou à populations saisonnières.			
Portail internet sur zones à risques			
Existence, fonctionnement et activité réelle de la Commission de prévention des risques naturels majeurs – partenariat développés avec les collectivités			
Action d'information à destination des magistrats			

4.3. Mémoire des submersions passées

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Action de communication sur la mémoire des inondations			
Exposition sur les submersions à destination des collectivités locales			

4.4. Démarches de mise en sûreté et sauvegarde

Intitulé de l'action	Actions conduites	Actions envisagées dans le PGRI	Difficultés rencontrées - Spécificités institutionnelles et de compétence
Intégration des conséquences des submersions dans la formation PSC1 (prévention secours civique) (ou dans tout dispositif équivalent)			
Existence d'un dispositif de type plan communal de sauvegarde (PCS) et d'obligations à le réaliser			
Constitution d'une réserve communale pour la mise en œuvre du Plan communal de sauvegarde (ou dispositif équivalent)			
Réalisation des PCS obligatoires (si le dispositif existe)			
Organisation d'exercice			

7. Monographie par territoire : Guadeloupe

La monographie est établie à partir des documents pré-existants, du retour du questionnaire, établi par la mission, rempli par les services de l'État, et de l'ensemble des entretiens réalisés sur place par deux membres de la mission.

Description très générale du territoire

La Guadeloupe est un archipel subtropical de l'hémisphère nord situé entre l'équateur et le tropique du Cancer, bordé par la mer des Caraïbes et l'Océan Atlantique. Elle fait partie des Îles du vent de l'arc antillais.

Sa superficie totale est de 1 702 km², dont 1 438 km² pour l'île principale, composée de la Basse-Terre à l'ouest (848 km²) et la Grande-Terre à l'est (590 km²) séparées par un étroit canal, la Rivière salée. Les autres îles composant l'archipel sont de dimensions beaucoup plus modestes : Marie-Galante (158 km²), la Désirade (22 km²) et les Saintes (14 km²).

L'archipel comporte 32 communes, quatre communautés d'agglomération et une communauté de communes.

Le relief diffère selon les îles : la Basse-Terre et les Saintes sont issues de la formation d'une chaîne volcanique récente qui culmine à la Soufrière (1 467 mètres), alors que les autres îles de l'archipel sont d'origine corallienne. La Basse-Terre, constituée de massifs montagneux, est couverte d'une forêt tropicale, parfois très dense, notamment en son centre. La Grande-Terre, en forme de triangle de 40 kms de côté, est composée de trois parties distinctes : au nord, un plateau aride bordé d'une côte rocheuse, au centre une succession de mornes appelée les Grands fonds et au sud-ouest une plaine débouchant sur une mangrove de 8 000 hectares autour du Grand Cul-de-Sac marin et de part et d'autre de la Rivière Salée.

Le climat de la Guadeloupe, tropical maritime, humide, chaud et adouci par les alizés, se caractérise par la régularité des températures, dont le niveau moyen s'établit autour de 27°C. La saison sèche, dite période de « carême », va de décembre à mai. La saison humide, appelée « hivernage » va de juin à novembre, les épisodes cycloniques s'étalant d'août à septembre. Il existe un microclimat en rapport avec le relief et la position de chacune des îles. La rigueur des sécheresses de la Grande-Terre avec ses plateaux calcaire contraste avec le climat spécifique de la Basse-Terre qui subit l'influence adoucissante des alizés.

Selon l'INSEE, la population est de 405 739 habitants. La croissance annuelle moyenne de 0,2 % s'est considérablement réduite entre 2006 et 2013, par rapport à la période 1990-1999 (1,0 % par an). Le rythme de croissance démographique annuel est désormais sensiblement inférieur à celui du territoire national (+ 0,5 %). Il est dû exclusivement à la contribution du solde naturel (+ 0,7 %), le solde migratoire étant

déficitaire (- 0,5 %). Si la population guadeloupéenne reste jeune par rapport à la métropole, elle vieillit néanmoins. En 2013, les moins de 20 ans représentent 27,9 % de la population (contre 24,4 % en métropole) alors qu'en 1990, les jeunes représentaient 37,6 % de la population. L'âge moyen des Guadeloupéens atteint 39 ans, soit près de deux ans de moins qu'au niveau national.

Compétences juridiques

La Guadeloupe est un département français depuis le 19 mars 1946 (il compte 21 cantons) et une région depuis le 31 décembre 1982.

A la différence de la Martinique et la Guyane, la Guadeloupe ne verra pas le conseil régional et le conseil départemental fusionner en une collectivité unique en décembre 2015. En effet, par référendum du 7 décembre 2003, les électeurs guadeloupéens ont rejeté à 73 % la création d'une collectivité territoriale unique régie par l'article 73 de la Constitution. La loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 a détaché les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin de la dépendance de la Guadeloupe pour les transformer en Collectivités d'outre-mer (COM).

La totalité des réglementations nationales et européennes s'appliquent à la Guadeloupe et notamment la directive « inondation »¹¹³ et ses textes de transposition¹¹⁴ en droit français.

Par ailleurs, comme pour les autres départements ultra-marins (sauf Mayotte), la totalité des cours d'eau relèvent du domaine public fluvial¹¹⁵.

Dans l'organisation de l'État, le préfet de la Martinique est préfet de zone de défense pour la zone Antilles qui inclut la Guadeloupe. Dans celle de Météo-France, il existe une délégation interrégionale basée en Martinique qui couvre la Guadeloupe ainsi que la Guyane et la Martinique. Le préfet de la région Guadeloupe met en œuvre et coordonne, sur le département, la politique de l'État en matière de prévention des risques.

Les risques naturels sur le territoire

La Guadeloupe est exposée à plusieurs phénomènes naturels présentant des risques graves pour la population :

- les séismes : le risque que se produise en Guadeloupe un séisme de très forte amplitude (entre 7 et 8) est avéré ;
- les éruptions volcaniques : le volcan de la Soufrière, en Basse-Terre, est un volcan actif de type explosif qui présente un risque probable d'éruptions de différents types dans le futur ;
- les mouvements de terrain : l'ensemble des îles de l'archipel est concerné par le risque de mouvements de terrain, notamment les îles volcaniques par des coulées de boues suite à la dégradation des sols ;

¹¹³ Directive 2007/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

¹¹⁴ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹¹⁵ Avec, depuis une jurisprudence du conseil d'État de 2005, la distinction entre cours d'eau et ravines sèches qui, elles, relèvent du domaine privé de l'État.

- les inondations : le climat tropical humide de la Guadeloupe en fait une région à haut risque d'inondation ;

- les cyclones (combinant vents violents, submersion marine et pluies) : toutes les communes de la Guadeloupe sont exposées au phénomène cyclonique. Les deux plus forts ouragans du siècle dernier, en 1928 et en 1989 ont atteint la catégorie 4, avec des vents soutenus compris entre 210 et 250 km/h et des rafales ponctuelles de 270 à 300 km/h ;

- les tsunamis : la Guadeloupe peut connaître deux types de tsunamis : local, qui peut frapper les côtes en quelques minutes, et d'origine lointaine ou régionale, qui peut toucher les côtes entre quelques dizaines de minutes et plusieurs heures, suivant l'éloignement de la source.

Lors de ses auditions, la mission a constaté que le risque sismique était considéré comme le risque principal, l'ensemble de l'île étant classée en zone d'aléa maximum selon la classification nationale¹¹⁶, et concentrait l'essentiel des efforts des différents acteurs de la protection contre les risques naturels.

Cette focalisation sur un risque principal, pour compréhensible quelle soit compte tenu de l'impact possible sur la population, a de fait pour effet induit de diminuer l'attention, technique, mais aussi budgétaire, portée sur le risque inondation. La mission a pu mesurer la réalité de cette situation à travers la méconnaissance par les services de l'État et des collectivités territoriales de la démarche PSR dans son ensemble. Cet effet est d'autant plus problématique que les actions à conduire sur le risque sismique portent essentiellement sur des dispositions de type constructives, bâtiment par bâtiment, et demandant essentiellement des affectations budgétaires, alors que les actions relatives aux inondations impliquent en général une réflexion sur le territoire, plus complexe à conduire. Même si, au cours des dernières années, le risque inondation a eu des effets limités en termes de mortalité (5 morts aux Abymes en 2011 et 1 mort à Saint-Claude en 2012), son impact potentiel sur le territoire et la population ne doit pas être sous-estimé, compte tenu en particulier des conditions climatiques, géographiques et géologiques de ce territoire ainsi que de son urbanisation dense sur plusieurs parties du littoral.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Les 32 communes de l'île sont concernées par les risques d'inondation et sont couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), prescrit ou approuvé, et dont les prescriptions sont intégrées dans les documents d'urbanisme lorsqu'ils existent.

Plusieurs inondations récentes ont confirmé l'importance de ce risque et la nécessité de s'organiser pour diminuer ses conséquences.

Le territoire est exposé à quatre types d'inondations :

- les crues torrentielles de cours d'eau, notamment en Basse-Terre, où les bassins versants sont de faibles superficies et pentus. Le risque est d'autant plus fort que les

¹¹⁶ Articles R.563-1 à R.563-8 du code de l'environnement, modifiés par le décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010, et article D.563-8-1 du code de l'environnement, créé par le décret n°2010-1255 du 22 octobre 2010.

délais d'alerte sont courts voire inexistants et que les crues sont rapides (30 minutes à 1 heure en général) ;

- les inondations de plaine ou pluviales, en Grande-Terre et dans le nord de la Basse-Terre, lorsque les capacités des sols à infiltrer et stocker l'eau sont saturées, souvent observées lorsque la capacité du réseau « eaux pluviales » est insuffisante ;
- le ruissellement pluvial accentué par l'imperméabilisation du sol par les aménagements (bâtiments, voiries, parkings ...) qui provoque la saturation et le refoulement du réseau d'assainissement des eaux pluviales ;
- la submersion marine en zone littorale lors de conditions météorologiques sévères (« marées de tempête » ou déferlement de houles cycloniques).

Les effets de la submersion marine se conjuguent souvent aux inondations provoquées par les crues des cours d'eau et le ruissellement pluvial.

Compte tenu de la configuration du territoire et de l'absence de phénomènes d'inondation lente, le risque de submersion rapide est confondu avec le risque inondation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation a été réalisée et validée par arrêté préfectoral du 16 mars 2012 en faisant un état des lieux des aléas existants sur chaque bassin.

Elle a conduit à l'identification de deux territoires à risque important d'inondation (TRI), validés par arrêté préfectoral le 17 décembre 2012 :

- le TRI Centre Guadeloupe regroupe 7 communes (Baie-Mahaut, Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Morne-à-l'eau, Le Moule, Sainte-Anne et Le Gosier) qui ont toutes une façade maritime.
- le TRI Basse-Terre Baillif porte sur le territoire de ces deux communes littorales et se caractérise par deux risques prépondérants d'inondations, le ruissellement et le débordement de cours d'eau qui ont en commun une cinétique rapide.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR - généralités -

Comme cela est rappelé pour l'ensemble des DROM, le plan de submersion rapide (PSR), stricto sensu, n'a pas reçu d'application spécifique en Guadeloupe et n'est pas connu des acteurs locaux ainsi que la mission a pu le constater sur place.

La mise en œuvre de dispositions pré-existantes (PPR, alertes, plans communaux de sauvegarde (PCS), etc.), ainsi que celle de la directive inondation et, tout particulièrement, le travail réalisé sur la préparation du plan de gestion des risques d'inondation ont remplacé la déclinaison sous forme de PSR.

Ces actions sont étudiées à la lumière du plan du PSR, pour faciliter la compréhension, en considérant que ce dernier récapitulait avantageusement l'exhaustivité des actions envisageables dans le domaine de la prévention et de la gestion du risque « inondation par submersion rapide ».

La mission s'est efforcée de s'intéresser, de façon exhaustive, à la totalité des items du PSR. Toutefois, pour les monographies par territoire, elle a fait le choix de n'évoquer,

pour chaque territoire, que les éléments qui lui paraissent présenter un intérêt particulier, soit pour identifier des carences, soit pour faire valoir de bonnes pratiques qui lui semblent reproductibles.

Le PGRI est conçu pour reprendre en compte les différentes actions du PSR. Dans son état actuel, les actions présentées restent essentiellement la déclinaison des obligations réglementaires mais manquent de prise sur la réalité du territoire.

Cet aspect est particulièrement illustré par le fait que même les deux TRI identifiés dans le plan ne se voient pas attribuer de mesures spécifiques, et que leurs objectifs « sont les mêmes que les objectifs généraux du district de la Guadeloupe ».

Comme il n'existe pas en Guadeloupe de structure dédiée à la gestion du risque inondation, ce sont les communes qui sont en première ligne : sur le TRI Centre, dont les communes concernées relèvent de trois intercommunalités différentes, il a été décidé que la commune des Aymes serait pilote du programme d'action de prévention des inondations (PAPI) d'intention des bassins versants des Grands-Fonds, dont la demande de labellisation a été déposée en juillet 2014.

L'avancement du PAPI des Grands Fonds sur le TRI Centre doit servir de modèle grandeur nature pour mettre en place les réponses adaptées aux différents objectifs de la prévention des inondations sur ce territoire, notamment en matière de gouvernance, dans le cadre législatif GEMAPI¹¹⁷.

Pour l'heure, l'état des lieux de la gestion du risque inondations est le même à l'échelle des deux TRI qu'à celle du district dans son ensemble.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR -urbanisme-

Les plans de prévention du risque inondation (PPRI) :

Toutes les communes sont dotées de PPRN approuvés dont la révision n'a pas encore été engagée, mais dont les services de l'État ont réalisé en 2013 une évaluation précisément dans la perspective d'engager leur révision. Celle-ci s'annonce délicate car les communes estiment avoir été insuffisamment associées à la préparation des actuels PPRN. Par exemple, la commune des Aymes, très impliquée dans la préparation du PAPI du TRI Centre, considère que les prescriptions ne sont pas toujours techniquement pertinentes. Elles souhaitent que les révisions qui leur seraient proposées soient le fruit d'un réel dialogue. Toutefois, il convient de souligner que les communes sont plutôt satisfaites que ce soit l'État qui assume la responsabilité des mesures prescrites dans les PPR plutôt que de devoir le faire elles-mêmes. La nouvelle génération de PPR sera beaucoup plus axée sur les risques inondation et submersion suivant en cela les observations faites en 2011 par la Cour des comptes dans son rapport sur « la gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer ».

Sur le territoire de la commune de Petit-Bourg est conduit un processus de relocalisation des activités et des biens, dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2012 par le MEDDE. Dans la perspective de l'élaboration de son PLU, la commune avait sollicité la révision de son PPR et les études conduites en liaison avec l'Agence des 50 pas géométriques ont mis en lumière la question des constructions dans les zones à

¹¹⁷ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

risques. Deux secteurs particulièrement exposés ont été pris en compte, dans le centre-bourg à Bovis et Bel-Air à Pointe-à-Bacchus. Les études en cours portent sur le relogement d'une centaine d'habitants à l'horizon 2018.

L'axe 4 de l'objectif stratégique 3 du PGRI prévoit que « *les services de l'État en collaboration avec les collectivités locales et les maîtres d'ouvrages locaux élaborent un guide de préconisations techniques d'aménagement visant la construction et l'aménagement en zone inondable et la réduction de la vulnérabilité du bâti existant, adapté au contexte guadeloupéen* ». Ce guide pourra être annexé au PPRN révisé.

A la différence des PPR de la Martinique, il n'existe pas pour l'instant de zone orange dans laquelle, sous réserve d'une étude d'aménagement global à réaliser par la collectivité, il est possible d'aboutir à la constructibilité d'un secteur ou, en zone des 50 pas géométriques, de réaliser des cessions de terrains. La zone rouge est de ce fait plus large qu'en Martinique, et conduit à un nombre plus élevé de constructions illicites.

Dans un territoire insulaire au littoral aussi dense que la Guadeloupe, il est sans doute illusoire de penser que toutes les constructions en zone de risque pourraient être délocalisées. Sur les 50 pas géométriques, le refus de ne céder aucun terrain en zone rouge conduit, selon l'Agence des 50 pas, à consolider le risque faute de solutions de relogement.

Par ailleurs, les responsables de l'Agence des 50 pas géométriques ont relevé que l'État n'avait pas pris position clairement sur le point de savoir s'il est possible de délivrer des AOT en zone rouge.

Lors de la rencontre de la mission avec les collectivités locales, la question de l'entretien des cours d'eau par le conseil régional a été abordée.

Aux observations faites sur son action, la Région a souligné la difficulté de réalisation de certains travaux, notamment sur les canaux, dont elle estime qu'en raison du sous-dimensionnement des réseaux d'écoulement des eaux pluviales des communes et de leur défaut d'entretien, les travaux qu'elle pourrait réaliser pour améliorer l'écoulement seraient techniquement contre-productifs au regard de la fragilité des réseaux communaux.

Elle a regretté que ces travaux ne soient pas finançables par un PAPI.

Le contrôle de légalité

La réunion de travail de la mission avec les services de la préfecture et de la DEAL a fait apparaître que la mise en œuvre du contrôle de légalité des décisions d'urbanisme au regard de la prise en compte du risque inondation en Guadeloupe ne semble pas constituer une priorité.

Ce constat avait déjà été fait par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2011 sur « la gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer ».

Sur ce territoire exposé aux risques, marqué par une forte proportion de constructions spontanées, par une transmission des décisions de permis de construire différentes du nombre de permis accordés et par une urbanisation très concentrée sur le littoral, la

stratégie locale de contrôle de légalité apparaît insuffisamment centrée sur les risques autres que le risque sismique.

Par ailleurs, la faiblesse des moyens en effectifs (1 ETP affecté au contrôle de légalité des décisions d'urbanisme) conduit à une pratique aléatoire par sondage et ne témoigne pas d'une forte implication sur cet enjeu. L'aspect risque ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique, même si a contrario le déferrement au tribunal administratif semble systématique dès qu'une autorisation en zone inconstructible est repérée.

Pourtant, des constructions illégales dans les zones à risque ont été signalées à la mission qui a pu constater la réalité du phénomène, dans plusieurs communes à Sainte-Anne, au Moule, à Capesterre Belle-Eau ou sur la zone de Jarry à Baie-Mahault où plusieurs interlocuteurs de la mission ont pointé des erreurs d'aménagement qui ont accru l'exposition aux risques d'une zone vitale pour le développement économique de l'archipel.

A l'évidence, les moyens des services ne permettent pas une vérification exhaustive.

Toutefois, de l'avis même des services concernés, une remobilisation est nécessaire sur cet aspect de l'action de l'État. Aucun élément n'a été fourni à la mission concernant les suites données aux actions contentieuses, ni sur d'éventuels partenariats avec les services du parquet.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR - amélioration de la connaissance des aléas -

La procédure de vigilance de Météo-France est opérationnelle depuis 2006. Elle couvre quatre aléas : cyclone, vents forts, fortes pluies / orages et mer dangereuse à la côte. Ce dernier est considéré comme gérant l'aspect vagues-submersion qui, en métropole, fait l'objet d'un traitement spécifique. Il n'en est pas de même en Guadeloupe, faute d'avoir pu bénéficier des modélisations les plus avancées en matière de déferlement à la côte.

A terme, ce retard pourrait être comblé dans le cadre du projet Homonim (Historique modélisation des niveaux marins) conduit par Météo France, le SHOM, le CEREMA et le LNHE, qui a pour objet de contribuer à améliorer l'anticipation des submersions marines et dont la première phase ne prenait en compte que les littoraux métropolitains, mais dont la deuxième phase devrait inclure l'outre-mer.

Le réseau d'outils de mesure sur la Guadeloupe est moins développé qu'en Martinique et accuse un retard certain. Sur les quatre houlographes opérés par Météo-France depuis une vingtaine d'années aux Antilles, un seul concernait le territoire de la Guadeloupe, au nord-est de la Grande-Terre (contre trois pour la Martinique). Mais, lors du passage de la tempête Bertha, en août 2014, cet houlographe a été détruit. Il n'est pas encore remplacé et le financement de son renouvellement n'est pas assuré. Aucun houlographe ne couvre donc aujourd'hui la Guadeloupe, ni les îles du Nord. Or les observations des houlographes sont indispensables pour la surveillance de la mer dangereuse à la côte et la connaissance générale des états de mer.

De même, une seule bouée météo-océanographique est ancrée au large de la Guadeloupe, Antilles-1 à 350km à l'est, contre deux pour la Martinique.

Le radar météo au Moule, qui a plus de vingt ans, doit être également remplacé à échéance 2018, ce qui permettrait d'obtenir une capacité de détection lointaine (300 km en détection cyclonique) incluant le territoire des îles du Nord aujourd'hui non couvert. Son financement n'est pour l'instant pas assuré, car rendu plus difficile du fait qu'il n'existe pas de convention de financement avec la DGPR¹¹⁸ pour les radars outre-mer, contrairement à ce qui se passe en métropole.

Il n'existe pas pour l'instant en Guadeloupe de vigilance crues et inondations dont la faisabilité est étudiée avec la mise en place des cellules de veille hydrologiques après l'audit confié au SCHAPI. Dans le cadre du déploiement des CVH, les réseaux destinés à couvrir les besoins en données de pluviométrie temps réel sur les trois départements ont été dimensionnés et planifiés en concertation entre Météo-France et la DEAL. Trois stations devraient être installées fin 2015 dans ce cadre (Baie Mahault-Convenance, Capesterre-Bois-Debout et St-Claude-Matouba). A échéance de 2018, ce réseau devrait comprendre treize points de mesure sur la Guadeloupe continentale.

Enfin, Predict Services, filiale de Météo-France, participe à la phase de test de services professionnels sur le risque inondation et crues dans trois communes pilotes (Gosier, Baie-Mahaut et Le François).

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR - préparation de la gestion de crise et gestion de l'alerte-

La gestion du risque cyclonique, auquel sont exposées toutes les communes de la Guadeloupe, fait l'objet d'une pratique maîtrisée du fait de la fréquence des épisodes et de l'habitude des populations à s'y préparer et à s'en prévenir. Les responsables du SDIS ont confirmé à la mission la bonne acculturation au phénomène cyclonique.

La prise en compte du risque tsunami auquel la mission s'est intéressé, est moins aboutie, même si elle fait l'objet de travaux d'études et de procédures d'alerte à l'échelle des Antilles ou de la Caraïbe.

La Guadeloupe peut connaître deux types de tsunami, qui selon qu'il soit d'origine local peut avoir des effets en quelques minutes, ou s'il est d'origine plus lointaine, peut toucher les côtes entre quelques dizaines de minutes et plusieurs heures, suivant l'éloignement de la source. Trois grands événements tsunamiques ont concerné la Guadeloupe : le séisme de Lisbonne en 1755, les séisme des Îles Vierges en 1867 et l'effondrement volcanique à Montserrat en 2003 et 2006.

¹¹⁸ Financement à 50 %.

Les deux types de tsunami requièrent une organisation de l'alerte différente :

- pour des tsunamis à effet rapide, c'est la réaction de la population à gagner les points hauts qui est décisive; des plaquettes d'information existent depuis 2009 et une affiche sur les plages faite à l'initiative de la DEAL depuis 2011 ; - lorsque le séisme n'a pas été ressenti localement et que le temps d'alerte est supérieur à 45 minutes ou 1 heure, un dispositif d'alerte organisé est pertinent mais suppose une chaîne efficace.

La Guadeloupe relève du Système d'alerte tsunami Caraïbes (SATCAR), organisation intergouvernementale mise en place en 2005 comme organe subsidiaire de la Commission océanographique de l'UNESCO. Elle bénéficie des avertissements lancés par le PTWC¹¹⁹ d'Hawaï¹²⁰ dont Météo-France Antilles Guyane en Martinique est le point focal qui assure la réception des messages.

Le SIDPC¹²¹ Guadeloupe est informé par Météo-France, la gestion de l'alerte descendante étant de la responsabilité du préfet.

La mission a constaté que cette procédure fonctionne normalement mais que son efficacité est en partie formelle.

Trois points posent question : le contenu du message du PTWC, les conséquences opérationnelles à tirer des messages et le rôle de Météo-France dans la transmission du message.

Le message du PTWC, exclusivement rédigé en anglais et purement technique, implique un niveau de compétence au SIDPC dont il n'est pas certain qu'il soit disponible en continu, d'autant que les modalités de réception des messages, conditionnées par la faiblesse des effectifs, peuvent varier. Le SIDPC a regretté que la transmission du message par Météo-France soit dépourvue de toute préoccupation quant à la réalité de la réception par son destinataire.

Le contenu du message est difficile à interpréter du point de vue des dispositions opérationnelles qu'il peut éventuellement appeler, le PTWC indiquant de manière systématique qu'il appartient à l'État concerné de prendre toutes les mesures relevant de sa responsabilité qu'il estime nécessaire.

Le passage par le point focal que constitue Météo-France Antilles Guyane a semblé purement formel à la mission, puisqu'il ne s'accompagne d'aucun éclairage particulier sur l'interprétation des données transmises par le PTWC.

¹¹⁹ Centre d'alerte des tsunamis dans le Pacifique (Pacific Tsunami Warning Center).

¹²⁰ Dans le dispositif international, sous égide UNESCO, le centre d'Hawaï assure la surveillance de la zone Caraïbes.

¹²¹ Service interministériel de défense et de protection civile.

Au final, 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. Le CENALT pourrait se positionner sur ce rôle, eu égard au rôle qu'il joue déjà en Méditerranée comme en Polynésie Française, et dès lors qu'il assure, de toutes façons, pour le bassin méditerranéen, une astreinte¹²².

Cette intégration devra être réalisée en respectant le contexte local, et les décisions qui seront prises au niveau intergouvernemental dans le cadre de la SATCAR pour déterminer le centre d'avertissement (PWTC ou autres). Le CENALT pourrait ainsi jouer le rôle de point focal en apportant une réelle valeur ajoutée scientifique aux informations à fournir aux décideurs.

Concernant les dispositifs d'alerte dans leur ensemble, la mission a constaté une situation contrastée marquée par un net retard comparativement à la métropole. Aucune alerte par sirène n'existe, certaines communes utilisent des véhicules dotés de haut-parleurs, la transmission des informations de la préfecture vers les autorités locales se fait par fax et par messages SMS, dont l'actualisation paraît aléatoire. L'absence de perspective de déploiement du SAIP en Guadeloupe dans des délais raisonnables conduit à privilégier la recherche de solutions type CellBroadcast.

Le réseau numérique ANTARES, qui permet l'interopérabilité des forces de sécurité, n'est pas déployé sur le territoire et ne le sera au mieux qu'en 2017. Dans l'attente, le SDIS 971 mettra en œuvre fin 2015 un dispositif propre à la Guadeloupe, le SITAG¹²³.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection –

Les ambitions du PGRI sont calibrées a minima sur ce point pourtant qualifié de priorité pour la sécurité des populations. L'objectif est d'identifier les maîtres d'ouvrages et que ceux-ci respectent leurs obligations réglementaires.

La problématique de l'identification des ouvrages semble complexe et l'état d'avancement a fait l'objet d'appréciations différentes selon les services. L'identification semble en cours, les maîtres d'ouvrages étant notamment connus pour les zones endiguées à risque important immédiat, mais un certain nombre de maîtres d'ouvrage restent à identifier sur les ouvrages de moindre importance (essentiellement les ouvrages de classe D).

La question du statut du barrage écreteur de crues de Petit Pérou aux Abymes fait l'objet de débats entre la commune, l'intercommunalité de Cap Excellence et l'État pour établir qui, de la commune ou de l'intercommunalité, a la maîtrise d'ouvrage. Le diagnostic et les travaux de sécurisation sont inscrits au PAPI des Grands Fonds.

¹²² Les conditions matérielles d'intervention du CENALT devront s'inscrire dans le cadre des conclusions de la mission conjointe IGA-CGEDD de septembre 2014.

¹²³ Système d'information et de traitement de l'alerte en Guadeloupe.

D'un point de vue général, cette démarche se heurte à la difficulté de convaincre les maîtres d'ouvrage de la nécessité de déclarer leurs digues qu'ils considèrent comme des protections de berges ou du trait de côte, sans intégrer leur fonction de protection des populations et des biens contre les inondations ou contre les submersions.

Enfin, en matière de contrôle des ouvrages, il a été indiqué à la mission que le service de contrôle des ouvrages hydrauliques (SCOH) était en attente du recrutement d'un agent et qu'à ce jour aucun ETP n'était affecté à cette mission.

8. Monographie par territoire : Guyane

La monographie est établie à partir des documents pré-existants (dont le projet de PGRI Guyane), du retour du questionnaire, établi par la mission, rempli par les services de l'Etat, et de l'ensemble des entretiens réalisés sur place par deux membres de la mission.

Description très générale du territoire

La Guyane est située au nord-est de l'Amérique du Sud, entre le Brésil et le Surinam. Son nom, d'origine amérindienne, signifie en arawak « terre d'eaux abondantes ».

Sa superficie est de 84 000 km² pour une population officielle de 250 109 habitants (au 01 janvier 2013¹²⁴).

Le climat est de type intertropical humide, les précipitations annuelles très importantes sont en moyenne comprises entre 2 000 mm et 4 000 mm.

Le relief se caractérise par deux grands ensembles morphologiques :

- une plaine alluviale littorale ou « terres basses », d'altitude le plus souvent inférieure à 30 m. Elle représente environ 6 % de la surface du territoire et comprend 450 000 hectares de zone de marécages et de savanes. Dans l'île de Cayenne, on observe cependant quelques reliefs de faible altitude (150 à 200 m) ;

- un socle ancien précambrien ou « terres hautes », d'altitude moyenne de 200 m à 300 m, résultat de l'érosion du bouclier guyanais. Ce second ensemble représente 94% de la surface du territoire, et culmine à 830 m.

Le territoire est occupé majoritairement par de grands espaces naturels (forêts, zones humides, plages et végétation basse) qui représentent 95 % de sa superficie.

La population, principalement concentrée sur la zone côtière, est répartie de manière inégale sur le reste du département. La densité moyenne n'est que de 2,7 habitants au km²¹²⁵, car la majorité du territoire est inhabitée. La population se concentre essentiellement dans l'île de Cayenne, dans le secteur de Kourou – Sinnamary et dans le nord-ouest (Mana, Saint-Laurent du Maroni). Ces secteurs représentent les zones d'enjeux les plus vulnérables aux inondations.

En bordure des fleuves frontaliers, de nombreux villages forment l'essentiel des zones peuplées. Ces villages, de l'ordre de quelques dizaines à plusieurs centaines d'habitants, sont également soumis à l'aléa inondation.

¹²⁴ Source INSEE

¹²⁵ Contre 108 en Métropole.

Compétences juridiques

La Guyane est à la fois une région administrative et un département français d'outre-mer. Elle constitue avec la Guadeloupe et la Martinique, situées dans les Antilles, les départements français d'Amérique (DFA).

Au niveau régional, la Guyane élit un conseil régional.

Au niveau départemental, la Guyane est découpée en 19 cantons qui élisent chacun un conseiller général pour former le conseil général de la Guyane.

Fin 2015, il est prévu, à la suite de l'approbation par les Guyanais au cours d'un référendum tenu le 24 janvier 2010, de fusionner le conseil régional et le conseil général en une assemblée unique ou « collectivité unique ».

Le territoire comprend 22 communes dirigées par des maires. Certaines de ces communes, comme Maripasoula et Camopi, ont des superficies supérieures aux départements métropolitains.

Par ailleurs, la Guyane est représentée au niveau national par deux députés et deux sénateurs.

Elle est aussi la plus grande des neuf régions ultra périphériques de l'Union européenne. La totalité des réglementations nationales et européennes s'y applique et notamment la directive « inondation »¹²⁶ et ses textes de transposition¹²⁷ en droit français.

Par ailleurs, comme pour les autres départements ultra-marins (sauf Mayotte), la totalité des cours d'eau relève du domaine public fluvial¹²⁸.

Enfin, dans l'organisation de l'État, le préfet de la Guyane est préfet de zone de défense. S'agissant de Météo-France, à partir de Fort-de-France, une délégation interrégionale couvre l'activité des antennes de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique.

Les risques naturels sur le territoire

La Guyane est relativement préservée des risques naturels connus dans les îles caraïbes. Ainsi, le risque sismique, évoqué lors du passage de la mission, est modélisé sur un événement type survenant vers les Açores qui impacterait le territoire quatre à cinq heures après sa survenance. De fait entre 1774 et 2006, la Guyane a été concernée à sept reprises¹²⁹ par des séismes dont l'intensité n'a atteint qu'une fois le niveau 7 sur l'échelle MSK64¹³⁰. Par ailleurs, les risques d'éruption volcanique, de cyclones ou de

¹²⁶ Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

¹²⁷ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹²⁸ Avec depuis une jurisprudence du conseil d'État de 2005, la distinction entre cours d'eau et ravines sèches qui, elles relèvent du domaine privé de l'État.

¹²⁹ BRGM, Sismicité de la France, Antilles, Guyane, Mer des Caraïbes

¹³⁰ L'échelle MSK décrit les effets d'un tremblement de terre en termes de destructions des installations humaines et de modifications de l'aspect du terrain, mais également en termes d'effets psychologiques sur la population. À titre d'exemple, le degré d'intensité 5 correspond à un séisme ressenti en plein air et les dormeurs se réveillent. Le degré 7, atteint une seule fois en 1933, se traduit par l'apparition de quelques lézardes dans les édifices

tsunamis sont inexistants ou très faibles. La Guyane est quasiment à l'abri du risque cyclonique. Ces derniers passent en général à plusieurs milliers de kilomètres des côtes guyanaises.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Même si les phénomènes ne correspondent pas forcément à la typologie du PSR, les phénomènes de fortes houles peuvent se traduire par des submersions rapides et, sur l'île de Cayenne, de fortes précipitations peuvent entraîner des inondations par ruissellement ainsi que des mouvements de terrain.

L'ensemble des communes bénéficie d'un PPRI. Sur la base d'un décompte opéré par le chef de l'EMIZ, deux d'entre elles, Cayenne et Sinnamary ont élaboré un plan communal de sauvegarde (PCS), trois, dont Kourou et Matoury, sont en cours de production ; enfin, dix doivent en faire un.

Reste donc sept communes, dont le degré de mobilisation sur ce sujet, ou à tout le moins, la production réglementaire est inconnue.

Le cas de Saint-Laurent du Maroni a d'ailleurs été souligné, car la municipalité ne s'investirait pas dans l'élaboration du document. Il convient de préciser que la ville est soumise à des intérêts antagonistes. D'une part, elle est concernée au premier chef par les problématiques d'inondations, d'autre part, son expansion démographique se traduit par un besoin important de terrains rarement situés dans des zones préservées de tout aléa.

Le PPRI a été prescrit par arrêté préfectoral¹³¹ en 2009 et sa production constitue une nécessité pour permettre une appréciation partagée des risques dans une ville appelée à jouer un rôle important dans l'avenir de la Guyane.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive « inondation », l'évaluation préliminaire des risques d'inondation a été réalisée et validée le 14 janvier 2013.

Un « territoire à risque important d'inondation », a été identifié en fonction de son exposition au risque (présence d'enjeux pour la santé humaine et l'activité économique dans « l'enveloppe approchée des inondations potentielles »). Le préfet a ainsi arrêté, le 21 novembre 2013, un TRI sur l'île de Cayenne qui couvre le territoire des trois communes de l'île de Cayenne où le risque inondation est le plus prégnant : Cayenne, Rémire-Montjoly et Matoury.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – généralités –

Au-delà de l'accueil réservé à la mission, comme pour la Martinique, le constat qui ressort des entretiens menés est que le PSR, stricto sensu, n'a pas reçu d'application spécifique et n'est d'ailleurs pas ou peu connu des acteurs locaux.

L'action des services a été consacrée à l'élaboration d'un PGRI dans la perspective de l'échéance de validation terminale fixée en décembre 2015.

La mise en œuvre antérieure de dispositions préexistantes (PPR, alertes, PCS, etc..) ainsi que celles de la directive inondation et tout particulièrement le travail réalisé sur

¹³¹ Arrêté préfectoral n°980/DDE du 15 mai 2009

la préparation du plan de gestion des risques d'inondation a remplacé la déclinaison sous forme de PSR.

Ces actions sont étudiées à la lumière du plan du PSR, pour faciliter la compréhension considérant qu'il récapitule avantageusement l'exhaustivité des actions envisageables dans le domaine de la prévention et de la gestion du risque inondation par submersion rapide.

La mission s'est efforcée de s'intéresser de façon exhaustive à la totalité des items du PSR. Toutefois pour les monographies par territoire, elle a fait le choix de ne présenter pour chaque territoire que les éléments qui lui paraissent présenter un intérêt particulier, soit pour identifier des carences, soit pour faire valoir de bonnes pratiques qui lui semblent reproductibles.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – urbanisme –

Les PPRI

Comme énoncé précédemment, les communes concernées sont réputées bénéficier d'un PPRI. Dans le détail¹³², tous types de PPR confondus, on note que dix communes bénéficient d'au moins un plan et neuf d'entre elles d'un PPRI. Par ailleurs, bien qu'il ne soit pas prévu réglementairement de délai pour la réactualisation de ces plans, on constate que les études ont été conduites pour la plupart au début des années 2000. Les seules exceptions sont constituées par la commune de Rémire-Monjoly dont le PPRI initial de 2001 a été actualisé et approuvé en août 2011, et, par celle de Mana dont le PPRI a été approuvé en avril 2015.

L'évocation de ces sujets avec les représentants des communes de Cayenne et de Rémire-Monjoly a permis d'aborder la nécessaire collaboration intercommunale. En effet, l'entretien de la crique Fouillée, qui est en fait un canal mutuel entre les deux communes, a été pris comme exemple pour souligner l'impératif de maintenance pour lutter en commun contre l'aléa inondation.

Le contrôle de légalité

Comme le souligne une étude conduite par l'AUDeG¹³³, « la Guyane est touchée par un phénomène important d'urbanisation spontanée... Dans une région où la croissance démographique est remarquablement forte et où le déficit de logement ne faiblit pas, l'urbanisation illégale s'affiche comme une réponse aux carences de la ville planifiée ». Ainsi sur le périmètre de CACL¹³⁴, qui constitue une des zones les plus peuplées du département, on relève 18 434 constructions dites « spontanées » et donc, de fait, illégales dont 10 % se trouve en zone de risque. Sur l'ensemble guyanais, 31 875 constructions de ce type sont recensées dont en moyenne 12 % sont en zone de risque avec un point de préoccupation particulier sur KOUROU où 25 % des 2 545 constructions spontanées seraient concernées par le risque.

¹³² Tableau DEAL.

¹³³ Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane – Recensement de l'urbanisation spontanée – Note de l'AUDeG – Juin 2015.

¹³⁴ Communauté d'agglomérations Centre Littoral.

Dans ce contexte, où l'urbanisation illégale et la contestation de la méthodologie PPR appliquée pour élaborer les cartes des zones à risques vont de pair, le tribunal administratif saisi dans l'affaire dite du « Mont Baduel » a été amené à juger que le caractère du risque n'était pas flagrant et donc ne justifiait pas un classement de la zone concernée en zone rouge. Aussi, sous l'impulsion de la préfecture, une nouvelle étude géologique du BRGM a été lancée début juillet 2015 sur l'île de Cayenne pour analyser de nouveau la segmentation entre les zones rouges inconstructibles et les autres. Cette étude porte en fait prioritairement sur les « Monts » qui sont peu ou prou entièrement classés en zone rouge et sur lesquels vivent plus de 4 000 personnes. En fait, les pouvoirs publics gardent à l'esprit le drame du Mont Cabassou¹³⁵ et constatent que la mémoire collective a déjà oublié cet événement si l'on en juge par l'urbanisation galopante qui couvre les pentes du mont alors que la zone est interdite à la construction. Face à cette situation, qui touche au principal une zone particulièrement urbanisée de la Guyane, le contrôle de l'égalité est conduit pour les décisions individuelles par un service de la préfecture. Pour toutes les communes concernées par un PPR et qui sont situées sur le littoral, il est procédé systématiquement à une vérification de zonage. Les chiffres 2012 fournis font état d'une activité de l'ordre de 2 100 dossiers annuels portant principalement sur les communes situées sur le littoral. Globalement très peu de dossiers soumis ont nécessité une action en justice de la préfecture. Il est confirmé, par le service en charge, que des constructions se font sans dépôt d'un dossier de permis de construire.

L'année 2016 constituera une année charnière dans le domaine du contrôle de légalité, compte tenu du transfert des attributions des autorisations d'urbanisme aux collectivités qui supposera une mutualisation du traitement des permis de construire entre les communes. Cette évolution devrait mettre en lumière de manière plus prononcée le besoin de renforcer la compétence des collectivités sur ces sujets d'urbanisme qui nécessitent notamment une veille réglementaire qui ne peut être assurée dans les petites communes de Guyane. Pour aider les collectivités qui le souhaiteraient, l'idée de création par l'État d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour les assister juridiquement dans ces domaines a été émise lors de l'entretien avec le secrétaire général adjoint de la préfecture. Pour paradoxale que soit la proposition face aux évolutions de répartition des compétences actuelles, elle mériterait pourtant d'être étudiée, sans doute pour trouver une solution alternative n'impliquant pas directement l'État, compte-tenu de la faiblesse des moyens de la majorité des communes guyanaises et au regard du phénomène d'habitat illégal qui ne pourra être combattu que localement par des fonctionnaires de collectivités convaincus de la pertinence des outils législatifs et réglementaires.

Les 50 pas géométriques

Aucune agence des 50 pas n'a été créée en Guyane, alors qu'à l'origine la perspective n'en était pas interdite. Aujourd'hui, très concrètement sur l'île de Cayenne, il n'y a plus ou pas de terrain relevant de la problématique ; du côté de Mana, beaucoup de terrain appartient déjà à l'État et si le risque d'occupation ne peut être écarté, il n'y a toutefois presque pas d'occupation illégale.

¹³⁵ En 2000 où, à la suite de pluies diluviennes, un glissement de terrain a fait 10 victimes.

L'enjeu est donc aujourd'hui d'éviter l'occupation pour tenir les choses au niveau foncier. L'action de l'observatoire de la dynamique côtière, mis en place en 2014, doit permettre de contribuer à la maîtrise de ces espaces dans le cadre de la stratégie du trait de côte qui se développe. Le conservatoire du littoral œuvre au principal sur ces sujets en assurant la supervision d'un domaine de l'État de 23 000 hectares répartis entre Ouanary (à l'est) et Awala-Yalimapo (à l'ouest). Dans le cadre d'un plan national, le conservatoire devrait, à terme, sous réserve qu'on lui en donne les moyens, acquérir toutes les mangroves existantes de manière pérenne.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – amélioration de la connaissance des aléas –

L'amélioration de la prévision opérationnelle en matière de forte précipitations connaît depuis 2014 une évolution intéressante. En effet, antérieurement, Météo-France s'appuyait sur le modèle Aladin construit avec une résolution à mailles de 10 km qui se traduisait par une limite pour appréhender des phénomènes se produisant à une échelle plus fine. Depuis 2014, le modèle Arome, à mailles de 2,5 km est utilisé en phase étude aux Antilles ; il devrait être déployé opérationnellement aux Antilles et en Guyane d'ici fin 2015 et devrait bénéficier d'une montée de version dès 2016. Cela dit, l'amélioration de la prévision des pluies dites convectives¹³⁶ devrait être améliorées en 2016 par la mise en place de 5 stations automatisées d'observation implantées prioritairement sur le littoral.

L'amélioration de la connaissance passe aussi par la mise en place de moyens matériels permettant de constituer les bases de données. Le réseau des houlographes fait partie de ces équipements indispensables qui sont clés dans le dispositif de surveillance de la mer dangereuse à la côte et de la connaissance plus générale des états de la mer. Jusqu'à peu, la Guyane était concrètement dépourvue de ces moyens, car celui du SHOM ne semblait pas opérationnel. A partir de 2016, avec celui du SHOM, le département devrait disposer de 3 houlographes ; ces équipements seront complétés dans le même temps par la mise en place d'un radar hydrologique qui améliorera les mesures du radar opérationnel du centre spatial. Sur les fleuves, 9 stations hydrométriques autonomes – bientôt 10 – produiront des données de hauteurs et débits stockés dans la banque ad hoc maintenue par le SCHAPI

Par ailleurs, l'intégration ou l'éligibilité des territoires ultra-marins aux différents programmes de recherches constitue une nécessité dans des environnements où souvent les aléas prennent des proportions inconnues dans d'autres départements français. Pourtant, comme ailleurs en outre-mer, en Guyane, la réalisation des programmes passe après la Métropole alors que parfois l'antériorité de la connaissance aurait pu inciter les services à initier des opérations sur ces portions du territoire national. Il en est ainsi du programme Homonim – qui porte sur des modélisations du déferlement à la côte – qui aurait pu être lancé sur les Antilles qui disposaient de premières expériences d'études¹³⁷ concernant les calculs de durées de houle et de surcotes cycloniques. Concrètement, ce programme ne devrait débuter en Guyane que vers 2017¹³⁸ en souhaitant que les efforts

¹³⁶ Pluies générées par des mouvements verticaux des masses nuageuses dans la zone à la proximité de l'équateur

¹³⁷ Note de synthèse Météo-France DIRAG : amélioration des risques inondations et submersions marines - 17 juillet 2015

¹³⁸ Note de synthèse.

consentis sur les Antilles permettent de travailler sur la forte dynamique côtière guyanaise.

Cette forte dynamique côtière fait d'ailleurs l'objet de travaux importants menés par le CNRS Guyane en partenariat avec d'autres organismes. Sur les 3 équipes constituées localement, une est dédiée à l'étude des écosystèmes littoraux depuis 2012. Sur la base d'appels à projet, des études sont conduites notamment sur l'activité spécifique des mangroves sous influence amazonienne. En effet, la forte évolution du trait de côte qui caractérise le littoral guyanais est conditionnée par un phénomène de mangroves mobiles qui progressent vers le Venezuela au rythme de 1 à 2 kilomètres par an. Cette situation, liée à l'activité de l'Amazone, a une action directe sur l'état de la côte. En effet, la présence de la mangrove protège, et son absence favorise l'érosion maritime. La mission a pu constater le phénomène dans les environs de Cayenne ou sur Kourou, et a été informée du recul important de la côte¹³⁹ dans l'ouest vers Mana et Awala-Yalimapo, notamment lors de son entretien avec la députée Chantal Berthelot.

Dans ce cadre, qui n'est pas neutre pour les problèmes de submersion, le CNRS œuvre pour un programme de modélisation hydro-sédimentaire avec le CEREMA, le CNES, le grand port maritime de Guyane et la DEAL.

En complément, lors des entretiens avec les responsables de Météo-France mais aussi avec le président de l'université de Guyane, il apparaît clairement un besoin de travaux pour une meilleure connaissance de la côte. Au-delà de l'appel classique à des bureaux d'étude, l'engagement plus systématique de doctorants sur ces sujets est fortement préconisé. Cela favoriserait non seulement les réponses locales aux aléas mais cela présenterait aussi l'avantage de diffuser la culture du risque en associant les collectivités locales. Pour l'heure, un travail sur les pluies est mené par un chercheur sur financement Météo-France Guyane.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – préparation de la gestion de crise et gestion de l'alerte –

Depuis 2013, une cellule de veille hydrologique (CVH) a été créée afin d'assurer la veille sur le Maroni. A l'instar du constat opéré sur l'île de La Réunion, les avantages de ce type de structures sont largement perçus par les acteurs œuvrant à la sécurité des populations. Reste en devenir le sujet des stations météo en amont du fleuve ; en effet, même si les deux tiers du bassin versant du Maroni sont situés sur le Surinam, la nécessité d'installer des capteurs sur le fleuve reste un besoin fort malgré l'existence d'indicateurs de côte d'alerte à Maripasoula et Grand Santi. Comme cela fut le cas dans le passé sur certains territoires, l'installation de stations ou de simples pluviomètres au sein d'emprise relevant de l'administration doit apporter un plus dans la prévision de la crue. Car quoique les inondations soient lentes et que les populations soient largement habituées à ces situations, le développement de la prévision reste une nécessité.

La prochaine étape dans l'activité missionnelle de la CVH va être de déployer son activité sur l'Oyapock. Un besoin important de prévision est ressenti pour ce fleuve dont la moitié du bassin versant se situe au Brésil.

¹³⁹ Dans cette zone sans mangrove, les bancs se désagrègent et avec le fleuve Maroni, il y a un effet de chasse qui accentue l'érosion

Dans les deux cas, au regard de la physionomie des bassins versants, le besoin du renforcement de la collaboration avec les Etats limitrophes du Surinam et du Brésil est une nécessité clairement perçue localement.

Dans un autre registre, la diffusion de l'alerte fait l'objet d'une initiative intéressante de la commune de Cayenne. Ainsi, en partenariat avec Orange, les travaux d'implantation de bornes wifi doivent permettre depuis la rentrée 2015 de diffuser des messages, y compris d'alerte, sous forme de « textos ». Cette initiative doit faire florès pour le reste de l'outre-mer, car pour l'heure, le volet « sirènes » du projet SAIP n'intègre pas en programmation nos territoires ultramarins. Il y a donc paradoxalement là une opportunité d'essayer d'y promouvoir un système d'alerte bénéficiant des nouvelles technologies avant la métropole.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – information et sensibilisation des populations –

La préparation de la gestion de crise passe obligatoirement par une connaissance partagée de ces sujets pour laquelle l'instance la plus pertinente est la commission départementale des risques naturels majeurs. Au regard de la participation des élus, la séance du 26 mai 2015 aurait été de ce point de vue assez décevante de l'avis des organisateurs. La culture du risque est manifestement, ici comme ailleurs, très peu présente chez les élus et la population. Pourtant, la mission a pu vérifier que l'action de la préfecture sur ces thématiques est efficace. Ainsi, systématiquement, lors des grandes marées ou à la faveur de l'exercice MARONI en 2014 portant sur une inondation importante, des enseignements sont tirés avec les services et des mesures correctrices demandées afin de consolider le dispositif de réaction.

La sensibilisation des populations et des élus sur ces problématiques revêt une importance capitale sur un territoire encore plus caractérisé que le reste de l'outre-mer par l'isolement des différentes localités, l'étendue des espaces à parcourir pour les moyens complémentaires de secours et le volume compté de moyens disponibles sur le département. La sensibilité du sujet est renforcée par l'augmentation de la population puisque l'on prévoit 500 000 habitants en Guyane à horizon de 25 ans.

9. Monographie par territoire : Martinique

La monographie est établie à partir des documents pré-existants (projet de PGRI Martinique notamment), du retour du questionnaire, établi par la mission, rempli par les services de l'État, de l'ensemble des entretiens réalisés sur place par deux membres de la mission et de la contribution écrite du conseil départemental de la Martinique envoyée par courrier du 14 août 2015.

Description très générale du territoire

La Martinique, île subtropicale, est située à égale distance de l'équateur et du tropique du Cancer, entre la mer des Caraïbes et l'océan Atlantique.

Elle a une superficie de 1 080 km², avec un allongement maximum de 65 km selon un axe NNW-SSE et une largeur maximale de 30 km.

Le territoire comporte 34 communes.

Le relief de l'île est contrasté avec :

- au nord, une végétation tropicale dense et un groupe montagneux composé de mornes, des pitons du Carbet et de la Montagne Pelée ;
- au centre, une plaine riche et fertile, accueillant les deux plus grandes villes (Lamentin et Fort-de-France), lesquelles représentent plus du tiers de la population ;
- au sud, des espaces aux reliefs atténués, combinant sur les franges littorales une succession de baies et d'anses.

Le climat tropical de l'île est caractérisé par une température relativement élevée, variant de 18° à 32° à Fort-de-France, avec un air humide tout au long de l'année.

Deux saisons sont identifiées :

- de juin à novembre, une saison humide,
- de décembre à mai, une saison sèche ;

la pluviométrie sur le territoire étant, en outre, très fortement corrélée à l'altitude.

Selon le dernier recensement, la population est de 402 499 habitants, ce qui conduit à une densité de 356 ha/km²¹⁴⁰. Les projections à l'horizon 2030 prévoient un arrêt de la croissance démographique.

Compétences juridiques

La Martinique est un département français depuis 1946 et une région depuis 1986.

Elle doit passer sous le statut de collectivité unique au 01/01/2016, la collectivité territoriale de Martinique, à l'issue des élections prévues fin 2015, acquérant les compétences réunies des conseils départementaux et régionaux antérieurs.

¹⁴⁰ Ce qui en fait la deuxième région française (hors Mayotte) la plus dense, après l'île-de-France.

La totalité des réglementations nationales et européennes s'y appliquent et notamment la directive « inondation »¹⁴¹ et ses textes de transposition¹⁴² en droit français.

Par ailleurs, comme pour les autres départements ultra-marins (sauf Mayotte), la totalité des cours d'eau relèvent du domaine public fluvial¹⁴³.

Dans l'organisation de l'État, le préfet de la Martinique est préfet de zone de défense pour la zone Antilles (Martinique-Guadeloupe) et dans celle de Météo-France il existe une délégation interrégionale basée en Martinique qui couvre la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique.

Les risques naturels sur le territoire

La Martinique est exposée à plusieurs phénomènes naturels susceptibles de présenter un danger réel pour la population :

- séismes ;
- éruptions volcaniques ;
- mouvements de terrain ;
- inondations ;
- cyclones (combinant vents violents, submersion marine et pluies) ;
- tsunamis.¹⁴⁴

Le service chargé de la prévention des risques de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) a indiqué à la mission que le risque principal pour la population de l'île était le risque sismique, l'ensemble de l'île étant classée en zone d'aléa maximum selon la classification nationale¹⁴⁵. De fait, en termes de mortalité, au cours des dernières années, le risque inondation n'a été que fort peu létal, les décès constatés étant surtout liés à des franchissements de radiers en crues.

Cette position de principe, pour statistiquement cohérente qu'elle soit, peut avoir pour effet induit de diminuer l'attention, technique mais aussi budgétaire, portée sur le risque inondation. Cet effet est d'autant plus problématique que les actions à conduire sur le risque sismique portent essentiellement sur des dispositions de type constructives, bâtiment par bâtiment, et demandant essentiellement des affectations budgétaires, alors que les actions relatives aux inondations impliquent en général une réflexion sur le territoire, plus complexe à conduire. Cet effet est enfin accentué quand le traitement du

¹⁴¹ Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

¹⁴² Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁴³ Avec, depuis une jurisprudence du conseil d'État de 2005, la distinction entre cours d'eau et ravines sèches qui, elles, relèvent du domaine privé de l'État.

¹⁴⁴ Pour information, non cité dans le PGRI.

¹⁴⁵ Articles R.563-1 à R.563-8 du code de l'environnement, modifiés par le décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010, et article D.563-8-1 du code de l'environnement, créé par le décret n°2010-1255 du 22 octobre 2010.

risque tsunami, pourtant en lien quasi-direct avec l'aléa sismique, en est déconnecté, y compris sur les affectations budgétaires¹⁴⁶.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Chacune des 34 communes de l'île comporte des zones présentant des risques d'inondation identifiées dans le cadre des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) intégrés dans les documents d'urbanisme.

Le risque de submersion rapide sur le territoire peut provenir d'inondations de type torrentielles ou de ruissellement consécutifs à des pluies importantes, cycloniques ou non, mais également de submersions marines (houle, cyclonique ou non, ainsi que tsunamis).

Compte tenu de la configuration du territoire et de l'absence de phénomènes d'inondation lente, le risque de submersion rapide est confondu avec le risque inondation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive « inondation », l'évaluation préliminaire des risques d'inondation a été réalisée et validée par arrêté préfectoral n°2012-072-0011 du 12 mars 2012 en faisant un état des lieux des aléas existants sur chaque bassin.

Elle a conduit à l'identification d'un territoire à risque important d'inondation¹⁴⁷ (TRI), arrêté par le préfet le 04 janvier 2013, le TRI Lamentin-Fort-de-France. Celui-ci a fait l'objet de l'élaboration d'une carte de surface inondable et d'une carte des risques d'inondation pour trois scénarios (arrêté préfectoral du 27 février 2014).

Cette disposition n'est pas exclusive des risques d'inondation sur le territoire. Il s'agit, en effet, surtout, d'identifier les territoires comportant des enjeux prioritaires (humains, mais aussi voire surtout économiques¹⁴⁸) sur lesquels porter des efforts spécifiques.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – généralités –

Comme cela est rappelé pour l'ensemble des DROM, le plan de submersion rapide (PSR), stricto sensu, n'a pas reçu d'application spécifique sur la Martinique et n'est d'ailleurs pas connu des acteurs locaux.

La mise en œuvre de dispositions pré-existantes (PPR, alertes, plans communaux de sauvegarde (PCS), etc.), ainsi que celle des dispositions de la directive inondation et, tout particulièrement, le travail réalisé sur la préparation du plan de gestion des risques d'inondation ont remplacé la déclinaison sous forme de PSR.

¹⁴⁶ Difficultés indiquées par nos interlocuteurs pour faire financer des actions de sensibilisation des populations au risque tsunami sur les fonds du plan séisme Antilles.

¹⁴⁷ Au sens de la directive inondation, le TRI et c'est le cas ici pouvant s'arrêter à des limites administratives, communales, par exemple, qui ne sont pas forcément parfaitement cohérentes avec celles d'un bassin versant.

¹⁴⁸ Pour exemple, en Martinique, le TRI inclut l'aéroport international Aimé Césaire et le Grand port maritime de la Martinique et il regroupe près de 54 % des emplois martiniquais (source INSEE 2009).

Ces actions sont étudiées à la lumière du plan du PSR, pour faciliter la compréhension, en considérant que ce dernier récapitulait avantageusement l'exhaustivité des actions envisageables dans le domaine de la prévention et de la gestion du risque « inondation par submersion rapide ».

La mission s'est efforcée de s'intéresser, de façon exhaustive, à la totalité des items du PSR. Toutefois, pour les monographies par territoire, elle a fait le choix de ne présenter, pour chaque territoire, que les éléments qui lui paraissent avoir un intérêt particulier, soit pour identifier des carences, soit pour faire valoir de bonnes pratiques qui lui semblent reproductibles.

Le PGRI est conçu pour reprendre en compte les différentes actions du PSR. Dans son état actuel, les actions présentées restent essentiellement la déclinaison des obligations réglementaires mais manquent de prise sur la réalité du territoire.

Si on le compare au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), il y manque l'équivalent du « programme de mesures » qui préciserait la définition de priorités par thèmes, de territoires plus particulièrement concernés et permettrait la mise en place d'un tableau de bord de suivi du plan¹⁴⁹.

Cet aspect est particulièrement illustré par le fait que même le TRI identifié dans le plan ne se voit pas attribuer de mesures spécifiques, mais qu'il est uniquement indiqué que « l'ensemble des dispositions générales du district s'applique pour le TRI ».

Selon ce qui a été indiqué à la mission, le PGRI a essentiellement été conçu par la DEAL, sans y associer suffisamment les autres services de l'État ou les acteurs locaux.

Il convient maintenant très rapidement de réfléchir, au-delà de la consultation institutionnelle qui vient de se terminer, aux modalités effectives de mise en œuvre de ce plan.

Dans cette optique, le territoire du TRI doit servir de base pour avancer sur les différents aspects en commençant par la gouvernance de la prévention des inondations sur ce territoire (voir sur les bassins versants qui l'alimentent) dans le cadre de la loi GEMAPI¹⁵⁰.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – urbanisme –

Les plans de prévention du risque inondation (PPRI)

Les 34 communes sont dotées de PPRI et 33 viennent, selon les informations communiquées par la DEAL, d'être révisés notamment pour y intégrer la mise à jour des connaissances, et la redéfinition des aléas, intégrant, pour la submersion marine, la prise en compte de la circulaire dite Xynthia. Les résultats observés sont cohérents avec les résultats de la cartographie réalisée pour le TRI. Tous les PPRI révisés ont été approuvés, sauf celui de la commune de Rivière-Salée. Au cours d'un entretien avec la mission, le maire de cette commune a rappelé son opposition à la proposition actuelle

¹⁴⁹ L'annexe 2 qui est supposé présenter les indicateurs en vue du rapportage n'identifie pas ces indicateurs.

¹⁵⁰ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

qui classe en zone rouge une part importante du potentiel d'urbanisation de la commune.

Le risque tsunami a été introduit dans les PPR et se traduit par des zones « jaune » avec, comme seule obligation pour les nouvelles constructions, la création d'un étage supplémentaire.

La mission a relevé, dans les PPR de la Martinique, l'existence d'une zone orange. Celle-ci se traite initialement comme une zone rouge, mais peut aboutir à la constructibilité d'un secteur, sous réserve d'une étude d'aménagement global à réaliser par la collectivité.

Aucun exemple n'a été présenté à la mission sur ce point qui peut poser des difficultés, notamment (cf. plus loin) dans l'application de la régularisation en cours dans la zone des 50 pas géométriques. Ce type de dispositif semble être une particularité locale, qu'il pourrait être utile de comparer aux pratiques voisines (Guadeloupe, notamment).

On peut noter, par ailleurs, que l'axe 2 de l'objectif stratégique 5 du PGRI prévoit de « *limiter le ruissellement en zones urbaines et zones rurales, notamment par la réalisation de schémas d'assainissement des eaux pluviales* », avec un lancement effectif dans chaque commune en 2017, pour une couverture générale en 2019. Ce type d'actions doit être considéré comme prioritaire, compte tenu de l'importance, notamment en zone littorale, du ruissellement dans les inondations. Par contre la mission se demande si l'échelon communal est vraiment le plus pertinent¹⁵¹.

La mission a pu constater, lors de sa rencontre avec les élus de la commune du Lamentin, que le dispositif était en cours d'étude.

Cette rencontre a également été l'occasion d'aborder la question de l'entretien des cours d'eau qui présente une acuité particulière sur ces territoires. L'État étant propriétaire du lit mineur des cours d'eau (domaine public fluvial (DPF)), les collectivités (ou au moins celle du Lamentin) considèrent qu'il lui appartient d'assurer son entretien¹⁵², et que les inondations, notamment en zone de plaine (comme le Lamentin) sont pour partie consécutives à ce défaut d'entretien. Cette seconde position est plus contestable mais la position de l'État, au moment où il veut faire mettre en place la loi GEMAPI, peut apparaître fragile.

Il conviendrait, a minima, que des positions claires soient prises sur la définition du lit mineur, mais également sur les modalités d'éventuels transferts du DPF. Pour exemple, la commune du Prêcheur avait sollicité le transfert du DPF mais le conseil régional a préempté et la mission n'a pas été informée sur la situation actuelle de ce transfert. Ce qui semble évident toutefois, c'est qu'il était lié à la volonté de la commune, puis du conseil régional, de pouvoir récupérer ainsi les matériaux présents dans le lit. Eu égard aux difficultés que ne manquera pas de rencontrer l'Etat dans la gestion de ces cours

¹⁵¹ Constat fait à la commune du Carbet où les eaux proviennent de communes situées à l'amont et où la réflexion devrait être globale, pour le bassin versant.

¹⁵² Historiquement soit l'Etat entretenait, soit des palliatifs vaint été utilisés. Par exemple, sur Rivière-salée, la rivière servait aux usines de canne pour évacuer leur production et ils en assuraient l'entretien. La fermeture des usines a entraîné l'arrêt de l'entretien.

d'eau, la question de la possibilité d'utiliser les matériaux présents dans le lit de ces rivières de nature torrentielle pourrait constituer une opportunité.

Dans la prise en compte de l'urbanisme, la mission note que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) CAP Nord Martinique a été retenu¹⁵³ dans l'appel à projets SCOT littoraux (19/12/2014) qui prévoit le financement par FPRNM¹⁵⁴ des études sur les risques et l'octroi d'une assistance méthodologique ponctuelle.

Le contrôle de légalité

La mission s'est intéressée au dispositif de contrôle de légalité des actes d'urbanisme, essentiellement pour les actes individuels¹⁵⁵.

Le contrôle de légalité des documents d'urbanisme est effectué par la DEAL, celui des actes individuels (permis de construire principalement) par la préfecture. La stratégie de contrôle ne prévoit pas un contrôle systématique de l'aspect risque. Seuls font l'objet d'une vérification d'implantation par rapport aux zonages du PPR les projets définis comme prioritaires dans la stratégie (établissements recevant du public, notamment). Il a été présenté comme une impossibilité le fait, eu égard au nombre de dossiers et aux capacités du service, de vérifier pour chaque acte individuel son implantation par rapport aux zones rouges¹⁵⁶. Sur 5000 dossiers annuels, 80 à 100 dossiers sont contrôlés par mois. Douze auraient été déférés au tribunal administratif.

La DEAL nous a indiqué avoir pu s'appuyer sur des cartes aériennes faisant la comparaison entre 2004 et 2010 pour mettre en évidence des constructions illégales. Sur cette base et concernant la construction en zone rouge, 300 jugements auraient été rendu favorablement à l'administration, dans le cadre d'un contentieux pénal depuis l'année 2000 ordonnant la destruction ou la remise en état. Par contre, aucun élément n'a pu être fourni sur les suites données, en évoquant toutefois la difficulté effective de réaliser des destructions d'habitation voire de recouvrer les éventuelles astreintes.

Il y a donc, sur cet aspect, une vraie difficulté de mise en œuvre des dispositions de prévention des risques via l'urbanisme, qui rendent peu opérantes toute définition effective de zonage¹⁵⁷.

Les 50 pas géométriques

Même s'il ne s'agit pas de dispositions d'urbanisme *stricto sensu*, la mission s'est intéressée aux travaux conduits par l'agence des 50 pas géométriques. La gestion de la bande littorale domaniale concerne 3 500 hectares dont 1 000 en zone urbaine¹⁵⁸, et accueille 15 % de la population de l'île pour 15 000 constructions. L'agence des 50 pas

¹⁵³ Courrier des ministres chargés du logement et de l'environnement en date du 04 mai 2015 au maire du Robert, président du CAP Nord Martinique.

¹⁵⁴ Fonds de prévention des risques naturels majeur dit Fonds Barnier.

¹⁵⁵ Tout en constatant que l'article R111-2 du code de l'urbanisme n'est pas appliqué sur le département, ceci devant toutefois être vu au regard de l'exhaustivité de la couverture en PPR.

¹⁵⁶ A noter pourtant que, selon les informations fournies par le conseil départemental, la totalité du cadastre de la Martinique est numérisée depuis 2002, suite à une convention signée avec la direction générale des impôts.

¹⁵⁷ Ce qui explique, peut être, pourquoi ils sont approuvés sans trop de difficultés.

¹⁵⁸ L'agence n'étant compétente que sur l'espace urbain de la zone des 50 pas, la notion d'espace urbain étant définie par un arrêté préfectoral.

a en charge le processus de régularisation de la situation des occupants sans titre du domaine public de l'État¹⁵⁹, selon certaines conditions d'éligibilité, définies législativement. Dans les faits en sus de ces critères, il est acté que les constructions en zone rouge des PPR ne peuvent être régularisées.

En Martinique, 300 constructions (sur 15 000) sont concernées contre 2 000 (sur 8 000) en Guadeloupe. Par contre, 8 000 constructions sont en zone orange (cf. ci-dessus) en Martinique. La mission a été informée des difficultés que pouvaient poser sur le département l'amendement dans la loi de modernisation de l'outre-mer qui vise à intégrer la zone rouge (et orange) dans les critères de non régularisation. En Martinique, parmi les 8 000 constructions en zone orange qui deviendraient ainsi non régularisables, la moitié (même taux que taux général) ont déjà été régularisées.

En parallèle l'agence a fait part de l'existence d'une demande d'étude pour réfléchir au devenir des 300 constructions, dont le coût serait de 1M€ et le financement conjoint au (METL/MOM)¹⁶⁰. La mission considère que ce coût devrait pouvoir être utilisé directement pour des opérations de destruction/délocalisation des habitations concernées.

Par ailleurs, elle s'interroge sur le différentiel très important en proportion entre les pourcentages de constructions en zone rouge par rapport au total dans la zone des 50 pas entre Martinique (2 %) et Guadeloupe (25 %), aucun élément probant de justification de ce différentiel ne lui ayant été apporté.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – amélioration de la connaissance des aléas –

Actuellement, la connaissance insuffisante de la côte conduit Météo-France à ne mettre en place qu'un dispositif de vigilance dit « mer dangereuse à la côte », différent du dispositif existant en métropole de « vigilance-vagues submersion marine ». En effet, Météo-France dispose d'une bonne connaissance de la houle et d'une modélisation mais pas de connaissance suffisante de ses conséquences sur la côte et donc de la submersion littorale. Ce point devrait pouvoir être réglé par l'extension du projet Homonim aux DROM qui, s'il n'était pas initialement prévu, vient d'être intégré dans la seconde phase. Par ailleurs, une convention vient d'être signée avec la DEAL sur la vulnérabilité (convention pour la mise à jour d'études sur durée de retour houle cyclonique).

La Martinique dispose d'un réseau de mesures intéressant, notamment du aux implantations réalisées par le conseil départemental (CD). Sont ainsi opérationnels, 4 marégraphes dont un du SHOM, et deux du CD (Prêcheur au nord-ouest et Robert à

¹⁵⁹ La situation locale est, pour partie, liée au fait qu'il y a une période historique entre 1960 et 1986 (loi littoral, qui le refait passer dans le domaine public) pendant lequel les 50 pas ont été classés dans le domaine privé de l'état, mais les droits de succession et la prescription trentenaire n'ont pas pu jouer avant la loi littoral (nb : à la réunion la trentenaire a pu jouer).

¹⁶⁰ 30 000€ par habitation pour l'étude ?

l'est)¹⁶¹ et 3 houlographes du CD (Basse-Pointe au nord, Fort-de-France, et Sainte-Lucie au sud)¹⁶².

Pour les radars météo, de la même façon, Météo-France dispose d'un radar (au Diamant) installé avec la participation du conseil départemental¹⁶³. Ce radar doit être remplacé en 2015 et se pose, d'ores et déjà, la question de son financement. En effet, il n'y a pas de convention de financement avec la DGPR¹⁶⁴ pour les radars outre-mer, contrairement à ce qui se passe en métropole.

La Martinique ne dispose pas d'une cellule de veille hydrologique (CVH) jouant le rôle de SPC, avec astreinte 24 sur 24h, au moins en saison des pluies. C'est d'autant plus étonnant, que le taux d'équipement en stations pluviométriques, limnimétriques et autres est plus important (en densité et en qualité) que ce qui existe sur des territoires de surface et/ou de population comparables, y compris en métropole.

Le conseil départemental de la Martinique a historiquement mis en place un réseau de surveillance des précipitations, initialement dédié à la surveillance des infrastructures départementales, qui a ensuite servi comme un système départemental d'alerte des crues sur quatre bassins versants (rivière du Carbet, rivière Desroses, rivière Lézarde, rivière Pilote).

Une mission effectuée par le SCHAPI en avril 2013 (rapport en décembre 2014) a vérifié la faisabilité de mettre en place une CVH à double rôle intégrant la surveillance des crues. Le réseau est donc largement dimensionné pour assurer le travail.

Le conseil départemental fait part de son souhait de « *développer des partenariats pour la mobilisation conjointe, chacun dans son domaine de compétence, de personnels de l'État et de la future CTM* »¹⁶⁵.

Il convient donc maintenant d'aboutir rapidement à la constitution d'une CVH utilisant l'ensemble des données disponibles, sous réserve de la vérification de leur pertinence (Météo France nous a indiqué être responsable de la vérification du réseau du conseil départemental) dans un souci de mutualisation et sous le pilotage, pour la partie annonce des crues de la CVH de la DEAL. Toute affectation nouvelle de moyens notamment humains n'a de sens que si cette politique de travail en commun est effective.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – amélioration de la connaissance des enjeux –

Le conseil départemental est doté d'un système d'information géographique (SIGMA) et de bases de données et a élaboré, d'une part, une analyse de vulnérabilité de ses équipements structurants dans le cadre de l'EDACR (équipements départementaux ; analyse couverture des risques) qui devra être mise à jour avec la future collectivité territoriale de la Martinique (CTM), d'autre part, une grille multicritères pour intégrer

¹⁶¹ Le conseil départemental souhaitait pouvoir moderniser et étendre son réseau de marégraphe. Dans le cadre du projet TSUAREG (Tsunami alerte régionale), parrainé par l'UNESCO, en 2011 le marégraphe du Prêcheur a été mis à niveau et un nouveau marégraphe installé au Robert.

¹⁶² Dont deux seraient à remplacer.

¹⁶³ Météofrance fournissant le radar, le CG fournissant le bâtiment.

¹⁶⁴ Financement à 50 %.

¹⁶⁵ Collectivité territoriale de Martinique résultant de la fusion des compétences des anciens conseils départementaux et régionaux.

le risque inondation dans les projets d'aménagement de la future CTM. Le SIGMA comprend un ensemble de données dans différents domaines d'actions (gestion du réseau routier départemental, périmètres de protection des captages d'eau potable, système d'information sur les bâtiments du conseil départemental). Il vise également à assurer un rôle de conseil auprès des communes dans l'utilisation de données et d'outils d'information géographique. On peut souligner qu'une coopération a été engagée avec le gouvernement de Sainte-Lucie pour la mise en place d'un SIG¹⁶⁶ sur le modèle de SIGMA.

Toutefois, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a fait part à la mission de l'absence pour ses missions de ce type d'outils (SIG) et de leur projet de mise en œuvre. Selon le courrier du conseil départemental du 14 août 2015, un rapprochement vient d'être engagé par l'établissement d'une convention avec le SDIS pour la mise en place d'une base de données des hydrants, la réalisation de cartographies pour les interventions, l'échange de données, le conseil et la formation relatifs à l'utilisation de données de télégestion et de géomatique.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – préparation de la gestion de crise et gestion de l'alerte –

Il est classiquement considéré que la gestion des crises de type cyclone est efficace dans les territoires ultramarins du fait de l'habitude des populations aux dispositions à prendre, liées notamment à la fréquence des événements.

La mission s'est donc plus spécialement consacrée à la prise en compte du risque émergent que constitue le tsunami et plus particulièrement aux modalités de remontée et de descente de l'information et aux limites actuelles du système sur les Caraïbes.

La Martinique est concernée par deux types de risques de tsunami :

- l'un lié à un séisme proche pour lesquels la vague arrive dans un temps bref (de ¼ h à 1 heure maximum suivant la localisation de l'épicentre) ;
- l'autre lié à un séisme plus lointain (venant des Açores ou de type Lisbonne-1755) pour lequel la vague arrive après quatre à six heures.

Ces deux types supposent des organisations différentes :

- pour des tsunamis arrivant très rapidement par rapport au séisme, un dispositif d'alerte n'a pas le temps effectif d'être opérationnel. Il faut donc s'inscrire dans une logique de sensibilisation de type réflexe de la population de sorte qu'elle gagne les hauteurs dès lors qu'elle ressent un séisme (l'alerte éventuelle sert plutôt dans cette hypothèse à informer que le danger est passé) ;

- dès lors que le temps d'alerte est supérieur à 3/4 h 1h et que le séisme peut n'avoir pas été ressenti localement, un dispositif d'alerte organisé est pertinent mais suppose une chaîne efficace.

Pour l'ensemble des Caraïbes, l'organisation est internationale à travers le SATCAR (système d'alerte tsunami Caraïbes (UNESCO/COI/SATCAR) comprenant 48 pays et qui se réunit régulièrement¹⁶⁷). L'instrumentation des Caraïbes en sismomètres est

¹⁶⁶ Étude de faisabilité remise en 2008.

¹⁶⁷ Le chef d'état-major de zone, qui est le vice-président du SATCAR a regretté l'absence de représentation du MEDDE dans la délégation française au SATCAR. Il a également regretté, en tant

aboutie dans le cadre d'un projet interrégional de durcissement du réseau pour 2,2 M€ avec l'installation et l'opérationnalité de 148 sismomètres reliés entre eux et gérés par des opérateurs nationaux. L'ensemble des sismomètres est relié au réseau de surveillance PTWC3¹⁶⁸ d'Hawaï.

Le PTWC lance un avertissement aux différents points focaux identifiés par les différents états. Pour la France c'est Météo-France qui est le point focal et assure la réception des messages d'alerte du PWTC.

Une fois le point focal averti, le reste des opérations est de la compétence de chaque État. En France, Météo-France informe le SIDPC¹⁶⁹, la gestion de l'alerte descendante étant de la responsabilité du préfet.

Le système semble opérationnel. Il souffre néanmoins de l'imprécision des messages du PWTC et du manque de compétence spécifique du point focal ou du SIDPC pour interpréter, sans risque d'erreur ou sans sur-réagir, les messages d'information. Pour exemple, la semaine précédant l'arrivée sur place de la mission, a eu lieu un séisme de 6,7 ressenti à Fort-de-France. Le PWTC a envoyé six minutes après le séisme un message indiquant l'absence prévisible de tsunami. Mais ce message comporte une seconde phrase, commençant par « however¹⁷⁰ », invitant l'État à prendre ses dispositions s'il le juge utile.

Dans la configuration actuelle, nonobstant les éventuelles erreurs ou lenteurs de transmission (non constatés en Martinique où le dispositif a fonctionné), la prise de décision de faire ou non une alerte est complexe localement.

En effet, il n'y pas de carte précise des effets du tsunami sur les côtes¹⁷¹. Par ailleurs, les éléments fournis par le PWTC (carte avec hauteur de vague mais sans information sur les effets sur les différents sites¹⁷²) sont insuffisants.

Les acteurs locaux souhaitent pouvoir intégrer, au sein de la chaîne, une expertise scientifique permettant d'éclairer le décideur.

Eu égard au rôle qu'il joue en Méditerranée, mais aussi en Polynésie Française, le CENALT pourrait se positionner sur ce rôle, dès lors qu'il assure, de toutes façons, pour le bassin méditerranéen, une astreinte¹⁷³. Il convient toutefois que cette intégration puisse être réalisé en respectant le contexte local, et les décisions qui seront prises au niveau international dans le cadre de la SATCAR pour déterminer le centre d'avertissement (PWTC ou autres). Le CENALT pourrait ainsi jouer le rôle de point

qu'EMZ, que la DEAL Martinique n'ait pas conscience de son rôle zonal.

¹⁶⁸ « Pacific tsunami warning center ».

¹⁶⁹ Service interministériel de défense et de protection civile.

¹⁷⁰ Toutefois.

¹⁷¹ Le BRGM a réalisé une cartographie en 2009 mise à jour en 2013 sur la submersion marine avec scénario tsunami mais elle n'intègre pas les enjeux. Le CR a pris une délibération pour faire une étude pour déterminer les zones d'impact de tsunami (en accord DEAL) : quel impact/urbanisme qui porterait sur six communes avec pour objectif de modéliser une carte d'aléa.

¹⁷² ex : 1 à 3 m sur la Martinique mais pas d'information géographique et de connaissance bathymétriques suffisante pour en déduire les conséquences et les mesures à prendre.

¹⁷³ Les conditions matérielles d'intervention du CENALT devront s'inscrire dans le cadre des conclusions de la mission conjointe IGA-CGEDD de septembre 2014.

focal en apportant une réelle valeur ajoutée scientifique aux informations à fournir aux décideurs.

Pour la réaction des populations à l'alerte, quel que soit le cas de figure, elle est identique : il faut monter sur les hauteurs (15 m d'altitude suffisent en général). Le SIDPC a procédé à l'identification de zones à risques tsunami et submersion marine. Il reste à faire : l'identification des zones refuge et des itinéraires d'évacuation ainsi que l'information de la population et des touristes (ex : logo tsunami très peu connu). Le conseil départemental fait état d'un projet de création d'une salle d'exposition dédiée au risque tsunami au centre de découverte des sciences de la terre à Saint-Pierre. Cette initiative mérite d'être encouragée sous réserve qu'elle s'inscrive dans une logique générale d'information des populations portée par l'ensemble des acteurs (cf. projet du SDIS d'une école des risques naturels).

Au-delà de l'aspect tsunami, le constat fait sur les dispositifs d'alerte est celui d'une certaine « débrouille ». Lors de la visite à la mairie du Lamentin, il a été indiqué que le dispositif utilisé combinait des véhicules avec haut-parleurs et des messages automatisés sur téléphone fixe. La mission a également pu constater que des dispositifs de type sirènes communales existaient (dans les communes visitées et dans toutes selon le rapport du cabinet Deloitte de 2012) mais sont essentiellement utilisées pour alerter les pompiers et ne servent en aucune façon à l'alerte des populations. Le SIDPC nous a indiqué que les plaquettes métropolitaines qui faisaient référence au système d'alerte n'étaient pas utilisées pour éviter toute confusion.

Le préfet a relayé, auprès du ministère de l'intérieur, l'intérêt d'équiper le département avec le système prévu dans le cadre du SAIP¹⁷⁴. Le conseil départemental relaie cette demande, dans sa contribution, en soulignant également l'intérêt que pourrait présenter une étude du développement du radio data system (RDS) dans le cadre de la CTM. La mise en œuvre du SAIP, selon le modèle métropolitain, apparaît maintenant possible puisque l'INPT est en cours de déploiement (liaison sécurisée entre services de secours, fonctionnel pour gendarmerie, chaque service devant acquérir les logiciels ad hoc). L'étude conduite par le cabinet Deloitte en 2012 prévoit un nombre très important d'équipements pour la Martinique¹⁷⁵. Sous réserve d'une vraie expertise du besoin et notamment de la possibilité d'utiliser le réseau existant, la mission considère utile, ne serait-ce que pour montrer que l'outre-mer n'est pas oublié par le SAIP, qu'un déploiement rapide puisse être initié prioritairement en Martinique.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection –

Les éléments décrits ici sont repris de la réponse DEAL au questionnaire, la mission n'ayant pas procédé à des investigations spécifiques sur site. Les responsables d'ouvrage sont identifiés pour les zones endiguées à risque important immédiat, mais l'identification de la totalité des ouvrages pour les digues marines et fluviales est en cours, avec toutefois très peu de diagnostic initiaux engagés. Le conseil départemental pose la question du rôle de la CTM dans la coordination de la maîtrise d'ouvrage (en

¹⁷⁴ Système d'alerte et d'information des populations.

¹⁷⁵ La Martinique représente la moitié du coût total du SAIP outre-mer, tel qu'issu des travaux du cabinet Deloitte.

lien avec la gouvernance du PGRI), y compris la sécurisation des ouvrages existants¹⁷⁶. Aucune action spécifique n'est prévue dans le PGRI à ce sujet. Deux digues de protection de l'aéroport, qui fait partie du TRI Lamentin-Fort-de-France, sont en cours de construction et déjà classées. Un PAPI d'intention est signalé pour le financement du canal de Gaigneron, situé sur le même périmètre. Il apparaît nécessaire d'avancer sur ce dispositif dans le cadre d'un PAPI qui ne soit pas limité à cette opération mais qui prenne en compte, dans le cadre d'une gouvernance ad hoc, un périmètre hydrologiquement cohérent en liaison avec le TRI.

Par ailleurs le démantèlement du barrage de la Boutaud¹⁷⁷ indiqué comme prévu, mais qui, selon les informations recueillies n'est pas effectif à ce jour, n'est pas non plus repris dans le PGRI.

La surveillance des ouvrages hydrauliques est assurée par le SPE de la DEAL, l'organisation et la réalisation du contrôle du respect des obligations des maîtres d'ouvrage étant qualifiée d'assez faible.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – information et sensibilisation des populations –

La mission ne peut que saluer le travail très intéressant fait dans le cadre de la semaine REPLIK, initialement consacrée au risque sismique, et maintenant étendue au risque tsunami. Cette semaine apparaît mobiliser les services concernés et les collectivités territoriales (20 communes associés) selon un rendez-vous annuel fin octobre, connu des élus rencontrés.

Ce type d'initiative gagnerait à être présenté aux collègues des autres départements pour y être « répliqué ». Eu égard à la qualité du travail qui a été présenté, une prise en compte budgétaire par le plan séisme Antilles apparaît justifiée. De la même façon, les actions conduites par le SIDPC avec le rectorat et les établissements scolaires (avec l'appui du conseil départemental pour les collèges) méritent d'être montrées en exemple et reproduites.

Par ailleurs, le SDIS a présenté à la mission un projet de création d'une école de la sécurité civile, du risque et de la résilience en utilisant les anciens bâtiments de la base aérienne 365 du Lamentin. Ce projet viserait à la fois l'éducation de la population et la constitution d'un centre de formation des pompiers, interrégional voire caribéen¹⁷⁸. Cette école pourrait également servir à la formation des élus sur les risques naturels, option suggérée dans la contribution du conseil départemental. On peut également noter que, en lien avec le rectorat et l'union des sapeur-pompiers, la direction des collèges du conseil départemental met en place des formations PSC1 à l'attention des élèves de 4^o autour desquelles sont assurées des actions de sensibilisation aux risques naturels majeurs. Encore une fois, ce type d'actions, à encourager, mérite de s'inscrire dans une politique globale partagée par l'ensemble des acteurs dans le cadre de la gouvernance du PGRI

¹⁷⁶ Liste des ouvrages sensibles, des travaux et planification à réaliser, financements possibles.

¹⁷⁷ Mise en demeure de désaffectation ou de réalisation des travaux de mise aux normes de ce barrage situé sur la commune du Robert par arrêté préfectoral du 03 avril 2012.

¹⁷⁸ Courrier du Préfet du 30 mars 2015 à la DGSCGC sur la création d'une plate-forme interrégionale de formation des sapeurs-pompiers.

10. Monographie par territoire : Mayotte

Pour Mayotte, comme pour la Réunion, la mission a fait le choix de ne pas se rendre sur place. La monographie est établie à l'aide de documents (projet de PGRI Mayotte, notamment) préparés par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et des réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire envoyé par la mission. Elle a également été étayée par les indications fournies par la mission d'audit risques naturels et technologiques effectuée par le CGEDD qui s'est rendu sur place en juin 2015.

Description très générale du territoire

Mayotte, ensemble d'îles subtropicales¹⁷⁹, est une des quatre composantes¹⁸⁰ de l'archipel des Comores, situé dans le canal du Mozambique au sein de l'Océan Indien. Elle est constituée de deux îles principales, Grande-Terre et Petite-Terre, et de plusieurs autres îlots dont Mtsamboro, Mbouzi et Bandrélé.

Elle a une superficie de 374 km². Une barrière récifale de 160 km de long encerclant l'île isole un vaste lagon de 1 100 km².

Le territoire comporte 17 communes.

Le relief de l'île est peu élevé¹⁸¹ avec une topographie accidentée :

- 63 % de la surface de la Grande Terre ont des pentes supérieures à 15 % ;
- quelques plaines côtières (Dembéni, Chirongui, Mamoudzou-Kawéni) ;
- un plateau entaillé de vallées entre Combani et Ouangani ;
- un littoral de 265 km composé essentiellement de plages et de mangroves.

Le climat tropical de l'île est caractérisé par une température relativement élevée, avec un air humide tout au long de l'année. Deux saisons sont identifiées :

- de novembre à mai, une saison humide, dite été austral, qui concentre l'essentiel des précipitations annuelles et est la période propice aux phénomènes cycloniques;
- de mai à novembre, une saison sèche, dite hiver austral.

La pluviométrie sur le territoire est hétérogène, le nord étant plus arrosé (plus de 1 500 mm/an contre moins de 1200 au sud).

Selon le dernier recensement (2012), la population de Mayotte (Mahorais) est de 212 645 habitants¹⁸². Elle a ainsi la plus forte densité de population de la France d'outre-mer, avec 566 hab/km². Cette population a été multipliée par quatre depuis 1977, à la fois par une croissance interne forte et par une immigration soutenue. L'INSEE prévoit une poursuite de cette progression pour arriver à une population de 400 000 habitants à l'horizon 2030, ce qui pose et posera un problème crucial de logement, qui, combiné à la faiblesse de foncier disponible, induira une augmentation

¹⁷⁹ Entre l'équateur et le tropique du Capricorne.

¹⁸⁰ Grande Comore, Mohéli, Anjouan, Mayotte.

¹⁸¹ Point culminant, le Mont Bénara à 660 m.

¹⁸² La population a triplé depuis 1985.

de l'exposition aux risques naturels. L'arrivée récente d'une part non négligeable de la population sur le territoire, associée à un « comportement fataliste », entraîne une faiblesse marquée, voire un manque total, de culture du risque naturel.

Compétences juridiques

Officiellement nommée « Département de Mayotte », Mayotte est un département¹⁸³ et une région d'outre-mer français et une région ultrapériphérique de l'Union européenne. Son chef-lieu et sa ville la plus peuplée est Mamoudzou.

La totalité des réglementations nationales et européennes s'y appliquent et notamment la directive « inondation »¹⁸⁴ et ses textes de transposition¹⁸⁵ en droit français.

Spécificité mahoraise, l'entretien de la totalité des cours d'eau relèvent de la compétence départementale¹⁸⁶, le DPF ayant été transféré au département.

Dans l'organisation de l'État, le préfet de la Réunion est préfet de zone de défense pour l'Océan Indien (Réunion-Mayotte) et dans celle de Météo-France, la station météorologique de Mayotte dépend du centre régional de la Réunion.

Les risques naturels sur le territoire

Mayotte est exposée à plusieurs phénomènes naturels susceptibles de présenter un danger réel pour la population

- séismes¹⁸⁷ ;
- mouvements de terrain ;
- inondations ;
- cyclones (combinant vents violents, submersion marine et pluies) ;
- tsunamis¹⁸⁸ ;
- feux de forêt.

Les 17 communes de l'île sont concernées par ces six aléas, 50 % du territoire l'étant par un aléa de niveau fort.

Le département est touché par des épisodes cycloniques d'intensité forte, en moyenne tous les 10-12 ans, l'île étant toutefois protégée par Madagascar qui est située sur la trajectoire la plus fréquente des cyclones.

Les différents risques d'inondation sur le territoire

¹⁸³ Son code départemental est « 976 ».

¹⁸⁴ Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

¹⁸⁵ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁸⁶ Contrairement aux autres DOM où ils sont constitutifs du domaine public de l'État.

¹⁸⁷ Tout le territoire est classé en zone de sismicité modérée (Décret n°2010-1265 du 22 octobre 2010).

¹⁸⁸ Pour information, non cité dans le PGRI.

L'île est fortement exposée aux risques d'inondation qui peuvent être de plusieurs types :

- inondations par débordement de cours d'eau, suite à des précipitations intenses¹⁸⁹ ;
- inondations lentes par stagnation d'eau pluviales, dans les dépressions topographiques¹⁹⁰ et les zones basses littorales¹⁹¹, pouvant être amplifiées dans ce second cas lors de fortes marées ;
- inondations par ruissellement urbain, en lien avec de fortes précipitations sur des zones imperméabilisées ;
- submersions marines, sur l'ensemble du littoral, notamment lors de cyclones engendrant une surcote marine et de fortes houles¹⁹² ;
- submersions marines par tsunami avec trois déclencheurs potentiels dont un lointain¹⁹³ et deux de proximité¹⁹⁴ ;
- inondations par rupture d'ouvrage hydraulique pour deux ouvrages, la retenue de Dzoumogné et la retenue de Combani.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Chacune des 17 communes de l'île comporte des zones présentant des risques d'inondation. Le risque de submersion rapide sur le territoire peut provenir d'inondations de type torrentielles ou de ruissellement consécutifs à des pluies importantes, cycloniques ou non, mais également de submersions marines (houle, cyclonique ou non, ainsi que tsunamis). Compte tenu de la configuration du territoire et de l'absence de phénomènes d'inondation lente (hors stagnation d'eaux pluviales dans les dépressions et les zones basses littorales), le risque de submersion rapide est quasiment confondu avec le risque inondation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) a été menée en 2011¹⁹⁵ en prenant en compte les inondations par débordement de cours d'eau et les inondations par submersion marine. Elle conclut notamment que 40 % de la population du district est potentiellement exposé au débordement de cours d'eau.

¹⁸⁹ La nature très friable du sol, générant des coulées de boues et des départs de blocs peut entraîner un sur risque.

¹⁹⁰ Cavani et Kawéni.

¹⁹¹ Mtsapéré et Tsoundzou.

¹⁹² De 1976 à 2002, Mayotte a été affectée par quatre cyclones et une dizaine de dépressions tropicales responsables de submersion marine.

¹⁹³ Séisme sous-marin sur la frange indonésienne, susceptible d'atteindre l'île en 7 à 8 heures.

¹⁹⁴ Glissement sous-marin important situé à moins d'une centaine de kilomètres, glissement de terrain côtier de grande ampleur sur Mayotte.

¹⁹⁵ Le document EPRI a été arrêté le 22/11/2012.

Elle a conduit à l'identification d'un territoire à risque important d'inondation¹⁹⁶ (TRI). Ce TRI concerne l'ensemble des zones littorales pouvant être affectées par un aléa d'inondation par débordement de cours d'eau et/ou par submersion marine. Une attention particulière est portée aux zones à forts enjeux (zones d'activité, zones à forte urbanisation), notamment à Mamoudzou et à Koungou, le secteur nord de l'île étant le plus peuplé.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – généralités –

Comme cela est rappelé pour l'ensemble des DROM, le plan de submersion rapide (PSR), *stricto sensu*, n'a pas reçu d'application spécifique sur Mayotte et n'est d'ailleurs pas connu des acteurs locaux. La mise en œuvre antérieure de dispositions pré-existantes (plan de prévention des risques (PPR), alertes, plans communaux de sauvegarde (PCS), etc..) était très peu opérationnelle sur l'île, le travail réalisé dans le cadre du schéma départemental de prévention des risques naturels (SDPRN, engagé à partir de 2012 et approuvé le 23 janvier 2014) puis pour la préparation du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), a remplacé la déclinaison de type PSR.

Ces actions sont étudiées à la lumière du plan du PSR, pour en faciliter la compréhension, considérant que ce plan récapitulait avantageusement l'exhaustivité des actions envisageables dans le domaine de la prévention et de la gestion du risque inondation par submersion rapide.

La mission s'est efforcée de s'intéresser de façon exhaustive à la totalité des items du PSR. Toutefois, pour les monographies par territoire, elle a fait le choix de ne présenter, pour chaque territoire, que les éléments qui lui paraissent avoir un intérêt particulier, soit pour identifier des carences, soit pour faire valoir de bonnes pratiques qui lui semblent reproductibles.

Le PGRI est conçu pour reprendre en compte les différentes actions du PSR. Dans son état actuel, les actions présentées restent essentiellement la déclinaison d'obligations réglementaires et manquent de prise sur la réalité du territoire. Celle-ci sera détaillée dans la future stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) dans laquelle les services vont s'impliquer. Si on le compare au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), il manque l'équivalent du « programme de mesures » qui préciserait la définition de priorités par thèmes, de territoires plus particulièrement concernés et permettrait la mise en place d'un tableau de bord de suivi du plan¹⁹⁷. Toutefois, l'intérêt majeur du PGRI aura été de débiter l'acculturation aux risques de la population, à travers la phase de consultation qui s'est déroulée dans chacune des communes de l'île avec des outils traduits pour une population qui, à 50 %, a des difficultés majeures de compréhension du français.

¹⁹⁶ Au sens de la directive inondation.

¹⁹⁷ Pour exemple, l'annexe 17 qui est un modèle de tableau de suivi d'avancement des actions n'est pas adapté au PGRI de Mayotte.

mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – gouvernance locale –

Mayotte s'est doté d'un schéma départemental des risques naturels (SDPRN). Ce document, élaboré par le BRGM¹⁹⁸ sous pilotage DEAL, a été approuvé par arrêté préfectoral le 23 janvier 2014, après présentation à la commission départementale de prévention des risques naturels (CDPRNM). Il permet d'identifier les grandes actions à mettre en place dans le département et hiérarchise les actions à engager et les investissements en termes d'étude ou de travaux à réaliser sur un rythme quinquennal. Il prévoit des actions spécifiques au risque d'inondation qui recoupent celles prévues dans le PGRI, d'élaboration ultérieure, elle aussi effectuée par le BRGM.

La commission départementale de prévention des risques naturels majeurs (CDPRNM) a également pour mission de préciser le calendrier d'action du PGRI jusqu'à la prochaine révision.

Une des dispositions (D3) classées en priorité 1 dans le PGRI prévoit l'actualisation du SDPRN pour le mettre en compatibilité avec le PGRI¹⁹⁹ et la disposition 17 (également en priorité 1) est d'en assurer le pilotage, l'animation et le suivi et, pour ce faire, d'établir la gouvernance du PGRI.

Il est proposé d'utiliser la CDPRNM existante comme instance de pilotage et de suivi du PGRI en élargissant sa composition en tant que de besoin.

Pour le premier cycle de gestion (2015-2021) il est indiqué que Mayotte se dotera d'une stratégie locale de gestion des risques inondation (SLGRI). Il sera notamment nécessaire de mettre en cohérence les calendriers de la SDPRN et de la stratégie locale du PGRI. La mission considère nécessaire d'unifier, dès adoption du PGRI, les dispositifs de gouvernance et de calendrier entre PGRI et SDRPN.

Par ailleurs, le TRI identifié dans le plan ne se voit pas attribuer de mesures spécifiques et aucune indication n'est donnée notamment sur ses modalités de gouvernance. Le TRI identifié est constitué par « *l'ensemble des zones littorales pouvant être affectées par un aléa inondation par débordement de cours d'eau et/ ou submersion marine* ». Actuellement, la mise en œuvre de dispositions spécifiques sur ce territoire et leur gouvernance ne sont pas présentées. Il serait pourtant intéressant que le territoire du TRI serve de base pour avancer sur les différents aspects en commençant par la gouvernance de la prévention des inondations sur ce territoire (voir sur les bassins versants qui l'alimentent).

Compte tenu du choix du TRI, on voit mal comment cette gouvernance pourrait être autre que départementale, cette hypothèse étant confortée par le rôle de la collectivité territoriale en tant que responsable de l'entretien des cours d'eau. Ce point devrait être à traiter en priorité lors d'une prochaine CDPRNM. Il sera notamment utile de vérifier la cohérence entre cette responsabilité d'entretien des cours d'eau en tant que propriétaire et la compétence communale en matière de prévention des inondations identifiée dans le cadre de la loi GEMAPI.²⁰⁰

¹⁹⁸ Bureau de recherche géologique et minière, établissement public de l'État.

¹⁹⁹ Le PGRI qui devrait être approuvé fin 2015, la consultation publique étant en cours, est un document opposable à l'administration. La mise en compatibilité du SDPRN est donc une priorité.

²⁰⁰ Laquelle semble exclure la possibilité pour les départements d'exercer cette compétence, point qui vient d'être renforcé par l'exclusion de la clause de compétence générale pour les départements (Loi

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – urbanisme –

Les PPRI

Le BRGM a réalisé, entre 2001 et 2006, six atlas des aléas naturels (mouvements de terrain, inondation, sismique, cyclonique et érosion) à Mayotte, mis à jour en 2008²⁰¹. Pour l'aléa inondation, la cartographie a été fondée sur une fréquence de retour centennale.

Le premier objectif du PGRI est de « *planifier l'organisation du territoire en tenant compte des risques d'inondation* » notamment en renforçant la réglementation via les PPRI, lesquels devront prendre en compte l'aléa submersion marine.

A ce jour, il n'existe pas de PPRI à Mayotte. Dans l'attente, les services de l'État s'appuient, pour l'élaboration des documents d'urbanisme sur les principes généraux issus de la SNGRI. Toutefois, actuellement, aucune instruction conservatrice n'est édictée pour la prise en compte du risque de submersion marine, houle cyclonique et les tsunamis.

Les 10 premiers PPR²⁰², prescrits de 2008 à 2010, sont toujours en cours d'élaboration²⁰³. Une assistance du CEREMA a été sollicitée récemment pour la validation des cartes d'aléas, les travaux initiaux conduits par deux équipes différentes ayant conduit à des approches non compatibles entre elles. Selon les éléments fournis à la mission, une première vague de cinq PPR auraient dû faire l'objet d'une enquête publique en 2015. Les dix premiers PPR ne devraient être approuvés qu'en 2016. Les 7 derniers PPR ne sont pas prescrits à ce jour²⁰⁴ et devraient l'être en 2016.

A noter qu'il est prévu d'établir, pour les 17 communes, un règlement unique des PPR, non encore entièrement validé, ce qui a pour effet de retarder encore le processus d'approbation.

Toutefois, des cartes d'aléa inondation par débordement de cours d'eau et ruissellement urbain ainsi que par submersion marine ont été réalisées sur l'ensemble de l'île. Une étude dite « Cycloref »²⁰⁵ a été lancée par le BRGM²⁰⁶ pour améliorer la précision de l'aléa submersion marine. Cette étude vise à clarifier la politique en matière de développement de zones déjà urbanisées²⁰⁷. Selon les éléments recueillis, le BRGM

du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

²⁰¹ Cartographie au 1/10 000 pour les zones à enjeux.

²⁰² Multirisques.

²⁰³ Mamoudzou, Koungou, Sada, Dzaoudzi-labattoir, Pamandzi, Acoua, Brandaboua, Chiconi, Dambéni et Mtzamboro.

²⁰⁴ La consultation des bureaux d'études a été suspendue suite aux difficultés rencontrées sur les premiers PPR, notamment sur l'aléa mouvement de terrain.

²⁰⁵ Ce projet vise à requalifier l'aléa submersion marine à Mayotte à partir d'une simulation statistique des différents cyclones historiques dont celui de 2014 (Hellen).

²⁰⁶ Convention du 3/09/2012 entre le préfet et le BRGM pour une durée de 30 mois.

²⁰⁷ On peut s'interroger sur la parfaite cohérence de ce travail avec la deuxième phase du projet HOMONIM, conduit par le SHOM, dont la première, qui a concerné la métropole, est en cours d'achèvement. La deuxième phase sera consacrée notamment à l'outre-mer pour y développer les capacités de prévision, suite à un choix DGPR de privilégier l'outre-mer plutôt que des zooms métropole comme initialement prévu. Le travail concerne l'état de la mer et la surcote marine notamment à Mayotte.

pense que l'aléa sera revu dans un sens plus favorable, compte tenu notamment de l'effet « amortisseur » de la barrière de corail.

Le PGRI prévoit également de constituer, pour chaque commune de Mayotte, un schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales pour limiter le ruissellement. Ce type d'actions doit pouvoir être considéré comme prioritaire, compte tenu de l'importance, notamment en zone littorale, du ruissellement dans les inondations. La DEAL Mayotte a indiqué que ce dispositif était engagé pour chacune des communes. Par contre, l'échelon communal est-il vraiment le plus pertinent, même si à Mayotte, l'échelon intercommunal n'a, à ce jour, pas beaucoup de sens ?

Le contrôle de légalité

Actuellement, en l'absence de PPRI, le contrôle de légalité sur les actes individuels ne peut se faire qu'à l'aide de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme (instruction de 600 dossiers par an), à partir des informations contenues dans les PAC de l'État. Celui-ci est actuellement en cours de diffusion officielle pour dix communes.

La gestion des autorisations d'urbanisme se fait sur la base de la connaissance actuelle du risque inondation (cartes d'aléas) et d'une doctrine interne à la DEAL. L'existence d'un nombre très important de constructions sans autorisation (et sans demande) rend le contrôle de légalité sous sa forme classique relativement inopérant.

Une politique partenariale (avec le parquet d'une part, les communes d'autre part) de lutte contre les constructions illégales est conduite avec une priorité donnée aux zones à risques. Elle rencontre la problématique des habitats édifiés sans titre ni droit en zone à risques (comme ailleurs)²⁰⁸. Le PGRI prévoit de favoriser les politiques de RHI pour les habitats situés en zones inondables. Les services de l'État, qui pourraient se sentir démunis face au problème de grande ampleur que constitue la construction sans permis, sont mobilisés sur le sujet. Le préfet vient d'adresser (le 23 juillet 2015) une instruction à l'ensemble des maires, avec une priorité affichée sur les zones à risques et une mission spécifique confiée au directeur adjoint de la DEAL.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – amélioration de la connaissance des aléas –

Météo-France est chargé de la surveillance des inondations, à travers la vigilance météorologique et diffuse des bulletins d'information aux acteurs stratégiques (et uniquement à eux). L'existence de microclimats sur l'île rend complexe la prévision pluviométrique, d'autant plus qu'il n'existe pas de radar météorologique²⁰⁹. Actuellement, malgré cette réalité de microclimats, la prévision météorologique est unique pour l'ensemble de l'île, un projet de découpage en quatre zones étant en cours.

Des opérations d'acquisition de données sont en cours, selon le PGRI, dans un ordre qui semble un peu dispersé :

²⁰⁸ Avec comme exemple un quartier à Mtzambro et un quartier à Koungou.

²⁰⁹ Une étude de faisabilité a été lancée pour l'implantation d'un radar météo.

- réseau pluviométrique du district, géré par Météo-France avec historiquement l'appui de la direction de l'agriculture et de la forêt,
- mise en place d'un réseau de 10 pluviomètres et de 23 stations hydrométriques par l'unité de suivi de la ressource en eau de la DEAL. Il sert essentiellement à suivre l'étiage. Les débits de crues ne sont pas jaugés et les crues ne sont pas modélisées.

Le SCHAPI vient de réaliser une mission sur Mayotte (fin juin 2015) dont les conclusions ne sont pas connues à ce jour, le rapport de faisabilité étant en cours de rédaction.

Des premières indications données à la mission, il ressort que le SCHAPI est plutôt favorable à un dispositif simplifié fondé sur des stations automatiques et des systèmes d'alertes locaux. Les bassins mahorais sont à réaction rapide et il semble complexe de développer localement une expertise suffisante. Un appui par les prévisionnistes de la Réunion semblerait être un bon compromis²¹⁰. Il conviendra de définir des bassins prioritaires et un processus d'implantation adapté en progressant de façon pragmatique, après une définition précise par les autorités locales des besoins les plus pressants. Une question spécifique reste pendante, celle du vandalisme fréquent observé sur les stations qui compromet la pérennité du système.

La disposition 14 du PGRI prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de prévision des inondations, supposant la mise en place d'un radar météo et l'automatisation du réseau de stations hydrométriques et pluviométriques existantes.

Il importe, comme indiqué ci-dessus, de prévoir une mise en commun de l'ensemble des informations disponibles pour construire une cellule de veille hydrologique fonctionnant avec l'appui de celle existant à la Réunion.

On peut noter que les actions d'amélioration de la connaissance sur les phénomènes et risques d'inondation ne figurent qu'en priorité 2 dans le PGRI : « *renforcement de la connaissance des événements historiques et de la connaissance sur les aléas littoraux et les conséquences prévisibles du changement climatique* ». Ce second point est pourtant qualifié dans le texte d'objectif majeur. Pour le premier point, il est indiqué que la réactivité des services lors de chaque inondation est indispensable pour alimenter un éventuel outil de recueil des données, mais il n'est pas précisé comment cet objectif pourra être atteint, ni à quelle échéance cet outil pourra être opérationnel.

Dans ce cadre, le PGRI indique, sans plus de précision, que la mise en œuvre d'un observatoire régional des risques naturels est à l'étude²¹¹.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – amélioration de la connaissance des enjeux –

L'objectif 4 du PGRI est la réduction de l'exposition des zones d'habitats face au risque inondation : il prévoit notamment, en priorité de second niveau, la définition d'une méthodologie de quantification et de qualification des habitats situés en zone de danger imminent et le recensement des habitations informelles situées dans les zones d'aléas fort inondation.

²¹⁰ d'autant plus que, de part la situation géographique des deux îles, les phénomènes sont rarement simultanés.

²¹¹ Là encore, il serait utile de se rapprocher de la Réunion pour voir ce qui est transposable.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – préparation de la gestion de crise et gestion de l’alerte –

Le PGRI incite les communes à se doter de PCS²¹² en indiquant qu’elles peuvent s’appuyer sur les éléments fournis par les PPR multirisques, lesquels restent à élaborer.

Le PGRI prévoit également la mise en place d’un dispositif d’alerte pouvant toucher un maximum de personnes. Il a ainsi été proposé, pour tenir compte du contexte local, d’équiper les minarets d’un dispositif sonore dédié²¹³ à l’alerte en cas de crise mais la concertation avec les acteurs concernés reste à conduire. Ce dispositif, fortement appuyé par l’État localement, pourrait se substituer au dispositif de type SAIP²¹⁴. Il faut néanmoins étudier sa faisabilité et son efficacité dans un délai raisonnable.

Il est classiquement considéré que la gestion des crises de type cyclone est efficace dans les territoires ultramarins du fait de l’habitude des populations quant aux dispositions à prendre, liées notamment à la fréquence des événements. C’est sans doute moins vrai pour Mayotte, qui est peu concerné par ces événements. Des exercices cycloniques y sont toutefois réalisés régulièrement. Pour la surveillance des cyclones, Mayotte est couverte par le centre météorologique régional spécialisé de Météo-France, implanté à la Réunion.

Actuellement, le risque tsunami est peu pris en compte localement et l’aléa et le risque ont été peu étudiés.

Un projet de recherche PREPARTOI²¹⁵ (prévention et recherche pour l’atténuation du risque tsunami dans l’océan Indien, Mayotte et la Réunion) est la première étude d’ampleur sur le sujet. Il reste à en utiliser les conclusions, dont la mission n’a pu être informée, pour mettre en œuvre des dispositions pratiques²¹⁶, si besoin.

Aucune disposition spécifique n’existe dans les plans ORSEC locaux. A noter que Mayotte n’est, à ce jour, pas dotée d’houlographes.

²¹² Selon le recensement de la DGSCGC, au 31/12/2014, aucun PCS n’existe à Mayotte, en cohérence avec l’absence de PPR.

²¹³ Et la mise en place d’un automate d’appel dédié aux responsables des mosquées.

²¹⁴ Qui ne semble pas opérationnel vu la fragilité du réseau électrique et l’absence d’INPT.

²¹⁵ Le projet PREPARTOI est le fruit de la collaboration entre plusieurs laboratoires de recherche afin de diagnostiquer et de réduire le risque tsunami à la Réunion et à Mayotte. Financé par la Fondation MAIF et soutenu par les préfectures des deux îles, le projet PREPARTOI a démarré en décembre 2009. Il devait fournir, après 2 ans de travail de terrain et de laboratoire, une cartographie de l’aléa et des vulnérabilités dans 4 sites à forts enjeux humains et environnementaux. Durée des travaux : 2010 – 2012. Partenaires : organisme porteur du projet : université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - laboratoire de géographie physique CNRS. Partenaires participant au programme : commissariat à l’énergie atomique - CEA - DASE, université Paul Valéry Montpellier -Gester, université de la Réunion IPGP, Planet Risk, Montgeron, Géolab, CNRS Clermont-Ferrand ; Organismes soutenant le programme : préfecture de Mayotte, état-major de protection civile de la zone Océan Indien (EMPCZOI), la Réunion, secrétariat d’État à l’outre-mer, service cartographique du conseil général de Mayotte.

²¹⁶ Identification des zones concernées, information de la population sur la conduite à tenir, définition d’itinéraires permettant de gagner les hauteurs, de zones refuges, etc..

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection –

Le PGRI comprend, sur ce sujet, essentiellement des rappels réglementaires. Le contrôle des barrages est assuré par la DEAL avec un appui de l'IRSTEA (dernière mission au second semestre 2014 suite au cyclone Hellen).

Pour la seule digue (maritime) référencée (Pamandzi), une étude est en cours. Il n'existerait pas de digues fluviales.

Des mesures sont également prévues dans le PGRI pour un dispositif d'entretien et de suivi de la mangrove, en tant que facteur limitant des submersions marines.

Il est également rappelé l'intérêt pour la prévention des inondations de la mise en place de plans pluriannuels de gestion raisonnée des cours d'eau, incluant notamment l'identification des zones à embâcles. La question du rôle du conseil départemental qui a la responsabilité de l'entretien des cours d'eau n'est pas évoquée.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – information et sensibilisation des populations –

Les éléments réglementaires assurant le droit à l'information des citoyens sur les risques naturels ont été mis, pour partie, en place avec les différents outils de prévention établis par les services de l'État :

- dossier départemental des risques majeurs, établi en 2004 par le BRGM et mis à jour en 2010 ;
- documents d'information communale sur les risques majeurs : un projet de DICRIM obligatoire pour toutes les communes a été établi en 2008 par le BRGM, sa réalisation est en cours.

Diverses actions de sensibilisation sont indiquées dans le PGRI ; ainsi des campagnes d'information auprès des scolaires ont été effectuées par le SIDPC²¹⁷ et Météo-France. 17 réunions publiques ont été organisées pour la présentation du PGRI sans que l'on ne dispose d'informations complètes sur leur fréquentation²¹⁸.

L'absence de culture du risque déjà évoquée, mais également les spécificités linguistiques, demandent une approche très spécifique pour cette information, passant notamment par la recherche des relais locaux les plus efficaces .

Le PGRI fait état d'une enquête réalisée en mars 2012 sur la perception des risques naturels par la population locale. Quatre cents individus ont été interrogés. Cette enquête a permis de mettre en évidence une méconnaissance générale de la population sur les risques auxquels elle est exposée.

²¹⁷ Service interministériel de défense et de protection civile.

²¹⁸ Les premières données fournies par la DEAL font état d'un total de 300 personnes présentes aux réunions.

Le PGRI prévoit l'installation de repères de crues et de relevés de laisses de mer pour matérialiser les PHEC²¹⁹ (cf. question posée sur le recueil et la bancarisation des données lors d'événements).

Les plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) se mettent en place progressivement dans les établissements scolaires, cette action n'étant pas citée explicitement dans le PGRI.

Enfin, l'information acquéreur-locataire n'est actuellement pas mise en place à Mayotte, faute de PPRI.

²¹⁹ Plus hautes eaux connues.

11. Monographie par territoire : Réunion

Pour la Réunion, comme pour Mayotte, la mission a fait le choix de ne pas se rendre sur place. La monographie est établie à l'aide du rapport de l'audit risques naturels et technologiques conduit en inspection interministérielle en 2014, de la réponse au questionnaire envoyé par la mission, de réunions téléphoniques et d'une visioconférence tenues avec l'EMZ OI²²⁰ et la DEAL et des documents complémentaires qu'ils ont transmis.

Description générale du territoire

L'île de la Réunion est située dans le sud-ouest de l'Océan Indien, près du tropique du Capricorne (21 degrés de latitude sud). Elle se trouve à plus de 9 000 km de Paris et isolée comme les autres îles de l'Océan Indien (Maurice, Madagascar, Mayotte). Elle est constituée de deux ensembles volcaniques d'altitude élevée (3 069 m et 2 631 m).

Le relief de l'île est globalement très accidenté. Sur 210 kilomètres, ses espaces côtiers sont en général les moins pentus, mais ils sont de superficie limitée. Ils sont prolongés par des pentes aux dénivelés très importants (1 500 à 2 000 m). En conséquence de fortes précipitations et de terrains très érodables, les pentes sont sillonnées par de nombreux cours d'eau creusant des « ravines », généralement profondes, charriant, lors des crues, des volumes de matériaux importants.

La Réunion est caractérisée par un climat de type tropical humide sous l'influence des alizés. Le relief important induit de fortes différences de précipitations entre une côte orientale plus arrosée (2 à 6 m annuels) et exposée aux vents et une côte occidentale plus sèche (1 à 2 m). La situation de la Réunion place l'île, entre janvier et mars, dans une bande de passage de cyclones potentiellement dévastateurs (vents dépassant 200 km/h). Les niveaux atteints par les précipitations constituent des records mondiaux sur les durées de 12 heures à deux semaines (près de 4 mètres en 72 h au cratère Commerson en février 2007).

D'une superficie totale de 2 512 kilomètres carrés, l'île a une surface « aménageable » réduite du fait des contraintes naturelles (relief, climat en altitude, sols, risques « incontournables »). La surface raisonnablement « anthropisable » ne représente qu'un peu plus du quart de la surface totale, soit un taux inférieur de moitié à celui de la métropole.

La population de la Réunion est estimée, au 1er janvier 2013, à 841 000 habitants. La densité moyenne de population de l'île atteint 334 habitants/km². Ramenée à la surface

²²⁰ EMZ OI: état-major de zone Océan Indien

raisonnablement « anthropisable », la densité atteint des niveaux exceptionnels. Cette contrainte pèse en premier chef sur la problématique d'aménagement de l'île et s'aggrave puisque, même si l'augmentation du nombre d'habitants a ralenti, elle reste très supérieure à la moyenne métropolitaine. On estime que la population pourrait atteindre le million d'habitants entre 2025 et 2030.

Compétences juridiques

La Réunion est un département français depuis 1946 et une région depuis 1986.

La totalité des réglementations nationales et européennes s'y appliquent et notamment la directive « inondation »²²¹ et ses textes de transposition²²² en droit français.

Par ailleurs, comme pour les autres départements ultra-marins (sauf Mayotte), la totalité des cours d'eau relève du domaine public fluvial²²³.

Dans l'organisation de l'État, le préfet de la Réunion est préfet de zone de défense pour la zone Océan Indien (Réunion-Mayotte- Iles Eparses). Dans l'organisation de Météo France, il existe une délégation interrégionale basée à la Réunion qui couvre l'île et Mayotte.

Les risques naturels hydrauliques

La Réunion est exposée à tous les risques naturels à l'exception de ceux associés à la neige. Les aléas les plus importants sont les cyclones, les crues et inondations et les érosions de berge éventuellement associées, ainsi que les mouvements de terrain. Les aléas littoraux constituent des risques réels. Seul le risque sismique est faible.

Le cyclone est un élément déterminant de la culture locale du risque, avec plusieurs alertes par an. Des cyclones affectent l'île de façon récurrente. Tant les habitants que les services de l'État et les collectivités ont intégré ce risque, ce qui se traduit par un nombre relativement faible de victimes au regard des dégâts matériels.

Le risque inondation est nettement moins bien intégré dans la conscience collective que le risque cyclonique, car il lui est systématiquement associé, à tort, et qu'il n'est susceptible d'affecter que, « seulement », un peu plus du quart de la population. Sont ainsi mésestimés, par la population et ses élus, les risques d'inondation par des pluies en tête de bassin en altitude, par le ruissellement urbain et, en zone côtière, par submersion marine. Cette dernière résulte soit de houle cyclonique soit des houles australes très puissantes. Outre ces configurations, les aléas littoraux se manifestent par le recul du trait de côte, les dégâts causés par la houle, et par les tsunamis. Ainsi, compte tenu de la nature particulière du relief et des événements climatiques, les phénomènes d'inondation sont tous à cinétique rapide et le risque d'inondation se confond avec le risque de submersion rapide.

²²¹ Directive 2007/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

²²² Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²²³ Avec, depuis une jurisprudence du conseil d'État de 2005, la distinction entre cours d'eau et ravines sèches qui, elles, relèvent du domaine privé de l'État.

L'historique et le cadre général de gestion du risque inondation

Dès la départementalisation en 1946, l'ampleur des difficultés, sur la résorption des bidonvilles et sur la protection des zones urbanisées dans les cônes alluviaux, a conduit à réaliser progressivement un programme d'endiguement généralisé. Les cyclones majeurs (1948, 1962, 1966) sont venus ponctuellement renforcer le rythme des travaux. À la suite des dégâts exceptionnels occasionnés par le cyclone Hyacinthe en 1980, l'État a engagé et contractualisé avec la Région et le soutien du FEDER un programme pluriannuel d'endiguement des ravines (PPER) qui, à son terme en 2006, aura permis de réaliser 110 M€ d'études et de travaux

Malgré les inflexions consécutives à la loi sur l'eau de 1992, le bilan dressé par une mission d'inspection en 2006 fait ressortir les limites de plans successifs focalisés sur la réalisation de protections lourdes au détriment d'une gestion plus globale de la prévention et de la protection des populations.

Le Plan de Gestion des Risques Inondations (PGRI)²²⁴ mis en place pour la période 2007-2014 a défini dix bassins prioritaires et décliné des programmes d'action autour de quatre piliers (information, prévention, prévision et protection). Son bilan est très largement positif :

- gouvernance au travers d'une instance de suivi politique ;
- cinq PAPI contractualisés;
- 22 M€ de travaux réalisés avec 80 % de financements publics (70 % FEDER, 5 % Région, 5 % FPRNM).

Les cinq PAPI contractualisés n'ont pas été présentés à la CMI pour labellisation, car, selon la DEAL, le montant d'engagements de l'État restait très en deça du seuil des 3M€²²⁵. Cependant dès l'origine de leur préparation, ils se soient inscrits dans la logique et la forme des PAPI métropolitains et ont intégré les évolutions de ceux-ci notamment les analyses coûts-bénéfices. Il conviendra de vérifier que les PAPI qui seront contractualisés pour la période à venir (PO FEDER 2013-2020) entreront dans le cadre de la labellisation formelle par la CMI, qui concerne les PAPI dont le montant (en non, la seule contribution de l'État) est supérieur à 3 M€. Anciens comme nouveaux, tous les PAPI font l'objet d'échanges avant contractualisation et d'un suivi avec la DGPR.

En 2012, le préfet a adopté, après une importante concertation avec les collectivités compétentes, un schéma de prévention des risques naturels (SPRN). Conformément au

²²⁴ Dénomination locale qui ne recouvre pas exactement le même sens que les PGRI prévus dans la directive inondation et s'apparentent davantage à des PAPI.

²²⁵ Il semble qu'il y a eu une erreur d'interprétation du seuil, celui-ci concernant le coût total des investissements et non la seule part de l'État. Les PAPI auraient donc dû être présentés pour labellisation à la CMI.

code de l'environnement, ce schéma constitue le cadre stratégique partagé et couvre l'ensemble des politiques de gestion des risques naturels selon 6 axes (connaissance, surveillance et prévision, éducation et information, aménagement, travaux, évaluation). Le bilan de l'avancement des 48 actions qu'il contient s'avère tout à fait satisfaisant.

Dans ce contexte d'expérience et de mobilisation, le département met en œuvre sans difficulté significative la directive cadre sur les inondations. La démarche d'établissement du PGRI a été engagée en 2014 et s'est achevée le 15 octobre 2015 avec son approbation en CDSCRNM sous la présidence du préfet. La Réunion est ainsi le premier bassin hydrographique français à avoir bouclé la procédure. Ce PGRI va largement au-delà de la simple réécriture des obligations réglementaires. Il traduit des priorités d'enjeux et des choix d'actions propres à l'île dans son ensemble et à chacun des six territoires à risques importants (TRI) en particulier.

Les six TRI concernent chacun une ou deux communes et englobent les parties de leur territoire sur lesquelles les enjeux exposés sont les plus importants. Ils intègrent aussi les zones littorales exposées. La particularité du relief et du découpage des communes fait que les bassins versants des cours d'eau ne dépassent généralement pas leurs limites administratives. Le travail technique fait de longue date et celui effectué dans le cadre de la préparation du PGRI font que celui-ci contient le cadrage des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI). L'avancement des SLGRI aura été remarquablement rapide. Ainsi deux SLGRI ont été approuvées simultanément au PGRI lors de la même CDSCRNM. Les quatre autres sont en cours de finalisation pour une approbation au plus tard mi-2016. En cohérence, se prépare le PO 2019-2020 avec 28 M€ de travaux et deux PAPI supplémentaires.

Dans ce contexte particulier, la GEMAPI n'est pas considérée comme une opportunité. En effet, la logique de bassin versant n'a pas le même sens sur ces cours d'eau très courts et mono ou bicommunaux. Il apparaît qu'elle n'amènera pas de valeur ajoutée significative sur les TRI et qu'au vu de la capacité de financement très importante apportée par le FEDER, il en sera à peu près de même sur les autres parties du territoire sur lesquelles des projets seront à réaliser dans le PO qui démarre.

La Réunion n'a pas fait appel au PSR, non par absence de connaissance de ce dispositif, mais, au contraire, car il n'avait pas d'utilité dans la mesure où le FEDER permettait d'atteindre le taux normal maximum de financements publics. Cependant, l'ensemble du champ du PSR est globalement couvert par le schéma de prévention des risques naturels (SPRN).

Le sujet de la gouvernance des risques naturels mérite un éclairage particulier pour son exemplarité, pour son ancienneté et sa continuité. A partir de la création en 2007 d'un comité de pilotage du dispositif du PPER au sein du PO FEDER qui a permis à l'État d'amener les collectivités à un travail partenarial dans l'objectif du financement des travaux, le comité de pilotage du SPRN puis maintenant celui de la directive inondations (PGRI), ont permis d'élargir la concertation et le partage de la politique à tous les champs d'action. Les comités de pilotage des SLGRI ont été constitués sur la

base des comités de pilotage des PAPI. Afin de réussir leur démarrage, la question de la gouvernance n'a pas été posée en préalable. L'État par l'intermédiaire des sous-préfets et avec l'appui de la DEAL a assuré la phase de connaissance et d'appropriation et l'animation du dispositif. Le comité de pilotage du PGRI constitue la structure de tête ayant vocation à assurer la cohérence des démarches entre les six SLGRI. En parallèle la création d'un comité technique propre aux services de l'État et à ses établissements publics a permis d'assurer la cohérence et l'efficacité des actions.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR

Axe 1 : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti

La pression d'urbanisation est très forte et les conditions naturelles (pentes, érosion, précipitations) sont, elles aussi, exceptionnelles. Parallèlement, la conscience des risques autres que le cyclone proprement dit n'est pas très développée. Les constructions dans des zones à risques sont, en conséquence, à la fois nombreuses et difficilement contrôlées, voire font partie des habitudes – et du paysage. Il en résulte, pour l'État, un risque financier majeur lié aux indemnisations pour catastrophes naturelles, mais surtout, pour les populations, un risque physique réel.

Face à cette situation préoccupante, les services de l'État et en particulier la DEAL ont développé avec ceux des collectivités locales des actions aux différents niveaux, montrant ainsi que méthode et constance dans l'effort permettent d'obtenir des résultats dans un contexte de DOM très exposé.

En matière de prévention par les PPR, le bilan s'avère très largement positif si ce n'est exemplaire :

- plan d'achèvement des PPR Inondations (PPRI) lancé en 2009 sur 21 des 24 communes ;
- décision de réaliser des PPR multi-risques pour traiter de l'articulation inondation/érosion ;
- décision de séparer les PPR Littoraux (PPRL) des PPR multirisques, face aux freins de nombre de collectivités, décision prise en 2014 de conduire les procédures pour achèvement des 21 PPR fin 2015. L'objectif sera atteint mi 2016 ;
- cohérence de la cartographie des PPRI avec celle des TRI : aléa centennal des PPRI = aléa moyen des TRI ;
- choix de ne pas traiter les tsunamis dans les PPR, au vu du peu d'impact sur la construction ;
- sur 17 communes littorales, 14 porter à connaissance ont été envoyés aux communes et la concertation sur un règlement type est achevée ;
- objectif de 2 PPRL test prévus d'être approuvés en 2016 pour réaliser les 12 restants en 3 ans .

Un point seulement a été relevé comme posant une difficulté particulière : la constructibilité derrière les digues. Le guide d'élaboration des PPRI de la Réunion

l'autorise sous conditions. Cette position contraire à la doctrine nationale se comprend pour plusieurs raisons :

- les très faibles surfaces aménageables ont imposé et imposeront de construire dans les cônes alluviaux ;
- la politique d'endiguement lourd dans ces zones, conduite par l'État depuis des décennies, a mobilisé des financements très importants et cohérents avec les enjeux d'aménagement ;
- les conditions techniques pour ces autorisations apparaissent bien maîtrisées : dimensionnement pour aléas entre 1/100 et le 1/500, classement des ouvrages, exclusion des zones de sur-verse et de fragilité identifiées par les études de danger, programmes d'entretien des ouvrages bien contrôlés.

Comme recommandé par l'audit risques, le travail de validation de cette pratique est en cours avec la DGPR.

En matière d'aménagement, deux opérations sont citées par la DEAL comme exemplaires de l'intégration de la prévention du risque dans les projets. Celle de Château Morange, à Saint-Denis, a permis de réaménager et développer un quartier de logements sociaux en réduisant sa vulnérabilité. La solution de rehaussement des bâtiments et de neutralisation des rez-de-chaussée rend cependant difficilement envisageable, tant techniquement que financièrement, la reproduction d'une telle opération.

En matière de construction, face aux forts enjeux de constructions illégales évoqués précédemment et dans un contexte où toutes les communes de par leur taille sont compétentes et autonomes en urbanisme, l'impulsion préfectorale a permis de mettre en œuvre de bonnes, si ce n'est de remarquables pratiques :

- application systématique du R. 111-2 du code de l'urbanisme dès la connaissance partagée de l'aléa avec la collectivité,
- priorisation du sujet « prévention des risques » dans l'exercice du contrôle de légalité avec une collaboration active Préfecture-DEAL,
- mobilisation de la DEAL pour faire prendre en charge les risques inondation dans l'urbanisation par les grandes collectivités y compris les décisions d'arrêt de chantier,
- signature en décembre 2012 d'un protocole d'accord entre le préfet et les deux procureurs pour lutter contre les constructions illégales (priorisation et accélération des procédures, application systématique des décisions d'astreinte financière, engagement de quelques démolitions d'office),
- mobilisation de 6,5 ETP en DEAL sur le contentieux pénal de l'urbanisme.

Même si les résultats de ces politiques restent encore très perfectibles, l'audit risques a salué la méthode et les efforts déployés et a recommandé de les poursuivre.

En complément, il faut relever que, contrairement à d'autres DOM, il a été pris, en concertation entre les services, la décision de ne pas engager un travail de repérage des constructions illégales.

En effet, la résorption systématique de ces situations qui concernent pour l'essentiel le logement de publics défavorisés, serait irréaliste tout autant politiquement que techniquement.

La DEAL estime à environ 5 000 habitants la population présente en zone rouge des PPRI, dont seulement une partie en zone d'exposition majeure en leur sein (1 500 si l'on se réfère aux chiffres de l'étude du SAIP (système d'alerte et d'information des populations)).

Axe 2 : L'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance de prévision, de vigilance et d'alerte

La connaissance des aléas

La connaissance des aléas d'inondation sur les cours d'eau a fait l'objet d'un ancien et important travail pour garantir la fiabilité des ouvrages de protection réalisés depuis 1980. La DDE et maintenant la DEAL ont disposé de tout le potentiel financier et technique pour conduire les études d'aléas sur les principaux cours d'eau. Ces études ont été progressivement fiabilisées, d'une part, grâce à tout l'équipement en pluviomètres et limnimètres en particulier dans le cadre des programmes d'équipement de Météo-France et, d'autre part, grâce au recours à des modélisations plus sophistiquées des inondations (modélisation 2D) sur les zones à enjeux, notamment des six TRI.

Les cours d'eau de l'île sont particulièrement sensibles à la problématique des débits solides en crue. Lors d'événements importants, des volumes considérables de matériaux sont transportés et en se déposant dans les zones de ralentissement, peuvent modifier en quelques heures la géométrie d'un cours d'eau et aggraver les risques d'érosion et fragiliser par surverse les ouvrages. La DEAL indique que, s'il n'est que succinctement évoqué dans le PGRI, le sujet a été traité à l'origine de la conception des digues par des modélisations physiques ou numériques et dires d'experts. Il fait l'objet d'un suivi attentif avec des prescriptions aux maîtres d'ouvrages des digues (suivi des profils après chaque crue, entretien des fosses d'atterrissement).

Sur ce sujet, techniquement complexe et peu fréquent au plan national, des cours d'eau à lit mobile, l'audit risques a recommandé de partager les expériences et les méthodologies les plus avancées avec les services à compétences nationales (IRSTEA et ONF/RTM). A l'aune de ces travaux, il pourrait résulter des appréciations plus prudentes de la dynamique des crues torrentielles et des aléas sur les cours d'eau hors des TRI et, de là, une éventuelle nécessité de révision de certains PPR.

Concernant les aléas littoraux, la mission a poursuivi les interrogations posées par l'audit risques qui relevait que les impacts de la conjonction des risques de crue et de

houle avec submersion marine n'avaient pas été suffisamment évalués. La DEAL indique que les études de PPRI d'une partie des cours d'eau concernés ont intégré la conjonction de la houle cyclonique et de la crue pour apprécier les hauteurs de submersion. Ces études sont cependant antérieures aux textes « post Xynthia ». Pour les PPRL, la DEAL indique que les études ont été réalisées par le BRGM suivant les méthodologies les plus récentes du guide des PPRL. Afin d'apprécier l'ensemble, la mission a examiné les rapports d'étude du site du TRI de Saint-Paul. Cette commune dont le centre est construit sur le cordon littoral entre la mer et un étang réceptacle de plusieurs cours d'eau, est régulièrement inondée des deux côtés.

L'analyse fait ressortir les points suivants :

- l'étude du PPRI (Sogreah - 2008) ne prend pas en compte les surélévations du niveau de surcote marine utilisées actuellement et notamment les surcotes liées au changement climatique à court terme et long terme²²⁶ ;
- l'étude du PPRI écarte, car l'estimant au-delà du centennal et trop pénalisante, l'hypothèse haute d'un cyclone de nord engendrant un blocage par surélévation préalable du cordon littoral avant l'arrivée de la crue²²⁷. Elle ne retient que l'hypothèse basse du cyclone Dina (période retour 65 ans) ;
- l'étude du PPRL (BRGM, septembre 2012) a utilisé un modèle hydraulique 2D mais n'est pas parvenu à le caler²²⁸. Les constats de la laisse d'inondation réelle pour le cyclone DINA vont très au-delà de celle du modèle ;
- les deux études sont en contradiction sur l'effet de la houle en cyclone : érosion du cordon littoral avec aggravation de la submersion pour l'une et rehaussement du cordon littoral avec blocage de la crue pour l'autre ;
- les cartes du PPRL se basent sur la situation du cyclone DINA augmentée par propagation géométrique de la surcote liée au changement climatique. Les surcotes astronomique et barométrique retenues sont celles observées lors du passage de Dina²²⁹, mais semblent assez nettement inférieures à celles retenues dans les études de la nouvelle route du littoral et des exondements du port de la Possession²³⁰.

En conclusion pour le cas de Saint-Paul, la mission émet un doute sur l'enveloppe de l'aléa exceptionnel figurant dans la cartographie du TRI et sur les enveloppes de l'aléa de référence retenu dans le PPRI et le PPRL. Plus largement pour l'ensemble de l'île, si cette appréciation était confirmée, elle estime qu'il serait nécessaire de revoir la cartographie des aléas des sites des TRI et hors TRI potentiellement dans la même configuration, sites qui, pour certains, sont restés à un niveau d'études moins précis que le site de Saint-Paul. En cohérence avec cette appréciation, le PGRI intègre dans ses

²²⁶ Étude préalable à l'élaboration du PPRI de Saint-Paul – Phase 2- Caractérisation de l'aléa et des enjeux- p. 13 et 14

²²⁷ Idem – p.16

²²⁸ Étude caractérisation de aléas côtiers pour l'élaboration du PPRL de Saint Paul – rapport final – p. 57 et 58

²²⁹ Idem – p.30

²³⁰ Hors la surcote liée au changement climatique, on relève : surcote retenue pour les exondements (étude Artelia 2012) : +1.65m (CM) = + 1,10 (NGR) – Sur-cote route du littoral (étude Egis et vérification BRGM) = + 1,2m(NGR) – Surcote Dina pour étude PPRL : + 0,47m

objectifs celui de poursuivre la compréhension des phénomènes complexes notamment celui de concomitance des aléas de crues et de submersions marines (objectif 1.2.1).

Enfin, elle constate que les méthodes utilisées pour les surcotes et submersions marines du guide national ne sont pas adaptées, d'une part, aux zones cycloniques où l'analyse des phénomènes extrêmes ne peut s'apprécier comme en Atlantique Nord avec sa forte fréquence de tempêtes mesurées et, d'autre part, aux zones à très forte probabilité de conjonction avec des crues accompagnées de débits solides importants résultant des précipitations cycloniques.

Les ouvrages des équipements structurants que sont le port et l'aéroport apparaissent aussi exposés aux risques maritimes et particulièrement les musoirs des digues du port de La Possession et la digue d'enclôture de la piste longue de l'aéroport de Saint-Denis-Gillot. Il a été indiqué à la mission que ces ouvrages avaient été un peu endommagés par des houles cycloniques qui étaient cependant d'occurrence raisonnable et en conséquence fait l'objet de travaux d'entretien et de renforcement partiel. Par ailleurs l'ancienneté de leur conception (1980 pour le port et 1990 pour l'aéroport) fait que la surélévation liée au changement climatique n'a pas été prise en compte. De plus, pour le port, il semble que les houles prises en compte pour leur dimensionnement²³¹ soient inférieures à celles utilisées ensuite et récemment pour la route du littoral.

Considérant l'isolement de l'île et le caractère vital pour la sécurité générale de l'île et celle de son économie de ces deux équipements, la mission recommande que l'adéquation du dimensionnement des ouvrages soit réexaminée en regard d'un aléa moyen (1/100) et d'un aléa exceptionnel à l'identique de la méthode utilisée pour les TRI. Dans l'hypothèse défavorable d'un sous-dimensionnement, cette étude doit permettre d'adopter les mesures palliatives en matière de surveillance et d'entretien, voire de travaux de renforcement. De façon plus générale, l'objectif 1.2.3 du PGRI qui vise à développer les études des effets du changement climatique apparaît tout à fait pertinent. Les modifications de la fréquence et de l'ampleur des phénomènes (précipitations et cyclones en zone tropicales) sont susceptibles d'aggraver le niveau d'exposition des DOM et des COM et militent pour que cet objectif du PGRI de la Réunion soit soutenu et intégré dans une réflexion nationale.

Les systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte

Au-delà de l'expérience, habituelle dans les DOM, d'anticipation et de gestion des crises cycloniques, la situation du département apparaît remarquable par la qualité du système mis en place tant en matière d'équipements, que de moyens humains affectés et de méthodes de travail entre tous les services. Il peut être particulièrement relevé :

²³¹ Le GPMLR n'a pu à ce jour retrouver les études originales. Il semble au vu d'études de cette période dont celle de reconstruction du port de Tamatave après sa destruction par le cyclone Honorinina en 1986, que les houles retenues à cette époque se situaient entre 10,5 et 11m contre 12,5 à 13m actuellement.

- la couverture de l'île par deux radars pour mesurer les précipitations (un récent et un à renouveler) ;
- l'importance du réseau de pluviomètres et de limnimètres pour finaliser les modèles pluies-débits-dommages des cours d'eau ;
- l'importance de la cellule de veille hydraulique (CVH) avec 7 ETP ;
- la capacité opérationnelle de la CVH à produire des cartes de périmètres inondables et de dommages potentiels, utilisables par le référent départemental inondation (RDI) en cellule de gestion de crise de l'EMZ OI ;
- l'aboutissement pour la prochaine saison cyclonique d'une Vigilance Crue avec une procédure particulière intégrée au plan ORSEC, s'ajoutant aux trois autres dispositifs de vigilance (vent, pluie et houle).

Partant du constat que des phénomènes de pluies très intenses et très localisées sont à l'origine de décès imputables aux « crues éclairs » qu'ils provoquent, l'État et les collectivités ont engagé un travail technique d'identification des zones à risques et de développement d'outils de surveillance locaux adaptés. En parallèle, une action particulière d'information des populations et des professionnels des loisirs a été entreprise. La CVH travaille à la conception de systèmes d'alerte locaux (SLA) adaptés à la rapidité des événements et au caractère limité des bassins versants. Cette démarche devrait avantageusement profiter à d'autres DROM, notamment Mayotte. Mais elle peut aussi intéresser des territoires métropolitains et mérite un soutien au plan national.

Deux sujets à améliorer concernant l'alerte ont attiré l'attention de la mission.

Tout d'abord, le risque tsunami fait l'objet d'une procédure mais l'exercice tsunami et une alerte du réseau international ont montré une lenteur de réaction et des incertitudes d'un niveau inapproprié pour prévenir les populations. De plus, la démarche conduite depuis 2010 pour évaluer le risque en temps réel semble s'enliser. Le préfet a donc demandé que, comme en Méditerranée, le dispositif d'annonce transite pour analyse et traitement par le CENALT. Ceci rejoint l'avis de la mission qui estime qu'il est nécessaire d'apporter une réponse commune à l'ensemble des DOM pour l'alerte sur les tsunamis et la prévision d'endommagement des zones exposées. Cette question mérite d'être relativisée puisque l'expérience du tsunami indonésien de 2004 montre que l'impact reste limité aux biens, compte tenu de la situation de l'île (fonds très profonds) et de la linéarité de sa côte.

Ensuite, dans le cadre de l'étude, réalisée durant l'été 2012 par le cabinet Deloitte, de refonte du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), la population à couvrir sur l'île pour la prémunir des risques d'inondation à cinétique rapide s'établit à 1,8 % contre 40 % en Guadeloupe et Martinique. Visiblement, la pertinence de l'utilisation de ces systèmes n'est pas appréciée de la même manière. Selon l'EMZ OI, les populations identifiées sont celles pour lesquelles l'importance de ce risque l'emporte sur celui de quitter les habitations au moment du cyclone, contrairement aux consignes générales. En pratique, l'intérêt des sirènes se limite aux hameaux exposés en fond de ravines et aux pourtours du volcan.

Axe 3 – La finalisation des ouvrages et systèmes de protection

Comme décrit dans les paragraphes précédents, la politique d'endiguement généralisé des grands cours d'eau conduite à la Réunion a imposé dès l'origine des mesures de précaution dans la conception, la réalisation et l'entretien des ouvrages. L'ensemble du dispositif réglementaire de contrôle des ouvrages a été d'appropriation évidente et de mise en œuvre rapide. L'identification et le classement des 312 ouvrages identifiés ont été effectués de 2009 à 2013. Les études de danger de 20 des 21 ouvrages de classe B sont réalisées et sont en cours sur les 20 ouvrages de classe C.

La DEAL conduit une action importante de sensibilisation et de mobilisation des maîtres d'ouvrage, mais aussi d'appui pour les accompagner dans leur rôle de contrôle et d'entretien. Il faut souligner la pratique très pertinente du réseau des référents communaux inondations qui permet à la DEAL et aussi à la préfecture de porter les messages et de faire de la pédagogie sur ce sujet des ouvrages et, plus largement, sur tous les thèmes d'action.

Les programmes d'endiguement n'ont que marginalement comporté des réhabilitations d'ouvrages car ils sont récents et généralement bien conçus. Pour le programme 2014-2020 en finalisation, il en sera de même. Celui-ci s'appuiera à nouveau sur un financement FEDER à 70 % pour atteindre 28 M€, sur une identification d'ouvrages potentiels de 80 M€ à réaliser.

La difficulté rencontrée réside dans la capacité très insuffisante de nombre des collectivités concernées par le prochain programme à assurer la conduite de ces projets au plan technique, environnemental et réglementaire. De plus, la mise en place d'un auto-financement à hauteur de 20 % peut aussi les mettre en difficulté. En conséquence les services s'interrogent sur l'opportunité de porter au-delà de 80 % les financements publics dans des cas exceptionnels, décision qui relève de la compétence du préfet. De leur côté les intercommunalités qui ne sont pas plus armées, si ce n'est moins à ce stade de mutualisation des services, reculent pour prendre cette maîtrise d'ouvrage et attendent d'y être acculées par la GEMAPI. Celle-ci peut ainsi s'avérer plus un obstacle pour l'engagement du futur programme qu'un élément facilitant.

Pour sa part, l'État est propriétaire d'une digue classée qui protège l'extrémité des pistes ouest de l'aéroport de Saint-Denis en bordure de la rivière des Pluies. Démarrée avec retard faute de crédits, l'étude de dangers doit être conduite pour 2016. En mer, l'État est aussi propriétaire des digues protégeant ces mêmes pistes du côté Est et des digues des deux ports du grand port maritime de la Réunion. Pour ces cas, l'impact de la surélévation du niveau de la mer lié au changement climatique n'a pas été intégré à la conception des ouvrages. Il importe de vérifier que la réserve de dimensionnement de ces digues, tant vis-à-vis de leur tenue que des volumes de franchissement acceptables, est suffisante.

Axe 4 – L'amélioration de la résilience des populations

En matière de connaissance des risques, comme il a été exposé dans les paragraphes précédents, l'île dispose de tous les outils nécessaires. Sur le suivi du trait de côte et des risques littoraux associés, il faut relever que l'outil Litho 3D est disponible sur l'ensemble de l'île depuis 2011. Pour les cours d'eau, la couverture par LIDAR est elle aussi complète, situation qui n'est pas fréquente au plan national pas plus que commune à tous les DOM. L'utilisation de ces contrôles dans des observatoires formels est en cours de mise en place avec le portage de l'AGORAH, agence d'urbanisme de l'île.

Concernant l'information-prévention des populations, sur la base de l'expérience acquise en matière de cyclones, l'État a engagé, à partir des « Assises des risques » tenues en 2011, tout un processus de mobilisation en commençant par les collectivités, réticentes au départ. Pour ce faire, la fusion du conseil départemental de sécurité civile (CDSC) et de la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) en une seule instance, la CDSCRNM, a permis de constituer une instance d'animation et de pilotage des actions. Ce conseil associe très largement tous les acteurs de la sécurité civile et les travaux du comité de pilotage du PGRI y sont présentés pour information. Non réuni en 2013-2014 car le travail sur l'ensemble des plans de vigilance et d'alerte était en redéfinition, il sera à nouveau réuni deux fois en 2015 avec en perspective la tenue des deuxièmes Assises des risques, en 2016. Le réseau de référents inondations qui a été remobilisé devrait être d'un appui précieux. Il associe deux représentants de chaque commune (un élu et un technicien) et constitue un moyen très efficace d'assurer la mobilisation des collectivités et la participation aux instances de pilotage.

Enfin, concernant les documents d'information communaux, seules 12 communes disposent d'un PCS. Outre leur qualité très variable, ces PCS se focalisent sur le risque cyclonique et ne traite que pas ou peu des autres risques. Ce sujet n'a été placé qu'en priorité seconde par rapport aux travaux d'amélioration de la chaîne de prévision et d'alerte (CVH) désormais quasiment achevés. Un programme de travail sur les PCS est en définition pour présentation et validation au CDSCRNM à l'automne 2015. Il sera piloté par la préfecture avec l'appui technique de la DEAL. Ce travail est lourd puisque le choix a été fait de ne pas se limiter à des injonctions collectives qui restent infructueuses, mais de travailler en bilatéral avec chaque commune pour bien les orienter et appuyer les plus faibles au plan technique. Concernant les DICRIM, seules neuf communes disposent d'un tel document.

12. Monographie par territoire : Nouvelle-Calédonie

Pour la Nouvelle-Calédonie, la mission ayant fait le choix, après discussion avec les commanditaires, de ne pas se rendre sur place, la monographie est établie essentiellement à l'aide du retour effectué par les autorités locales de l'État au questionnaire envoyé par la mission. Ces éléments sont complétés par des informations recueillies à l'occasion de divers entretiens conduits au niveau national (CEA, BRGM et SHOM notamment). La mission n'a pu, faute de temps et de proposition en ce sens faite par les autorités locales de l'État, se rapprocher du gouvernement de Nouvelle-Calédonie pour conduire des investigations complémentaires.

Description très générale du territoire

La Nouvelle-Calédonie est située dans l'océan Pacifique à 17 000 km de la France, et à quelques degrés au nord du tropique du Capricorne.

Elle est constituée d'une île principale, la Grande Terre (16 360,8 km²) parcourue sur toute sa longueur par une chaîne montagneuse. Elle comprend également plusieurs ensembles d'îles plus petites, les îles Belep, au nord de la Grande Terre, l'île des Pins, au sud, les îles Loyauté, une centaine de kilomètres à l'est (Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré) et, plus loin à l'ouest, l'archipel des îles Chesterfield et les récifs de Bellone.

Le territoire jouit d'un climat tropical, tempéré par l'influence océanique, avec des vents dominant à l'est et au sud-est (les alizés).

L'année est divisée en deux saisons, séparée par deux inter-saisons :

- la saison chaude et humide, ou été austral, ou encore « saison des cyclones », de mi-novembre à mi-avril. Elle est caractérisée par des températures maximales de 28 °C à 32 °C et un fort taux d'humidité ;
- une saison de transition, de mi-avril à mi-mai, avec une diminution du nombre de basses pressions, des précipitations et des températures ;
- la saison fraîche, ou hiver austral, de mi-mai à mi-septembre. Les températures oscillent généralement entre 15 °C et 25 °C, avec toutefois des minimales pouvant descendre en dessous des 15 °C en altitude ;
- une saison de transition, dite saison sèche, de mi-septembre à mi-novembre, caractérisée par de très faibles précipitations. De nombreux « feux de brousse » et incendies se déclenchent généralement à cette époque de l'année.

La population de la Nouvelle-Calédonie est, en 2014, de 268 767 habitants. La densité y est particulièrement faible, avec 14,47 hab./km², mais la population néo-calédonienne est très inégalement répartie²³². Ainsi, le chef-lieu, Nouméa, rassemble près de 40 % des habitants du territoire sur à peine 0,35 % de sa superficie, et le Grand Nouméa pèse

²³² 18 297 habitants (6,81 %) vivent aux îles Loyauté (9,2 hab./km²) et 50 487 (18,78 %) dans la province Nord contre 199 983 (74,41 %) dans la province Sud (27,4 hab./km²) qui regroupe ainsi environ trois quarts de la population calédonienne sur seulement un peu plus d'un tiers du territoire.

163 723 personnes, soit 66,67 % de la population totale sur moins d'1/10e de la surface de l'archipel.

Organisation territoriale

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie sont définies par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Le territoire est découpée en trois collectivités appelées provinces ²³³, disposant d'un vaste champ de compétences :

- La province sud, la plus peuplée et la plus dense, composée d'un peu moins de la moitié sud de la Grande Terre, ainsi que de l'Île des Pins. Elle a pour chef-lieu Nouméa.
- La province nord, la plus étendue (9 582,6 km²), mais aussi la moins densément peuplée, comprenant un peu plus de la moitié nord de la Grande Terre ainsi que les îles Belep. Le chef-lieu est situé à Koné, sur la côte ouest.
- La province des îles Loyauté, dont le centre administratif est à Wé sur Lifou, la moins peuplée (17 436 en 2009), et la plus petite en termes de superficie (1 980,9 km²) comprend les îles d'Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré.

Chaque province regroupe plusieurs communes, pour un total de 33, dont 13 dans le Sud, 16 dans le Nord, 3 dans les Îles Loyauté et 1 entre le Nord et le Sud (Poya).

Compétences juridiques

Les accords de Matignon du 26 juin 1988 prévoient la mise en place d'un statut transitoire de dix ans. Ils ont été complétés par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 qui prévoit une autonomie forte et un référendum sur la question de l'avenir institutionnel²³⁴.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, formé à partir des élus des assemblées provinciales, est un « parlement local » disposant, depuis 1999, d'un réel pouvoir législatif (préparant et votant des lois du pays) dans les champs de compétence dévolus et du contrôle sur l'exécutif néo-calédonien incarné par un gouvernement collégial, élu par lui.

Il est habilité à décider, à une majorité des trois cinquièmes, les transferts de compétences de la France vers le territoire.

L'État est représenté en Nouvelle-Calédonie par un haut-commissaire de la République. Il fait publier les lois de pays avec le contreseing obligatoire du président du gouvernement et veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les institutions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et à la légalité de leurs actes. C'est le haut-commissaire qui décide de déclencher les différents niveaux d'alerte en cas de cyclone et préside les cellules de crise en cas de catastrophes naturelles ou d'événements climatiques.

²³³ Créées par le décret n°89-512 du 24 juillet 1989 relatif aux subdivisions administratives du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

²³⁴ Indépendance ou maintien au sein de la République française.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Cyclone

Le risque cyclonique est classé comme un risque naturel majeur susceptible d'affecter une grande partie du territoire. La Nouvelle-Calédonie est située au sud de la zone cyclonique la plus active du Pacifique sud, avec une concentration sur le premier trimestre de l'année. La surveillance de la zone concernant la Nouvelle-Calédonie est assurée par Météo-France qui avertit, dès qu'une dépression tropicale, au stade de tempête, pénètre dans une zone dite d'avertissement, l'autorité de police administrative qui a en charge le déclenchement de l'alerte aux populations.

Tsunami

La probabilité de survenue d'un tsunami en Nouvelle-Calédonie est forte. Historiquement, Lifou a subi en 1875 un tsunami provoqué par un séisme dont l'épicentre était au Vanuatu. Depuis, la Nouvelle-Calédonie aurait été touchée par 13 tsunamis suffisamment significatifs pour provoquer des inondations dans les îles Loyauté et en Grande-Terre. La grande activité sismique de la fosse des Nouvelles-Hébrides impose une attention forte, un tsunami atteignant dans cette hypothèse les îles Loyauté puis la Grande-Terre dans un délai compris entre 10 et 30 minutes.

Inondation par crues torrentielles

Elles concernent essentiellement, compte tenu du relief, la Grande-Terre.

Houle

Le risque de forte houle est classé dans le projet de document des risques majeurs (DRM) comme un risque naturel particulier. Toutefois en l'absence d'houlographes, l'état des connaissances sur le sujet est fragmentaire et aucune statistique n'est disponible.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – généralités –

Dans le domaine d'action du PSR, le cas de la Nouvelle-Calédonie constitue, de tous les territoires d'outre-mer, celui où le principe du PSR, tel qu'il a été conçu, soulève le plus de questions quant à son éventuelle transposition. En effet, ce territoire est celui qui est doté de la plus large autonomie.

S'agissant des différents axes du PSR, la collectivité détient la compétence dans la quasi-totalité des domaines, depuis la surveillance météorologique²³⁵ jusqu'à l'organisation des moyens de secours et d'intervention, en passant par l'urbanisme et la construction.

Dans ces conditions, outre le sujet de l'avenir à terme du territoire et de son devenir à l'issue du référendum prévu, la question de savoir si un éventuel PSR doit y être décliné

²³⁵ 27° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

ne peut recevoir de réponse sans qu'elle n'ait fait l'objet d'une position des autorités du territoire.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – urbanisme –

La compétence urbanisme relève des provinces ainsi que l'existence ou non d'un dispositif de type PPRI (plan de prévention des risques inondation) ou équivalent.

Actuellement, de telles dispositions ne sont pas prises et, en matière de zones inondables et de constitution éventuelle d'un atlas ad hoc, il a été indiqué à la mission que des études sur les zones inondables sont en cours.

Par ailleurs la connaissance des zones basses reste à affiner (qualifiée d'empirique). Le plan ORSEC tsunami prévoit de créer un outil cartographique des zones basses par rapport au niveau de la mer, d'y repérer les populations et les infrastructures présentes ainsi que les zones sécurisées.

Il prévoit également, suite à ces travaux, une meilleure maîtrise du foncier et des règles de construction en zone d'aléa tsunami. Ce travail semble d'autant plus pertinent qu'il est indiqué, dans les enjeux du plan que, depuis la fin du 19^e siècle et le tsunami qui a fait 25 morts à Lifou, la vulnérabilité de la bande côtière s'est accrue avec une forte anthropisation du littoral, sans prise en compte de la problématique tsunami.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – préparation de la gestion de crise et gestion de l'alerte –

Comme indiqué plus haut, la compétence sécurité civile a été transférée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Les dispositifs existants sont maintenus mais doivent être actualisés (plan ORSEC cyclone et tsunami notamment).

Un dispositif de type vagues submersion

Un dispositif de type vagues submersion pour la vigilance météo existe et est opérationnel. Dans cette optique, un travail est en cours de développement sur la modélisation de dérive des courants côtiers en partenariat avec Météo-France et l'IRD. Sous la responsabilité de Météo-France, la vigilance permet d'avertir le public d'un risque météorologique. Elle concerne, trois types de phénomènes : vent violent, fortes pluies-orages et forte houle et se décline en quatre niveaux de risques caractérisés par quatre couleurs.

Dispositif d'alerte crues

En revanche, il n'y a pas de dispositif d'alerte crue de type CVH ou équivalent, ni de systèmes d'alerte locaux. Il n'existe pas, non plus, de dispositif type « référent territorial inondation » d'appui au gestionnaire de crise, seules des actions au cas par cas d'accompagnement par des spécialistes de Météo-France sont signalées.

Plans communaux de sauvegarde

Une obligation de réalisation de plan communaux de sauvegarde (PCS) existe depuis décembre 2011. A la date du questionnaire, 10 communes en disposaient (sur les 33 communes du territoire) et le gouvernement a mis en place un dispositif d'aide aux communes pour la constitution de ces outils.

Système d'alerte par sirènes

La rénovation du système d'alerte à la population est en cours avec une centralisation du SAIP en voie d'achèvement. Un premier test général est prévu en novembre 2015.

Cas du tsunami

Pour la partie tsunami, dans le contexte d'exposition évoqué précédemment, le travail de construction d'une chaîne de prévision et d'alerte a commencé récemment. Le travail amont a été effectué par le CEA-CPPT²³⁶ pour le compte des services de protection civile du haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie. L'objectif visé consistait à analyser et à interpréter les alertes délivrées par le PTWC²³⁷, avec les outils de modélisation à grande échelle, dont le CPPT est doté, pour les transformer en une prévision simplifiée et des alertes graduées sur ces îles permettant d'activer la chaîne d'alerte et les réseaux de sirènes.

La première étape, à la suite du tsunami de 2004, a consisté à installer un réseau de marégraphes²³⁸ destiné à la surveillance du risque de submersion marine des côtes des collectivités du Pacifique. La DGOM participe à leur entretien (réalisé par le SHOM) dans le cadre d'une convention qui arrive à échéance en 2017. Elle souhaite que soit réalisée une évaluation de l'efficacité de ce réseau, notamment dans un souci de complémentarité avec les équipements du PTWC ou du CEA. Elle indique ne plus souhaiter continuer sa participation financière à l'entretien de ces équipements et suggère de rechercher une participation financière du ministère de l'intérieur et du MEDDE, en proposant une coordination par le secrétariat général de la mer.

Si la volonté de rationaliser les dépenses en équipements et pour leur maintenance²³⁹ ne peut qu'être saluée par la mission, il apparaît toutefois que la vraie question est celle de la définition précise du besoin en outils de surveillance de type marégraphes pour la zone Pacifique.

Cette réflexion doit être menée en liaison avec le travail international conduit par l'UNESCO pour la surveillance des tsunamis

Le CENALT a indiqué à la mission que le CPPT avait effectué les travaux permettant la transformation d'un avis de séisme lointain et le suivi de sa propagation en deux niveaux d'alerte. Pour les séismes proches, il aurait effectué un travail encore plus simplifié avec une grille d'analyse prenant six origines et deux niveaux de séisme donnant deux niveaux d'alerte. Par précaution, comme les effets amplificateurs de site n'ont pas été modélisés, les niveaux de surcote auraient été surestimés.

²³⁶ Centre polynésien de prévention des tsunamis.

²³⁷ Pacific tsunami warning center, situé à Hawaï.

²³⁸ Sept marégraphes acquis, installés et entretenus dans le cadre d'une convention entre le SHOM et la DGOM en Nouvelle-Calédonie (en cofinancement avec le gouvernement local) et deux à Wallis-et-Futuna, mais également financement par la DGOM de deux marégraphes installés en Polynésie française.

²³⁹ Même si la part du MOM pour celles-ci ne s'élèverait qu'à environ 40 000€ annuels, selon les informations recueillies par la mission.

Ces informations étaient délivrées par le CPPT au haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'un conseil scientifique, sans formalisation d'un rôle dans la chaîne d'alerte internationale, rôle de type point focal. Depuis 2014 et l'évolution des compétences en Nouvelle-Calédonie, avec le transfert de la protection et sécurité civile au gouvernement calédonien, il ne semble plus que le lien d'information entre le CPPT et les nouveaux responsables ait été pérennisé. La situation de ce dispositif doit donc être clarifiée.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection –

L'analyse de la vulnérabilité des équipements structurants (ports, aéroports) face aux phénomènes de faible probabilité (houle, surcote marine, inondations) est en cours et réalisée pour le port autonome.

La surveillance des barrages est réalisée par les opérateurs et par la DIMENC²⁴⁰, les travaux de réhabilitation éventuels étant de la compétence des provinces, de la même façon que la définition de plan d'action pour la prévention des inondations.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR – améliorer la résilience des populations aux submersions rapides –

La connaissance locale de la topographie et de la bathymétrie est qualifiée de bonne grâce à l'action du SHOM et de la DITT (équivalent de la DDT, et relevant de la compétence du gouvernement de Nouvelle-Calédonie).

En revanche, il n'existe pas d'observatoire local des risques, ni de commission territoriale des risques naturels majeurs, ni de lien avec l'ONRN.

Un document des risques majeurs (DRM) est en cours de constitution, la mission ayant pu prendre connaissance des fiches « houle » et « cyclone ». Sa diffusion est prévue en fin d'année. Compte tenu de cet état de fait, aucune commune ne dispose à ce jour de DICRIM, même si celui de Nouméa est en cours d'établissement. Sur cet aspect, les dispositions prévues rejoignent celles mises en place en métropole.

Compte tenu de l'absence de PPR, le territoire n'a pas mis en place un dispositif de type information « acquéreur-locataire ».

Globalement l'information des populations dans les zones à risques est qualifiée de peu développée, de même que la communication sur la mémoire des événements. Une initiative de constitution de réserve communale de sauvegarde a été lancée sur la commune du Mont Dore²⁴¹ et des initiatives de réserves tribales ont été initiées, mais sans succès probant pour ces dernières.

²⁴⁰ La Dimenc, direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie, exerce pour le compte de l'État les compétences relatives au contrôle des grands barrages. Sont notamment concernés les barrages de plus de 20 m de hauteur. Il s'agit en Nouvelle-Calédonie des barrages de Yaté, de Dumbéa et de la Néaoua ainsi que de la berme de retenue des résidus épaissis de l'usine hydro-métallurgique de VALE INCO.

²⁴¹ Deuxième commune de Nouvelle-Calédonie, pour le nombre d'habitants.

13. Monographie par territoire : la Polynésie française

Pour la Polynésie française, la mission ayant fait le choix, après discussion avec les commanditaires, de ne pas se rendre sur place, la monographie est établie essentiellement à l'aide du retour effectué par les autorités locales de l'Etat au questionnaire envoyé par la mission, complété par des éléments recueillis à l'occasion de divers entretiens conduits au niveau national (CEA, BRGM et SHOM notamment)

Description générale du territoire

La Polynésie française est composée de cinq archipels regroupant 118 îles dont 67 habitées : l'archipel de la Société avec les îles du vent et les îles sous-le-vent, l'archipel des Tuamotu, l'archipel des Gambier, l'archipel des Australes et les îles Marquises. Elle est située dans le sud de l'Océan Pacifique, à environ 6 000 kilomètres à l'est de l'Australie.

Les îles de Polynésie sont issues de l'activité volcanique. Ces massifs volcaniques s'érodent, s'enfoncent progressivement, jusqu'à disparaître de la surface de l'océan. La seule trace visible en est alors le récif corallien, s'il a pu se développer. Les îles sont alors appelées atolls, par opposition aux îles hautes. À Tahiti, la plus grande île, les vestiges des deux volcans continuent à culminer à des hauteurs respectables (2 241 m pour l'Orohena), autour de larges vallées et plaines alluvionnaires. Aux îles Marquises, les structures volcaniques sont fortement érodées et offrent un paysage montagneux abrupt, fait de vallées étroites aboutissant à des plages courtes aux eaux profondes.

Du fait de la situation dispersée des différents archipels, entre le 8° et le 27° degré de latitude sud, la Polynésie française ne peut pas être résumée à une seule zone climatique. Ainsi, le nord de l'archipel des Marquises connaîtra plutôt un type de temps tropical aride alors que le sud de l'archipel des Australes est plutôt soumis à un type de temps des moyennes latitudes.

Deux grandes saisons se distinguent :

- de novembre à avril : une saison dite « chaude » ou été austral (humidité élevée) ;
- de mai à octobre : une saison dite « fraîche » ou hiver austral (humidité moindre).

De façon très schématique, les archipels peuvent être affectés par :

- les épisodes de perturbations pouvant évoluer en dépression tropicale, atteignant à l'extrême le caractère cyclone. Ce type de temps est caractéristique de la saison chaude (décembre à mars).
- les perturbations d'ouest sur les Australes, sud Tuamotu et Gambier. Ces archipels sont d'ailleurs régulièrement concernés par des vents forts, liés aux dépressions subtropicales associées à ces fronts froids.

La Polynésie française comptait 274 000 habitants en 2012. Cette population jeune (36 % de moins de 20 ans, 52 % moins de 30 ans) est en croissance forte. L'INSEE estime à 320 000 habitants la population à l'horizon 2027. L'archipel de la Société regroupe 80 % de la population totale. Avec 1 042 km² et 184 000 habitants en 2012,

Tahiti est à la fois la plus grande et la plus peuplée des îles de la Polynésie française. L'île concentre l'essentiel des activités économiques de l'archipel polynésien. L'agglomération de Papeete, avec ses sept communes, regroupe aujourd'hui plus de 130 000 habitants, sur une bande de terre longue d'une soixantaine de kilomètres, coincée entre le lagon et les contreforts montagneux. La densité de population y est donc particulièrement forte à l'instar des situations équivalentes rencontrées dans les DROM.

Organisation administrative et compétences juridiques

La Polynésie française est une collectivité d'outre-mer, actuellement régie par l'article 74 de la constitution française et par la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Elle bénéficie d'une large autonomie politique. Le pouvoir réside entre les mains d'une assemblée territoriale élue au suffrage universel.

L'organe exécutif est constitué par le gouvernement placé sous le contrôle de l'Assemblée et présidé par le président de la Polynésie française, qui est élu par cette dernière. L'administration des fonctions régaliennes y est assurée par l'État, représenté localement par un haut-commissaire de la République. Le haut-commissariat a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le nouveau statut donne au territoire l'exercice de toutes les compétences nécessaires à son développement économique et social, à l'exclusion de celles qui sont attribuées explicitement à l'État et aux communes. L'assemblée du territoire peut adopter, sous la forme de « loi du pays » des mesures qui relèvent du domaine de la loi. Ont ainsi été traduites en droit local des textes réglementaires seulement applicables en métropole. Cependant cette capacité trouve des limites puisque le Conseil d'État a récemment annulé une « loi du pays », prise dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement que le représentant de l'État estimait non conforme au code de l'environnement.

L'État reste compétent en matière de sécurité et d'ordre public. Les communes, quant à elles, sont compétentes dans les domaines classiques des communes métropolitaines. Elles peuvent également intervenir sous réserve d'une habilitation par une « loi de pays » dans d'autres domaines comme c'est le cas pour l'urbanisme.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Tous les archipels sont soumis au risque cyclonique, à l'exception des Marquises. Le dernier cyclone, Oli, a frappé l'île de Tubuai en 2010. Plus anciennement en 1983, Tahiti a été frappé par l'ouragan Veena, au cours duquel les vents ont atteint plus de 230 km/h et, en l'espace de 48 heures, 420 mm d'eau sont tombés sur la côte est. Concernant les précipitations à Tahiti, il tombe en moyenne 3 550 mm d'eau par an sur la côte est, tandis que de l'autre côté de l'île, il ne pleut que 1 500 mm d'eau. Les communes dont les populations sont implantées essentiellement en bord de mer sont exposées à des précipitations relativement intenses et aux risques consécutifs au ruissellement urbain.

Le risque considéré comme le plus prégnant est celui de tsunami. Les archipels de la Polynésie française se trouvent localisés en position centrale au sein de la « ceinture de feu » du Pacifique qui, du Chili à l'extrémité de l'archipel indonésien en passant par la Californie et le Japon, constitue une zone sismique très active. La Polynésie est, en fait,

un récepteur systématique de tous les tsunamis générés sur la « ceinture de feu ». La probabilité du risque tsunami y est ainsi particulièrement élevée, et les études convergent pour estimer à 25 ans la période de retour d'un tsunami important.

L'importance de ces tsunamis y reste cependant modérée si on la compare à celle des phénomènes susceptibles d'affecter les côtes japonaises et ceci pour deux raisons. En premier lieu, l'éloignement des failles sismiques permet une atténuation du phénomène. En second lieu, l'excentrement relatif par rapport à l'axe des tsunamis les plus agressifs en limite aussi l'impact.

Les effets peuvent cependant être amplifiés par des effets de site. Ainsi le séisme du 22 mai 1960 au large des côtes chiliennes a entraîné des vagues aux Marquises de 7 à 10 mètres et le centre-ville de Papeete aurait été inondé par une vague d'environ un mètre. L'archipel des Marquises, ne possédant presque pas de barrière de corail, qui joue un effet protecteur, se trouve le plus exposé.

Concernant le risque de submersion par les effets des grandes houles australes, si le très court plateau autour des îles confère à la houle océanique une puissance exceptionnelle, les côtes, protégées par les massifs coralliens, sont faiblement érodées par la mer en raison d'un très faible marnage. Cependant les sites exposés à des risques de submersion par ce type de houle semblent assez nombreux.

La mise en œuvre des dispositions relatives à la submersion rapide-généralités

La Polynésie française ne fait pas partie des RUP de l'Union européenne. Elle n'est pas non plus régie par le statut d'assimilation législative, contrairement à certaines autres COM. En conséquence, ni la directive « inondation », ni la plupart des mesures de transposition en droit national de cette dernière, ni les dispositions relatives à l'état de CATNAT, n'y sont applicables. Par ailleurs, lorsque l'on tente l'analyse de la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques au travers de la grille d'action du PSR, on se heurte à la question de la répartition des compétences, conséquence du statut d'autonomie. Consulté selon une grille de format légèrement différent de celui des préfets des DROM, le haut-commissaire indique, de façon générale, que l'axe concernant la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti et celui concernant la finalisation des ouvrages et systèmes de protection relève de la compétence de la collectivité et que restent de la compétence de l'État l'essentiel de l'axe concernant l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance de prévision, de vigilance et d'alerte, ainsi que celui concernant l'amélioration de la résilience des populations.

Cette répartition résulte principalement du transfert de la compétence urbanisme à la collectivité, tant pour établir le cadre réglementaire que pour en assurer le contrôle. Par ailleurs, comme l'a apprécié le Conseil d'État, la collectivité est pleinement compétente pour établir les mesures de prévention des risques naturels comme la délimitation des zones et les prescriptions d'aménagement et de construction.

Dans le domaine de la prévention, le haut-commissariat indique que toutes les communes disposent d'un PPR. Ces documents intégreraient les risques de submersion marine par tsunami et par forte houle ainsi que les risques d'inondation par crue. Ces documents seraient établis par le ministère local de l'équipement, après consultation obligatoire des services de l'État, et opposables aux communes pour être intégrés aux documents d'urbanisme. S'ensuivraient des règles de limitation de construction, en

particulier sur les bandes littorales. La pratique des atlas des zones inondables, leur porter à connaissance du public et leur intégration dans les PCS témoignent aussi d'un parallèle fort avec le corpus de règles et méthodes utilisées en métropole. Dans le domaine de la protection, la réalisation des digues marines, lorsque les récifs ne jouent pas ce rôle, relève de la compétence des collectivités. Le port et l'aéroport font l'objet d'un plan particulier de réponse aux risques majeurs.

La mise en œuvre par l'État des dispositions du PSR relevant de sa compétence

Face au principal risque que constituent les tsunamis, l'État a développé en Polynésie une politique de prévision et de prévention très ancienne. Si le Japon a, par nécessité, été un précurseur en matière d'étude des tsunamis, les États-Unis et la France ont rapidement suivi. Ainsi, dès 1965, le CEA a été mandaté pour engager l'étude de ces phénomènes et a travaillé à la constitution de bases de données et d'outils de prévision. Cette mission est aujourd'hui reprise par le centre polynésien et prévention des tsunamis (CPPT) constitué par un partenariat entre le CEA et le laboratoire de géophysique de Pamataï.

Comme développé dans le corps du rapport, le niveau d'excellence atteint en matière de gestion des risques tsunami résulte de la construction progressive d'une chaîne de processus et de son amélioration continue. En effet, être capable d'alerter les populations pour leur mise en sécurité dans le juste temps impose de connaître les phénomènes par une analyse historique, de recevoir l'alerte sur le séisme source, de prévoir la propagation du tsunami puis ses effets sur les côtes et de transmettre l'information jusqu'aux habitants selon un plan et des procédures pré-établies.

En complément du système développé pour les tsunamis, la Polynésie dispose, pour les risques liés aux houles, d'un système de vigilance semblable au système métropolitain sous l'appellation « houle à la cote ». Au plan technique, les partenariats avec la collectivité et le SHOM ont permis de disposer de toutes les études bathymétriques nécessaires à l'amont des études de modélisations de propagation à la cote des houles et tsunamis.

Sous l'égide de la direction de la défense et de la protection civile du haut-commissariat (DFPC), les dispositifs ORSEC organisent l'alerte des populations en fonction du type de risque avec un plan spécifique à chacun. Le plan tsunami est en cours de validation. Ces plans s'appuient sur un ensemble de sirènes qui couvre depuis 2006 les principales zones habitées, sirènes déclenchées depuis le niveau local comme de façon centralisée depuis la DFPC. Le système automatique d'alerte téléphonique fonctionne à destination des cadres de l'État comme des responsables du pays et des collectivités. Il permet d'activer les PCS dont sont dotées 44 des 48 communes du territoire. Les DICRIM ont été réalisés et intégrés aux PCS.

Concernant les cyclones et les précipitations, l'équipement d'un radar à Tahiti permet de couvrir le bassin de population le plus important et le plus vulnérable aux inondations par crue ou ruissellement.

14. Monographie par territoire : Saint-Barthélemy

Pour Saint-Barthélemy, la mission a recueilli les éléments spécifiques à travers quelques points d'ordre juridique en provenance de la DGOM et surtout l'appréciation de la préfète déléguée à Saint-Martin. L'analyse qui est livrée ici est donc limitée à quelques points marquants, complétée par des informations recueillies lors de rencontres au niveau national (BRGM, SHOM) ou local (Météo-France).

Description très générale du territoire

Saint-Barthélemy est la plus petite des COM, située dans les Antilles françaises. D'une superficie de 21 km², deux fois moins étendue que la partie française de Saint-Martin, elle est également moins densément occupée puisque la population est estimée à 9 000 habitants. L'habitat y est plus diffus qu'à Saint-Martin et le territoire a été relativement bien protégé de l'urbanisation anarchique qui caractérise sa voisine. En matière de risques naturels, l'exposition est globalement la même (risques cycloniques, pluies tropicales, risque sismique ...).

Compétences juridiques

Longtemps vouée au même sort administratif que Saint-Martin, Saint-Barthélemy a également opté en 2007 pour un statut de COM relevant de l'article 74 de la Constitution. Comme à Saint-Martin, les lois et règlements y sont applicables de plein droit, sauf dans les domaines relevant de la loi organique ou de la compétence de la collectivité²⁴². Parmi ces derniers figurent la compétence urbanisme, construction, habitation et logement²⁴³. Il convient de noter que, bien que dotées de statuts différents, notamment au regard du droit européen, les deux territoires continuent de relever, du point de vue des services de l'État, de la compétence de la préfecture déléguée qui est installée à Saint-Martin. La principale différence avec Saint-Martin se situe dans le fait que Saint-Barthélemy avait demandé à abandonner le statut de RUP, qui était le sien après le passage en COM. L'État a accepté d'introduire une demande de renonciation au statut de RUP qui a été formellement acceptée et traduite par une décision du Conseil européen du 29 octobre 2010. Saint-Barthélemy est désormais, au regard des traités européens, un « PTOM »²⁴⁴.

Toutefois, s'agissant des mécanismes principaux sur lesquels s'appuie le PSR, cette modification n'a pas d'impact fondamental. La loi « Grenelle 2 » continue de s'y appliquer²⁴⁵. Seules les mesures relevant de l'axe 2 dans le domaine de l'urbanisme sont susceptibles de connaître des évolutions spécifiques, puisqu'il s'agit d'une compétence transférée²⁴⁶.

²⁴² Cf. article LO 6213-1 du CGCT.

²⁴³ Cf. 2° de l'article LO 6214-1 du CGCT.

²⁴⁴ Pays et Territoires d'outre-mer. Une conséquence notable est que le territoire n'est plus éligible aux financements communautaires principaux (FEDER, FSE etc.) mais uniquement aux financements de type coopération.

²⁴⁵ En revanche, l'abandon du statut de RUP fait qu'une future directive ou un règlement européen intervenant dans ce domaine n'y serait plus applicable.

²⁴⁶ Selon les éléments communiqués par la préfète déléguée à la mission, la politique traditionnellement constatée sur le territoire est, dans ce domaine, bien plus conservatrice et prudente qu'à Saint-Martin.

15. Monographie par territoire : Saint-Martin

Pour Saint-Martin, la monographie est établie à partir des entretiens effectués sur l'île par deux membres de la mission, et notamment celui avec la préfète déléguée. Le territoire de l'île antillaise de Saint-Martin a été inclus dans le programme de déplacements sur le terrain, conformément à la note de cadrage adressée par la mission aux cabinets des ministres commanditaires.

Ces éléments sont complétés par des informations recueillies à l'occasion de rencontres au niveau national (BRGM, SHOM) ou local (Météo-France Antilles-Guyane).

Le temps imparti n'a pas permis d'inscrire également de visite sur l'île voisine de Saint-Barthélemy. Il convient de noter que, bien que dotés de statuts différents, notamment au regard du droit européen, les deux territoires continuent de relever, du point de vue des services de l'État, de la compétence de la préfecture déléguée qui est installée à Saint-Martin.

Description générale du territoire

Le territoire français de Saint-Martin correspond à la moitié nord de l'île du même nom, située dans les « Petites Antilles ». Particularité unique en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, cette île est partagée entre la France et les Pays-Bas en vertu d'un traité signé au XVII^e siècle. La partie française représente 54 km², soit un peu plus de la moitié de la superficie de l'île.

Le relief de l'île est caractéristique des petites Antilles, avec la présence de nombreux mornes (collines) qui réduisent les espaces plats aux zones littorales où se concentrent historiquement les principales zones habitées. Saint-Martin comporte également plusieurs zones humides, anciennes salines ou étangs, dont les voies naturelles d'échange avec la mer sont régulièrement comblées artificiellement²⁴⁷.

L'île de Saint-Martin ne comporte pas de cours d'eau permanents et dépend, pour l'approvisionnement en eau potable, d'une usine de désalinisation. De nombreux habitants ont encore recours à des citernes destinées à recueillir l'eau de pluie. Il existe toutefois de nombreuses ravines qui, à l'occasion de pluies importantes ou cycloniques, peuvent provoquer des phénomènes de crues rapides.

Saint-Barthélemy entend en effet préserver son capital touristique ciblé vers la clientèle de très haut de gamme.

²⁴⁷ C'est le cas par exemple de l'étang de Grand-Case où est situé le petit aérodrome de la partie française.

L'île est régulièrement exposée à des passages de cyclones, dont certains ont été de grande ampleur. Saint-Martin a notamment été particulièrement touché par le cyclone « Luis » en 1995 qui y a provoqué des dégâts considérables.

S'il n'y a pas de volcan sur Saint-Martin, l'île est située dans une zone où ceux-ci sont nombreux. L'île de Montserrat, où se sont produites des éruptions de grande ampleur (en 1997 notamment, entraînant le départ de près des 2/3 de la population de l'île), est située à seulement 170 km au sud-est de Saint-Martin.

La population de l'île a connu une très forte augmentation depuis la fin du XX siècle, puisqu'elle a quadruplé entre 1982 et 2012. On compte actuellement un peu plus de 35 000 habitants sur la partie française et près de 40 000 sur la partie néerlandaise. Saint-Martin est également caractérisée par la présence historique de personnes vivant de manière très précaire, souvent dans la clandestinité, en provenance d'autres îles voisines, quelquefois venues chercher refuge lors de situations de catastrophe naturelle²⁴⁸.

Compétences juridiques

Longtemps rattachée administrativement au département d'outre-mer de la Guadeloupe, dont elle constituait, avec l'île voisine de Saint-Barthélemy, la circonscription dite « des îles du Nord », Saint-Martin est, depuis le 15 juillet 2007, une collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. Ce changement de statut, légèrement postérieur à la circulaire 2007/60/CE du 2 octobre 2007, n'a pas apporté de modification substantielle dans le domaine étudié par la mission. En effet, l'article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit dans son premier alinéa que « *Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Martin, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité en application de l'article LO 6314-3* ». Les dispositions de la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 y sont notamment applicables. Par ailleurs, et contrairement au cas de Saint-Barthélemy, Saint-Martin demeure juridiquement une Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne.

Un domaine concerné par le champ d'étude de la mission est cependant susceptible d'évolutions substantielles dans l'avenir. Il s'agit du champ de compétences « urbanisme, construction, habitation, logement » qui a été transféré, de l'État à la collectivité territoriale, à compter du 1^{er} janvier 2012²⁴⁹. Des évolutions futures, à l'initiative de la collectivité, peuvent donc intervenir dans tout ce qui relève de l'axe 1 du PSR.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le PSR

Axe 1 : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti

Il s'agit, dans le cas de Saint-Martin, d'un domaine particulièrement critique au regard du succès du PSR. La situation du territoire est, en effet, fortement dégradée de ce point de vue, pour plusieurs raisons.

²⁴⁸ Haïtiens ou habitants de Montserrat.

²⁴⁹ Conformément aux dispositions de l'article LO 6314-3 du CGCT.

Les caractéristiques topographiques de l'île, dont la partie centrale est essentiellement constituée de reliefs accidentés (Mornes), peu propices à la construction, et d'un accès difficile, ont poussé historiquement la population à s'établir à proximité immédiate du littoral. Dans certains cas, des ensembles d'habitation ou d'activités économiques se sont même construits directement sur le cordon dunaire²⁵⁰. Ces zones arrivant à saturation, l'urbanisation a fortement gagné sur les hauteurs avoisinantes. Saint-Martin voit désormais se multiplier la construction de zones d'habitation sur les mornes, notamment dans l'agglomération principale de Marigot, parfois à proximité immédiate de ravines qui sont fréquemment comblées lors des travaux.

Les abords des zones humides (étangs) ont eux aussi été assez largement grignotés par des aménagements sauvages, ce qui a amoindri leur capacité à absorber l'eau des précipitations, déjà réduite par les phénomènes d'envasement.

De ce fait, il n'est pas excessif d'estimer qu'une proportion importante de la population permanente mais également de passage (touristes) est exposée à des risques de submersion rapide « par le haut » en cas d'épisodes de pluies torrentielles ou cycloniques²⁵¹.

L'anarchie de la construction à Saint-Martin a d'autant moins été freinée que l'État n'était formellement pas présent sur le territoire, jusqu'à une période relativement récente²⁵². Le seul document d'urbanisme en vigueur est un très ancien POS, peu ou pas respecté, y compris par les autorités publiques²⁵³. Si la collectivité, depuis la dévolution de compétence, semble déterminée à agir, un point de non-retour a probablement été atteint²⁵⁴. Un projet de PLU vient certes d'être adopté et a été transmis à la préfecture déléguée mais les occupations et constructions « de fait » ne cesseront pas pour autant. De plus, de l'avis des interlocuteurs rencontrés sur place, la situation est d'autant plus inextricable que le cadastre est « *dans un état dramatique* »²⁵⁵. Il convient enfin de souligner que, si, juridiquement le DPM a été transféré à la collectivité dans le cadre de

²⁵⁰ On peut citer par exemple le quartier de la Baie Orientale, sur la côte est de l'île où sont construits de nombreux hôtels et locations estivales. Dans le quartier de Grand-Case, sur la côte ouest, hôtels et restaurants ont été construits directement sur la plage. La mission s'est déplacée avec les services de l'État dans le quartier dit « Sandy Grounds » situé au sud-ouest de Marigot, à la limite entre la partie française et la partie néerlandaise. Ce quartier, constitué pour l'essentiel d'habitats en dur construits de manière anarchique, se situe à moins d'un mètre au-dessus du niveau de la mer et est, de surcroît coincé sur un mince cordon entre le littoral et la grande lagune de Saint-Martin.

²⁵¹ Le dernier épisode signalé à la mission par les services de l'État remonte aux 7 et 8 novembre 2014 où la pluviométrie - mesurée sur la partie hollandaise de Saint-Martin faute d'équipements sur la partie française - a atteint 255 mm de précipitations en 24h00. Une demande de reconnaissance de catastrophe naturelle a été faite le 29 janvier 2015 par le préfet délégué.

²⁵² La sous-préfecture, devenue préfecture déléguée, n'existe que depuis les années soixante. Selon le témoignage d'un interlocuteur de la mission, la culture historique de la population de Saint-Martin, y compris de nombre de ses élus, est encore marquée par le sentiment que, dans ce domaine, tout est permis.

²⁵³ La préfète déléguée a fait part à la mission du nombre ridiculement faible de permis de construire déposés à Saint-Martin (moins de 200 par an, moitié moins qu'à Saint-Barthélemy dont la population est pourtant très faible).

²⁵⁴ La construction effrénée à Saint-Martin s'explique également par l'effet d'incitation joué par les différentes mesures de défiscalisation en faveur du bâti dont a bénéficié le territoire au cours des décennies écoulées.

²⁵⁵ Selon un interlocuteur de la mission, il ne serait pas excessif de considérer que plus de la moitié du patrimoine bâti sur Saint-Martin l'a été de manière irrégulière.

l'évolution de Saint-Martin en COM, cette mesure demeure plus théorique que pratique, en l'absence de délimitation précise du dit DPM.

La situation s'est légèrement améliorée s'agissant des zones humides avec la mise en place depuis 2001 de la « Réserve Naturelle », structure associative qui exerce à Saint-Martin les compétences pour le compte du conservatoire du littoral²⁵⁶. La « Réserve » intervient aujourd'hui sur 14 espaces, dans un esprit de bonne coopération avec la collectivité et avec les services de l'État.

Axe 2 : l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte

Dans ce domaine, Saint-Martin souffre d'un retard très significatif par rapport à la Guadeloupe à laquelle le territoire a été longtemps rattaché administrativement. De ce point de vue, il convient de souligner que le changement de statut du territoire n'a, pour le moment, pas fondamentalement changé la donne. La collectivité tente de combler une partie du retard pris. Un PAPI est à l'étude, pour lequel elle considère qu'il y aurait un intérêt évident à étendre le périmètre à la partie hollandaise de l'île²⁵⁷. La connaissance est toutefois complexe à acquérir, parfois simplement en raison de l'absence d'outils élémentaires en matière de cartographie²⁵⁸ ou de difficulté à obtenir des données actualisées²⁵⁹. Une étude commandée au BRGM, non terminée au moment du passage de la mission devrait cependant apporter des éléments plus précis.

S'agissant des systèmes de surveillance, Saint-Martin se trouve aujourd'hui très démun²⁶⁰. La première et principale carence est l'absence de radar météorologique. Il a pourtant existé un radar installé sur l'île, mais celui-ci a été détruit lors du passage du cyclone Luis en 1995 et n'a jamais été remplacé²⁶¹. La couverture est donc assurée, pour l'essentiel, par l'équipe de Météo-France de Guadeloupe, mais dans des conditions que cette dernière estime insatisfaisantes²⁶². En complément, il est également fait appel aux données communiquées par les autorités de la partie néerlandaise. Des discussions sont en cours avec ces dernières pour participer financièrement à l'acquisition d'un nouveau radar météo qui serait installé sur le site de l'aéroport

²⁵⁶ Les premières zones classées à Saint-Martin ne l'ont été qu'en 1998.

²⁵⁷ Ce qui semble en effet logique, dans la mesure où il existe plusieurs cas où la partie française se trouve sur le « bassin versant » de la partie hollandaise, comme par exemple le quartier d'Orléans situé sur la côte est et où la densité de population est importante. La question du financement dans un tel cas n'est cependant pas évidente, sauf à mobiliser des crédits européens (ex « INTERREG »), piste que la collectivité tente d'exploiter.

²⁵⁸ Il a été signalé à la mission les lacunes de connaissance des points hauts.

²⁵⁹ Les services de la collectivité se plaignent notamment du fait que l'IGN refuse d'appliquer la gratuité sur les données cartographiques dont ils auraient besoin.

²⁶⁰ Ceci vaut également pour le territoire voisin de Saint-Barthélemy.

²⁶¹ Sur ce point, la mission s'étonne que cette situation ait pu perdurer 20 ans après l'événement au point que plus personne, dans les services de l'État n'en ait la mémoire. Ce point n'a été abordé que lors de la rencontre avec les représentants du gouvernement de Sint Maarten.

²⁶² C'est le radar installé en Guadeloupe qui est utilisé mais, selon les responsables de Météo France Guadeloupe que la mission a rencontrés, la trop grande distance entre les deux territoires ne permet pas de disposer de données suffisamment précises pour établir des prévisions fiables dans le cas de Saint-Martin. Ceci est particulièrement pénalisant pour les épisodes de pluies tropicales qui peuvent être extrêmement localisés.

international de Juliana²⁶³. Du point de vue des systèmes de surveillance, et compte tenu du fait que le principal facteur de risque est la submersion rapide « par le haut », ce dossier est, selon la mission, un élément prioritaire au titre du PSR.

Saint-Martin est également dépourvu d'équipements performants pour la mesure des précipitations et doit s'appuyer sur des extrapolations à partir de données récupérées auprès des autorités de la partie hollandaise. Enfin, s'agissant de la surveillance des phénomènes marins, la situation est également préoccupante en l'absence de houlographes²⁶⁴.

Le dispositif de surveillance des tsunamis est, à Saint-Martin, comme pour tout le reste des Antilles françaises, rattaché au centre d'Hawaï et non au CENALT. Concrètement, un agent de permanence à la préfecture déléguée reçoit les messages du centre et, les ayant analysés, décide de qu'il convient d'en faire. Localement, la mission a constaté le caractère peu satisfaisant de ce dispositif²⁶⁵.

Enfin, le dispositif d'alerte présente de graves lacunes. En l'absence de sirènes, et hormis l'existence de quelques dispositifs mobiles financés par la collectivité mais qui sont, selon la préfecture déléguée, hors d'état de marche²⁶⁶, la diffusion d'alerte ne peut guère se faire que par des moyens à la fiabilité moins assurée (médias, téléphones portables). La mission n'a pas recueilli d'élément tangible sur le calendrier de déploiement du SAIP sur Saint-Martin. Localement, elle a pris connaissance des réflexions initiées par les autorités de la partie néerlandaise, qui, confrontées aux mêmes difficultés, verraient avec intérêt le déploiement d'un dispositif s'appuyant sur la technologie « Cell broadcast²⁶⁷ ».

En marge des rubriques de l'axe 2 du PSR, la mission souligne que l'absence, au niveau des services de l'État, d'un COD, constitue un point de faiblesse préoccupant pour un territoire qui compte plusieurs dizaines de milliers d'habitants.

Axe 3 : La finalisation des ouvrages et systèmes de protection

Pas d'éléments communiqués à la mission pour Saint-Martin.

Axe 4 : L'amélioration de la résilience des populations

Compte tenu du retard considérable dont souffre le territoire sur les axes 1 et 2, le domaine couvert par l'axe 4 est, sans surprise, dans un état embryonnaire. La

²⁶³ La collectivité territoriale a indiqué qu'elle n'excluait pas d'intervenir dans le cadre de ce projet, sous réserve de l'éligibilité du projet à un financement INTERREG.

²⁶⁴ La partie française est potentiellement exposée à des phénomènes de « houle du Nord » qui peuvent être assez intenses.

²⁶⁵ Une alerte tsunami a été diffusée lors du passage de la mission. Reçu à 2h00 du matin, le message signalait une éruption de type sous-marine dans une zone proche. La difficulté pour l'agent qui le reçoit et qui n'est pas spécialiste du sujet, est de déterminer tout seul les conséquences potentielles et s'il faut, ou non, diffuser une alerte.

²⁶⁶ Il s'agit de véhicules de type « pick-up » équipés de haut-parleurs qui seraient théoriquement chargés de diffuser l'alerte en circulant dans les principales localités.

²⁶⁷ La mission a pris note du fait que, selon ses interlocuteurs, les dispositifs de type haut-parleur, même mobiles, ne sont pas les mieux adaptés à un territoire où la mobilité des populations entre les deux parties de l'île est totale et qui, en outre, accueille chaque semaine des milliers de vacanciers ou croisiéristes. Ce sujet est cependant très technique et la mission estime qu'il convient de s'en remettre sur ce sujet aux travaux en cours confiés à l'IGA, au CGE, et au CGEDD.

collectivité, suite au changement de statut, travaille à l'élaboration d'un dossier d'information territoriale sur les risques majeurs (DITRIM) et d'un plan territorial de sauvegarde (PTS). De l'avis des différents interlocuteurs rencontrés, la population est historiquement très sensible aux risques liés aux cyclones, compte tenu de l'exposition de Saint-Martin à ces phénomènes, mais la perception du lien entre comportements et risques, notamment en matière d'urbanisation sauvage est, elle, plus ténue.

16. Monographie par territoire : Saint-Pierre-et-Miquelon

Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la mission ayant fait le choix, après discussion avec les commanditaires, de ne pas se rendre sur place, la monographie est établie essentiellement à l'aide du retour effectué par les autorités locales de l'Etat au questionnaire envoyé par la mission, complété par des éléments recueillis à l'occasion de divers entretiens conduits au niveau national (BRGM et SHOM notamment) et des documents complémentaires fournis par la préfecture.

Description générale du territoire

Le territoire français de Saint-Pierre-et-Miquelon est situé dans l'Atlantique Nord, non loin de la province canadienne de Terre-Neuve.

Ce petit archipel est constitué de deux îles : Saint-Pierre au sud, où se concentre l'essentiel de la population et l'ensemble « Miquelon-Langlade » au nord²⁶⁸, séparées par un détroit. Une navette maritime assure la liaison entre les deux parties du territoire.

Le relief des îles est peu accidenté. La commune principale, Saint-Pierre, s'est construite dans un espace situé aux abords immédiats du port avant de gagner progressivement sur les pentes des collines qui le surplombent.

La seconde commune de l'île, Miquelon-Langlade est, elle, installée sur un espace plat au nord de l'ensemble. Elle est cernée par l'océan des deux côtés et présente, en termes d'exposition à une montée des eaux, plus de risques que Saint-Pierre. La partie sud de Miquelon-Langlade est demeurée essentiellement sauvage, partiellement couverte par une forêt boréale qui constitue un espace de loisirs pour les habitants de l'archipel²⁶⁹. Il existe cependant à plusieurs endroits, proches du littoral, des constructions « en dur », essentiellement résidences secondaires de type « cabane ».

Le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon est l'un des moins peuplés des outre-mers, avec une population qui ne dépasse que de peu les 6 000 habitants au recensement de 2012.

Compétences juridiques

Saint-Pierre-et-Miquelon, du fait de sa position et de son histoire très particulières, a connu une évolution statutaire assez singulière. Après avoir été brièvement rattaché à la catégorie des DOM²⁷⁰, le territoire a été par la suite érigé en collectivité *sui generis* par la loi no 85-595 du 11 juin 1985. Suite à la révision constitutionnelle de 2004, son

²⁶⁸ Langlade et Miquelon constituaient à l'origine deux îles séparées mais elles ont été progressivement rattachées l'une à l'autre par la formation d'un double « tombolo » sur lequel passe aujourd'hui une route. Celle-ci est très exposée aux phénomènes d'érosion maritime.

²⁶⁹ La chasse y est notamment très pratiquée.

²⁷⁰ Article 1er de la loi 76-664 du 19 juillet 1976.

statut a évolué une nouvelle fois pour devenir celui de COM, régi par l'article 74 de la constitution²⁷¹.

Ce statut ne fait cependant pas obstacle à une application du PSR quasi-identique à celle prévue pour un DOM.

En effet, en-dehors des compétences dévolues à la collectivité, le législateur prévu, comme pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, un régime d'assimilation législative. Concrètement, à compter du 1er janvier 2008, toutes les dispositions antérieures législatives ou réglementaires prévues pour la métropole et les DOM sont devenues applicables de plein droit lorsqu'elles ne l'étaient pas, conformément au troisième alinéa de l'article LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions adoptées par la suite, sont, elles applicables de plein droit, sauf pour ce qui relève des compétences transférées.

Ce dispositif a donc pour effet de rendre applicables les dispositions de la loi Barnier. La loi « Grenelle 2 » s'applique également à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Nonobstant le fait que Saint-Pierre-et-Miquelon ne soit pas RUP et donc échappe en droit aux effets de la directive « inondation », le territoire peut s'inscrire dans l'application du PSR, sous réserve d'intégrer la particularité qui concerne le champ de compétences « urbanisme, construction, habitation, logement » qui a été transféré à la collectivité et qui a un impact sur tout ce qui relève de l'axe 1 du PSR.

La mise en œuvre du PSR : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti

Le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon fait l'objet d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) qui a été prescrit par arrêté préfectoral du 3 mars 2015.

Selon les services de la préfecture, cette démarche répond bien aux enjeux du PSR dans la mesure où les risques de submersion rapide sont essentiellement d'origine marine, avec un phénomène d'érosion côtière particulièrement marqué sur l'isthme de Miquelon-Langlade. En termes d'enjeux, la maîtrise de l'urbanisation a clairement été identifiée comme une priorité.

La démarche étant encore toute récente, certaines données sont considérées comme partielles, notamment pour ce qui concerne l'atlas des zones inondables, même si un document des risques majeurs (DRM) en recense un certain nombre.

Compte tenu du statut particulier du territoire et du transfert de la compétence urbanisme à la collectivité, ce sont les dispositions spécifiques (règlement local d'urbanisme) qui sont prises en compte lorsqu'un risque inondation est identifié. Elles ont, en pratique, la même portée que celles de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

La mise en œuvre du PSR : l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte

Un plan ORSEC comportant des dispositions spécifiques tsunami est en cours de réalisation pour le territoire. En parallèle, les services de la préfecture ont lancé une série d'études destinées à améliorer la connaissance des aléas, principalement avec l'IFREMER (courantologie) et le BRGM (submersion/érosion). La direction des

²⁷¹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007.

territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM) conduit également une campagne de réalisations de relevés topographiques sur les zones basses.

Le territoire est en revanche plus démuné dans le domaine de l'anticipation des dangers (Axe 2.2), en l'absence de dispositif spécifique (pas de radar météo, aucun réseau de pluviomètres). Sur ce point, la préfecture n'a pas exprimé de demande particulière, considérant que le risque de submersion par ruissellement était marginal.

Le dispositif permanent de gestion de crises est minimal à Saint-Pierre-et-Miquelon (le SIDPC est réduit en pratique à 2 agents). Les moyens d'alerte à la population reposent sur l'utilisation conjointe de dispositifs ambulants (mégaphones) et de diffusion de messages par les médias locaux (SMP 1ère). La préfecture envisage pour 2016 une étude pour recourir à la technologie de « Cell Broadcast ».

Deux domaines d'attention ont été identifiés : la rédaction d'un PPMS, qui est prévue pour 2016 et la mise à niveau des PCS qui a été demandée aux maires mais qui n'a pas été entamée²⁷².

La mise en œuvre du PSR : la finalisation des ouvrages et systèmes de protection

Le parc d'ouvrages existants est limité à SPM. Il s'agit de ceux qui protègent les routes littorales exposées au risque d'érosion marine (notamment sur Miquelon-Langlade) et qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale.

La mise en œuvre du PSR : l'amélioration de la résilience des populations

Beaucoup reste à faire dans ce domaine. La préfecture indique que la mise en place de dispositifs de relevés (houlographe et marégraphe) et la réalisation d'une étude de courantologie doit permettre une meilleure connaissance des phénomènes à l'origine des submersions marines. La DTAM réalise un suivi du trait de côte et des profils de plage, un lever des zones basses et un lever bathymétrique des lagunes²⁷³.

Il existe un document local des risques majeurs et un DICRIM est en cours d'élaboration. La préfecture signale cependant que malgré plusieurs crues, aucun repère n'a été mis en place.

²⁷² Il y a 2 communes sur le territoire.

²⁷³ Est également envisagé un projet de lever litto 3D.

17. Monographie par territoire : Wallis-et-Futuna

Pour Wallis-et-Futuna, la mission ayant fait le choix, après discussion avec les commanditaires, de ne pas se rendre sur place, la monographie est établie essentiellement à l'aide du retour effectué par les autorités locales de l'Etat au questionnaire envoyé par la mission, complété par des éléments recueillis à l'occasion de divers entretiens conduits au niveau national (CEA, BRGM et SHOM notamment).

Description très générale du territoire

La collectivité territoriale de Wallis-et-Futuna est composée de trois îles principales, Wallis (159 km²), Futuna (64km²) et Alofi (51 km²). Elle est située entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, dans l'océan Pacifique occidental, dans l'hémisphère sud.

On répartit habituellement les îles en deux grands groupes : d'une part, les îles Wallis composées d'une île principale, Uvéa, et de plusieurs îlots coralliens et d'autre part, les îles Horn composées de deux îles principales, l'île de Futuna et sa voisine immédiate, l'île d'Alofi. Wallis est distant de Futuna et d'Alofi d'environ 250 kilomètres, sans unité géographique ou historique.

Les reliefs de Futuna et d'Alofi sont accidentés, typiques des îles d'origine volcanique et aux côtes très découpées, protégées par une ceinture de récif. Wallis est une plate-forme entourée d'un lagon. Wallis-et-Futuna possèdent 106 km de côtes au total.

Le climat de l'« archipel » est du type tropical maritime avec deux principales saisons : une de mai à septembre, plutôt fraîche, et une d'octobre à avril, avec des chaleurs et des fortes pluies et parfois des cyclones (de janvier à mars essentiellement).

Lors du recensement de 2008, on comptait 13 445 habitants à Wallis-et-Futuna dont 4 238 à Futuna et 9 207 à Wallis, en recul de 10 % par rapport au recensement de 2003. L'accroissement naturel de Wallis-et-Futuna ne compense plus son émigration. L'île d'Alofi, voisine de Futuna, n'est pas habitée. La population est implantée en majorité en zone littorale ce qui peut constituer un facteur aggravant pour l'aléa tsunami.

Organisation administrative et compétences juridiques

Wallis-et-Futuna est constituée de trois monarchies traditionnelles : Uvéa (à Wallis), Alo et Sigave (à Futuna), dont les rois gouvernent avec des conseils élus et le représentant de l'État français, qui porte le titre d'administrateur supérieur.

Le territoire n'est pas divisé administrativement en communes, mais en circonscriptions, le chef de la circonscription ayant des pouvoirs équivalents à ceux d'un maire.

Sur le plan territorial, les îles sont divisées en trois circonscriptions territoriales recouvrant exactement chacun des trois royaumes : la circonscription territoriale de Wallis (pour le royaume d'Uvéa), la plus grande et la plus peuplée des trois, les circonscriptions territoriales d'Alo (qui comprend aussi l'île inhabitée d'Alofi) et celle de Sigave, la plus petite, à Futuna. Chacune jouit de la personnalité morale avec un

budget propre géré par un conseil de circonscription composé des chefs coutumiers et présidé par le roi.

L'archipel a accédé au statut de territoire d'outre-mer en 1961. La loi du 29 juillet 1961 *« garantit aux populations du territoire le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit »*.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, qui abandonne le concept général de territoire d'outre-mer, Wallis-et-Futuna est une collectivité d'outre-mer disposant d'une assez large autonomie au sein de la République française, et d'un système politique propre et original, proche de celui en vigueur en Nouvelle-Calédonie, où le droit français côtoie le droit coutumier local.

Point important pour le sujet, Wallis-et-Futuna dépend de la zone de défense de la Nouvelle-Calédonie.

Les risques de submersion rapide sur le territoire

Les îles sont situées sur la jonction de la plaque Pacifique et de la plaque Indo-australienne, d'où une forte activité tellurique potentielle.

Le risque d'inondation/submersion autre que marine est quasi-nul à Wallis car il n'y existe aucun réseau hydrographique permanent. Il est plus marqué à Futuna, au relief montagneux. Le risque est donc essentiellement marin, dans l'hypothèse d'un tsunami ou d'un cyclone. Contrairement à Wallis, Futuna est dépourvue de lagon susceptible d'atténuer les vagues générées par l'un ou l'autre de ce type d'événement.

Le plan Orsec identifie plusieurs types de tsunamis, avec des durées d'atteinte des îles variant de 1 à quelques heures pour des vagues importantes, avec même un tsunami quasi-instantané si le séisme se produit à proximité de Futuna.

La mise en œuvre des dispositions relatives à la submersion rapide-généralités

La question de l'organisation de la prévention et de la gestion du risque de submersion rapide sur le territoire ne peut être étudiée qu'à la lumière de plusieurs facteurs particuliers.

L'Assemblée territoriale, compétente en vertu du statut de 1961 pour délibérer sur les questions foncières, s'abstient jusqu'à présent d'intervenir dans ce domaine en raison de l'opposition systématique des chefferies (autorités coutumières) qui considèrent que les questions relatives à la terre comme à la mer relèvent des usages coutumiers. Ainsi, le territoire n'est couvert par aucun plan d'urbanisme et les constructions ne sont pas soumises à la délivrance d'un permis de construire.

Dans ce contexte, marqué par l'absence de réglementation, les autorités du territoire, représentées par le préfet, administrateur supérieur, se sont engagées dans des actions permettant d'adopter certaines mesures avec l'appui de financements européens (ex : programme de protection du littoral).

Toute évolution en la matière est conditionnée à une rénovation des institutions du territoire, globalement inchangées depuis 1961.

S'il existe un code de l'environnement, il demeure difficile à mettre en œuvre en raison de l'absence de réglementation en matière d'urbanisme ou de gestion foncière.

La mise en œuvre des dispositions relatives à la submersion rapide

L'absence de tout plan d'urbanisme entraîne la quasi-impossibilité d'agir par cette voie. La mission a toutefois été informée de l'engagement d'un programme de protection du littoral habité, financé par le fonds exceptionnel d'investissement du ministère de l'outre-mer, qui vise notamment à répondre à l'élévation du niveau des mers. Elle n'a pas connaissance des modalités précises de ce programme, ni de l'implication du ministère de l'écologie sur ce sujet.

La plus grande partie des actions relatives à la prévention de la submersion marine a été conduite dans le cadre d'une étude menée par l'IRD-NIWA sur l'aléa tsunami en 2013 :

- cartographie des zones à risques de submersion marine ;
- étude courantologique, bathymétrique ;
- identification et diagnostics initiaux des ouvrages de type digues maritimes ;
- analyse de la vulnérabilité des équipements structurants et étude de la gestion de l'accessibilité et de l'approvisionnement du territoire.

Par ailleurs, un dispositif d'alerte est en place, dans le cadre du plan Orsec. Ce dispositif fonctionne via un système de sirènes, avec les PC d'activation qui sont « en cours de réparation », l'alerte étant relayée par la télévision et la radio. Des informations préventives sont diffusées à la population sous forme de plaquettes pour indiquer les réactions à adopter en cas d'alerte, mais également en liaison avec le vice-rectorat pour les établissements scolaires.

Le plan Orsec de Wallis-et -Futuna, adopté le 07/1/2012, prend en compte, sous forme d'une annexe spécifique, les cyclones et les tsunamis.

Il rappelle que le dispositif d'alerte, fondé sur la surveillance par marégraphe et l'alerte par sirènes²⁷⁴, ou via des porte-voix, utile pour des tsunamis provoqués par des séismes lointains, est inopérant pour un séisme à proximité de Futuna, pour lesquels seul un dispositif de réflexe acquis par la population est susceptible d'être efficace (monter sur les hauteurs dès le séisme ressenti).

La veille sismique tsunami est assurée par un dispositif international géré par le PWTC d'Hawaï.

Pour les cyclones, la surveillance de la zone Pacifique sud est effectuée par les centres de Brisbane, de Darwin et de Nandi. Ils assurent l'information des autorités locales via l'émission de bulletins météorologiques d'avertissement et le public via des bulletins spéciaux lorsque le vent dépasse un certain niveau. Le dispositif d'information est défini entre Météo-France et le préfet.

Ce dispositif prévoit que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est haut-fonctionnaire de la zone de défense et de sécurité, à même de mobiliser les

²⁷⁴ Le territoire dispose de seize sirènes (7 à Wallis et 9 à Futuna). Leur déclenchement est possible depuis l'administrateur supérieur mais aussi depuis le haut-commissaire de Nouvelle-Calédonie

moyens de la zone de défense si les besoins dépassent la capacité du territoire de Wallis-et-Futuna.

Il prévoit dans ce cadre un suivi des dispositifs de vigilance ad hoc.

Il n'est pas possible pour la mission, en l'état actuel des informations recueillies sur ce point auprès de la Nouvelle-Calédonie, de se prononcer sur les conséquences pour Wallis-et-Futuna, en cas de crise, du transfert de la compétence sécurité civile de l'Etat vers le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et des moyens qui pourraient être affectés.

Le plan ORSEC zonal de la Nouvelle-Calédonie élaboré en 2012 prévoit bien le rôle spécifique joué par le haut-commissaire de la République dans ce cadre et notamment la possibilité de réquisitionner les moyens nécessaires au secours relevant de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics. Il évoque également la mise en œuvre des accords internationaux de coopération opérationnelle (convention FRANZ).

Il serait utile de vérifier que les dispositifs existants pour la mise en œuvre des secours zonaux pour Wallis-et-Futuna restent parfaitement opérationnels dans le contexte de changement de compétence sécurité civile en Nouvelle-Calédonie.

18. Courrier de la ministre des outre-mer au directeur du SHOM



MINISTÈRE DES OUTRE-MER

DIRECTION GÉNÉRALE DES OUTRE-MER

CABINET

Paris, le 6 MAI 2015

Affaire suivie par : Benoit MARX

Tél : 01 53 69 23 97
benoit.marx@outre-mer.gouv.fr
Ref : 15-000371-I

La Ministre des outre-mer

à

M. le Directeur du service hydrographique et
océanographie de la marine

Objet : Financement des marégraphes dans le Pacifique

A la suite du tsunami meurtrier du 26 décembre 2004 dans l'océan Indien, la DGOM a engagé une réflexion sur l'amélioration des dispositifs de détection du risque de submersion marine des côtes des collectivités du Pacifique, situées dans des secteurs océaniques à forte activité sismique. Deux conventions ont été signées avec votre service pour le financement de l'acquisition, de l'installation et de l'entretien de sept marégraphes en Nouvelle-Calédonie (en cofinancement avec le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, GNC) et de deux appareils à Wallis-et-Futuna. En Polynésie française, la DGOM a financé à 50 % les opérations bisannuelles de maintenance des deux marégraphes appartenant à l'Université de Polynésie française (UPF). Excepté sur ce dernier territoire, la DGOM est propriétaire des marégraphes installés.

Depuis 2011, la DGOM a investi pour l'ensemble de ces opérations et des territoires concernés plus de 200 000 €, représentant une part annuelle moyenne conséquente au regard des crédits disponibles sur l'enveloppe de sécurité civile du programme 123.

Les conventions arriveront à échéance au plus tard en 2017.

Dans la perspective d'envisager de nouvelles modalités d'intervention et d'identifier des sources de financement plus efficaces et pérennes dans la mise en œuvre de la politique de prévention du risque « tsunami » dans le Pacifique, l'année 2015 pourrait être consacrée à tirer les premiers bilans des actions entreprises, notamment sur la pertinence scientifique et administrative des choix effectués. Il me semble en effet indispensable que l'efficacité du réseau de marégraphes financés par la DGOM fasse l'objet d'une évaluation afin de mesurer sa complémentarité par rapport aux maillages du Pacific tsunami warning center d'Hawaï (PTWC) ou du laboratoire de géophysique (CEA) de Polynésie française.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : www.outre-mer.gouv.fr



GUADALOUP GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE LA RÉUNION SAINT-BARTHELEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

Débutée en mars 2015, la mission d'évaluation de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable sur la problématique de la submersion marine rapide en outre-mer abordera incidemment ces questions. Elles pourront être approfondies lors d'une étude *ad hoc* centrée sur l'aspect de la prévision et de la mesure.

Pour ma part, en première analyse, la DGOM n'a pas vocation à prendre en charge les frais fixes liés à l'entretien de ces équipements. Leur transfert de propriété devra être étudié, prioritairement en direction des autorités locales ou des instituts de recherche présents dans la région. Ce glissement sera accompagné par une recherche de nouveaux partenariats et sources de financement (PSR, Fonds Pacifique, Contrats de développements...).

En outre, en matière de prévention du risque tsunami, l'intervention du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), co-financeur avec votre service de l'installation de nouveaux marégraphes en métropole dans le cadre du projet HOMONIM, lancé à la suite du « Plan submersion rapide », est légitime. Une participation du ministère de l'intérieur, à travers la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), pourra également être recherchée. Le secrétariat général à la mer pourrait à terme faire office de coordinateur dans le domaine de la prévention du risque de submersion marine par tsunami, option proposée par le sénateur Courteau dans son rapport de décembre 2007.

Dans l'attente d'une possible reconfiguration des interventions et des partenariats dans ce dossier, je suggère d'ajourner l'installation des deux marégraphes supplémentaires en Nouvelle-Calédonie (Touho et Ouvéa) prévue par la convention. En revanche, les opérations d'entretien pourront être maintenues sur ce territoire et à Wallis-et-Futuna jusqu'à échéance des conventions actuelles, sous réserve du passage à une fréquence d'entretien annuelle et non plus bisannuelle. En Polynésie française, les décisions relatives à la fréquence des entretiens des marégraphes et aux modalités d'interventions appartiennent à l'UPF en tant que propriétaire.

Je reste bien sûr à votre disposition pour échanger sur ce dossier et organiser une réunion interservices avec les différentes parties prenantes le cas échéant.

Je vous informe que je transmettrai copie du présent courrier au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et au haut-commissaire de la République en Polynésie française pour prise de contact avec les autorités locales. Je vous signale enfin que je saisirai par courriers distincts la directrice générale de la prévention des risques, le directeur de la sécurité civile et de la gestion des crises et le secrétaire général à la mer aux fins de recueillir leurs observations sur cette problématique.

Pour le ministre des outre-mer
et par délégation


Le Préfet
direction générale des outre-mer
Alain ROUSSEAU

19. Projets de la collectivité de Saint-Martin

PROJETS DANS LE CADRE DU PROGRAMME INTERREG CARAÏBES

1) PROJET D'INSTALLATION DE STATIONS MAREGRAPHIQUES A SAINT-MARTIN ET A SAINT-BARTHELEMY

Projet accepté par les 2 partenaires – Procédure marché en cours

- Développement d'outils de surveillance du milieu marin
- Contribution au réseau régional existant d'observation du niveau de la mer
- Contribution à l'alerte aux tsunamis en mer des Caraïbes

Coût total du projet : 190 000€ (90 000€ Saint-Barthélemy *sur ses fonds propres* + 100 000€ Saint-Martin)

→ 100 000€ Saint-Martin = 75% INTERREG (75 000€) + 25% COM (25 000€)



2) PROJET D'INSTALLATION DANS RADAR METEOROLOGIQUE SUR L'ÎLE

Projet en cours de présentation

- Développement d'un outil commun de mesure et de surveillance du climat
- Contribution aux services météorologiques et climatologiques
- Coordination des alertes et des mesures de vigilances sur une même base de mesures

Coût total du projet (matériel) : 2 300 000€ (1 725 000€ Saint-Martin + 575 000€ Sint-Maarten **sur ses fonds propres**)

→ 1 725 000€ Saint-Martin = 75% INTERREG (1 293 750€) + 25% COM (431 250€)

Les radars ont une portée d'environ 100 km pour la mesure et de 150 à 200 km pour la détection des phénomènes dangereux

La vigilance météo est du ressort de Météo-France pour Saint-Martin et le Département météorologique de Sint-Maarten est actuellement aidé par le Département météorologique de Curaçao. Le radar de Météo-France en Guadeloupe est situé à plus de 250 kilomètres de Saint-Martin et celui de Curaçao à Willemstad est à plus de 500 kilomètres de Sint-Maarten. Un autre radar dans la région, celui de San Juan à Porto-Rico se trouve à 323 kilomètres de notre île.



3) PROJET DE REALISATION D'UN LITTO 3D

Projet à présenter aux partenaires tiers

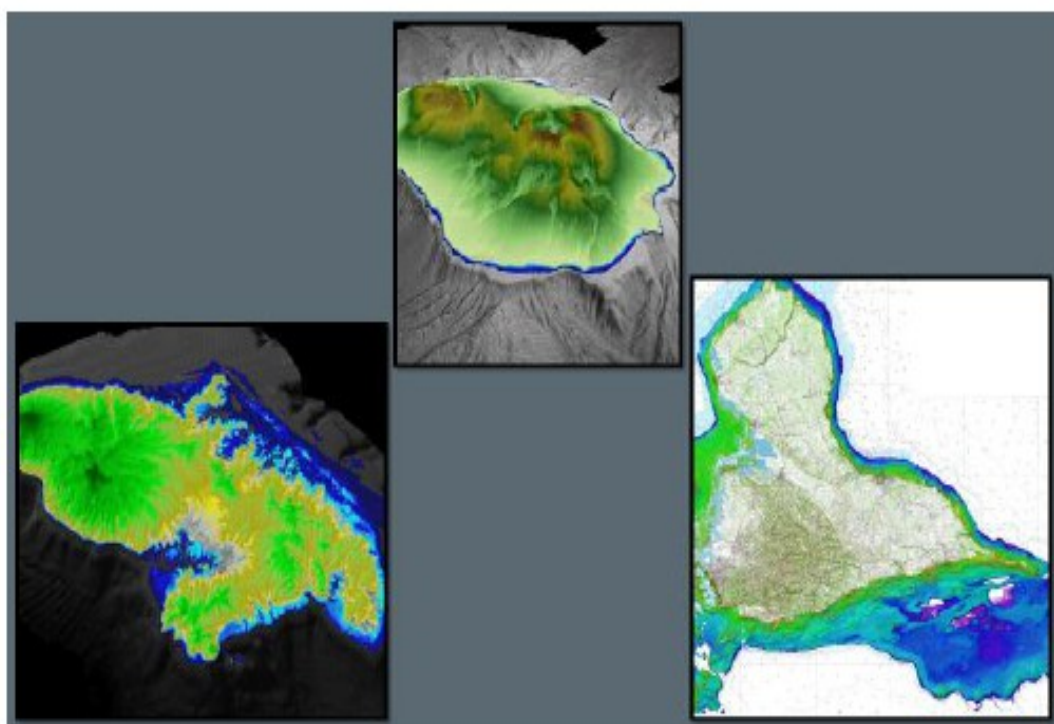
- Améliorer les connaissances des impacts des risques naturels sur le littoral
(Développement d'une base de données fiable et homogène)
- Mettre en place des systèmes d'informations géographiques communs
(Création de supports cartographiques opérationnels)

Coût total du projet : 2 060 000€ :

- 561 800€ Sint-Maarten
- 584 600€ Saint-Martin
- 164 400€ Saint-Barthélemy
- 753 600€ Anguilla

à étudier avec les partenaires tiers (sur leurs fonds propres)

→ 584 600€ Saint-Martin = 75% INTERREG (438 450€) + 25% COM (146 150€)



4) PROJET D'INSTALLATION DE

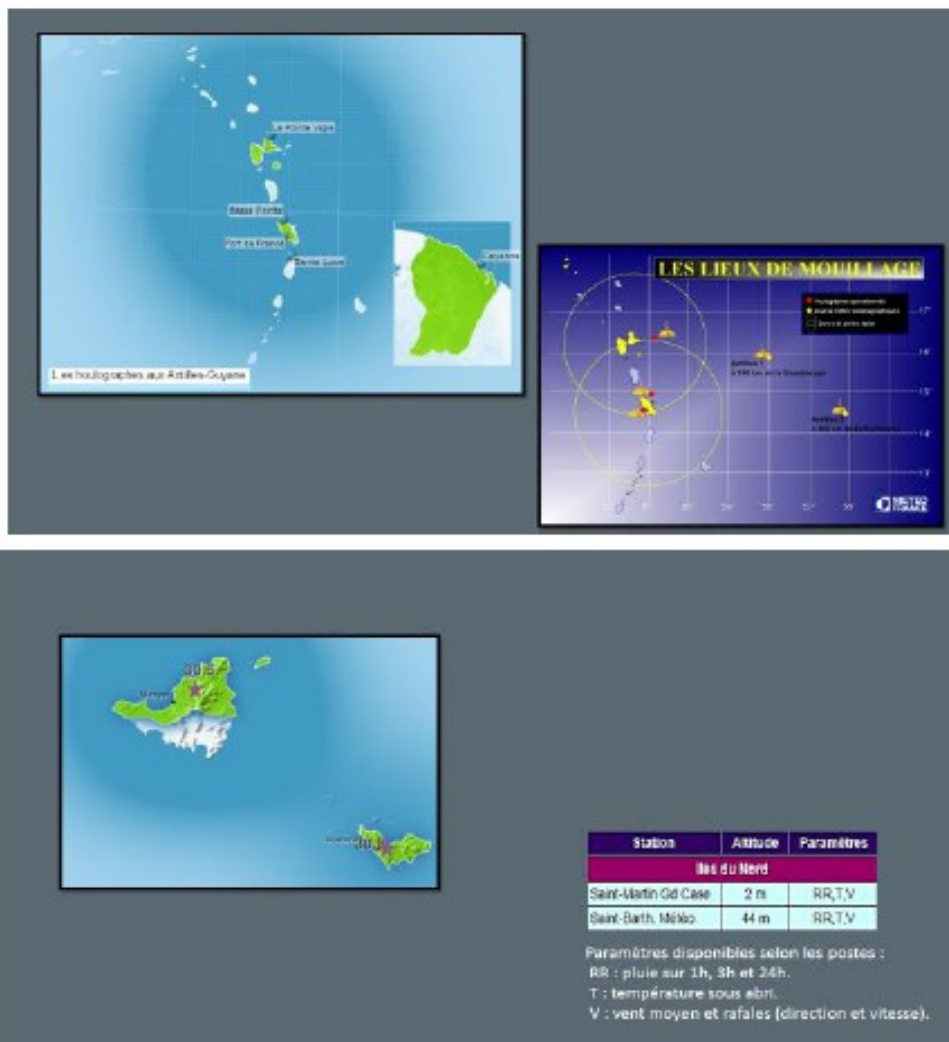
- 2 HOULOGRAPHES
- 2 STATIONS METEOROLOGIQUES AUTOMATIQUES
- 4 WEBCAMS D'OBSERVATION DE LA MER

Projet à l'étude

- Améliorer les connaissances et la vigilance pour les enjeux exposés sur le littoral et dans les zones inondables
- Mettre en place des moyens de mesures en temps réels
- Développement d'un outil partagé d'observation et de surveillance de la houle et de la pluie
- Appui aux services météorologiques dans leurs procédures de vigilance

Coût total du projet : 188 000€ (98 000€ Saint-Barthélemy *sur ses fonds propres* + 98 000€ Saint-Martin) *à étudier avec le partenaire tiers*

→ 98 000€ Saint-Martin = 75% INTERREG (73 500€) + 25% COM (24 500€)



AUTRES PROJETS EN COURS

1) CONSTITUTION DU DOSSIER DE DEMANDE DE LABELLISATION PROGRAMME D'ACTIONS DE PREVENTION DES INONDATIONS (PAPI) DANS LE CADRE DU PROGRAMME ANNUEL DU CONTRAT DE DEVELOPPEMENT

Projet en cours – synthèse des études existantes réalisée

Face aux inondations récurrentes que connaissent plusieurs secteurs du territoire, la collectivité de Saint-Martin a engagé depuis plusieurs années un certain nombre d'actions et d'études. Elle envisage à présent de rentrer dans une phase plus opérationnelle en s'inscrivant dans une démarche PAPI.

La démarche PAPI correspond à l'élaboration d'une stratégie, puis d'un programme d'actions de lutte contre les inondations. Elle vise à encourager et soutenir la réalisation de projets globaux compatibles avec les axes de la politique nationale de gestion des inondations.

Le PAPI est une démarche partenariale entre l'État et les collectivités locales, qui permet aux collectivités de bénéficier de financements pour la mise en œuvre d'actions de lutte contre les inondations (Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs = Fonds Barnier).

A la suite de ses actions de lutte contre les inondations, une révision du Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) sera possible.

Le budget de constitution du dossier de candidature est estimé à 180 000€

(85 000€ Etat + 85 000€ Collectivité de Saint-Martin)

2) PROJETS DE GESTION DES EAUX PLUVIALES

→ PROJET DE BELLE PLAINE

Etude en cours avec cofinancement INTERREG

La Collectivité territoriale de Saint-Martin a identifié le secteur de Belle Plaine comme zone à protéger contre le risque d'inondation et zone de développement économique.

Elle s'étend sur une plaine littorale de la façade Est de l'île et est drainée par la Ravine Quartier dont le bassin versant trouve son origine sur la partie hollandaise de l'île.

La zone économique concernera les secteurs de Belle Plaine, Quartier d'Orléans et, côté Hollandais, le Dutch Quartier.

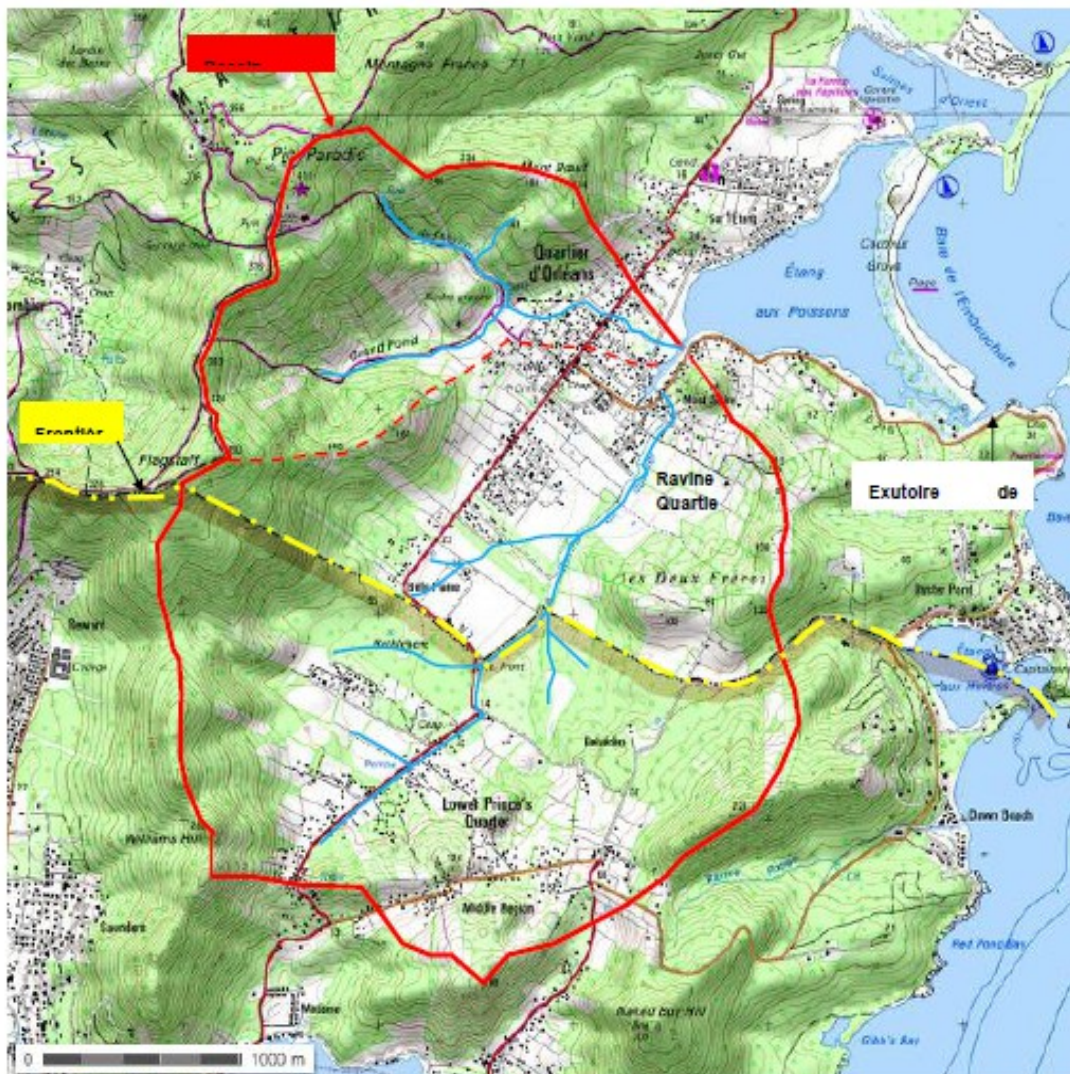
C'est la raison pour laquelle la Communauté Territoriale de Saint-Martin a engagé des études préliminaires et déposé un dossier de demande de financement dans le cadre du Programme INTERREG CARAIBES en date du 5 septembre 2012 intitulé : « Développement économique du Bassin de Belle Plaine ».

La topographie de la zone de Belle Plaine présente une sensibilité majeure au risque d'inondation lié au fonctionnement capricieux de la ravine de Quartier. Ce phénomène a été amplifié depuis plusieurs années par une urbanisation peu maîtrisée qui s'est souvent implantée au plus près de la ravine.

En préalable au développement économique de la zone stratégique de Belle Plaine, se pose la question de sa viabilisation par la gestion et la régulation des eaux des ravines Quartier et Paradis. Des inondations récurrentes ont, par le passé, causé des dommages conséquents et affectent les aménagements publics et l'habitat de Quartier d'Orléans. La gestion des inondations et notamment de la protection des populations est un préalable indispensable à l'aménagement concerté de cette zone.

Le résultat attendu au terme de l'intervention du Programme est la viabilisation de la zone et notamment la gestion et la régulation des eaux des ravines Quartier et Paradis, qui en sont partie intégrante. Ceci doit permettre :

- la protection des populations de la zone de Belle Plaine (projet de gestion des inondations) ;
- à terme le développement économique du bassin versant de Belle Plaine, zone de développement économique stratégique pour le territoire français, qui s'étend sur environ 828 ha, à la fois en territoire français (environ 444 ha) et en territoire néerlandais (environ 384 ha).



Estimation des travaux : 13,5. M€.

Il convient e noter que ce projet est déjà inscrit au programme européen CTE, pour un montant de subvention de 3 000 000.00 euros.

→ AUTRES PROJETS

De nombreux autres projets existent sur le territoire en matière de gestion des eaux pluviales, rendus nécessaires par l'absence, durant des décennies, de véritable maîtrise de l'urbanisation du territoire et de ses conséquences. De fait, les mesures correctives qui auraient dû être prises au fur et à mesure ne l'ont pas été et il faut aujourd'hui des travaux lourds pour assurer la sécurité des personnes et des biens.

Réalisation d'exutoires permanents pour l'écoulement des ravines et étangs vers la mer :

- Exutoire de Grand-Case
- Exutoire de la Savane
- Exutoire de l'étang du cimetière
- Exutoire de l'étang Guichard
- Exutoire de Concordia

Le coût cumulé de ces projets se monte à environ 20 millions d'euros.

Il faut noter qu'un effet connexe de ces projets est la possible gestion du niveau des étangs, en période de sécheresse, avec un impact positif sur la gestion environnementale faune/flore).

Un autre aspect de la gestion des eaux pluviales est celle du traitement des réseaux souterrains d'assainissement des eaux pluviales.

- Réalisation de réseaux de collecte et de transport sur les zones non équipées / le secteur de Marigot centre notamment nécessite un redimensionnement complet de ces infrastructures
- Réalisation de stations de pompage

Le coût cumulé de ces projets se monte à environ 10 millions d'euros.

3) DOCUMENT D'INFORMATION TERRITORIAL SUR LES RISQUES MAJEURS (DITRIM)

Projet validé – présentation et distribution en cours

La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, complétée par le décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005, a créé le Plan Communal de Sauvegarde (PCS).

Nous avons adapté ce plan, pour la Collectivité de Saint-Martin, en un Plan Territorial de Sauvegarde (PTS).

Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 précise que le PTS doit contenir, le document d'information du territoire sur les risques majeurs (DITRIM), pour informer sur les risques et les consignes de sécurité.

La gestion d'une situation de crise dépend autant de la préparation de la collectivité que de la réaction des habitants.

Le DICRIM présente :

- les caractéristiques des risques naturels et technologiques connus sur le territoire ainsi que les éléments d'informations concernant la mémoire des événements passés ;
- la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle ;
- les cartes informatives du Plan de Prévention des Risques Naturels approuvé par arrêté préfectoral n°2011/009 le 10 février 2011 ;
- les modalités d'alerte et d'organisation de la sauvegarde et des secours.

Le fascicule reprend, pour chaque risque, les mesures préventives à prendre pour réduire sa vulnérabilité et les bons comportements ou réactions à avoir en cas de danger ou d'alerte.

Coût total du projet : 9 800€ pour la production de 40 000 fascicules de mesures de prévention et de secours

4) SYSTEME D'ALERTE ET D'INFORMATION A LA POPULATION (SAIP)

Projet à l'étude

Le projet de mise en place, d'un système d'alerte général à la population via des sirènes placées stratégiquement sur l'île, permettrait de créer une véritable harmonisation dans nos alertes et de ce fait une mise à l'abri efficace et coordonnée.

Il convient aujourd'hui d'identifier les bassins de risques et de définir les moyens à mettre en place pour y alerter et y informer la population.

Ces travaux sont nécessaires pour pouvoir chiffrer ce projet.

