



Les bonnes feuilles de l'IGA

Evaluation de la mise en œuvre du plan submersion rapide (PSR) dans les outre-mer

Rapport n° : 15120-15032-01

Le «plan submersion rapide» (PSR) a été lancé après les événements catastrophiques survenus en 2010 notamment lors de la tempête Xynthia.

A la suite de l'évaluation conduite pour la métropole par une mission interministérielle, de juin 2013 à mars 2014, il a été décidé, en 2015, de suivre la recommandation de procéder à un exercice similaire pour les outre-mer. Pour les DROM, la nouvelle mission fait le constat d'un retard dans la mise en œuvre de cette politique publique par rapport à la métropole. Des mesures pour valoriser les initiatives locales ou, à l'inverse, corriger certaines pratiques sont proposées.

Pour les collectivités ultramarines (COM), selon les territoires, la grande disparité des compétences engage à clarifier avec les autorités locales le rôle de chacun dans la mise en œuvre du PSR. La mission propose plusieurs modes d'action en cohérence avec les spécificités, notamment juridiques et statutaires des COM.



Crédit photo : Kamaga - Fotolia

Evaluation de la mise en œuvre du plan submersion rapide (PSR) dans les outre-mer

Synthèse du rapport

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

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

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

A partir de ce constat et de ses analyses, deux types de recommandations sont formulées à destination des administrations centrales ou des acteurs locaux.

Pour le niveau central, la volonté nationale d'aider les DROM à rattraper leur retard est une nécessité qui doit être affirmée clairement et concrètement.

A cette fin et tout d'abord, les DROM doivent mieux être représentés au sein de la commission mixte inondation (CMI) et un groupe de travail ad hoc doit y être constitué pour étudier la déclinaison de la stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI) dans les outre-mer, en s'inspirant des quelques pistes de travail suggérées dans le rapport.

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

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

mieux les compétences, l'expérience et les moyens existants.

Il a été, par ailleurs, noté la difficulté, exacerbée dans les DROM, de l'entretien effectif des cours d'eau, en soulignant leur statut spécifique dans ces territoires. Dans ce cadre, une réflexion devrait être conduite rapidement sur le partage des responsabilités dans ce domaine entre l'État, propriétaire du domaine public fluvial (DPF), et les collectivités qui vont devoir prendre en charge la compétence «gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)». Sur ce sujet, le cas particulier de Mayotte est pointé car la mise en œuvre de la GEMAPI peut y être rendue complexe par l'impossibilité législative actuelle pour le conseil départemental de porter cette compétence alors même qu'il est propriétaire du DPF.

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

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

Pour les améliorations qui relèvent du niveau local, la nécessité de revoir l'application des règles d'urbanisme, depuis le porter à connaissance jusqu'au

traitement pénal en passant par le contrôle de légalité, revêt une importance de premier ordre.

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

En outre, en complément il est indispensable que les services de l'État s'impliquent activement dans l'élaboration de plans communaux de sauvegarde par les collectivités, à l'image de ce qui est entrepris à la Réunion.

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

Pour les collectivités ultramarines autres que les DROM, la disparité des compétences en matière de politique de prévention et de gestion des inondations et des submersions marines est le constat majeur qui conditionne les actions à mener.

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

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

Toutefois, la décision du gouvernement de Nouvelle-Calédonie de prendre la compétence sécurité civile mérite d'être soulignée car elle ne va pas sans soulever des interrogations sur la capacité effective du Haut-commissaire d'exercer en la matière ses attributions de préfet de zone de défense au profit de Wallis-et-Futuna. Un questionnement sur ce point apparaît indispensable à brève échéance pour garantir que l'État demeure en mesure, quel que soit le statut juridique du territoire, d'assurer également dans la zone la sécurité de tous les citoyens.

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

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



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Construire, en association avec les collectivités territoriales, une politique partagée de lutte contre la construction en zone à risque, associant une amélioration de la connaissance et la mise en œuvre de modalités d'application des règles d'urbanisme, à l'image de ce qui se pratique à la Réunion (Préfets avec DEAL).
2. Mettre en place un dispositif de pilotage, par le service central d'hydrologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), des cellules de veille hydrologique (CVH) des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et en vérifier l'effectivité à l'occasion des audits risques naturels et technologiques conduits par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).
3. Passer d'une gestion au fil de l'eau du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) à une réelle programmation triennale priorisant les dossiers selon des critères prédéfinis (direction générale de la prévention des risques (DGPR) et commission mixte inondation (CMI)).
4. Confier au centre national d'alerte tsunami (CENALT) le rôle de point focal national du dispositif d'alerte international tsunami et identifier précisément, en liaison avec lui et sous maîtrise d'ouvrage Etat, les zones à enjeux sur chaque territoire concerné (DGPR et DGSCGC).

Les auteurs

Jean-Patrick Ridao | Inspecteur général de
l'administration

Pierre Bourgeois | Inspecteur de
l'administration

Frédéric Dupin | Ingénieur général des
ponts, des eaux et des forêts, CGEDD

Thierry Galibert | Inspecteur général de la
santé publique vétérinaire, CGEDD

Eric Verlhac | Inspecteur général de
l'administration du développement
durable, CGEDD