

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer

Jeudi  
22 février 2024  
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 006

**SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024**

**Présidence de  
M. Mansour Kamardine,  
président**

– Audition ouverte à la presse de la table ronde « Saint-Martin et Saint-Barthélemy – Volet État ».....	2
– Audition ouverte à la presse de la table ronde « Saint-Martin et Saint-Barthélemy – Volet collectivités ».....	10
– Audition ouverte à la presse de la table ronde d'universitaires.....	21
– Audition ouverte à la presse de M. Daniel Gibbs, ancien président de la collectivité de Saint-Martin (2017-2022) .....	27
– Présences en réunion .....	37



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA GESTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

**Jeudi 22 février 2024**

*La séance est ouverte à quatorze heures quinze*

---

*Présidence de M. Mansour Kamardine, président*

*La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer procède à l'audition ouverte à la presse de la table ronde « Saint-Martin et Saint-Barthélemy – Volet État » réunissant : Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : M. Fabien Sésé, secrétaire général ; Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : Mme Sabrina d'Habit, adjointe au chef d'unité territoriale ; Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe : Mme Catherine Perrais, directrice adjointe ; Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Guadeloupe : M. le contrôleur général Félix Anténor-Habazac, directeur ; Service territorial d'incendie et de secours (STIS) de Saint-Barthélemy : Lieutenant-colonel Christophe Laurens, responsable de service.*

**M. Mansour Kamardine, président.** Pour cette table ronde consacrée à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, nous accueillons M. Fabien Sésé, secrétaire général de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; Mme Sabrina d'Habit, adjointe au chef d'unité territoriale de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; Mme Catherine Perrais, directrice adjointe de la Deal de Guadeloupe ; M. le contrôleur général Félix Anténor-Habazac, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Guadeloupe ; et M. le lieutenant-colonel Christophe Laurens, responsable du service territorial d'incendie et de secours (STIS) de Saint-Barthélemy.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

Nous aimerions vous entendre sortir des propos convenus pour que nous puissions nous approcher aussi près que possible des réalités du terrain.

*(M. Fabien Sésé, Mme Sabrina d'Habit, Mme Catherine Perrais, M. le contrôleur général Félix Anténor-Habazac et M. le lieutenant-colonel Christophe Laurens prêtent successivement serment.)*

**M. Fabien Sésé, secrétaire général de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.** Je représente M. Vincent Berton, préfet délégué auprès du représentant de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui est absent aujourd'hui.

Saint-Barthélemy, dont la superficie est de 20 kilomètres carrés, compte 10 000 habitants. Saint-Martin, dont la superficie est de 50 kilomètres carrés, compte 32 000 habitants – pour la partie française, car elle est divisée entre deux États : le Nord est français, tandis que le Sud est un État autonome du royaume des Pays-Bas.

Ces deux collectivités d'outre-mer sont régies par l'article 74 de la Constitution ; elles sont ainsi dotées de l'autonomie et ont, en tant que collectivité unique, les compétences d'une commune, d'un département, d'une région et de l'État. Elles peuvent aussi fixer leurs propres règles dans certains domaines, notamment, pour ce qui nous concerne aujourd'hui, en matière de construction, d'urbanisme, d'habitation et de logement.

L'économie des deux îles repose très largement sur le tourisme. La population de Saint-Martin est très jeune : nous sommes donc face à un grand défi d'insertion socioprofessionnelle. Plus de 2 500 jeunes ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation.

Les deux îles ont été très marquées par le passage de l'ouragan *Irma* : à Saint-Martin plus de 95 % des bâtiments ont été affectés par ce phénomène.

L'État agit fortement pour sensibiliser la population et la gestion des risques est un enjeu majeur.

La reconstruction et la réduction de la vulnérabilité intègrent ces facteurs. La reconstruction est largement derrière nous, grâce à une mobilisation exceptionnelle pour rebâtir les réseaux et les établissements scolaires comme pour relancer les entreprises. Certains équipements publics sont encore en travaux, notamment deux des trois collèges de l'île de Saint-Martin, dont la livraison est prévue à la rentrée 2025. L'État apporte un fort soutien technique et financier à ces travaux. La médiathèque est aussi en cours de reconstruction ; elle comprendra un abri anticyclonique. Reste enfin à construire un lieu qui héberge de façon pérenne les services de l'État, la préfecture ayant été totalement détruite par Irma : l'engagement de construire une nouvelle cité administrative a été pris. Elle devrait être livrée à la fin 2025.

Les reconstructions comme les constructions nouvelles doivent être encadrées, notamment en raison des risques de submersion marine. C'est l'objet du plan de prévention des risques naturels (PPRN), dont le volet relatif à la submersion marine a été révisé en novembre 2021. Après plus de deux ans d'application, il est maintenant bien connu et appliqué. L'État contrôle l'ensemble des autorisations d'urbanisme délivrées à Saint-Martin.

Je voudrais insister sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé. Selon les données du programme spatial Copernicus de 2022, 9 % du bâti restait impropre à l'habitation et à l'exercice d'autres activités. Au-delà des aspects sociaux et sanitaires, il est important, dans le respect des compétences de la collectivité, que nous puissions ensemble résorber cet habitat, car il fournit aussi des projectiles en cas d'événement climatique majeur. Des pôles territoriaux de lutte contre l'habitat indigne ont donc été créés, à Saint-Martin en juin 2023 et à Saint-Barthélemy en décembre 2023. Un soutien en ingénierie de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été acté pour

Saint-Martin. Nous nous efforçons de faire évacuer les terrains occupés de façon irrégulière, là encore afin de réduire les vulnérabilités, en particulier là où il pourrait y avoir des projectiles.

En ce qui concerne la gestion de crise, nous avons beaucoup progressé dans notre capacité à répondre aux événements majeurs. Notre organisation Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) a été consolidée. Les dispositions générales et spécifiques aux cyclones du plan Orsec ont été refondues en 2020 ; le plan est en cours de mise à jour. Sous l'impulsion du préfet, notre centre opérationnel départemental (COD) a été réorganisé sur le plan spatial.

À Saint-Martin, des pillages ont eu lieu après le passage d'Irma. Pour les prévenir, nous avons mis en place un plan de prépositionnement et de quadrillage par les forces de gendarmerie de l'île. Un prépositionnement de l'armée est également prévu. Des sirènes d'alerte, qui n'existaient pas à Saint-Martin, ont été installées en 2022. Le préfet a pris la décision qu'un membre du corps préfectoral sur place se rendra à Saint-Barthélemy en cas de crise majeure, afin d'assurer la continuité de la direction des opérations. Des réunions hebdomadaires se tiennent en période cyclonique ; elles réunissent tous les services, en particulier ceux des collectivités avec lesquels l'articulation est essentielle.

Des actions nouvelles ont été mises en place pour préparer la population et pour communiquer, avec notamment des interventions des sapeurs-pompiers dans les écoles lors de la « semaine sismik ». Des affiches et des kits de préparation sont distribués, afin que chacun sache comment se comporter.

L'une des spécificités de Saint-Martin est que le média radio est très écouté. Des protocoles ont donc été signés avec deux radios de Saint-Martin : en cas de crise, elles seront présentes dans le centre opérationnel, de façon à transmettre à la population l'ensemble des décisions prises et de les informer des comportements qu'il convient d'adopter.

La coopération avec Sint-Maarten est essentielle. La frontière n'est pas matérialisée : l'île constitue un seul bassin de vie. Des fonctions d'officier de liaison ont été définies afin d'assurer une coordination et des échanges aussi fluides que possible en situation de crise. Nous menons aussi des projets communs. Ainsi, nous avons achevé fin 2022 l'enlèvement de quelque 120 épaves échouées lors du passage d'Irma dans le lagon, binational. Cette opération a été majoritairement financée par les fonds européens, dans le cadre du programme Interreg, qui constitue un instrument de coopération qui a démontré toute son utilité. On peut aussi citer la construction d'un radar météo à Sint-Maarten, qui se termine. Nous disposerons ainsi de données bien plus fiables.

Les pouvoirs publics – État, mais aussi collectivités – sont donc bien mieux préparés qu'ils ne l'étaient avant le passage d'Irma. Le passage de l'ouragan de catégorie 1 *Tammy* à la fin du mois d'octobre dernier nous a permis de le vérifier et de tester nos dispositifs, même s'il n'a heureusement pas causé de dégâts. Nous sommes donc prêts à faire face à de futures crises majeures.

**Mme Catherine Perrais, directrice adjointe de la Deal de Guadeloupe.** La Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) a son siège en Guadeloupe, mais depuis le passage d'Irma, une unité territoriale (UT) spécifique est installée à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, afin d'être au plus près du terrain, notamment en matière de gestion des risques. Nous travaillons en étroite collaboration avec cette unité, qui est

parfaitement intégrée à la Deal. Ses agents peuvent bénéficier de l'appui de nos cellules expertes installées en Guadeloupe.

La Deal, comme M. le secrétaire général l'a rappelé, a un rôle multiple. Elle s'occupe, entre autres, de l'élaboration du PPR et de l'accompagnement en matière de prévention des risques, dans l'ensemble des axes. Elle développe, plus spécifiquement, la connaissance du risque : elle est la cheville ouvrière du plan de prévention des risques naturels, qui permet à la collectivité d'intégrer le risque dans l'aménagement du territoire. L'objectif est d'accompagner le développement d'une culture du risque, grâce à l'information préventive – plusieurs campagnes de communication ont eu lieu. Nous avons aussi un rôle d'accompagnement de la collectivité dans le cadre de ses compétences propres, notamment la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), pour l'élaboration d'un programme d'action de prévention des inondations (Papi), qui complète le PPR et permet d'agir par des opérations de réduction de vulnérabilités du bâti.

S'agissant du PPR, qui est un document phare pour la prise en compte du risque d'inondation, nous avons souhaité, en 2021, une démarche très collaborative avec la COM (collectivité d'outre-mer) et les habitants, afin qu'il y ait une véritable appropriation du risque et que ce document ne soit pas vécu comme imposé par l'État, mais qu'il soit, au contraire, vraiment coconstruit avec la collectivité. Il faut, je l'ai dit, développer la culture du risque : souvent, en particulier pour les risques cycloniques, l'habitant est le premier acteur de sa mise en sécurité. Beaucoup de séances d'explication, de pédagogie ont eu lieu dans le cadre de la concertation publique avec les habitants, pour permettre une bonne compréhension de la zone concernée et, si un événement se produit, une action en conséquence. Le risque cyclonique et de submersion marine est différent du risque de séisme, qui peut être immédiat et complètement imprévisible : il laisse des délais, qui permettent d'assurer la sécurité des habitants et, dans le pire des cas, des évacuations.

**M. le contrôleur général Félix Anténor-Habazac, directeur du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) de Guadeloupe.** Il existe un seul centre de secours à Saint-Martin, qui se situe à La Savane et qui est armé par environ quatre-vingts personnes. Pour tous les événements climatiques, qui sont en général prévisibles, nous détachons, de manière préventive, entre douze et vingt personnes dans l'île.

Même si nous sommes des gens de l'après, si je puis dire, puisque nous intervenons après l'événement, nous participons à la préparation de la réponse aux crises, dans le cadre d'ateliers de sensibilisation auprès de la population, de formations – tout notre personnel est formé au sauvetage-déblaiement – et de visites des abris anticycloniques, qui sont essentiels dans un si petit territoire.

Nos effectifs, qui peuvent être portés à cent personnes en cas de crise, disposent de plusieurs véhicules – je ne développerai peut-être pas ce point, à ce stade – qui permettent d'assurer les premières interventions.

Saint-Martin est un petit territoire : il est sûr que tout phénomène cyclonique d'ampleur touchera tout le monde, y compris les renforts envoyés au préalable, ce qui complique parfois la gestion des crises.

**M. le lieutenant-colonel Christophe Laurens, responsable du STIS de Saint-Barthélemy.** Le service d'incendie et de secours dont j'assume actuellement le commandement est un service de la collectivité de Saint-Barthélemy. Nous restons une petite

structure, puisque nous comptons quatorze sapeurs-pompiers professionnels et quarante-sept sapeurs-pompiers volontaires, qui sont équipés d'une douzaine d'engins.

J'assure également les missions de COS (commandant des opérations de secours), en lien avec le DOS (directeur des opérations de secours), qui est le représentant de la préfecture, et le président de la collectivité.

Nous nous appuyons sur un document structurant, le STACR (schéma territorial d'analyse et de couverture des risques), et un règlement opérationnel qui comporte des directives opérationnelles cycloniques. Un PTS, plan territorial de sauvegarde, réalisé par le STIS, est par ailleurs en cours de validation par les différentes instances de la collectivité.

J'ajoute enfin que nous avons intégré, il y a environ deux ans, le service de sécurité civile de la collectivité.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Cette commission d'enquête a pour objectifs de faire un état des lieux en ce qui concerne les événements passés et leur prise en compte, c'est-à-dire la façon dont l'expérience a permis de modifier les plans de prévention, notamment les plans Orsec, et de voir, dans le cadre d'un second état des lieux, dans quelle mesure les territoires ultramarins français sont capables de résister aux aléas, divers et variés, qui les frappent régulièrement. L'expérience de Saint-Martin est, bien sûr, très précieuse, et nous avons aussi celle, plus récente et un peu différente, de La Réunion, qui a été concernée par un cyclone.

Pensez-vous que, dans l'état actuel des choses et pas loin de sept ans plus tard, un nouvel événement du même type aurait des effets significativement différents en matière de mise à l'abri, d'approvisionnement et de préservation du bâti ?

Vous nous présentez, et je le comprends, les démarches de modification des plans Orsec et du PPRN comme se passant bien, mais ce n'est pas ce que suggère le suivi de l'actualité. Il y a eu des émeutes au moment de la présentation des premières versions du PPRN, qui a fait l'objet de fortes résistances. Je tiens également à citer ce qu'a déclaré Mme Girardin, ancienne ministre des outre-mer, à propos de Saint-Martin : « Après *Irma*, on avait rêvé, avec la reconstruction, d'en faire une île d'exception, un exemple pour tous les territoires ultramarins. Cela ne s'est pas fait, car je pense qu'on avait sous-estimé la détresse, la pauvreté présente sur l'île aussi ». Je suis persuadé que la préfecture examine avec toute la rigueur nécessaire les demandes d'autorisation d'urbanisme qui lui sont soumises, mais qu'en est-il de l'habitat illégal, qui correspond très souvent à des biens indignes ? Comment fait-on ? A-t-on, oui ou non, pour l'ensemble des populations présentes, y compris celles en situation irrégulière, un habitat ou un mode de gestion de crise permettant d'assurer la mise à l'abri ? Comment lutte-t-on, par ailleurs, contre l'habitat informel ?

En matière d'approvisionnement, j'ai bien noté, et je pense que c'est en effet une très bonne chose, qu'il existe maintenant un prépositionnement de forces de sécurité et de secours, ce qui devrait permettre d'éviter les pillages, presque généralisés, qui se sont déroulés juste après le passage d'*Irma*. Si ces pillages ont eu lieu, néanmoins, c'est sans doute parce qu'il y avait eu quelques attitudes opportunistes, inciviques, de la part de gens qui voulaient profiter de la situation et aussi, plus simplement, parce que des personnes étaient dépourvues de ressources, en particulier pour s'alimenter. Une organisation a-t-elle été prévue, depuis, pour assurer l'approvisionnement de l'ensemble de la population ?

On nous a souvent fait remonter le problème de la liaison avec la Guadeloupe, si proche et pourtant un peu lointaine, en particulier en matière d'évasan – évacuation sanitaire. A-t-on adapté, à la suite d'*Irma*, le système prévu en la matière, afin de pouvoir évacuer facilement et complètement les personnes qui seraient touchées ?

Enfin, comment prend-on en compte la question des protections naturelles, comme celle offerte par la mangrove, qui est très précieuse en matière de submersion, pour limiter les effets des aléas naturels ? Existe-t-il un programme de restauration et de préservation, dans une logique de prévention des risques ?

**Mme Catherine Perrais.** Au cas où un nouvel événement majeur se reproduirait – nous ne sommes pas à l'abri, en effet –, tout l'effort qui a été réalisé était de préparer la gestion de crise. À mon avis, le territoire est mieux préparé.

S'agissant de l'élaboration du PPR, des émeutes ont eu lieu, effectivement, à la suite des premiers travaux qui ont été menés. Je n'étais pas encore en poste, mais je sais que la question était extrêmement sensible. Il y avait, au sein de la population, la crainte d'être expulsé de son habitation. Je crois qu'un travail de fond a été réalisé : nous avons déployé beaucoup d'énergie et d'efforts pour que le PPR fasse vraiment l'objet d'une collaboration avec le territoire, au plus près de lui, et c'est pourquoi ce document a ensuite pu être approuvé sans autre événement du même type. Le PPR a été accepté et joue désormais son rôle, y compris sur le long terme, puisque son objectif est aussi d'éviter qu'on construise dans les zones plus à risque. Le PPR a un rôle de planification : il vise à ce qu'on intègre le risque dans l'aménagement du territoire, et c'est pourquoi nous voulions une pleine adhésion de la collectivité. Il reste tout un chantier à mener, qui est celui de la réduction de la vulnérabilité des habitations existantes. C'est un travail de longue haleine, mais le Papi devrait notamment permettre de trouver des solutions.

S'agissant de la reconstruction de l'habitat et de la question portant sur l'alimentation, je laisserai plutôt mes collègues de Saint-Martin vous apporter des précisions, car ils sont au plus près du terrain.

Nous avons aussi vécu quelques épisodes très compliqués en Guadeloupe. Tout ce qui relève des plans communaux de sauvegarde se met en œuvre, notamment des projets d'abris, qu'on finance par le fonds Vert.

On peut, bien sûr, construire des liens forts pour assurer la mise en sécurité et, ensuite, des évacuations depuis Saint-Martin, mais c'est plutôt une question relevant de la gestion de crise, à laquelle je laisserai donc M. le secrétaire général répondre.

En ce qui concerne l'habitat, nous avons des équipes qui se mobilisent aux côtés de l'UT de Saint-Martin pour appuyer tous les programmes et les démarches opérationnelles de résorption de l'habitat indigne.

**M. le contrôleur général Félix Anténor-Habazac.** En cas de catastrophe, dans une île, la première chose à faire est de sécuriser l'aéroport et le port afin de pouvoir mettre en place, avec les militaires, des norias d'évacuation sanitaire grâce à des avions civils ou militaires.

**M. le lieutenant-colonel Christophe Laurens.** Saint-Barthélemy se trouve à 250 kilomètres de la Guadeloupe et à 25 kilomètres de Saint-Martin. Sa population est de 10 585 habitants pour une densité de 500 habitants au kilomètre carré. Les gros-porteurs ne

peuvent atterrir sur notre aéroport, puisque celui-ci ne dispose que d'une piste de 640 mètres, et notre port ne peut accueillir de gros bateaux.

Les Retex de l'événement *Irma*, d'une intensité exceptionnelle, ont été pris en compte dans différents domaines. Nous avons en effet la particularité de pouvoir armer un centre opérationnel territorial (COT) coordonnant les services de la collectivité et de l'État. Parmi les améliorations, la présence du secrétariat général de la préfecture lors des exercices que nous réalisons chaque année. Le COT comprend plusieurs cellules : décision, communication, anticipation, action et santé. Nous disposons de quatre abris sûrs et de trois postes de secours dont la capacité d'accueil progressive est de 177 lits.

Nous sommes confrontés à l'ensemble des risques naturels, mais n'oublions pas que chaque territoire est différent en termes de population, d'habitat, de constructions et de desserte. En cas d'événement, la Guadeloupe est une plateforme aéroportuaire de première intention, à condition, bien entendu, qu'elle n'en subisse pas elle aussi les conséquences.

Les évacuations sanitaires posent problème et je rejoins l'analyse de M. le contrôleur général. Nous avons de très bonnes relations avec l'hôpital local, avec lequel notre direction de la santé maintient des échanges réguliers. En cas d'événement majeur, la présence de médecins urgentistes supplémentaires est nécessaire. Des contacts sont d'ailleurs en cours avec l'agence régionale de santé (ARS) afin que notre COT et celui de Saint-Martin puissent bénéficier de la présence d'un cadre de l'ARS en cas d'événement.

En ce qui concerne les actions de coopération, nos relations avec les Sdis de Saint-Martin et de Guadeloupe sont encadrées par diverses conventions. Nous souhaitons également améliorer la coopération avec la *brandweer* – les pompiers hollandais – de Sint-Maarten, avec l'aval du président de notre collectivité et dans un cadre défini par l'état-major zonal, avec lequel j'échangeais encore hier dans le cadre d'une visite. Cette coopération pourrait notamment se développer dans le domaine de la formation opérationnelle, notamment par la mise à disposition des installations des pompiers hollandais. Il existe des contacts avec l'ambassade de France.

Nous recommandons de poursuivre les efforts entrepris depuis plusieurs années pour l'information et la sensibilisation de la population, notamment vers des publics ciblés, comme celui des écoles. Des améliorations doivent être apportées à la prise en compte de la population touristique, et notamment des personnels saisonniers disposant de logements et qui sont l'objet d'un important *turnover*. Nous sommes à cet effet en contact avec les hôtels et les restaurants.

Les actions d'amélioration des capacités opérationnelles doivent se poursuivre dans la durée. Nous continuons ainsi à mener, au niveau local comme au niveau zonal, des exercices cadres interservices. Nous menons également des actions de planification en collaboration avec la préfecture et, depuis deux ou trois ans, avec le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC). Pour la phase d'alerte, nous avons, à la suite d'*Irma*, acquis des téléphones satellitaires et les réseaux téléphoniques ont été enfouis. La collectivité dispose ainsi d'un réseau interne.

De nombreux élus se sont engagés avec volonté et détermination à développer la formation de gestion de crise, en partenariat avec l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) et les conseillers « mission sécurité, sûreté et audit » (Missa). Cette formation de nos élus et des différents acteurs de la gestion de crise, notamment ceux travaillant dans le cadre du COT, permet à tous de parler le même langage.



L'urbanisme ne rentre pas dans le champ de mes compétences. Le règlement d'urbanisme territorial et le code de la construction sont en cours de modification pour prendre en compte l'ensemble des mesures anticycloniques. Chaque territoire étant différent, nous prenons en compte les paramètres liés à l'habitat et à la construction afin de limiter les dégâts matériels.

Je tenais enfin à souligner l'esprit de solidarité de la population de Saint-Barthélemy. Grâce à la mise à disposition de moyens privés dans la phase post-crise, en coordination avec les moyens publics gérés par les services de la collectivité, les axes de circulation reliant l'aéroport, le port et l'hôpital ont pu être dégagés rapidement. Le prépositionnement des moyens de sécurité civile en détachement préventif sur place a permis, dès la fin de l'événement, de procéder au déblaiement et à la reconnaissance. Une des suites du Retex au sein du STIS a été la création d'une cellule drone afin de procéder à des reconnaissances facilitant la remontée rapide d'informations précises vers le COT de Saint-Martin.

**M. Fabien Sésé.** Nous n'avons pu entendre la fin de vos questions, car nous avons été déconnectés.

Nos actions visent à améliorer la réponse à la crise avec des effets concrets. C'est le cas du prépositionnement des forces de gendarmerie, testé lors de l'ouragan *Tammy* à la fin du mois d'octobre dernier, qui permet de surveiller les magasins et de prévenir les pillages, répondant ainsi de façon sous-jacente à la question de l'approvisionnement. L'effet majeur recherché reste celui de la protection des vies humaines. Nous avons notamment procédé, dans le cadre de la refonte du COD, au recensement des populations vulnérables des deux collectivités, qui peuvent se trouver dans des situations d'habitat indigne, afin de pouvoir mettre à leur disposition des abris sûrs. Nous sommes confrontés à l'occupation illégale de terrains, où peuvent être déposés des déchets ou entreposés des matériaux encombrant les voies de circulation ou même l'aéroport. Des actions concrètes sont en cours, y compris par la voie judiciaire, pour désencombrer l'aéroport, afin de prévenir toute difficulté en cas d'évacuation sanitaire. L'aéroport de Grand-Case fait d'ailleurs l'objet de travaux de reprise structurelle afin d'améliorer la résistance de la piste. Nous prévoyons également de prépositionner des forces armées et des forces de sécurité, car l'aéroport est un site stratégique.

**Mme Sabrina d'Habit.** Les recommandations de la mission Lacroix sur la reconstruction du territoire, constituée à la suite des émeutes de 2019, ont été prises en compte lors des concertations pour l'élaboration du plan de prévention des risques naturels (PPRN). Elles ont permis de reconstruire et de le faire mieux, notamment en prenant en compte la réduction de la vulnérabilité. C'est un travail de longue haleine qui va prendre des années, mais si *Irma* devait passer à nouveau sur le territoire, ses effets ne seraient pas les mêmes et nous n'avons pas connu de nouvelles émeutes depuis 2019. Je souligne que le PPRN a été accepté et qu'il a été adopté par la collectivité grâce à un vote totalement favorable.

La lutte contre l'habitat indigne fait l'objet de deux protocoles sur les deux territoires, qui sont en cours de signature. À Saint-Martin, des actions avaient déjà été mises en place à partir de 2018. Elles avaient permis de faire remonter de nombreux signalements. Les travaux, qui avaient été interrompus en raison du covid, ont repris l'année dernière et les signalements sont traités dans le cadre des arrêtés et du protocole.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Je transmettrai par écrit quelques questions plus spécifiques, car nous ne pouvons pas tout traiter dans le temps imparti aux auditions.

Dans le cadre de mes fonctions de président de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, je me suis rendu à Saint-Martin. À cette occasion, il m'avait été fait part des difficultés d'approvisionnement en eau liées à l'impossibilité de l'échange des ressources entre les deux parties de l'île en raison de leur statut différent – région ultrapériphérique (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (Ptom). Qu'en est-il aujourd'hui ? Existe-t-il des protocoles particuliers ? Que se passerait-il si un événement, même moins intense qu'*Irma*, venait perturber la vie courante de l'île ?

**M. Fabien Sésé.** Il y a eu des avancées sur ce sujet depuis votre visite à Saint-Martin. La collectivité et Sint-Maarten ont conclu à la fin de l'année dernière un accord permettant d'ouvrir la voie à une interconnexion de leurs réseaux d'eau. En cas de crise sur une partie de l'île, il serait donc possible que l'autre partie l'approvisionne en eau. Par ailleurs, l'État suit avec attention les travaux de rénovation et réhabilitation de l'outil de production et du réseau, notamment pour limiter les fuites. Des investissements sont encore nécessaires afin de prévenir des situations de crise et de garantir l'approvisionnement courant.

**M. le président Mansour Kamardine.** Personne ne demandant la parole, il me reste à remercier les intervenants.

*La réunion se termine à quinze heures vingt*

\*

*La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer procède à l'audition ouverte à la presse de la table ronde Saint-Martin et Saint-Barthélemy – Volet collectivités réunissant : Collectivité de Saint-Martin : M. Louis Mussington, président et Mme Mélodie Illidge directrice des risques majeurs ; Collectivité de Saint-Barthélemy : M. Xavier Lédée, président.*

**M. le président Mansour Kamardine.** Nous poursuivons nos travaux avec l'audition du président et de la directrice des risques majeurs de la collectivité de Saint-Martin, M. Louis Mussington et Mme Mélodie Illidge, et du président de la collectivité de Saint-Barthélemy M. Xavier Lédée. Cette audition est retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale et restera ensuite disponible à la demande.

Je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

Je me permets d'y insister, car nous considérons qu'un serment est très puissant. Je souhaite que les réponses que vous nous donnerez sortent du cadre convenu et que les propos que nous formulerons viennent du fond de nous-mêmes, qu'ils soient non seulement sincères, mais encore l'occasion pour nous de sensibiliser ceux qui nous ont mandatés au sujet des risques majeurs qui pèsent sur les collectivités d'outre-mer.

*(M. Louis Mussington, M. Xavier Lédée et Mme Mélodie Illidge prêtent successivement serment.)*

**M. Louis Mussington, président de la collectivité de Saint-Martin.** Je tiens à exprimer ma gratitude pour l'occasion qui m'est offerte de présenter notre politique de gestion des risques naturels majeurs à Saint-Martin, dans un contexte marqué par le passage de l'ouragan Irma en 2017 et par les efforts de reconstruction qui l'ont suivi.

Il m'incombe de souligner l'importance cruciale de la collectivité de Saint-Martin au sein du dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile, plus communément nommé plan Orsec, de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Notre collectivité constitue en effet un maillon essentiel de la coordination et de l'exécution des actions visant à protéger nos concitoyens et à restaurer notre territoire après la survenance de crises. Mme Illidge vous présentera les divers dispositifs que nous avons instaurés depuis 2017.

La phase de reconstruction qui a suivi Irma a présenté des défis notables, du fait notamment des retards liés aux troubles qu'a suscités l'approbation du plan de prévention des risques naturels (PPRN) en 2019. Suite au retrait de la première mouture de ce PPRN, à l'issue de fortes mobilisations dans les rues de Marigot, des réunions de concertation et des formations ont été organisées dans les quartiers. Ces dernières ont facilité la prescription d'un nouveau PPRN en 2021.

Cette approche a contribué à accélérer la reconstruction en zone littorale en même temps que la réduction de la vulnérabilité. Elle a permis, par exemple, le lancement de la construction de l'hôtel Beach Plaza, à Marigot, sur le fondement d'une décision consciente de ne plus autoriser l'aménagement de chambres au rez-de-chaussée. La collectivité a entrepris des projets de grande envergure, en particulier l'édification du collège 600 à Quartier-d'Orléans et du collège 900 à La Savane, conçus pour faire face aux risques futurs. Ils pourront servir d'abris anticycloniques, ce qui doublera la capacité existante.

De plus, la conception d'un centre consacré à la gestion de crise, qui renforcera notre résilience, est en cours. Nous étudions en parallèle le projet de construction d'une cité administrative, nécessaire au regroupement de l'ensemble des services de la collectivité. En effet, beaucoup de nos bâtiments ayant été sérieusement endommagés par Irma, nos services sont actuellement éparpillés dans des locaux dont la location nous coûte très cher.

Nous observons une amélioration significative de notre collaboration avec la préfecture et les différents services de l'État, qui se traduit par une préparation conjointe de notre territoire et une protection renforcée de la population. Cependant, il est crucial de souligner que le suivi des dossiers est entravé par un turnover persistant à la préfecture – relevé par la recommandation n° 16 du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs, déposé le 24 juillet 2018.

Les fonds européens ont joué un rôle déterminant dans la réalisation de divers projets, en particulier le déploiement d'outils de mesure dont nous manquons cruellement lors du passage de l'ouragan Irma : un marégraphe au port de Galisbay, un radar météo à Saint-Peters, ainsi qu'un houlographe, installé grâce au projet Carib-Coast mené par le Bureau de recherches géologiques et minières, dans le cadre des programmes Interreg.

La coopération avec Sint-Maarten a été consolidée par la signature d'un arrangement administratif en matière de gestion de crise, en 2019, et d'un *memorandum of understanding*,

un protocole d'entente ayant pour objet l'approvisionnement en eau de la partie française par l'usine de production située du côté hollandais, en décembre 2023.

En ce qui concerne la préparation et la réponse sanitaires, nous reconnaissons la nécessité impérieuse d'anticiper le suivi psychologique de la population à long terme, eu égard à la pénurie actuelle de professionnels en psychologie dans notre territoire.

Par ailleurs, nous envisageons de discuter avec l'État de la possibilité de privilégier le recrutement de personnel médical local, afin d'endiguer les départs constatés dans le secteur de la santé. Le problème est d'ailleurs le même dans le secteur éducatif : suite au passage dévastateur d'Irma, plus de 80 % du corps enseignant du territoire de Saint-Martin a abandonné l'île pour se réfugier à Pointe-à-Pitre ou même en métropole. Dans le secteur médical donc, 80 % du personnel de santé a quitté le navire, vidant l'hôpital de sa substance. Ceux qui sont restés, dont je salue le dévouement à la cause saint-martinoise, ont tenu la maison. Mais le départ de tant d'enseignants, jusqu'à leur retour forcé par l'éducation nationale, a reporté la rentrée scolaire de 2017 à la mi-octobre, et le secteur de la santé a été paralysé pendant la même période. D'où notre insistance, que je souligne encore, sur la nécessité pour notre collectivité de disposer d'un personnel enseignant et d'un personnel de santé stables, alors que nous ne produisons pas suffisamment de personnel qualifié dans ces secteurs.

Nous sommes pleinement conscients des obstacles que nous devons surmonter et des enseignements tirés de notre expérience de l'ouragan Irma. Nous nous engageons résolument à renforcer notre résilience, à améliorer notre coordination avec les autorités locales et nationales, et à optimiser l'utilisation des ressources à notre disposition pour assurer la protection de nos concitoyens et la reconstruction de notre magnifique île.

**Mme Mélodie Illidge, directrice des risques majeurs de la collectivité de Saint-Martin.** Merci de me donner l'occasion de vous exposer les avancées réalisées depuis le passage de l'ouragan Irma, avec en particulier la création d'une direction des risques majeurs.

Face aux phénomènes cycloniques, la direction des risques majeurs agit dans plusieurs domaines : la connaissance des phénomènes ; la surveillance, la prévision et l'alerte ; l'information préventive de la population ; la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ; la réduction de la vulnérabilité, avec son volet d'information de la population ; la préparation et la gestion des crises ; enfin, la gestion des retombées des crises et les retours d'expérience.

Le recensement des aléas s'effectue en partenariat avec des chercheurs. Un rapport de Météo-France retrace l'historique des phénomènes cycloniques depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, même si les archives manquent. Depuis les années 1950 et la décision de leur attribuer des prénoms, six tempêtes tropicales et quinze ouragans ont été recensés, dont six entre 1995 et 2000. À l'aune de ces chiffres, il est possible de mesurer la récurrence des phénomènes cycloniques. Ainsi, Saint-Martin est en moyenne confrontée à un phénomène cyclonique tous les quatre à cinq ans, dont un phénomène majeur tous les vingt ans, comme l'illustrent les ouragans Luis, en 1995, et Irma, en 2017.

J'en viens au bilan des dispositifs créés depuis le passage d'Irma, à nos retours d'expérience et aux recommandations émises par les chercheurs et par l'Assemblée nationale et le Sénat, dans leurs rapports.

La collectivité a d'abord mis à jour son plan territorial de sauvegarde. Ce dernier était essentiellement axé sur les ouragans majeurs mais depuis le passage de Tammy en octobre 2023, nous avons compris qu'il était nécessaire d'en décliner une version adaptée aux tempêtes tropicales, car les dispositifs ne sont pas les mêmes.

Nous avons institué un poste de commandement sûr, qui nous avait manqué face à Irma. Nous disposons donc dorénavant d'un lieu autonome en énergie, en eau et en vivres, et doté de téléphones satellitaires pour demeurer joignables même en cas de défaillance des réseaux téléphoniques.

Autre nouveauté, nous avons dressé une carte des enjeux, qui permet au président et aux différents services, en particulier l'armée et la sécurité civile, d'identifier aisément après l'événement les lieux les plus importants – hôpital, port... – et ceux où se trouvent les personnes les plus fragiles.

S'agissant de la protection de la population, il existait des abris cycloniques avant le passage d'Irma, mais qui étaient petits et dispersés. Nous les avons recentrés et disposons désormais de sept abris d'une capacité totale de 1 500 places, contre 371 auparavant. Les collèges évoqués par le président Mussington s'y ajouteront, réduisant la vulnérabilité des populations environnantes.

Mon ancien directeur et moi-même avons développé une nouvelle stratégie d'armement des abris. Dans l'ancien dispositif, ces derniers n'avaient aucun espace de stockage : le matériel nécessaire était stocké dans des containers situés au port et devait être transporté dans chaque abri par les services techniques de la collectivité en amont des phénomènes, ce qui était très contraignant. À présent, chaque abri sera doté d'un container renfermant tout le matériel requis.

Nous avons aussi mis à la disposition des habitants des bus destinés à acheminer vers les abris ceux qui ne peuvent s'y rendre par eux-mêmes.

Nous avons instauré un recensement des personnes vulnérables qui souhaitent rejoindre les abris et leur offrons le transport en ambulance. Avec l'accord du président, nous avons prévu la présence dans les abris d'aides-soignants et d'infirmières, afin d'assurer à ceux qui en ont besoin, souvent des personnes âgées, la poursuite de leurs traitements médicaux.

Dans les retours d'expérience du passage d'Irma, je commencerai par la question de l'eau. Le mémorandum d'entente auquel faisait allusion le président permettrait l'approvisionnement du côté français en eau potable si le fonctionnement de son usine de dessalement venait à s'interrompre. Nous avons également disposé des stocks stratégiques dans les abris : trois palettes d'eau chacun, qui permettent de subvenir aux besoins des personnes qui s'y trouvent pendant quatre-vingt-seize heures.

S'agissant des télécommunications, nous avons assisté après Irma à la propagation de *fake news*, annonçant notamment un deuxième ouragan dans les quarante-huit heures, ce qui a alimenté un climat d'insécurité et entraîné d'importants mouvements vers l'aéroport. Depuis, la quasi intégralité des réseaux, qu'ils soient électriques ou de télécommunication, ont donc été enfouis.

La collectivité dispose d'un système d'alerte par SMS qui permet, dans l'attente du déploiement de FR-Alert, de communiquer et d'informer la population. Nous avons aussi

installé, en collaboration avec la préfecture, des sirènes SAIP (système d’alerte et d’information des populations), permettant d’annoncer les changements de phase pendant l’alerte.

À Saint-Martin, un gros problème de la phase post-événement a été celui du stockage des déchets et du nettoyage des routes, qui étaient jonchées de nombreux débris. Depuis lors, nous avons établi un plan de déblaiement des routes, découpant le territoire en cinq secteurs. Dans chacun, une entreprise de bâtiment et travaux publics (BTP), positionnée avant le phénomène, sortira nettoyer les routes dès le passage en vigilance grise pour permettre la circulation des services de sécurité civile et de secours.

Pour ce qui est de la sensibilisation de la population, le plan territorial de sauvegarde, document destiné à anticiper les risques majeurs et à recenser les moyens dont dispose la collectivité, est communicable à la population et se double d’un plan d’information territoriale sur les risques majeurs. Une déclinaison destinée aux jeunes est en cours d’édition et sera présentée dans les écoles.

Enfin, beaucoup de gens ont voulu venir à l’aide après Irma, sans pouvoir le faire. Nous avons donc créé une réserve territoriale de sécurité civile pour permettre à ceux qui le veulent de venir en aide à la population en situation de post-événement.

**M. Xavier Lédée, président de la collectivité de Saint-Barthélemy.** Comme cela a été dit, la résilience est dans l’ADN des habitants et des natifs des îles. Entre les ouragans Irma en 2017 et Luis en 1995, qui sont les deux événements majeurs ayant frappé nos îles dans les dernières décennies, une dizaine d’événements cycloniques moins forts ont touché nos collectivités, avec néanmoins un impact suffisant pour contraindre des travaux ou retarder une saison touristique. Les retours d’expérience sont donc essentiels, même si chacun de ces phénomènes successifs diffère des précédents, de telle sorte que nous devons toujours travailler à améliorer notre réponse.

À Saint-Barthélemy, l’ouragan Irma a eu un impact considérable. L’une des difficultés rencontrées tenait au déploiement des forces et des soutiens amenés sur place, avec un préfet délégué pour les deux îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Ces dernières sont généralement frappées de la même manière, ce qui rend difficile que l’une puisse compter sur l’autre en pareil cas. Il peut être également difficile de compter sur la Guadeloupe car, très souvent, à vingt-quatre heures près, la situation est incertaine. Ainsi, en 1995, l’ouragan Luis avait infléchi sa trajectoire vers le sud vingt-quatre heures avant de toucher Saint-Barthélemy, si bien que c’est la Guadeloupe qui avait été mise en alerte. En 2017, le cyclone Irma avait provoqué des inquiétudes assez similaires. Il est donc difficile de déployer des moyens en *stand-by* à un endroit ou à un autre, ce qui a nécessairement des conséquences en termes de délai d’action. Un vrai travail s’impose sur ce point.

Désormais, la présence de la préfecture à Saint-Barthélemy lors des événements cycloniques, avec une répartition des compétences entre le préfet et le secrétaire général, représente un véritable avantage : au passage d’Irma, il n’y avait personne et les moyens de communication étaient hors service au lendemain de l’événement.

L’une des forces de la collectivité est que l’ensemble de la population sait se préparer. Les entreprises de BTP s’organisent en collaboration avec les services techniques et le Centre opérationnel territorial (COT), de telle sorte que les moyens humains et matériels sont généralement disponibles dès la première minute de la levée des interdictions de circulation et

peuvent immédiatement commencer à travailler pour déblayer, nettoyer et rendre les accès disponibles le plus vite possible.

Le service départemental d'incendie et de secours fait partie intégrante de la collectivité et la collaboration est donc très fluide. Dans les prochaines semaines s'achèvera la construction, entreprise après l'ouragan Irma, d'une nouvelle caserne – au sens large, car elle abritera aussi, entre autres, le COT lorsqu'il sera déclenché, la sécurité civile ainsi qu'un centre de veille. Tout cela permettra d'optimiser les moyens car, même préparés, nous avons été surpris par la puissance inédite du phénomène Irma. Cependant, bien que cet ouragan soit présenté comme le plus important à ce jour, Saint-Barthélemy n'a pas subi d'inondation, car le phénomène a été peu riche en pluie et très rapide.

Malgré le retour d'expérience que nous tirons d'Irma, une vulnérabilité demeure, car la capacité d'absorption de l'île s'est fortement réduite depuis 1995 avec l'avancée des constructions. Les risques sont évalués et nous y travaillons, en lien avec l'université de Montpellier 3, qui étudie le trait de côte et le risque cyclonique. Trois fois par an au moins, nous organisons des exercices de COT pour mettre tout le monde dans la boucle et nous assurer que nous restons sur le qui-vive, prêts à réagir le jour J. Un schéma territorial d'analyse et de couverture des risques a été voté en 2021 et son règlement opérationnel a été validé par le conseil territorial à l'été 2023. Nous disposerons aussi d'un plan territorial de sauvegarde, dont l'arrêté, actuellement au stade de la dernière lecture, sera pris dans les prochaines semaines. Nous sommes enfin en train de renforcer la réserve de sécurité civile existante : les documents opérationnels dont je vous parle permettront de mieux cibler les besoins et les personnes qui, sur l'île, disposent de l'expérience et du savoir nécessaires, car les moyens humains de la collectivité et ceux qui peuvent être mis à disposition par les services partenaires restent, malgré tout, limités.

Pour en revenir Irma, une grande partie du travail a été accomplie par des acteurs privés, même si nous disposons d'une réserve de sécurité civile et de services techniques qui, comme le cabinet du président, ont accompli un énorme travail. Ces acteurs privés ont pu, dans l'urgence, trouver des solutions, par exemple dans le domaine des communications : au lendemain d'Irma, nous avons été capables d'installer un réseau wifi en empilant des batteries de voiture pour disposer d'une capacité à émettre. Cette expérience nous a conduits à mettre en place un réseau wifi, que nous avons d'ailleurs baptisé réseau Irma, qui n'est pas disponible au quotidien mais que la collectivité peut ouvrir à tout moment en cas de force majeure.

La collectivité a également équipé le service d'incendie et de secours de drones qui lui donnent une capacité d'action et de réaction beaucoup plus rapides. Ils peuvent être déployés très rapidement sur un site et fournir un visuel permettant d'optimiser le choix des moyens à engager. Faute de moyens humains, nous nous efforçons ainsi d'optimiser les moyens technologiques.

Nous avons évidemment renforcé les liens avec nos partenaires, et tout particulièrement avec la Croix-Rouge, avec laquelle nous avons de nombreux échanges pour parvenir à travailler à l'échelle de la zone.

Le retour d'expérience d'Irma a révélé le manque d'un plan B. Le bâtiment qui servait de COT étant hors service et les moyens de communication inexistant, il a été difficile de réunir tous les acteurs. Il a fallu trouver un autre endroit – en l'occurrence, l'aéroport – mais les intervenants sont arrivés au compte-gouttes. Pour ma part, c'est en passant sur la route en allant m'assurer que ma famille allait bien que j'ai vu cet attroupement à l'aéroport et que je me suis

arrêté. Nous avons travaillé dans les jours et les semaines qui ont suivi, mais nous aurions pu gagner du temps si nous avions disposé de fiches réflexes, sur lesquelles nous travaillons encore aujourd'hui, pour bien définir les besoins et le rôle de chacun. Irma ayant touché Saint-Barthélemy et Saint-Martin, c'est la préfecture qui a pris le relais et nous devons donc être capables de travailler en bonne intelligence. De telles rencontres sont bienvenues, car, plus encore que les élus et les agents, qui peuvent changer, c'est la population locale qui est en mesure d'agir. Nous devons donc être capables d'impliquer tout le monde et d'avoir des acteurs au fait de la situation pour pouvoir réagir.

Une clé pour ce faire étant la communication, la collectivité a investi dans un système d'alerte par SMS. Nous continuons à inciter les gens à s'inscrire car ce système, qui ne coûte rien à personne, permet, dès qu'un phénomène approche, de déclencher l'alerte et de diffuser des informations afin de permettre aux gens d'agir au mieux.

L'importance de la communication tient aussi au fait que Saint-Barthélemy connaît une rotation récurrente de sa population, avec tous les ans des départs et de nouvelles arrivées. Or, si la résilience fait partie de l'ADN des personnes qui grandissent sur l'île, ce n'est pas nécessairement le cas pour les visiteurs ni pour les personnes récemment arrivées. Très souvent, certains sont même excités à l'approche d'un phénomène climatique : ils espèrent aller voir les vagues, ou même aller surfer ! Nous avons donc besoin de communiquer et d'alerter.

Il faut aussi gérer les *fake news*. Ainsi, un soir, après l'ouragan Irma, je suis rentré très inquiet du COT car on avait entendu dire – et l'information venait du président et du préfet – qu'une navette transportant des hommes armés était partie de Saint-Martin après le pillage de l'armurerie de la gendarmerie. Cette milice armée qui devait débarquer à Saint-Barthélemy n'a jamais existé !

Il faut donc pouvoir centraliser l'information et diffuser une information fiable pour rassurer et, le cas échéant, alerter, afin que tout le monde puisse avoir les bons réflexes. Nous y travaillons pour tenter d'améliorer la situation.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Ces exposés très précis montrent comment le retour d'expérience a permis de modifier les procédures.

Une question générale : tout cela a dû coûter cher. L'État a-t-il été à la hauteur des attentes des collectivités en termes d'accompagnement financier et budgétaire, pour intégrer les résultats des retours d'expérience aux équipements présents sur votre territoire et opérer les modifications nécessaires ?

En termes de ressources humaines, j'ai bien entendu que des événements aussi traumatisants pouvaient aboutir à l'éviction de certaines compétences – ce qui vaut sans doute à Saint-Barthélemy aussi bien qu'à Saint-Martin et partout ailleurs. Comment faire revenir ou retenir des compétences qui ne se trouvent pas sinon sur les territoires, faute par exemple de formations ? Comment avez-vous fait pour favoriser l'attractivité du territoire après un tel événement, et comment peut-on accompagner davantage les collectivités en ce sens ?

Par ailleurs, j'ai bien compris qu'à la suite des réactions très vives qui se sont fait jour, et même des émeutes survenues lors de la présentation du nouveau plan de prévention des risques de Saint-Martin, un effort considérable de concertation avait été réalisé et avait abouti à un document assez consensuel. Ce consensus n'a-t-il pas été obtenu au prix d'un certain affaiblissement des exigences, et donc de la persistance d'un risque ? D'autre part, et bien que la



préfecture ait indiqué qu'elle veillait au respect des normes, *quid* des constructions illégales ? Comment organiser la lutte contre ces phénomènes ?

Enfin, comment gérez-vous les déchets, ordinaires ou plus dangereux, comme les déchets médicaux et industriels, après un aléa de cette nature, afin d'éviter que des pollutions ne s'ajoutent aux destructions et n'affectent plus durablement les territoires ?

**M. Louis Mussington.** S'agissant du PPRN dont l'État a jugé nécessaire de disposer dans les meilleurs délais, son élaboration a pris du temps en raison de l'opposition de la population à la première version du document, qui ne collait pas à la réalité du territoire. Les techniciens venus sur place pour examiner la réalité du terrain sont tous repartis avec l'idée que c'est la submersion marine qui était responsable de l'essentiel des dégâts causés par Irma. Mais en réalité, on sait très bien que le facteur essentiel a plutôt été l'intensité des vents. Il faudrait tenir compte de cette donnée.

Entre Quartier-d'Orléans et Sandy-Ground, donc du côté est comme du côté ouest de l'île, un certain nombre de familles habitent toujours dans des maisons sans toiture, ravagées par la violence des vents. Elles se trouvent dans une situation de désespérance sociale, parce que ni l'État, ni la collectivité n'ont mis les moyens nécessaires pour les accompagner. Pour dire les choses telles qu'elles sont, de nombreuses familles n'assurent pas leur demeure. Celles qui ont assuré leurs propriétés – j'en fais partie – ont pu bénéficier du soutien des assureurs et faire les travaux assez vite, mais trop nombreuses sont celles qui ne l'ont pas fait.

Après l'accession à l'autonomie dont nous jouissons aujourd'hui, nous avons récupéré la compétence en matière de logement, mais perdu la ligne budgétaire unique, de telle sorte qu'il n'y a pas eu de nouvelles constructions depuis 2007. Entre 2 000 et 3 000 familles sont ainsi en attente d'un logement digne de ce nom sur le territoire de Saint-Martin, et un grand nombre d'entre elles sont donc obligées de rester là où elles sont et d'abriter leurs enfants dans des maisons bricolées comme des patchworks. Cet habitat insalubre, conséquence directe du passage de l'ouragan dévastateur, mérite une attention toute particulière.

Le corps enseignant sur le territoire de Saint-Martin est à 95 % venu de l'Hexagone ou des départements de la Guadeloupe et de la Martinique. Les enseignants originaires de Saint-Martin, dont je fais partie puisque je n'ai pas encore donné ma démission, sont très minoritaires dans notre système scolaire. Mon ami et collègue Frantz Gumbs, chef d'établissement scolaire depuis de nombreuses années, pourront également vous le dire. Beaucoup de professeurs donc, qui assistaient pour la première fois à un tel phénomène naturel, sont partis avec le premier bateau, ce qui a retardé la rentrée scolaire. L'éducation nationale, représentée par le recteur, a dû imposer des sanctions à ceux qui ne voulaient pas revenir sur le territoire. Tout cela s'est traduit par un mois et demi de retard dans l'ouverture des classes par rapport à l'Hexagone et à l'académie de la Guadeloupe. Cela vaut aussi dans le domaine de la santé, faute de personnel médical originaire de l'île de Saint-Martin : les plus dévoués sont restés, mais les autres ont abandonné l'île, ce qui nous a valu trois ou quatre mois très difficiles avant le retour des enseignants et du personnel médical.

Par ailleurs, nous avons assisté, au lendemain du passage de l'ouragan, à un phénomène horrible : le pillage des magasins. Les forces de l'ordre ne sont intervenues qu'au bout de trois ou quatre jours et l'État a dépensé une fortune pour faire venir des bérets rouges et verts de partout, même depuis Djibouti. Si un tel phénomène devait se reproduire, l'État devrait prendre les meilleures dispositions pour être présent sur place un ou deux jours plus tôt et prévenir tout risque de débordements et de pillages. Ces actes scandaleux et écœurants étaient

orchestrés par des groupes de bandits qui se sont ensuite organisés pour récupérer les biens dérobés.

Enfin, pour ce qui concerne la gestion des déchets, le système actuel est acceptable, l'hôpital du territoire ayant conclu un contrat pour les déchets médicaux.

**M. Xavier Lédée.** L'embauche est presque une question de priorité nationale. Il est assez légitime, quand on n'a pas d'attache dans l'île et que la situation devient difficile, de vouloir repartir dans l'Hexagone pour mettre son enfant en sécurité. En revanche, une personne ayant un lien fort avec le territoire aura moins envie de repartir – elle en aurait d'ailleurs moins l'opportunité – et plus envie d'aider. Nous devons inciter notre jeunesse à se former et faciliter son retour dans le territoire pour y travailler.

S'agissant des aides financières, la part la plus importante provient des assurances, qui ont dépensé 835 millions à Saint-Barthélemy. Ces sommes colossales ne sont pas toutes déboursées localement. Quant à l'État, il participe, dans le cadre d'un pacte capacitaire, au cofinancement de l'achat de matériels, en l'occurrence un camion de sapeurs-pompiers. D'autres aides, moins importantes, existent également.

Concernant la gestion des déchets, la dernière barge évacuant des débris post-Irma est partie de Saint-Barthélemy en décembre 2023. La principale difficulté tenait non pas au nombre de tonnes de déchets mais à la complexité des solutions à trouver. Nous sommes capables dans une certaine mesure de les traiter et de les détruire dans notre territoire, grâce à l'usine d'incinération, mais la collectivité a dû mettre des terrains à disposition pour entasser tous les débris avant d'entamer un travail de négociation pour trouver des territoires capables de les récupérer. Or chacun d'eux veut s'assurer qu'il sera capable de gérer les volumes qu'il recevra. Lors de la dernière opération, la discussion pour trouver un prestataire possédant une barge – dont la mise à disposition a coûté quelque 500 000 euros, ce n'est pas accessoire – et organiser l'évacuation a duré environ un an et demi, tant le sujet est complexe.

Les règles de construction jouent un rôle très important. La qualité du bâti est en effet un gage de solidité. La rédaction des parties construction et habitation de notre réglementation d'urbanisme est d'ailleurs en cours et des normes bien précises seront fixées en matière de risques naturels ; j'espère que nous pourrons les adopter avant la fin de l'année. Il faut être capable d'anticiper un phénomène majeur tel qu'un ouragan, car il génère énormément de casse et de très nombreux déchets. Ce n'est pas évident à gérer sur un plan matériel. Ainsi, les climatisations ont dû être changées dans la quasi-totalité de l'île dans les deux ou trois ans qui ont suivi Irma, avec un apport très important immédiatement après le phénomène. C'est un sujet majeur. Bref, nous sommes capables de mettre des terrains à disposition pour stocker les déchets mais nous sommes tributaires ensuite de la capacité d'autres territoires à les réceptionner.

**Mme Cécile Rilhac (RE).** J'aimerais revenir sur les conséquences de l'ouragan sur les bâtis scolaires, dont la responsabilité financière incombe aux différentes collectivités territoriales. Y a-t-il eu, à la suite de cet ouragan, une évolution des normes ? Comment l'État vous a-t-il aidés ?

Ensuite, concernant la formation des jeunes dans de petits territoires comme Saint-Barthélemy ou Saint-Martin, comment vous organisez-vous pour avoir à disposition les ressources à la fois intellectuelles, ouvrières, manutentionnaires et techniques ? Existe-t-il une mutualisation à l'échelle des Antilles, du bassin caribéen, voire avec le département de la Guyane ?

**M. Frantz Gumbs (Dem).** La France utilise un système d'alerte différent de celui en vigueur dans la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin : elle parle de vigilances jaune, rouge, etc. alors que Sint-Maarten a recours au système américanisé des Hurricane Watch, Hurricane Warning et autres. De ce fait, les populations ne reçoivent pas exactement les mêmes instructions aux mêmes moments. En l'espèce, les consignes de confinement ou de fermeture des écoles étaient décalées dans le temps, ce qui posait des problèmes de coordination, dans la mesure où les frontières étaient ouvertes. Y a-t-il une forme d'harmonisation des consignes en matière de vigilance lorsque des phénomènes de cette nature surviennent ?

**M. Louis Mussington.** L'urgente nécessité de faire revenir les enseignants en poste dans l'Hexagone, évoquée par notre collègue de Saint-Barthélemy, concerne également Saint-Martin. Je suis personnellement intervenu à plusieurs reprises auprès du ministère des outre-mer et du ministère de l'éducation nationale pour faciliter le retour des enseignants saint-martinois qui travaillent dans l'Hexagone et qui en font la demande, dans le but de contribuer au développement de l'enseignement dans notre territoire. La rectrice de l'académie de la Guadeloupe est très motivée et partage notre volonté, parce qu'elle a fait le constat que nombre de postes n'étaient pas pourvus à la rentrée scolaire et qu'il y avait de grandes difficultés pour assurer le service dans les classes. Nous souhaitons donc, monsieur le président, que vous puissiez nous accompagner dans ce sens en soutenant notre demande auprès de Mme la ministre.

Madame Rilhac, nous assumons pleinement la compétence relative à la formation, qui a été transférée à la collectivité par la loi organique du 21 février 2007. Nous pensons qu'il faut tout mettre en œuvre pour encourager nos jeunes à suivre des formations. Le triste constat est que nombre d'entre eux n'ont ni formation initiale, ni formation professionnelle, ce qui explique le fort taux de jeunes Saint-Martinois qui croupissent dans les prisons de Baie-Mahault et de Basse-Terre.

Pour accompagner ceux qui suivent une formation post-bac dans l'Hexagone, en Guadeloupe ou en Martinique, la collectivité de Saint-Martin a instauré un système de bourses qui fonctionne très bien. Nous venons d'ailleurs d'en doubler le montant – 4 000 euros désormais –, avec le soutien du Fonds social européen. Cela fonctionne très bien.

Par ailleurs, un établissement scolaire a été condamné par le PPRN parce qu'il était situé trop près du rivage. L'État a accordé une aide de 15 millions d'euros pour construire un nouveau collège ailleurs – c'est le collège 900. Nous avons sollicité la préfecture pour que l'établissement condamné soit réhabilité et utilisé comme centre de formation, ce qu'elle a accepté. Nous sommes donc à la recherche d'un accord avec le RSMA (régiment du service militaire adapté) pour établir un centre de formation en partenariat avec nous, afin de récupérer certains jeunes qui sont dans la rue et de leur assurer une formation digne de ce nom dans le domaine du BTP.

La reconstruction des territoires est engagée, avec deux collèges, la cité administrative de la collectivité de Saint-Martin mais aussi, pour la première fois, la construction d'une cité administrative de l'État sur le territoire, pour un montant de 35 millions d'euros. Les travaux démarreront d'ici à la fin de l'année, comme l'a confirmé la préfecture, et dureront trois ans. Il y aura donc de l'emploi pour nos jeunes, mais il leur faut une formation pour être employables. Nous multiplions les efforts en ce sens. Le RSMA n'est toutefois pas tout à fait favorable à un partenariat avec la collectivité de Saint-Martin. Mais je suis déterminé et, s'il le faut, nous porterons seuls ce projet parce qu'il est urgent de sauver cette jeunesse qui part à la dérive. Dès

lors qu'ils ne sont pas formés, ils n'ont rien, et l'oisiveté les fait basculer dans la délinquance ou le trafic de stupéfiants. Notre mandat sera consacré à combattre ce fléau.

**M. Xavier Lédée.** Que Louis Mussington soit rassuré, il aura le plein soutien de Saint-Barthélemy pour l'antenne du RSMA à Saint Martin. C'est en effet une véritable opportunité pour la rapprocher de nos jeunes et pour la faire mieux connaître dans les territoires.

Les infrastructures et les bâtiments de la collectivité n'ont pas particulièrement souffert. Nous sommes donc restés dans un système classique d'assurance et d'autofinancement. Une réflexion est en cours sur la construction de nouvelles structures d'éducation, qui devront respecter toutes les normes sismiques, cycloniques et relatives au risque d'inondation. Ces bâtiments ont en effet vocation à servir d'abris sûrs. Les abris existants ont été remis à niveau depuis le passage d'Irma. En outre, un contrôle est fait avec les autorités portuaires pour s'assurer que toutes les personnes habitant sur un bateau puissent être mises en sécurité en cas de phénomène.

L'hôpital, en revanche, a subi de lourds dégâts : c'est un des rares bâtiments qui n'est pas encore reconstruit. Le travail est en cours et nous avons déjà fait de nombreux appels du pied à l'agence régionale de santé et aux services de l'État. Nous savons que le Ségur de la santé a fléchi certaines sommes vers Saint-Barthélemy mais nous pouvons faire mieux. La collectivité peut être partenaire d'une reconstruction, où qu'elle se fasse et quelle qu'en soit la forme : il faut juste que nous arrivions à travailler ensemble.

S'agissant de la formation sur place, il existe un projet de diplôme universitaire de sécurité civile, en plus de la formation professionnelle des pompiers. Un travail en commun est nécessaire entre les différents territoires : Saint-Martin, qui a pour projet de créer un service territorial d'incendie et de secours, mais aussi plus généralement les différentes îles. Il faut s'assurer que toutes les spécialités sont proposées sans nécessairement être présentes dans chaque territoire – une île n'a pas forcément besoin de disposer de l'ensemble des spécialistes, particulièrement si un risque s'avère faible ; en revanche, il faut couvrir l'ensemble des risques et avoir la capacité de se déployer rapidement.

Concernant l'harmonisation des systèmes d'alerte, lors du dernier phénomène qui est advenu, la préfecture et Sint-Maarten ont enfin réussi à se coordonner, avec des niveaux communs. À titre personnel, je trouve que le système d'alerte existant, reposant sur des couleurs, est peu efficace auprès de la population. En effet, il existe plusieurs types de risques – mer, ouragan, pluie, vent – et les alertes sont déclenchées une demi-douzaine de fois chaque année, si ce n'est plus. Le système précédent – alerte de niveau 1, de niveau 2, distinguée en 2A et 2B pour la Guadeloupe et les îles du Nord – était beaucoup plus parlant, et déclenché de manière beaucoup plus rare. Quand une alerte était annoncée, tout le monde y prêtait attention et se renseignait. Le système actuel a perdu de son impact parce que les alertes se banalisent, dissipant le sentiment de risque.

**M. le président Mansour Kamardine.** Je vous remercie tous pour votre disponibilité. Je salue la qualité de votre travail et ne peux que vous encourager à persévérer dans cette direction.

*L'audition prend fin à seize heures quarante-cinq.*

*La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer procède à l'audition ouverte à la presse de la table ronde d'universitaires réunissant : Mme Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie à l'université Paul-Valéry-Montpellier 3 ; M. Tony Rey, professeur de géomorphologie à l'université Paul-Valéry-Montpellier 3, membre du laboratoire de géographie et d'aménagement de Montpellier.*

**M. le président Mansour Kamardine.** Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par l'audition, en visioconférence, de deux universitaires : Mme Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie à l'université Paul-Valéry-Montpellier-III et M. Tony Rey, professeur de géomorphologie à l'université Paul-Valéry-Montpellier-III, tous deux membres du laboratoire de géographie et d'aménagement de Montpellier (Lagam). Je les remercie de s'être rendus disponibles pour cette audition. Madame, monsieur, l'article auquel vous avez contribué, intitulé « Capacité de relèvement d'un territoire insulaire français face à un ouragan extrême : retour d'expérience sur l'ouragan Irma à Saint-Barthélemy (Petites-Antilles) », publié en 2021 dans la revue *Les Cahiers d'outre-mer*, nous intéresse au premier chef.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle est retransmise en direct sur le site internet de l'Assemblée nationale. Je vous laisserai la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes, puis nous poursuivrons nos échanges sous forme de questions et de réponses. Je vous rappelle auparavant que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(Mme Stéphanie Defossez et M. Tony Rey prêtent successivement serment.)*

**Mme Stéphanie Defossez, maître de conférences en géographie à l'université Paul-Valéry-Montpellier-III.** Je m'intéresse, comme géographe, à la gestion des risques et des catastrophes naturelles, tant à l'échelle des territoires qu'à l'échelle individuelle. J'essaye d'interroger tous les acteurs de la gestion des risques, les autorités publiques comme la population.

Nous avons particulièrement travaillé sur l'outre-mer français, dans le cadre du programme de recherche C3AF – changement climatique et conséquences sur les Antilles françaises. Des collègues ont également participé au programme de recherche Exploit – exploitation et transfert vers les collectivités des Antilles françaises d'une méthode de planification des évacuations en cas d'alerte tsunami. Par ces deux programmes ils entendaient dresser un portrait de la vulnérabilité des territoires, dans une approche *a priori*, sans lien avec la survenue d'un événement majeur.

Notre activité de recherche s'est ensuite concentrée sur le projet Tirez – transfert des apprentissages de retours d'expérience scientifiques pour le renforcement des capacités de réponse et d'adaptation individuelles et collectives dans un contexte de changement climatique –, conduit après le passage de l'ouragan Irma sur les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy – vous avez mentionné notre article sur Saint-Barthélemy, mais un travail équivalent a été conduit sur Saint-Martin.

Nous travaillons aujourd'hui encore sur Saint-Barthélemy, au sein de deux programmes de recherche : le projet SAFE Saint-Barth, dont mon collègue vous parlera, et le projet CoaST-Barth, portant sur les milieux littoraux.

Si le projet Tirez a donné des résultats à propos des risques cycloniques en particulier, nous nous attachons à étudier tous les risques naturels sur le territoire.

**M. Tony Rey, professeur de géomorphologie à l'université Paul-Valéry-Montpellier-III.** Dans le cadre de mes recherches je m'intéresse aux aléas et aux risques naturels, ainsi qu'à leurs conséquences sur les milieux insulaires tropicaux. Mes recherches portent sur toutes les régions du monde : sur l'Afrique, le Pacifique, l'Asie et, depuis le projet C3AF, sur les Antilles françaises. J'évoquerai brièvement les projets en cours, notamment ceux qui concernent Saint-Barthélemy.

Mes travaux sont principalement des recherches *a priori*. J'étudie en particulier la cinématique des phénomènes naturels : cyclones, tsunamis, chutes de blocs ou mouvements gravitaires. Je m'intéresse aussi aux conséquences de ces phénomènes sur les biens et les personnes ainsi qu'aux stratégies de gestion des risques qu'il est possible de mettre en place.

Je mène également des recherches *a posteriori*, à partir de retours d'expérience réalisés après une catastrophe. J'ai ainsi travaillé dans le Pacifique après le passage du cyclone Pam au Vanuatu, en 2015, ou, plus récemment, aux îles Canaries après qu'elles ont été frappées par des éruptions volcaniques. J'ai bien entendu travaillé, à la suite du passage de l'ouragan Irma en 2017, sur les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, mais aussi sur l'île de la Dominique, où l'ouragan Maria a fait des dégâts considérables. Nous avons encadré, avec ma collègue, une thèse de doctorat consacrée à ce sujet, soutenue en juillet dernier par M. Samuel Battut.

Ces retours d'expérience sont précieux. Ils permettent d'acquérir des données et d'établir des connaissances, d'éclairer ce qui a pu fonctionner ou ne pas fonctionner dans la gestion de la crise et de l'après-crise. Ils sont conduits par une importante équipe pluridisciplinaire où la collaboration de chacun des chercheurs permet de mieux saisir les tenants et les aboutissants de la gestion de crise dans un territoire.

Nous allons évoquer avec vous le retour d'expérience sur le passage d'Irma à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Comme l'a indiqué ma collègue nous y avons des projets en cours. SAFE Saint-Barth, commencé il y a quelques mois et devant se terminer dans deux ans, est orienté vers la dimension opérationnelle de la gestion de crise, afin de proposer à la collectivité de Saint-Barthélemy une aide à la réflexion et à la décision. Un autre projet, qu'on pourrait dire plus fondamental et relevant de la géoprospective, est consacré à l'avenir, proche comme lointain, des littoraux de Saint-Barthélemy. Mme Anaïs Coulon, doctorante, vient de commencer une thèse à ce sujet, qui la conduira à travailler trois ans au sein de ce territoire.

C'était une présentation succincte de l'équipe que nous représentons ici tous les deux, et dont les membres s'intéressent à la gestion de crise, aux dommages et à la vulnérabilité des territoires. Nous sommes en mesure de vous mettre en contact avec différentes personnes susceptibles de répondre aux questions que vous pourriez continuer à vous poser à l'issue de notre audition.

**M. le président Mansour Kamardine.** Je vous remercie : c'est une possibilité qui pourrait en effet nous intéresser.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Nous pourrions de même vous demander de compléter vos propos par la suite.

Je voudrais que vous reveniez sur les conclusions de la recherche que vous avez menée en 2021, afin que nous puissions savoir dans quelle mesure ces retours d'expérience ont été pris en compte dans les plans de prévention, les plans Orsec – organisation de la réponse de la sécurité civile – et les règles d'urbanisme. Vous pouvez faire référence à des publications plus anciennes, mais nous serions plus intéressés encore par les nouvelles informations que vous auriez pu recueillir depuis la publication de votre article. M. Louis Mussington, président de la collectivité de Saint-Martin, nous a donné l'exemple des fortes réactions qu'avait suscitées la première ébauche de la révision du plan de prévention des risques naturels (PPRN), en 2019 et 2020. Elles tenaient peut-être à ce que le risque de submersion – impliquant l'interdiction de construire sur le littoral – y avait été excessivement mis en avant, alors que se trouve sur ce littoral un habitat souvent informel. La question du vent, en revanche, avait peut-être été initialement minorée, avant d'être mieux prise en compte par le PPRN, ce qui rendit finalement possible une forme de consensus.

**Mme Stéphanie Defossez.** C'est une vaste question. Il ressort de notre étude que, entre Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les situations sont très différentes ; si bien que la crise provoquée par Irma n'y a pas du tout été gérée de la même manière. Plusieurs facteurs, notamment des facteurs externes, l'expliquent. À Saint-Martin, tout d'abord, le centre opérationnel territorial (COT) a été très endommagé : les autorités se sont retrouvées piégées dans la préfecture, en prise à des vents violents et à des bâtiments inondés. Saint-Barthélemy n'a pas connu un problème semblable.

Les populations, mais aussi les autorités elles-mêmes, ont évoqué le problème de l'anticipation. Personne ne s'imaginait que le cyclone serait aussi violent. Le dernier cyclone en date – Luis –, en 1995, avait été très long – trente-six heures – et assez puissant – il était de catégorie 4. Tout le monde avait gardé à l'esprit ce niveau d'intensité. Or, si Irma a duré moins longtemps, il a été beaucoup plus intense, l'œil du cyclone étant passé sur les deux îles. Ces territoires ont manifestement été confrontés à des difficultés d'anticipation de l'intensité de l'aléa : on est passé de la vigilance orange à la vigilance violette en l'espace de quelques heures.

On a toutefois observé de grandes différences entre les deux territoires. À Saint-Barthélemy, le président de la collectivité a affirmé, après le passage de l'ouragan, qu'il pouvait se débrouiller sans l'aide de l'État. Une certaine anticipation avait eu lieu. Des engins de nettoyage des routes avaient été prépositionnés en collaboration avec les entreprises de l'île. On a observé une forme d'auto-organisation associant la population, les entreprises et la collectivité ; elle était le fruit d'une certaine préparation mais résultait aussi, pour une part, d'actions spontanées. Très vite, le nettoyage des routes a commencé, la collectivité a installé des bornes wifi afin de rétablir les communications, le ravitaillement a été assuré d'une manière assez efficace, aux dires de la population. Une grande majorité des habitants a salué la gestion de la crise.

À Saint-Martin, les choses se sont déroulées de manière assez différente. D'abord, les pillages qui ont eu lieu dans les heures qui ont suivi la fin de l'ouragan ont perturbé la gestion de la crise. Les autorités, les services de secours et de police ont dû agir contre ces pillages, qui ont duré plusieurs jours et qui, selon les témoignages que certains nous ont livrés, ont fait plus de mal que le cyclone. Le traumatisme que ce dernier a causé a été très vite remplacé par le choc consécutif aux pillages.

Ensuite, pour reprendre les propos tenus lors des entretiens que nous avons eus avec les autorités locales et la population, la gestion de crise à Saint-Martin a été jugée désorganisée. Beaucoup, par exemple, n'ont pas compris pourquoi l'État n'avait pas prépositionné des services de secours supplémentaires dans l'île. Les autorités l'ont expliqué par la suite mais cette perception est demeurée dans les esprits. On ne savait pas exactement où ni à quelle heure avaient lieu les ravitaillements. Certains quartiers ont été jugés privilégiés par rapport à d'autres. La perception d'un manque d'anticipation a conduit à un sentiment de méfiance, qui vis-à-vis de l'État, qui à l'endroit de la collectivité – sans que l'on puisse établir une typologie des personnes selon l'institution qu'elles visaient.

La reconstruction a été plus rapide à Saint-Barthélemy qu'à Saint-Martin, ce qui s'explique, d'une part, parce que Saint-Barthélemy est plus petit et, d'autre part, parce que les constructions à Saint-Barthélemy sont moins vulnérables qu'à Saint-Martin, où l'urbanisation est parfois un peu anarchique. À titre d'exemple, le quartier de Sandy-Ground, situé en bord de mer, où l'on recourt souvent à l'autoconstruction, est plus fragile, aussi bien face au vent qu'à la mer.

**M. Tony Rey.** Les dommages ont été très différents par leur ampleur entre les deux îles. On estime que la part du bâti présentant des dommages significatifs à très importants atteignait 16 % à Saint-Barthélemy et 54 % à Saint-Martin. Ce facteur, auquel s'ajoutent d'autres vulnérabilités, explique que Saint-Martin se soit relevé moins rapidement.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Avez-vous pu suivre l'évolution du PPRN depuis 2021 ? Une des problématiques est la gestion de l'habitat informel, notamment pour les personnes ne disposant pas de statut, qu'il est difficile d'intégrer aux processus de concertation. Les dispositifs employés – je pense par exemple aux drones – pour surveiller l'urbanisation et apprécier les dégâts consécutifs à la réalisation d'un aléa vous paraissent-ils à la hauteur des risques ?

**M. Tony Rey.** S'agissant de ces territoires insulaires, on s'intéresse beaucoup, à juste titre, au risque cyclonique, mais on manque d'une approche multirisque. On a tendance à omettre le risque de tsunami, par exemple, auquel ces territoires sont très peu préparés, mais aussi le risque gravitaire, pour lequel existent de gros hiatus en matière de connaissances scientifiques et de gestion de crise. Plus largement, on n'est pas préparé à la combinaison de phénomènes tels qu'un cyclone, de la submersion marine, des inondations, y compris par la voie fluviale, des glissements de terrain, etc. On ne prend pas suffisamment en considération ces effets combinés, ou en cascade, dans les plans de gestion des risques naturels.

Des outils tels que les drones sont intéressants ; nous les utilisons dans le cadre du retour d'expérience, notamment pour caractériser l'endommagement. Cela étant, il faudrait instituer un suivi à plus long terme. Les projets de recherche sont souvent trop ponctuels, qui ne permettent pas un suivi dans le temps des moyens et des indicateurs.

**Mme Stéphanie Defossez.** À cela s'ajoute le turnover des fonctionnaires de l'État ainsi que – plus marginalement, dans certains services – de la collectivité. Lorsque nous avons commencé à travailler sur le retour d'expérience concernant Irma, nous avons des interlocuteurs avec lesquels nous avons noué une relation de confiance mutuelle. Il a fallu, à leur départ, retisser des liens avec leurs successeurs. Par ailleurs, les personnes qui arrivent ne connaissent pas nécessairement le territoire, les phénomènes naturels qui le caractérisent. Certains des gestionnaires que nous avons rencontrés nous ont dit n'avoir jamais connu de cyclone et éprouver des difficultés à comprendre le traumatisme vécu par la population.



Il faudrait également renforcer la formation des élus sur ces phénomènes, auxquels ils ne sont pas du tout préparés.

Nous avons noté que la plupart des reconstructions avaient été réalisées à l'identique. Le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe évoque le *build back better*, la reconstruction résiliente et durable. Or ces principes sont peu appliqués dans ces territoires car, comme on l'observe aussi en d'autres lieux, on veut reconstruire le plus vite possible pour reloger les gens. On ne mène pas de réflexion à long terme. À Saint-Barthélemy comme à Saint-Martin, on trouve, dans des maisons très cossues reconstruites ou rénovées assez rapidement, des baies vitrées exposées à la houle et au vent, qui ne sont donc absolument pas adaptées au risque cyclonique. Pour se prémunir contre ce risque, à Saint-Martin, on a placé, sous le toit de tôle d'un grand nombre d'habitations, une dalle de béton, ce qui fait courir un danger à leurs occupants en cas de survenance d'un séisme. Il est possible de construire une dalle de béton à condition de respecter les normes antisismiques et de choisir un béton adapté, ce qui n'a pas été le cas en l'occurrence.

S'agissant du plan de prévention des risques, je partage votre point de vue sur l'habitat informel. La composition de la société est très différente à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. La prise en compte des différences sociétales et culturelles doit amener à la concertation pour faire accepter certaines évolutions. Le PPR a donné lieu à un certain nombre de manifestations, parfois violentes, avant qu'une concertation ne soit engagée. Depuis 2021, nous suivons l'évolution des choses sur les deux îles. Les populations nous ont confié ressentir un fort sentiment d'injustice. Dans des quartiers populaires et prioritaires comme Orléans ou Sandy-Ground, où l'on trouve de l'habitat informel et des logements sociaux, les habitants n'ont pas eu le droit de reconstruire leur maison. Ils ont eu le sentiment que le PPR faisait planer sur un certain nombre d'entre eux la menace d'une expulsion. Dans d'autres quartiers, en partie voués au tourisme, qui abritent de grands hôtels en bord de mer, la reconstruction a été autorisée. Il faut mener une réflexion, en matière d'aménagement du territoire, en concertation avec l'ensemble de la population de l'île et pas seulement une catégorie d'entre elle, sous peine d'être confronté aux mêmes violences que celles qui s'étaient produites lors de la négociation du PPR, il y a quelques années.

**M. Tony Rey.** Le nouveau plan de prévention des risques, intégrant l'aléa cyclonique et le risque de submersion marine à la suite du passage d'Irma, a donné lieu à une levée de boucliers en 2019 et en 2020. Un projet d'aménagement du territoire de plus long terme est nécessaire. Le quartier de Sandy-Ground, situé sur un lido, est par exemple très exposé. Piégée entre l'étang et la mer, sa population est particulièrement vulnérable au risque, notamment, de tsunami. Le désenclavement d'une partie de l'île permettrait une relocalisation de la population du littoral vers les mornes, comme cela se fait avec succès en Guadeloupe et en Martinique. Si un tel projet était décidé, il conviendrait néanmoins de travailler à son acceptation sociale par les habitants. La rareté du foncier sur le littoral et les phénomènes de spéculation compliquent en effet la gestion de ces zones à risques.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Votre bilan nuance nombre des propos que nous avons entendus jusqu'à présent. Pourriez-vous revenir plus précisément sur les projets de relocalisation menés à la Guadeloupe et en Martinique, notamment sur l'accompagnement des populations ? Pour éviter que l'on reconstruise à l'identique, au prétexte que c'est plus simple et plus rapide, vous semble-t-il envisageable de définir *a priori* une norme de reconstruction ? Pourrait-on imposer davantage que l'aménagement d'une pièce sûre ? Enfin, avez-vous constaté l'émergence de politiques publiques visant à préserver ou à renforcer les écosystèmes résilients ou protecteurs, comme les mangroves ?

**Mme Stéphanie Defossez.** Pour l'instant, les normes de construction n'ont pas de dimension multirisque. Les pièces de survie, par exemple, sont tout à fait adaptées au risque cyclonique ; on estime qu'elles ont sauvé des vies. Elles n'ont en revanche aucun intérêt en cas de mouvement de terrain. Il faudrait donc adapter chaque habitation à l'ensemble des aléas auxquelles elle est exposée. C'est certes difficile, mais les réponses existent. Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) travaille ainsi à l'élaboration d'outils permettant de construire tout en préservant la sécurité des populations. Le seul impératif est d'adopter une dimension multirisque : une dalle de béton est très utile, par exemple, pour se prémunir du vent en cas de cyclone, mais elle doit être adaptée aux normes sismiques.

De tels travaux demandent du temps et de l'argent, et les habitants des classes populaires ont besoin d'être accompagnés par des aides financières. En amont, le diagnostic de vulnérabilité bâti par bâti prend lui aussi du temps. Sur le pourtour méditerranéen, soumis à un risque d'inondations brutales, certaines collectivités et établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) proposent de réaliser ces diagnostics au travers du dispositif d'accompagnement pour l'adaptation de votre bâti au risque inondation (Alabri).

**M. Tony Rey.** Il existe deux façons de mener des projets de relocalisation de la population – ou de « repli stratégique ». Le plus souvent, ils sont lancés dans l'urgence. Ce fut le cas à Deshaies, en Guadeloupe : trente-cinq logements y ont été relocalisés après le passage de l'ouragan Lenny qui a fortement endommagé le quartier Ferry, en bord de mer, en 1999.

Actuellement, d'autres projets sont menés avec une visée de plus long terme, pour contrer les risques de submersion marine liés à l'érosion côtière et au recul du trait de côte : c'est le cas à Petit-Bourg en Guadeloupe, au Prêcheur en Martinique, mais aussi à Miquelon-Langlade, dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Plusieurs communes ont ainsi fait le choix de quitter l'espace littoral.

Ce qu'il faut retenir, c'est que la réalisation de ces projets prend du temps en raison de la problématique foncière : il faut trouver suffisamment de superficie sur les hauteurs pour accueillir les familles. Comme nous l'avons démontré avec mes collègues Frédéric Leone et Maéli Tramis dans l'article que nous avons rédigé à ce sujet, « La relocalisation, une stratégie d'adaptation aux risques côtiers : les leçons tirées des projets aux Antilles françaises », l'acceptation sociale est fondamentale pour la réussite de ces projets.

S'agissant enfin des écosystèmes permettant de réduire les risques côtiers, on peut citer, outre la mangrove, les récifs coralliens. Il s'agit de solutions fondées sur la nature qui ont effectivement la capacité de réduire la hauteur et l'énergie des vagues et, ce faisant, de protéger le littoral. Mais de tels espaces sont rares dans les deux îles : à Saint-Barthélemy, il n'y a quasiment plus de mangrove et la barrière corallienne n'est plus en très bon état. Il subsiste une belle mangrove dans la baie de l'Embouchure, à Saint-Martin, mais elle a été très endommagée par le cyclone Irma et mériterait d'être renaturée. Il est vrai que des opérations de replantation peuvent être réalisées, mais la temporalité des écosystèmes côtiers n'est pas celle des politiques : alors que l'on en attend des réponses efficaces et rapides, ces milieux ont besoin de temps pour se développer. Avant qu'une mangrove soit suffisamment grande et dense pour avoir un effet sur les vagues, il faut qu'elle ait une largeur minimale de 100 mètres, ce qui prend sept à dix ans.

Il en va de même pour les récifs coralliens, que l'on peut créer de façon artificielle mais qui ont besoin de temps pour se développer. Leur croissance dépend de plusieurs facteurs, notamment la pollution, la température et la salinité des eaux.

Je crois beaucoup aux solutions fondées sur la nature, mais je crois aussi au bon sens : ne négligeons pas d'autres approches hybrides et innovantes pour réduire les risques littoraux et les conséquences des tempêtes tropicales, des cyclones et des tsunamis. N'oublions pas non plus que le changement climatique entraîne l'élévation du niveau marin, le réchauffement des eaux océaniques et leur acidification. On ne connaît pas encore les effets de ces phénomènes sur les écosystèmes côtiers mais il est à craindre, selon moi, qu'ils ralentissent leur croissance. La gestion des risques ne peut donc reposer sur les seules solutions naturelles.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** J'ai cru comprendre que vous étiez contrariés par la durée des missions, qui entrave la possibilité de mener des travaux de long terme, comme il le faudrait. N'hésitez pas à nous faire des propositions en la matière : les commissions d'enquête sont aussi faites pour cela !

**Mme Stéphanie Defossez.** Merci, c'est bien noté.

**M. le président Mansour Kamardine.** Nous vous remercions pour votre disponibilité et pour la qualité de vos interventions. Encore une fois, n'hésitez pas à nous transmettre les éléments que vous jugeriez utiles pour éclairer notre réflexion.

*L'audition s'achève à dix-sept heures trente.*

\*

*La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer procède à l'audition ouverte à la presse de M. Daniel Gibbs, ancien président de la collectivité de Saint-Martin.*

*L'audition commence à dix-sept heures trente.*

**M. le président Mansour Kamardine.** Bonjour. Mes chers collègues, nous poursuivons notre table ronde sur le bilan de la gestion de l'ouragan *Irma* et la reconstruction à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en recevant M. Daniel Gibbs, ancien président de la collectivité de Saint-Martin de 2017 à 2022.

Monsieur le président, merci de vous être rendu disponible, car votre témoignage est particulièrement important pour nos travaux.

Votre audition est ouverte à la presse et sera retransmise en direct sur le site internet de l'Assemblée nationale.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

*(M. Daniel Gibbs prête serment.)*

Je vous laisse immédiatement la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes avant d'être interrogé par notre rapporteur. Pour rappel, il est important que vous

puissiez dire ce qui pourra être entendu, mais également ce qui n'est pas facilement entendable, mais qui pourra éclairer nos travaux.

**M. Daniel Gibbs, ancien président de la collectivité de Saint-Martin.** Merci, monsieur le président. Je pense pouvoir me prêter plus facilement à l'exercice des questions-réponses pour entrer plus rapidement dans le vif du sujet et vous apporter des précisions.

Le sujet m'intéresse énormément, puisque j'ai traversé une période assez difficile à Saint-Martin lorsque j'ai été élu en 2017. J'ai eu à faire face dans un premier temps à *Irma*, le cyclone le plus puissant que n'ait jamais connu la zone et qui a détruit 95 % de notre territoire. Dans un second temps, nous avons dû affronter la période Covid, qui a également causé un certain nombre de soucis.

Je vous donnerai des précisions quant aux démarches que nous avons pu mettre en place en dehors de celles que nous avons déjà préconisées puisque nous avons l'habitude de gérer des cyclones, conséquences des changements climatiques. *Irma* a bouleversé quelque peu nos méthodes, du côté de l'État comme du côté de la collectivité.

**M. le président Mansour Kamardine.** Je laisse la parole à notre rapporteur.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur de la commission d'enquête sur la gestion des risques majeurs dans les territoires d'outre-mer.** Bonjour, monsieur le président.

Il est fondamental pour nous de vous entendre, car vous êtes à un moment clé de vos responsabilités à Saint-Martin, même si vous y aviez été associé plus tôt dans l'histoire de la collectivité. Vous arrivez quasiment concomitamment aux événements et vous avez à gérer la suite.

Chacun a en tête de donner la meilleure vision possible des événements et des décisions qui en ont découlé. Je dirais que c'est presque humain. Cependant, il est utile parfois de sortir des généralités en apportant des précisions.

À Saint-Martin, 95 % des bâtiments ont été touchés, contre moins de 1/5<sup>ème</sup> sur Saint-Barthélemy. Différentes explications, en particulier des explications sociales, font que les populations n'avaient pas forcément les mêmes moyens pour assurer leur sécurité. S'agissant de la reconstruction, les assurances n'offraient pas les mêmes couvertures sur l'une ou l'autre île. Comment un tel désordre urbain a pu s'installer à Saint-Martin et avec de telles conséquences ?

Dans la reconstruction, Saint-Martin a connu des problèmes de lenteur, de délais et parfois de coûts. Chacun a en mémoire le « coup de sang » du président Macron lors de sa visite en 2018. Je souhaite vous lire une citation d'Annick Girardin, parue dans *Le Monde* en septembre 2023 et qui m'a marqué, car très évocatrice de la prise en compte de l'histoire et parfois de ses limites : « *Après Irma, on avait rêvé, avec la reconstruction, d'en faire une île d'exception, un exemple pour tous les territoires ultramarins. Cela ne s'est pas fait, car je pense que l'on avait sous-estimé la détresse et la pauvreté présente sur l'île* ».

Nous avons constaté des réactions lorsque le nouveau plan de prévention des risques naturels (PPRN) a été d'abord proposé, puis retiré, et enfin reformaté. Quel regard portez-vous sur ces démarches, sur les difficultés de la reconstruction qui sont apparues ? N'avons-nous pas un peu « baissé la garde » pour faciliter cette reconstruction ?

N'hésitez pas à parler des difficultés qui ont pu se faire jour, y compris dans les relations avec l'État.

**M. Daniel Gibbs.** Vous pouvez compter sur moi !

Premièrement, vous avez posé la question : pourquoi tant de dégâts à Saint-Martin par rapport à Saint-Barthélemy ? Il faut savoir que lorsqu'un cyclone frappe, il ne frappe jamais un territoire avec la même intensité. Effectivement, la solidité des constructions et la qualité des matériaux peuvent entrer en considération. Je tiens à signaler que si 95 % de Saint-Martin a été détruit, d'autres territoires ont connu la même intensité de dégâts lorsqu'*Irma* s'est déplacé. Saint-Barthélemy est un territoire plus petit, plus condensé, et qui a bénéficié sans doute de ressources financières plus intenses et plus appuyées pour la reconstruction.

Saint-Martin a toujours tiré l'expérience de l'intensité des dégâts qui ont pu être causés par les différents phénomènes cycloniques. En 1995, le cyclone *Luis* a été pratiquement aussi destructeur qu'*Irma*. Son intensité était cependant moins forte, avec des vents de 250 à 300 kilomètres/heure. Avec *Irma*, la vitesse des vents était de plus de 400 kilomètres/heure. Pour preuve, il a fallu très longtemps avant de pouvoir catégoriser ce cyclone. Il est d'ailleurs toujours classé hors catégorie, au-delà des catégories 5 et 6. Vous imaginez sa violence.

En 1995, Saint-Martin était équipé en fonction des cyclones qui avaient précédé *Luis*. Après *Luis*, les reconstructions ont été réalisées différemment. Pratiquement toutes les maisons avaient des volets anticycloniques. Le problème est que les volets anticycloniques sont efficaces et garantis pour des vents allant jusqu'à 250 kilomètres/heure.

Par ailleurs, Saint-Martin est un territoire très dense par rapport à Saint-Barthélemy. Les objets volants étaient peut-être plus nombreux sur le territoire. Certaines toitures auraient pu résister au vent, mais elles n'ont pas résisté aux obstacles qui sont venus se fracasser sur ces toitures, en créant des déchirures, des appels d'air et donc des phénomènes d'implosion des maisons.

Il n'est pas toujours possible de comparer deux territoires. En effet, lorsqu'un cyclone s'abat sur un territoire, il ne vient pas sur le même angle et sa durée diffère d'un territoire à l'autre. Ces éléments sont à prendre en considération.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Il a été souvent souligné le fait que de nombreuses constructions étaient illégales ou ne respectaient pas les normes. Comment ce désordre a-t-il pu s'installer ?

**M. Daniel Gibbs.** Effectivement, les constructions dites « précaires » ont subi davantage de dégâts au premier abord. Il s'agit d'habitations occupant le domaine public sans autorisation et souvent installées sur le bord du littoral. Lorsque vous avez un phénomène de submersion, les dégâts sont beaucoup plus importants. Nous n'avions pas connu de phénomène de submersion d'une telle intensité auparavant.

Il faut savoir aussi que l'ensemble de l'île – la partie française comme la partie hollandaise – fait face à une entrée de population issue de l'immigration, en provenance d'Haïti, de Saint-Domingue, de la Jamaïque et autres. Ces populations ne sont pas toujours entrées sur le territoire de manière légale et elles occupent souvent des habitations plus dégradées.

Par ailleurs, 60 % de la population – la partie française comme la partie hollandaise – n'est pas assurée, ce qui a créé, au moment de la reconstruction, un important ralentissement par rapport à Saint-Barthélemy, où très peu d'habitations n'étaient pas assurées.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Suite à ces événements, les autorités de l'État sont à présent réparties sur différents points du territoire, de façon à assurer une forme de continuité. Par exemple, le secrétaire général de la préfecture n'est pas situé au même endroit que le préfet. Cette situation fait-elle ressortir chez vous des souvenirs de la gestion de la crise par l'État ?

Enfin, pourquoi la reconstruction a-t-elle été plus compliquée ?

**M. Daniel Gibbs.** Concernant la gestion de la crise, vous faites certainement référence au poste de commandement ou centre opérationnel départemental (COD) qui a été mis en place et qui attribue des codes couleurs en fonction de la vigilance. Chaque institution a ses propres compétences. Une fois que nous sommes cloisonnés et en situation de recevoir l'événement, c'est le COD de l'État qui prend le commandement jusqu'à la fin de l'événement. C'est donc un poste de commandement de l'État avec une participation de la collectivité.

Vous semblez suggérer, entre les lignes, les problématiques entre les compétences de la collectivité et les compétences de l'État. À l'époque, la préfète en exercice était Mme Laubies et je tiens à préciser que nos relations étaient très bonnes, ce qui n'a pas été toujours le cas avec les préfets qui lui ont succédé. Vous savez, la fonction est une chose et l'être humain en est une autre. L'être humain joue une part importante dans la réussite d'un fonctionnement. Avec Mme Laubies, nous avons essayé de nous répartir les tâches entre les moyens d'avertissement et les préconisations en attendant le passage, pendant le passage et après le passage du cyclone. Nous avons défini ensemble ces codes couleurs dans un souci de meilleure efficacité et de meilleure réaction sur le terrain.

Or nous n'avions pas prévu – de même que Météo France – une telle intensité de frappe de ce cyclone. La situation était tellement désastreuse au lendemain du passage du cyclone que très rapidement, nous nous sommes rendu compte qu'en l'absence de synergie entre les humains qui géraient les positions, elle pouvait devenir catastrophique.

Par la suite, nous avons bénéficié de toute une aide administrative avec des sous-préfets qui arrivaient les uns derrière les autres, qui restaient pendant deux ou trois semaines, puis étaient remplacés par d'autres préfets. Ces personnes n'avaient pas nécessairement la connaissance du territoire, de la population et des modes de fonctionnement sur le territoire. Ils reprenaient des schémas de fonctionnement de leur région ou d'ailleurs, pour les dupliquer sur Saint-Martin. Cela ne fonctionne pas de cette manière et nous l'avons vécu en *live*.

Par ailleurs, les élus des collectivités qui connaissent leur territoire, leur population, ainsi que tous les méandres et les aspects de l'île, ont manqué d'initiatives. J'ai déploré pendant un certain temps le manque de liberté donnée aux élus afin qu'ils apportent leur pierre à l'édifice. Par la suite, nous avons organisé avec la préfète Laubies des séances de retour d'expérience (Retex) pour essayer de corriger cette situation. Je répète que nous avons eu une véritable synergie dans notre fonctionnement. Je sais que vous l'avez auditionnée et je suis certain qu'elle n'a pas dit le contraire.

Encore une fois, les aides qui sont parvenues par la suite ont changé ces modes de fonctionnement et ont créé sans doute des problématiques de compréhension des différentes décisions qu'il fallait prendre à ce moment précis.

Très sincèrement, sans vouloir pointer du doigt les uns et les autres, je pense que si la situation devait se reproduire à Saint-Martin, je préconiserais fortement la possibilité de donner aux acteurs locaux un peu plus de moyens, de latitude et de liberté quant à l'action qu'ils doivent mener, mais toujours en travaillant en parallèle avec les services de l'État.

Je tiens à rajouter que, même si le COD de l'État et le COD de la collectivité étaient à l'époque séparés, chaque entité avait un de ses représentants dans l'autre COD. La préfète et moi-même avons pris cette disposition en dehors de tout code inscrit, pour faciliter les échanges et agir de manière coordonnée.

Une autre difficulté réside dans la configuration même de ce territoire qui dispose d'un côté français et d'un côté hollandais. Il fallait toujours prendre en considération les décisions de nos voisins. Un important travail doit être mené sur la coopération entre les deux territoires lors d'événements, qu'ils soient climatiques ou sanitaires, comme nous le verrons plus tard avec le covid-19. En effet, chaque décision qui est prise d'un côté de l'île influe sur l'autre côté. Avec la préfète, nous avons contacté les autorités néerlandaises de l'île pour se fixer un point de rendez-vous au cas où la communication téléphonique serait coupée. Nous avons des téléphones satellites, mais ce n'était pas nécessairement le cas de nos voisins. Nous avons organisé, quelques heures après l'événement et dès qu'il était possible de sortir, un point précis de rendez-vous près de la frontière. Nous n'en avons pas eu besoin, car nous avons pu circuler très rapidement pour nous rendre chez nos voisins et établir une stratégie, notamment après la vague de cambriolages et autres événements peu sympathiques.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Comment expliquez-vous que la reconstruction ait pris tant de temps ? Estimez-vous qu'elle se soit passée dans de bonnes conditions ? Certaines personnes interrogées disent que tout a été reconstruit un peu à l'identique et pas forcément avec une grande vigilance, notamment s'agissant de la pièce de survie. Aujourd'hui, le territoire vous paraît-il résilient suite à cette crise, et moins exposé qu'il ne l'était à un aléa comparable ou à un aléa autre que le cyclone ?

**M. Daniel Gibbs.** Je suis certain que la personne qui vous a dit que la reconstruction s'est faite un peu à l'identique est quelqu'un émanant du corps étatique, mais je ne reviendrai pas sur cette polémique.

Depuis des siècles, Saint-Martin subit des cyclones. À chaque fois, ce territoire s'est reconstruit. Je vous mets au challenge de comparer les images de Saint-Martin après le 5 septembre 2017 et celles un, voire deux ans plus tard. Vous constaterez la différence, qui reste visible, alors qu'à l'époque, tous se demandaient comment s'en sortir.

Il était bien évident que la reconstruction serait lente, car des habitations étaient complètement démolies. Tout était à refaire et non pas uniquement la toiture. Or les moyens n'étaient pas toujours présents et il a fallu attendre. Premièrement, pour ceux qui étaient assurés, il a fallu attendre que les assurances interviennent, et cela a été un processus très long, je dois l'avouer. Tous les rapports mentionnent des problèmes au niveau des assurances, qui ont nommé cet événement *The big one*. Ces lenteurs ont engendré un certain nombre de problématiques. Les remboursements n'ont pas été effectués à la vitesse d'exécution souhaitée,

notamment aux yeux du Président de la République. Deuxièmement, 60 % de la population n'étant pas assurée, il a fallu aller chercher des prêts ou des financements pour reconstruire.

Enfin, la crise du PPRN a énormément ralenti le processus et nous a fait perdre pratiquement deux ans. Il nous a fallu deux ans pour expliquer aux pouvoirs publics que le territoire vit essentiellement du tourisme. Effectivement, des mesures doivent être prises pour se protéger à l'avenir. Cependant, il est impossible de dire aux personnes qui depuis des années sont propriétaires d'une parcelle sur le littoral, qu'elles ne peuvent pas y reconstruire leur maison. Les logiques sur une île de 75 kilomètres carrés, dont 50 kilomètres carrés pour la partie française, sont différentes des logiques sur un territoire plus large, comme celui de la France hexagonale.

Le PPRN qui a été mis en place rapidement - et mal - a soulevé ces problématiques, à tel point que le premier a été annulé. Une mission a été chargée d'évaluer la reconstruction d'un nouveau PPRN. À l'époque, Dominique Lacroix, ancien préfet de Saint-Martin et qui connaissait très bien le territoire, est venu apporter des préconisations qui allaient complètement à l'encontre de celles de la nouvelle préfète, Mme Daniëlo-Feucher, qui a voulu imposer un PPRN qui n'était pas en adéquation avec le territoire.

Nous n'étions pas contre la consolidation et contre un certain nombre de préconisations au travers du nouveau PPRN. En revanche, nous étions contre ce qui était proposé de manière radicale. Clairement, ce premier PPRN interdisait de construire sur le littoral. Quand vous connaissez la configuration de Saint-Martin, celle signifie qu'il faut construire dans les montagnes où la plupart des parcelles sont non constructibles. Il fallait rester en adéquation avec notre territoire. Je pourrais approfondir le sujet, mais cela prendrait plus de temps, car la situation n'était pas si simple.

Au final, un deuxième PPRN a émergé après une véritable consultation, après une véritable analyse et des solutions ont été préconisées. Nous-mêmes, en tant que pouvoirs publics, nous avons proposé un certain nombre de dispositifs. Comme vous le savez, « *l'argent est le nerf de la guerre* ». Ces solutions nécessitaient que l'État apporte un certain nombre de financements, puisqu'il s'agissait d'infrastructures très lourdes à gérer, telles que des digues de protection. Nous avons même évoqué la création d'une île artificielle avec du sable de la baie de Marigot pour éviter le phénomène de submersion. Nous ne demandions pas toujours des moyens financiers, mais des dérogations à la loi, à savoir de pouvoir récupérer tous les sédiments en pompant afin d'éviter une opération de clapage qui coûtait très cher. Nous l'aurions utilisée comme digue naturelle, afin d'annihiler la complexité et la dangerosité du phénomène de submersion, notamment sur la région de Sandy-Ground.

Il ne s'agit pas de critiquer ce qui avait été proposé, mais d'apporter des solutions qui avaient été suggérées bien en amont et qui n'ont pas été retenues.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** La vigueur de votre réponse montre que c'est un sujet effectivement important.

**M. Daniel Gibbs.** Vous m'avez demandé de ne pas pratiquer la langue de bois. Donc, je ne manierai pas la langue de bois et reprendrai les propos que j'ai toujours tenus pendant mon mandat de 2017 à 2022.

Il est urgent que l'État se penche sur une question primordiale et qui m'a valu, pendant tout mon mandat, un couperet avec de nombreux articles 40. Comment voulez-vous qu'un



président d'une collectivité puisse s'en sortir après un événement aussi dramatique, lorsque la période d'urgence qui est normalement fixée immédiatement après l'événement est de moins de six mois ?

La période d'urgence impérieuse a été fixée par la ministre des outre-mer, Annick Girardin, et par la préfète pour une période de six mois, jusqu'au 31 décembre 2017. Le président de la collectivité de Saint-Barthélemy et moi-même avons été contactés, et il nous a été dit : « *Vous êtes en période d'urgence impérieuse et vous avez la possibilité d'être hors la loi sur les marchés pour permettre de reconstruire le plus rapidement possible* ». L'objectif était effectivement de remettre notamment les écoles en ordre de marche, car le ministre de l'éducation voulait venir à Saint-Martin pour inaugurer le retour « à la normale » et le retour en cours des étudiants. Pour ce faire, il a fallu, comme le président de la République l'avait demandé, bousculer les procédures. J'ai donc passé toutes mes procédures pendant la période d'urgence impérieuse.

Deux ans après l'événement cyclonique, la même personne qui était préfet à la reconstruction sur *Irma*, est devenue préfet de la région Guadeloupe. Elle m'adresse un courrier en me signifiant qu'au final, la période d'urgence n'était pas de six mois, mais d'un mois, soit du 5 septembre au 10 octobre 2017. Pour ce monsieur, le 10 octobre 2017, tout était redevenu normal, sachant que l'état d'urgence de l'État a duré jusqu'en 2018. Les dernières réquisitions de l'État sur le port se sont terminées et l'armée s'est retirée en décembre 2017. Nous avons effectivement convenu que l'État gérait les denrées et les dons qui arrivaient sur notre territoire. Tout cela nous a été « refourgué » alors que nous n'avions aucune logistique pour pouvoir parer à cette situation. L'État était en état d'urgence impérieuse, au moins jusqu'au mois de décembre 2017.

Pourquoi est-ce que j'insiste sur ce point ? Parce que cette décision a des conséquences pour nous, élus. Monsieur le président, vous comprendrez ma hargne, car il faut véritablement protéger les présidents et les dirigeants des territoires après de tels événements. Quand vous avez la garantie, écrite noir sur blanc, de votre état d'urgence impérieuse et que vous êtes autorisés à passer outre les procédures habituelles de marchés afin de sortir du marasme dans lequel vous vous trouvez et que, quelque temps plus tard, on vous indique que la période a changé, vous avez déjà passé vos commandes publiques et vous avez déjà payé vos prestataires. Vous vous trouvez ensuite dans l'illégalité. Quand vous avez, en tant que dirigeant d'un territoire, ce couperet au-dessus de la tête, croyez-moi, ce n'est pas facile.

L'ironie du sort, c'est que ce même préfet de région m'a adressé ce courrier, mais ne l'a pas adressé au président de Saint-Barthélemy. Là aussi, on peut se poser des questions.

C'est pourquoi, je le répète, il y a la fonction et il y a l'être humain derrière cette fonction. Cela a une très grande importance dans la mise en place de tout le *modus operandi* après un drame pareil.

Cette question de l'urgence impérieuse est primordiale. Je vous donnerai un exemple pour vous expliquer les raisons de ma frustration. Peu de temps après *Irma*, la cathédrale Notre-Dame de Paris a brûlé. Connaissez-vous la durée de la période d'urgence impérieuse décrétée pour la reconstruction de cet édifice, sachant encore une fois qu'elle permet de passer des marchés hors appel d'offres ? La première période a été de six mois, puis elle a été très rapidement étendue à un an, voire deux ans. Vous pouvez comparer les travaux de la cathédrale Notre-Dame avec ceux de l'île de Saint-Martin, détruite à 95 %.

Je pense qu'il existe un véritable dysfonctionnement dans certaines méthodes appliquées par des représentants de l'État. Cette situation contribue au fait que des élus comme moi n'ont plus envie de se retrouver dans une pareille situation. J'irai même plus loin. Je comprends aujourd'hui que dans certains villages, villes ou territoires, d'aucuns n'ont plus envie de consacrer du temps à la fonction d'élu. Je le dis du fond du cœur parce que l'expérience que j'ai vécue pendant cinq ans n'est pas une expérience agréable, croyez-moi.

**M. le président Mansour Kamardine.** J'entends votre colère et votre profonde déception.

Je me permettrai de vous donner un conseil, en tant qu'élu qui a depuis quarante ans épuisé une trentaine de préfets. Il est un dicton selon lequel « *les paroles s'envolent, les écrits restent* ». Donnez à vos collègues ce conseil. On peut vous dire que la durée est de six mois, mais demandez toujours un courrier. Aujourd'hui, le fonctionnement de nos institutions est basé pour l'essentiel sur « l'ouverture du parapluie », et explique qu'elles ne fonctionnent pas toujours comme nous l'aurions souhaité.

J'ai cru comprendre que certaines personnes n'avaient pas réussi à reconstruire leur maison détruite et que des constructions sont toujours en cours. Avez-vous une idée de leur nombre ?

Par ailleurs, quelle justification donnez-vous aux pillages deux ou trois jours après l'événement ? Les forces de l'ordre - et notamment des militaires - ont été mobilisées de manière tardive et certains nous ont laissés entendre que ces pillages ont provoqué plus de dégâts que le cyclone lui-même.

**M. Daniel Gibbs.** Monsieur le président, permettez-moi de dire que je respecte infiniment la haute fonction de la République et tous ceux qui sont derrière cette fonction. Lorsqu'un ministre ou un préfet vous donne sa parole, dans le chaos dans lequel nous étions tous, on ne revient pas sur cette parole. Certes, « *Les paroles s'envolent, les écrits restent* ». Mme la ministre Annick Girardin a annoncé devant caméra et également à la radio qu'elle décrétait l'état d'urgence impérieuse. Si vous l'interrogez, elle vous confirmera avoir alors pris ses responsabilités.

Aussi, je vous interpelle sans doute de manière virulente, mais je ne veux pas qu'un autre président ou qu'un autre élu se retrouve dans la même situation.

Dans ces situations, l'humain est un critère qu'il ne faut pas négliger. Le préfet Serge Gouteyron, qui a succédé à Mme Daniélo-Feucher, pendant ses deux années de mandat, a accompli un important travail d'accompagnement. L'humain a certainement joué, mais dans un contexte différent. J'ai sauvé la fin de mon mandat grâce au préfet Gouteyron qui a joué le jeu d'un véritable accompagnement de l'État. La gestion de l'après-*Irma* n'était pas compliquée. Il fallait simplement assurer la coordination et que les services de l'État aient confiance aux élus.

S'agissant des reconstructions qui ne seraient pas terminées, sachez qu'aujourd'hui, personne n'est sans toit. Toutes les personnes sont hébergées ou relogées par la famille, quelquefois sur une autre partie de l'île, grâce à l'entraide. Effectivement, les stigmates d'*Irma* sont visibles sur certaines propriétés. La seule problématique concerne les personnes qui n'étaient pas assurées et qui n'ont pas repris la construction de leur habitation, car elle était trop chère. Ils sont donc passés à un mode de vie locatif, certainement. Je m'avance peut-être, car je

n'ai pas de statistiques. En effet, le manque incontestable de statistiques est également un problème depuis des années. Il faut se fier au comptage de l'État.

À l'époque, avec la préfète Laubies, nous avons établi une liste des personnes qui étaient en danger, en grande difficulté et qu'il fallait reloger. J'ai moi-même, au niveau de la collectivité, pris en charge des personnes en grande difficulté et sans toit pendant deux ans, voire plus. J'ai financé leur hébergement et leurs repas, etc. Ces personnes, hommes, femmes et enfants, étaient en danger. Vous imaginez les problématiques que cela pouvait causer.

Aujourd'hui, s'agissant de la reconstruction, nous devons rester positifs et continuer sur cet élan. Notre stratégie de développement économique repose sur notre matière première, qui est le tourisme. Les institutions doivent bien comprendre que ce territoire n'est pas un territoire qui mendie. Il sait fonctionner dans ce qu'il sait faire de mieux, c'est-à-dire du tourisme. Pour cela, il a besoin d'aide, à la fois pour ses infrastructures, et peut-être en raison de dispositifs législatifs qui sont mal adaptés au territoire. Ce dont il a besoin n'est pas difficile à obtenir. Le territoire a mis en œuvre de manière institutionnelle un schéma de développement touristique et un schéma de l'habitat, qui ne demandent qu'à être accompagnés.

Certes, je vous dirai que je ne suis plus aux commandes et n'ai plus la maîtrise de ces aspects. Tout dépend de l'homme qui est « derrière les manettes ». Néanmoins, la reconstruction s'est faite en bonne intelligence. Nous avons même édité un guide de la reconstruction pour les personnes qui voulaient se charger elles-mêmes de la reconstruction de leur habitation, comme de nombreux Saint-Martinois, afin de s'assurer qu'elles avaient les bons réflexes et qu'elles utilisaient les bons matériaux. Nous avons pratiqué une forme de pédagogie auprès de la population sur certains aspects de la reconstruction, après les pillages.

S'agissant des pillages, vous me demandez si l'intervention de l'État a été trop tardive. Je vous assure que c'était le chaos, à tous les niveaux. Les unités sur Saint-Martin n'étaient pas suffisantes pour pouvoir protéger l'entièreté du territoire. Que s'est-il passé véritablement ? De nombreux commerces et supermarchés ont effectivement été pillés, car certaines personnes étaient à la recherche de nourriture, etc., occasionnant de nombreux dégâts, mais aucun mort. Ces pillages ont eu des conséquences néfastes pour les propriétaires dont une bonne partie a par la suite quitté le territoire. Je ne blâmerai pas les services de l'État et plus précisément les services de la gendarmerie sur le dispositif, car il était très compliqué d'amener du renfort sur le territoire et d'aider les différents services à s'organiser.

À l'époque, avec le général de brigade Jean-Marc Descoux, nous avons effectué un Retex et nous avons longuement discuté des solutions post-cycloniques que nous pouvions apporter. Premièrement, il ne faut pas amener tous les secours avant le phénomène cyclonique. En effet, en cas de drame comme celui d'*Irma*, tous ceux qui seront présents subiront ce drame et ne seront pas opérationnels. Tout le matériel qui sera apporté sera peut-être défectueux ou abimé par le cyclone. L'idée est de faire rentrer une petite partie des forces pour aider au renforcement immédiat, mais que la « grosse cavalerie » arrive ensuite très rapidement, 24 heures après le passage du cyclone. Ainsi, nous serions beaucoup plus efficaces. Cette « grosse cavalerie » doit être postée dans les environs de nos territoires.

À l'époque, nous avons attendu le navire *Dixmude* un certain temps, car il devait traverser l'Atlantique. J'avais préconisé de pouvoir disposer dans la région d'un bateau spécialisé dans les interventions post-événements climatiques. Aujourd'hui, cette solution a été mise en application et le bateau est à présent basé en Martinique. Si le cyclone arrive principalement sur la Martinique, le bateau se déplacera au fur et à mesure de l'avancement du

cyclone et interviendra sur les territoires qui auront déjà subi son passage afin de parer aux situations que nous avons connues après *Irma*. Dans l'avenir, en bénéficiant du renfort nécessaire immédiatement après le passage du cyclone, nous ne vivons plus une telle situation.

Toute la population est restée 48 heures sans aide, car il était impossible d'accéder à certains endroits de l'île. À un moment donné, « il se fait faim », et la situation peut expliquer un certain nombre d'événements.

Je voudrais soulever le point des organisations non gouvernementales (ONG), dont nous n'avons pas assez parlé dans toutes les enquêtes comme dans toutes les missions. Pour ma part, j'ai été choqué du fonctionnement de certaines d'entre elles. Lorsque l'on est en situation de détresse, on a envie de toute l'aide possible, mais pas n'importe quelle aide et pas par n'importe quel moyen. Il ne s'agit pas de venir planter un drapeau en disant : « *Je suis telle organisation, j'étais là et j'ai apporté tant de temps et tant de matériel* ». Cela a créé une désorganisation complète qui est plus néfaste que prolifique. Certaines ONG reconnues ont très bien fonctionné et sont restées d'ailleurs très longtemps. Ces ONG bénéficient d'une autorisation de l'État pour intervenir sur nos territoires, mais elles doivent être intégrées au mode de fonctionnement de l'État et des collectivités et non pas imposer leurs propres règles afin de justifier de leur action. En agissant de cette manière, elles désorganisent un système déjà mis en place. Il faut avoir un regard très particulier sur le filtrage des ONG qui interviennent : qu'elles ne soient pas trop nombreuses et plus efficaces. Pour ce faire, elles doivent bénéficier d'une certaine expérience de nos territoires. Je ne voudrais pas citer de nom, mais j'ai eu l'impression que certaines ONG avaient « découvert la lune ». Je force le trait, mais le fonctionnement des ONG est un sujet problématique qui n'a pas été évoqué.

**M. le président Mansour Kamardine.** Vous avez réussi à convaincre M. le rapporteur qui n'a plus de question à ce stade. Il me reste à vous remercier pour votre disponibilité et à vous souhaiter une excellente journée.

*L'audition s'achève à dix-huit heures trente.*

---

**Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer**

Réunion du jeudi 22 février 2024 à 14 heures

*Présents.* – Mme Nathalie Bassire, M. Frantz Gumbs, M. Mansour Kamardine, Mme Cécile Rilhac, M. Guillaume Vuilletet.

*Excusés.* – M. Xavier Batut, Mme Florence Goulet, Mme Laetitia Saint-Paul.