



RISQUES NATURELS MAJEURS URGENCE DÉCLARÉE OUTRE-MER

Délégation sénatoriale aux outre-mer

Rapport d'information

de M. Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin, M. Mathieu Darnaud, sénateur de l'Ardèche, et Mme Victoire Jasmin, sénatrice de la Guadeloupe

Rapport n° 688 (2017-2018)

Les outre-mer, territoires exposés aux aléas naturels

À la suite de l'ouragan Irma qui a dévasté en septembre 2017 les îles du nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a, dès sa reconstitution consécutive au renouvellement sénatorial, décidé d'engager une étude d'évaluation de la situation des territoires ultramarins au regard de la multitude de risques naturels majeurs qui les menacent. Les territoires ont en effet pour dénominateurs communs une exposition particulièrement forte à une kyrielle de risques naturels, doublée d'une vulnérabilité majorée liée à l'isolement et à une sous-dotation en moyens humains et matériels. Mais ces points communs ne doivent pas oblitérer une grande diversité de situations tenant à de nombreux paramètres tels que le niveau de développement, les configurations géographiques et topographiques ou encore les différences de régimes statutaires et d'organisations institutionnelles.



risque
volcanique
séismes



Inondations
submersions
tsunamis



glissements
de terrain
cyclones



recul du trait
de côte
sargasses

risques naturels majeurs et englobe les onze territoires français habités des bassins Atlantique, océan Indien et Pacifique sud. Alors que le second volet traitera de la reconstruction et de l'organisation de la résilience des territoires, le présent rapport de M. Guillaume Arnell (Saint-Martin – RDSE), rapporteur coordonnateur, et M. Mathieu Darnaud (Ardèche – Les Républicains) et Mme Victoire Jasmin (Guadeloupe – Socialiste et Républicain), co-rapporteurs, est centré sur les problématiques de la prévention ainsi que de la gestion de l'alerte et de l'urgence pendant la survenance de la catastrophe et dans l'immédiat après-crise.

L'analyse de l'efficacité des dispositifs en place et l'évaluation individualisée de la situation de chaque territoire procèdent d'une investigation méticuleuse au plus près des nombreux acteurs impliqués des collectivités, de l'État mais également de la société civile. Ont ainsi été entendus des représentants nationaux et territoriaux de l'ensemble des partenaires de la prévention et de la gestion de crise, représentants civils et militaires de l'État, responsables politiques des différents niveaux de collectivités, opérateurs scientifiques, acteurs associatifs, gestionnaires des différents réseaux et représentants des médias.

Le présent volume constitue le premier volet de l'étude qui, menée sur deux ans, couvre le large prisme de l'ensemble des

Plus de 300 personnes ont ainsi été entendues au cours de plus de 110 heures de réunion ou de visites de terrain. Ont été mis en œuvre un déplacement en Martinique, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et en Guadeloupe du 20 au 28 avril 2018, ainsi que 7 visioconférences avec les autres territoires. Une dizaine d'auditions ont également été tenues en formation plénière au Sénat ainsi que 3 déplacements dans l'hexagone à la rencontre d'acteurs majeurs de la connaissance des risques, Météo France au siège de Saint-Mandé et à la Météopole de Toulouse et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) à Orléans.

Au terme d'une démarche de 6 mois, un ensemble de 60 recommandations peut être formulé pour contribuer à combler les lacunes, gommer les incohérences, encourager et mettre en valeur les initiatives pertinentes, mais aussi nourrir la réflexion à mener dans les meilleurs délais dans la perspective du projet de loi pour la prévention et la protection contre les risques naturels outre-mer annoncé pour l'été 2019 par le Président de la République.

Les recommandations s'articulent autour des 4 axes suivants :

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

I. Investir dans une démarche prospective et calibrer les moyens à hauteur des enjeux pour parer à l'impérieuse nécessité de rattrapage

*Qu'il s'agisse des moyens humains, des équipements ou des mécanismes permettant d'anticiper ou de faire face à une crise majeure causée par une catastrophe naturelle, les outre-mer sont exposés à une grande diversité de situations. Cependant, le constat global est celui de la **nécessité d'un urgent rattrapage** avec l'impératif d'un **calibrage des moyens à hauteur des enjeux**. Cela implique une action déterminée et pérenne pour une **meilleure connaissance et reconnaissance des risques** ainsi que l'aménagement de **dispositifs de financement** de la prévention **plus lisibles, facilement mobilisables et abondés** en conséquence.*

1. Œuvrer pour une meilleure connaissance et reconnaissance des risques ainsi que de la spécificité des territoires ultramarins

Alors que les opérateurs scientifiques, essentiellement Météo France, le BRGM et les observatoires volcanologiques et sismologiques, sont au cœur de la dynamique relative à la prévention des risques outre-mer et contribuent par leurs performances technologiques, en termes de modélisation des impacts des phénomènes, et leurs actions de coopération au rayonnement de la France dans les différents bassins océaniques, la connaissance intime des territoires doit faire l'objet d'une démarche plus systématique. Le **soutien de la recherche scientifique sur les risques naturels majeurs** constitue donc une donnée cruciale qui doit en outre permettre de faire face à des fléaux émergents tels que la prolifération des sargasses (recommandation n° 2). Vos rapporteurs proposent d'ailleurs de rendre possible, pour ce fléau, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle aujourd'hui écartée (recommandation n° 1).

Une démarche de prévention efficace suppose par ailleurs de **cartographier** l'impact des risques identifiés et de procéder à des actualisations régulières : or, le déploiement de ces plans est très inégal selon les territoires. Si la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion font figure de bons élèves, un rattrapage apparaît urgent pour Mayotte et la Guyane, mais également dans les territoires du Pacifique. Aussi vos rapporteurs, tout en ayant conscience des freins liés aux statuts fonciers, à la prégnance de l'indivision et de la coutume, mais aussi aux occupations illégales, estiment-ils primordial d'accélérer le processus d'établissement des PPRN (recommandation n° 3).

Enfin, le pilotage des crises les plus graves à partir de Paris nécessitent d'intégrer au fonctionnement du comité opérationnel de gestion interministérielle de crise (COGIC) un référent pour les outre-mer (recommandation n° 38).

2. Aménager des dispositifs de financement pertinents en termes de calibrage, de lisibilité et de souplesse d'utilisation

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « **fonds Barnier** » est devenu la principale source de financement de la prévention, couvrant pour l'essentiel les études et travaux afférents des collectivités locales, le plan séisme Antilles captant plus de la moitié des crédits dépensés. Cependant, ce fonds apparaît souvent comme difficilement mobilisable pour les collectivités dont la démarche est entravée par une insuffisance d'ingénierie pour monter les dossiers et par des budgets locaux sinistrés qui ne permettent pas de fournir la contribution financière complémentaire qui généralement de l'ordre de 20 % de la valeur du projet.

Vos rapporteurs, refusant de s'accommoder de cette situation, formulent un ensemble de propositions pour **dynamiser ce fonds** et lui permettre de remplir pleinement ses objectifs outre-mer : individualiser une section propre aux outre-mer assortie de conditions d'éligibilité assouplies (recommandation

n° 8) ; recourir pendant une période transitoire de rattrapage massif à un financement sur crédits budgétaires mobilisés sur sollicitation des préfets (recommandation n° 9) ; faire bénéficier les collectivités d'un appui en ingénierie pour le montage des dossiers et l'élaboration des projets (recommandation n° 7), notamment par intervention de l'AFD qui pourrait également se voir confier corrélativement la gestion de certains projets (recommandation n° 6) ; permettre aux associations agréées de sécurité civile de pouvoir solliciter le fonds Barnier (recommandation n° 22) ; mobiliser davantage ce fonds pour la mise aux normes sismiques du bâti de l'État (recommandation n° 11) ; dans la perspective d'une mobilisation massive, revenir sur le plafonnement des ressources affectées au fonds (recommandation n° 10). Les rapporteurs proposent en outre pour les collectivités du Pacifique, lourdement exposées aux risques climatiques et à la montée des eaux, aux risques sismique et de tsunamis, et non éligibles au fonds Barnier, la création d'un réel « équivalent fonds vert », fonds *ad hoc* dévolu à la prévention des risques naturels et abondé par crédits budgétaires (recommandation n° 12).

Afin de mieux flécher un effort consolidé consenti par le ministère des outre-mer en faveur de la prévention des risques naturels, vos rapporteurs proposent, en complément des préconisations relatives au fonds Barnier, d'individualiser les crédits dévolus à la prévention des risques dans le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) (recommandation n° 13).

II. Miser sur une anticipation performante et l'acculturation des populations pour gagner en réactivité lors de la survenance d'une crise

*Lors de la survenance d'une catastrophe naturelle, la sauvegarde des personnes et la limitation des dégâts matériels dépendent largement des **capacités d'anticipation** et de la préparation en amont pour assurer une **réactivité***

optimale. À cet égard, chaque personne est acteur de sa propre sécurité et de celle de ses proches : la **sensibilisation et l'information des populations** sont donc majeures.

1. Renforcer les moyens d'anticipation et d'alerte, gagner en réactivité

La capacité à se prémunir contre les effets dévastateurs d'un événement dépend largement des **moyens d'anticipation** dans un laps de temps parfois très bref, de la rapidité avec laquelle on peut sonner l'alerte et de **l'appropriation** en amont, **par les autorités et la population, des actions à mener et des comportements à observer**. Si le faible nombre de victimes généralement à déplorer sur les territoires français lors des catastrophes naturelles, et notamment les cyclones, peut accréditer des situations optimisées outre-mer, vos rapporteurs ont pu constater que d'importantes marges de progrès subsistaient tant, notamment, certains territoires tels que Mayotte ou Wallis-et-Futuna sont démunis.

L'anticipation nécessite des moyens de connaissance et de surveillance ainsi qu'une organisation pensée en amont pour que la **réactivité** soit maximale, celle-ci étant également conditionnée par l'existence de **dispositifs d'alerte** opérationnels et efficaces. Pour que ces objectifs puissent être atteints, vos rapporteurs préconisent :

- un renforcement de la planification des dispositifs d'organisation des secours par un appui de la DGSCGC auprès des services locaux de sécurité civile (recommandation n° 14) et l'élaboration effective de plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde (recommandation n° 15) ;
- des garanties de résilience des autorités en charge de la gestion de crise avec une stabilité minimale de l'équipe dirigeante représentant l'État et l'exigence d'avoir participé à au moins un exercice de gestion de crise avant la prise de fonction (recommandation n° 16), la disponibilité d'un COD de repli en cas de destruction du COD principal (recommandation n° 32) ainsi que la

sanctuarisation de moyens de communication, téléphones satellitaires mais aussi communication radio (recommandation n° 33) ;

- l'assurance d'une présence sur les territoires et d'une disponibilité organisée des opérateurs scientifiques en période de crise dont l'expertise fonde la prise de décision (recommandations n° 24 et 27) ;
- l'aménagement de codes d'alerte lisibles et assurant une bonne cohérence entre les phases de vigilance et d'alerte, tout en permettant, le cas échéant, une différenciation selon les zones du territoire (recommandation n° 30) ;
- une mise à niveau des équipements de surveillance, radars et houlographes notamment, dans l'ensemble des territoires (recommandation n° 25), ainsi que la diversification des moyens d'alerte avec l'engagement d'un « plan sirènes » (recommandation n° 28), la création de centres d'appel d'urgence territoriaux à l'échelle des archipels polynésiens par exemple (recommandation n° 39) et le recours à la technologie de diffusion cellulaire pour pallier une couverture numérique encore insuffisante (recommandation n° 29).

2. Informer et former pour une meilleure acculturation de la population

La prévention et l'efficacité de la réaction lors de la survenance d'un aléa passe par **l'information et l'éducation** des administrés ainsi que par **l'acquisition d'automatismes**.

Pour asseoir une bonne information des administrés, vos rapporteurs recommandent donc de veiller à la rédaction systématique et à l'actualisation des documents d'information communaux et territoriaux sur les risques (DICRIM et DITRIM) (recommandation n° 17), de poursuivre la diffusion de recommandations préventives sous forme schématique et immédiatement compréhensible, avec une mise à disposition également dans les lieux touristiques (recommandation n° 18) et

d'organiser la diffusion périodique dans les médias locaux et sur les chaînes publiques de messages éducatifs (recommandation n° 22).

Eu égard à la potentielle violence des phénomènes et à leur récurrence, la mobilisation de la population en vue d'adopter des comportements de mise en sécurité doit être immédiate, ce qui passe par l'acquisition de **repères** et d'**automatismes** et nécessite donc des **entraînements réguliers**. Aussi vos rapporteurs préconisent-ils d'instaurer dans chaque territoire, une « semaine des risques naturels », période dédiée stratégique ou symbolique suscitant l'adhésion du plus grand nombre, avec des exercices grandeur nature pouvant associer certaines années des partenaires des pays voisins, et des exercices en milieu scolaire et dans l'entreprise (recommandations n° 19 et 23).

III. Fortifier les moyens et conditions de la gestion de crise

1. Clarifier la gouvernance et conforter l'autorité dans les situations extrêmes

Plus l'impact de l'aléa sera important et source de désordres étendus, plus la **clarté de la répartition des rôles** et la **robustesse de l'autorité de pilotage** seront précieux. Dans le cadre des zones de défense, dont le périmètre excède celui d'un seul territoire au profit d'une logique de bassin, vos rapporteurs recommandent de renforcer la capacité de coordination du préfet de zone et d'assurer sa capacité d'intervention sur tous les territoires de la zone, en particulier dans les îles Wallis et Futuna depuis la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte depuis La Réunion ; ils suggèrent également d'étudier la pertinence de nommer des préfets délégués pour la sécurité et la défense afin d'assister et conforter les préfets de zone (recommandation n° 37).

Par ailleurs, pour distinguer les situations de cataclysme au cours desquelles l'obéissance aux consignes constitue un impératif absolu de sécurité, vos rapporteurs proposent de créer un régime

juridique d'« état d'urgence calamité naturelle », comme il en existe en Nouvelle-Zélande ou à Sint-Maarten, pour mieux asseoir l'autorité du représentant de l'État (recommandation n° 31).

2. Renforcer les dispositifs de protection des populations et de sauvegarde et restauration rapide des ressources névralgiques

Une gestion de crise efficace suppose de disposer de moyens de mise à l'abri des populations facilement identifiables et de dispositifs de secours suffisants pour venir en aide aux sinistrés. Cela implique là encore d'avoir planifié une organisation permettant la **mobilisation des renforts** selon divers scénarios et le **rétablissement rapide des fonctions vitales** d'un territoire. Avec le souci de relayer les nombreux témoignages recueillis au plus près des acteurs de terrain au cours du déplacement effectué aux Antilles et lors des différentes visioconférences, vos rapporteurs formulent les préconisations suivantes :

- pour faciliter la mise à l'abri des populations : le déploiement généralisé dans les zones à risque des outre-mer d'une signalétique d'évacuation en cas de tsunami (recommandation n° 4) et, en Polynésie française, eu égard à la dispersion des terres habitées, l'engagement d'un plan de construction d'abris de survie cycloniques (recommandation n° 5) ;
- afin de garantir une capacité d'intervention suffisante dans l'ensemble des outre-mer et procéder à un rattrapage massif à Mayotte et à Wallis-et-Futuna, particulièrement démunis en termes d'équipements de sécurité civile, engager un plan d'investissement « sécurité civile outre-mer » (recommandation n° 40) ;
- planifier et contractualiser une organisation permettant d'assurer les secours et un accès minimal aux ressources vitales : dans chaque zone, veiller au maintien des capacités d'intervention des forces armées, notamment de la marine nationale (recommandation n° 42) et pré-positionner des moyens d'urgence de

façon permanente ou pendant les périodes de risques saisonniers tout en prévoyant des renforts projetables calibrés en fonction de l'ampleur de la crise (recommandation n° 41) ; prévoir des schémas d'accès à des dispositifs de survie (réserves d'eau potable, source d'énergie électrique et réseau de communication) (recommandation n° 49) ainsi que des schémas d'évacuation et d'hébergement d'urgence (recommandation n° 53) ;

- planifier et contractualiser les moyens de régénérer les infrastructures vitales et le redémarrage de l'activité : définir des schémas de fonctionnement des infrastructures de transport en mode dégradé permettant, d'une part, l'accueil sécurisé des secours et des renforts (recommandation n° 44) et, d'autre part, dans l'immédiat après-crise, la reprise d'une activité minimale (recommandation n° 45) ; contracter avec les opérateurs de réseaux pour garantir le rétablissement rapide des infrastructures névralgiques (recommandation n° 47) et encourager les opérateurs de réseaux de même nature à conclure des partenariats pour mener des actions conjointes (recommandation n° 48) ; prévoir le rétablissement d'une capacité de radiodiffusion par le biais d'antennes provisoires (recommandation n° 59) ;
- doter le fonds de secours (FSOM) de moyens cohérents et sincères à la hauteur des enjeux de sa mission de soutien d'urgence (recommandation n° 54) et nouer des partenariats régionaux permettant des interventions conjointes et des opérations d'assistance en cas de catastrophe naturelle (recommandation n° 43).

3. Miser sur la diversification des vecteurs d'information et la maîtrise des contenus pour accompagner les populations sinistrées et limiter les effets de panique

L'information est un enjeu crucial de la gestion de crise, en particulier dans les premiers jours suivant une catastrophe naturelle lorsque les populations sont désesparées et des proies faciles pour les rumeurs toxiques. Une attention toute particulière doit donc être prêtée à la

communication de crise et les rapporteurs préconisent de prévoir la projection d'une équipe d'appui de communicants de crise auprès de la préfecture ou du haut-commissariat du territoire impacté (recommandation n° 55), dans la convention passée entre le ministère de l'intérieur (DICOM) et l'audiovisuel public, Radio France et France Télévisions, de renforcer l'implication du réseau des chaînes « 1^{ères} » pour la diffusion des messages officiels d'alerte et d'information du public (recommandation n° 58) et de promouvoir l'écoute des fréquences de référence du service public lors de la survenance de calamités naturelles (recommandation n° 60).■

IV. Mettre en place une démarche davantage inclusive de déclenchement de l'alerte et de la gestion de crise

1. Associer plus étroitement à la prise de décision et à la conduite des opérations l'ensemble des acteurs de l'alerte et de la gestion de crise et d'immédiat après-crise, et conforter les moyens de leur contribution

La gestion du processus de crise, de la pré-alerte jusqu'au dénouement et au retour à une certaine « normalité » restaurant les fonctions vitales d'un territoire, implique de nombreux acteurs et nécessite une vigoureuse coordination ; une **démarche inclusive érigeant ces acteurs en partenaires** ne peut qu'être bénéfique et gage d'efficacité. Aussi vos rapporteurs préconisent-ils :

- d'associer étroitement les exécutifs locaux au fonctionnement du centre opérationnel départemental ou territorial (recommandation n° 34) et d'organiser chaque année un « séminaire territorial des risques naturels » réunissant les principaux acteurs de la sécurité civile et des secours (recommandation n° 35) ;
- d'encourager la formalisation d'un partenariat entre le BRGM et Météo France (recommandation n° 26) ;
- de prévoir une salle de presse à proximité immédiate du centre

opérationnel départemental ou territorial (recommandation n° 36) et de veiller à la bonne communication des autorités de l'État et des collectivités avec les opérateurs de réseaux tout au long de la crise (recommandation n° 46) ;

- pour la gestion des amas de déchets qui constitue souvent un enjeu sanitaire considérable à l'issue d'une catastrophe dévastatrice, prendre en compte cette problématique dans les plans de gestion de crise et renforcer la coordination entre communes et EPCI (recommandation n° 50).

2. Mieux fédérer les forces vives et intégrer les initiatives d'une société civile créative dans une démarche misant sur le collectif

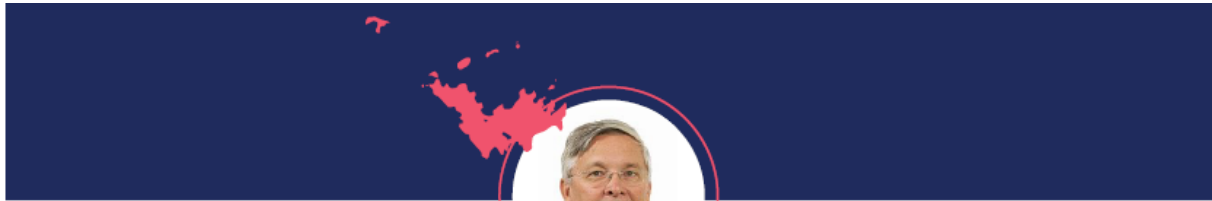
Lors de chaque crise déclenchée outre-mer par une catastrophe naturelle, les **forces vives** telles que les **associations humanitaires**, les **acteurs la société civile** ou encore les **jeunes du service militaire adapté** se mobilisent, contribuant avec efficacité et pragmatisme à la mise en œuvre des secours d'urgence, à la circulation de l'information entre la population et les responsables en charge de la sécurité ou encore à l'émergence de solutions innovantes. Vos rapporteurs entendent ici rendre hommage à leur engagement et formuler plusieurs recommandations manifestant la reconnaissance que leur doit la société et destinées à faciliter et promouvoir leurs initiatives :

- dispenser d'octroi de mer les matériels à destination d'associations agréées de protection civile (recommandation n° 21) ;
- concevoir un cadre juridique pour sécuriser la situation des secouristes de l'urgence bénévoles (recommandation n° 51) ;
- renforcer les capacités de mobilisation du SMA en temps de crise et envisager la création d'une « réserve SMA » projetable sur les zones sinistrées (recommandation n° 52) ;
- promouvoir les partenariats des préfetures et services de sécurité

civile avec l'association Volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (VISOV) qui aide à relayer les informations fiables et combat les fausses nouvelles (recommandation n° 56) ;

- lancer un appel à projets visant à faire émerger des initiatives numériques innovantes en matière de gestion de crise répondant aux spécificités ultramarines (recommandation n° 57).

#OutreMerSénat

**Michel Magras***Sénateur de Saint-Barthélemy, président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer*

3 RAPPORTEURS

sur le premier volet**Guillaume Arnell***sénateur de Saint-Martin
coordonnateur de l'étude***Mathieu Darnaud***sénateur de l'Ardèche***Victoire Jasmin***sénatrice de la Guadeloupe***Délégation sénatoriale aux outre-mer**http://www.senat.fr/commission/outre_mer/index.htmlSecrétariat de la délégation
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06Téléphone : 01.42.34.22.30
delegationoutre-mer@senat.frDélégation aux
OUTRE-MER 

- La synthèse du rapport et le rapport complet sont disponibles sur internet : www.senat.fr/commission/outre_mer/index.html

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06