

La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer

PRESENTATION

La Cour a publié, dans son rapport public annuel 2009, une insertion sur « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations ». Depuis, la même analyse a été effectuée pour les quatre départements d'outre-mer – la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion –, alors qu'un séisme meurtrier frappait un pays voisin des Antilles françaises, Haïti.

La situation géographique de ces territoires est marquée par l'éloignement de la métropole, leur relatif isolement et, sauf pour la Guyane, leur insularité. Ils sont particulièrement exposés aux aléas naturels, mais de manière différente. Aux Antilles, la Guadeloupe et la Martinique connaissent les risques naturels les plus nombreux et les plus dangereux ; le troisième département d'Amérique, la Guyane, en revanche, n'est soumis ni aux risques volcaniques, ni sismiques, ni cycloniques ; dans l'océan Indien, La Réunion se trouve dans une situation intermédiaire.

L'Etat est responsable des actions de prévention et de l'organisation d'un système d'alerte et de secours. Au titre de la solidarité nationale, il intervient pour l'indemnisation des sinistrés, notamment lorsque les assurances couvrent mal les risques, ce qui est souvent le cas dans les départements d'outre-mer (DOM).

Les moyens financiers qu'il y consacre relèvent, pour l'essentiel, du ministère de l'intérieur²²⁷ et de celui chargé de l'écologie²²⁸, celui-ci étant gestionnaire du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier. Il faut y ajouter les ministères chargés de l'agriculture, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

²²⁷ Trois missions du budget de l'Etat relevant du ministre chargé de l'intérieur sont concernées ; *Sécurité civile, Administration générale et territoriale de l'Etat, Outre-mer.*

²²⁸ Une mission du budget de l'Etat relevant du ministre chargé de l'écologie est concernée : *Ecologie, développement et aménagement durable.*

L'Etat agit, dans ce domaine, en partenariat avec les collectivités territoriales. Les communes interviennent dans la prévention (documents d'urbanisme, permis de construire, construction et entretien des équipements publics, notamment des écoles), et ont un rôle important dans la gestion des catastrophes. Les départements sont compétents pour la gestion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), mais aussi pour la prévention des inondations et le fonctionnement des observatoires volcanologiques. Enfin, les DOM interviennent également en tant que régions²²⁹ notamment, en matière d'aménagement du territoire.

Les risques naturels dans les DOM

Pour les **séismes**, les Antilles, classées en zone de sismicité importante (zone III) par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991, constituent la partie du territoire national où le risque est le plus fort. Des séismes, identiques à ceux de 1839 en Martinique et de 1843 en Guadeloupe, provoqueraient probablement la mort de plusieurs milliers de personnes. Le risque sismique est faible à La Réunion (2^{ème} niveau d'aléa sur 5) ; il est absent en Guyane.

Aux Antilles, l'arrivée d'un **tsunami** mettrait 2 à 5 minutes pour les séismes proches, et entre quelques dizaines de minutes à deux heures pour ceux provenant du bassin Caraïbe. Un tsunami à La Réunion pourrait être d'origine locale ou lointaine : le tsunami du 26 décembre 2004 y a provoqué une vague allant jusqu'à 2,5 mètres, sans perte de vie humaine, le délai entre l'événement et l'arrivée sur les côtes ayant été de plusieurs heures.

S'agissant des **cyclones**, les îles des Antilles (de juillet à octobre) et La Réunion (de novembre à avril), en subissent périodiquement les effets. Récemment, les Antilles ont subi les cyclones DEAN (2007), OMAR (2008) et des pluies intenses associées à la tempête tropicale ERIKA (2009). La Réunion a été frappée par le cyclone GAMEDE en 2007.

Pour le risque de **submersion marine**, DEAN et OMAR ont montré la vulnérabilité des côtes antillaises à la houle. En septembre 2009, la tempête tropicale ERIKA a provoqué des inondations importantes en Guadeloupe. A La Réunion, plusieurs côtes sont menacées.

Pour le **risque volcanique**, trois volcans sont actifs, en Guadeloupe (Soufrière), en Martinique (Montagne Pelée) et à La Réunion (Piton de la Fournaise). Ce dernier connaît des éruptions effusives (coulée de lave) ou

²²⁹ Les quatre départements d'outre-mer sont, institutionnellement, des régions monodépartementales, chacun étant à la fois une région et un département. Jusqu'à présent, l'organisation institutionnelle a complètement distingué ces deux niveaux de collectivité, de sorte que, dans chaque DOM, coexistent deux assemblées distinctes, un conseil régional et un conseil général.

explosives (comme en 2007), alors que les deux premiers se caractérisent par de dangereuses éruptions explosives, comme en 1902 en Martinique.

Le risque **d'inondation** est élevé dans les DOM, en raison du climat tropical. Aux Antilles et à La Réunion, les pluies provoquent des crues rapides, violentes et de courte durée. En Guyane, les crues sont à cinétique lente compte tenu du faible relief, avec plusieurs épisodes sur le fleuve Maroni (2006 et 2008). Le risque de **mouvements de terrain** est présent à des degrés divers ; certaines zones à risque sont connues ; d'autres sont plus délicates à repérer. Le risque de **feux de forêts** est présent, comme l'ont montré les événements à La Réunion en 2010.

Les risques naturels dans les DOM pourraient s'aggraver à l'avenir. Le changement climatique pourrait élever le niveau de la mer et accroître l'intensité des tempêtes et des cyclones. Et la croissance démographique conjuguée à de fortes densités de peuplement, pourrait inciter les populations à s'installer dans des zones exposées, en particulier à La Réunion.

L'ampleur et la diversité des risques naturels outre-mer ont engendré une « culture du risque » développée, tant dans la population que chez les élus, perceptible en particulier lors des cyclones. Mais sa mise en œuvre souffre, notamment pour les collectivités locales, d'un contexte de difficultés financières et de moyens humains limités.

I - Les insuffisances des dispositifs de prévention

A - Les plans de prévention des risques (PPR)

Outre les documents d'information généraux, comme les dossiers départementaux des risques majeurs, dans l'ensemble mis à jour, ou les schémas de prévention des risques naturels, institués à titre facultatif par la loi du 30 juillet 2003 et qui n'ont pas été mis en œuvre, les plans de prévention des risques (PPR), obligatoires, selon la loi du 2 février 1995, dans les communes soumises à des risques naturels, permettent de tenir compte des risques dans les documents d'urbanisme.

En Martinique, toutes les communes ont un PPR. Il devrait en être de même prochainement en Guadeloupe. En revanche, à La Réunion, dix PPR prescrits par l'Etat, parfois depuis plusieurs années, ne sont pas encore approuvés. En Guyane, sur vingt-quatre communes, la moitié seulement est dotée d'un ou de plusieurs PPR.

Certains PPR appellent des observations. Aux Antilles, l'aléa « houle et marée cyclonique » est imparfaitement pris en compte ; des

micros zonages sismiques sont en cours de réalisation (10 en Guadeloupe, 6 en Martinique), mais il reste à les généraliser dans les zones les plus peuplées et à les intégrer dans les PPR. En Martinique, les PPR comprennent des « zones orange », constructibles sous condition de réalisation d'ouvrages de prévention, dont le statut prête à interprétation. A La Réunion, le risque volcanique n'est jamais pris en compte, ni dans les PPR ni dans les documents d'urbanisme des communes concernées ; par ailleurs, certains aléas sont insuffisamment connus, notamment les effets conjugués, sur le littoral, de l'évacuation des eaux de pluie et de la houle de mer.

Les PPR approuvés ne sont pas toujours appliqués rigoureusement. Bien que la réforme récente du contrôle de la légalité des actes des communes, par le préfet, ait retenu les actes d'urbanisme parmi les priorités, le contrôle des permis de construire est inégal. Dense à La Réunion, ce contrôle est moins strict aux Antilles. En Martinique, alors que la DDE reçoit tous les ans entre 6 000 et 8 000 actes dans ce domaine, le nombre des lettres d'observation diminue (168 en 2005 et 34 en 2007). En Guadeloupe, les 8 000 actes reçus, en 2008, en matière d'urbanisme n'ont suscité que 25 lettres d'observations. En Guyane, tous les actes ne sont pas transmis au préfet. Lorsqu'ils le sont (environ 2 000 par an), ils font assez souvent l'objet d'une lettre d'observations, mais sont rarement déférés au tribunal administratif (5 en 2006, 0 en 2007 et 2008).

En outre, l'absence de permis de construire est fréquente dans les DOM. Ce serait le cas pour un cinquième à un tiers des constructions aux Antilles. La lutte contre les constructions illégales, qui contribue à la prévention, est insuffisante.

B - La prévention du risque sismique

Le séisme de 2007 aux Antilles ne doit pas induire en erreur : les dégâts matériels relativement limités ne sont dus qu'aux caractéristiques de ce séisme, en particulier sa durée.

1 - L'organisation du plan séisme Antilles

Depuis 1998, une politique coordonnée d'amélioration de la connaissance, de la sensibilisation de la population et de sa formation est menée aux Antilles pour le risque sismique. En novembre 2005, l'Etat a arrêté un programme national de prévention du risque sismique pour cinq ans (2005-2010), puis, en janvier 2007, un « plan séisme Antilles » couvrant, dans une première phase, la période 2007-2013.

Ce plan s'appuie sur une cellule interministérielle centrale d'appui, pilotée par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère chargé de l'écologie. Elle se limite aujourd'hui à deux agents de ce ministère, ce qui affaiblit son caractère interministériel. Localement, le plan est mis en œuvre par les préfets, qui président un « comité séisme », composé de représentants des services de l'Etat, des établissements publics, des collectivités et des associations.

En dépit leurs responsabilités en cas de crise et de leur rôle en matière d'infrastructures, les élus locaux n'ont pas été associés dès l'origine au « plan séisme Antilles ». Les actions des collectivités territoriales et leurs coûts restent mal connus des services de l'Etat.

Le plan a pour objectif principal de réduire la vulnérabilité des bâtiments, en particulier ceux de gestion de crise, les établissements scolaires et de santé, les logements sociaux, ainsi que les infrastructures de transport. Il comporte aussi des actions dites immatérielles : formation, information, sensibilisation et amélioration des connaissances. La diversité de ces objectifs présente un risque de dispersion, sans définition des priorités.

L'effet des messages de prévention est inégal. Selon la direction régionale de l'environnement (DIREN) de la Martinique, 80 % de la population estime avoir des informations sur le risque sismique, mais 50 % indique ne pas connaître les bons réflexes. Les services de l'Etat et les collectivités locales ont pourtant multiplié, depuis 2006, les actions de sensibilisation : les méthodes de sensibilisation devraient sans doute être modernisées, avec par exemple un simulateur sismique à l'échelle d'une maison.

2 - Les principales données financières

Les financements budgétaires, d'origine variée²³⁰, sont rarement identifiables comme concourant au plan séisme Antilles, d'autant plus que certaines imputations de dépenses sont instables²³¹. En outre, les crédits ne font pas l'objet d'une programmation financière pluriannuelle, ce qui est regrettable pour un plan qui s'inscrit dans la durée.

Les dépenses immatérielles financées par le budget opérationnel de programme 181 ou le fonds Barnier sont en progression sensible depuis 2007 (2,02 Md€ en 2009, contre 0,78 Md en 2007). En effet, elles sont plus simples à initier et d'un coût unitaire plus faible que les actions sur le bâti et ont, en outre, un écho médiatique plus immédiat et fort.

Le bilan des dépenses de l'Etat pour les actions de renforcement et d'adaptation du bâti est médiocre. Le plan estime, en effet, les dépenses nécessaires à 5 Md€ sur quinze ans, et retient une enveloppe de crédits indicative, pour la période 2007-2013, de 547 M€²³², dont 332 M€ pour l'Etat. Or, ce dernier n'aurait dépensé que 9 M€ de 2007 à 2009 pour le bâti. Ce montant est probablement inférieur à la réalité (les informations sur les travaux ne sont pas systématiquement centralisées).

L'évolution des crédits du fonds Barnier, mis à disposition des préfets, mais non encore dépensés, fournit un autre indicateur de réalisation du plan : ces crédits stagnent depuis 2006²³³.

Globalement, les données disponibles ne montrent pas que le plan « séisme Antilles » ait eu, à ce jour, pour effet d'accélérer les travaux. Il est vrai que la priorité était de disposer d'un diagnostic d'ensemble, qui n'existait ni pour le logement social, ni pour les écoles, ni pour les bâtiments de l'Etat.

²³⁰ Programmes 181 *Prévention des risques* (mission *Ecologie, développement et aménagement durables*) et 123 *Conditions de vie outre-mer* (mission *Outre-mer*, mais aussi budgets des ministères de la défense, de l'intérieur (en particulier le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS du programme 128 *Coordination des moyens de secours* de la mission *Sécurité civile*), de la santé, du logement et de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'éducation nationale ainsi que le FEDER

²³¹ Au sein du programme 123 *Conditions de vie outre mer* ou encore entre le BOP 181 du programmes 181 *Prévention des risques* et le fonds Barnier.

²³² Etat 332 M€, collectivités 106 M€, bailleurs sociaux 92 M€, FEDER 17 M€.

²³³ 8,85 M€ en 2006, 5,71 M€ en 2007, 1,11 M€ en 2008, 6,03 M€ en 2009.

3 - Les constructions neuves

Dans les zones exposées à un risque sismique, le code de l'environnement²³⁴ prescrit des règles particulières de construction. Les normes antisismiques (PS 92), rendues obligatoires par un arrêté de 1997, ont été remplacées, depuis 2010, par de nouvelles normes (Eurocod 8).

La construction de bâtiments à usage collectif ne pose, en général, pas problème, car elle bénéficie de l'intervention de bureaux techniques qui appliquent ces normes. Il n'en va pas de même pour les maisons individuelles : les anomalies les plus importantes résultent de la qualité et de l'utilisation des matériaux et des imperfections de mise en œuvre.

Si la technicité des bureaux d'études, ingénieurs et architectes est jugée satisfaisante, celle des artisans, voire des entreprises de construction, reste insuffisante. Un effort de formation des constructeurs a certes été engagé, mais les initiatives ne sont pas suffisantes pour toucher, dans des délais raisonnables, l'ensemble des acteurs concernés (par exemple, 3 000 personnes en Guadeloupe). L'éducation et la formation professionnelle présentent des insuffisances en la matière²³⁵.

Une réflexion sur les moyens de mieux appliquer les règles de construction parasismique est indispensable, de même qu'une démarche pour accompagner et sécuriser l'auto-construction, sans pour autant affaiblir la lutte contre les constructions illégales.

4 - Le bâti existant

a) Les bâtiments de l'Etat

La plupart des bâtiments de l'Etat sont anciens et vulnérables aux séismes. Un diagnostic général vient seulement d'être lancé en Guadeloupe et va l'être prochainement en Martinique.

De nombreux bâtiments, pourtant essentiels en cas de crise, ne sont pas en conformité avec les normes en vigueur et devrait le rester dans un proche avenir. En Guadeloupe, il s'agit notamment de la préfecture²³⁶ et de l'hôtel de police de Basse-Terre. En Martinique, le confortement de l'ancien bâtiment des douanes de Fort-de-France, qui abrite le service maritime et la capitainerie du port, n'est pas encore décidé (coût d'environ 1,1 M€). Les hôpitaux de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France, et

²³⁴ Articles L. 563-1, R. 563-1 et suivants.

²³⁵ Absence du risque sismique dans les cursus locaux de bac professionnel et de BTS génie civil, offre limitée de formation pour les personnels des collectivités locales.

²³⁶ L'aile ancienne du bâtiment va faire l'objet de travaux en 2011 (2 M€).

certaines bâtiments du centre hospitalier de Basse-Terre, ne sont pas aux normes. En Guadeloupe, le renforcement du PC de crise du Morne Desaix et la reconstruction d'une nouvelle base pour l'hélicoptère de la gendarmerie ont pris du retard.

La réalisation d'un bilan annuel du plan séisme Antilles donne l'occasion, une fois par an, à chaque ministère, de faire le point sur son programme immobilier. Mais, aucune décision interministérielle n'a été prise pour davantage prendre en compte la priorité parasismique dans les programmes immobiliers des ministères.

b) Les autres bâtiments utiles en cas de crise

En Martinique, le centre interrégional de Météo-France et l'observatoire sismologique ne sont pas aux normes. Seuls, deux centres d'incendie et de secours (CIS) sur dix-neuf le sont. Les bâtiments de l'état-major du SDIS à Fort-de-France sont inadaptés. Le conseil d'administration du SDIS a adopté, en septembre 2001, un programme en trois phases : aujourd'hui, seul le CIS du Robert (3,5 M€) est achevé.

En Guadeloupe, la reconstruction du centre de secours principal de Basse-Terre est prévu (financement à hauteur de 3,5 M€ dans le cadre du plan de relance), mais la construction nouvelle de sept CIS et la réhabilitation de neuf autres seraient nécessaires.

Les postes de commandement communaux sont souvent installés dans des bâtiments qui ne sont pas aux normes, en particulier en Guadeloupe. La continuité des missions est donc loin d'être assurée en cas de séisme, même de magnitude moyenne.

c) Les bâtiments des établissements d'enseignement

Ces bâtiments sont l'une des priorités du plan séisme Antilles.

En Martinique, les écoles publiques, les collèges et deux lycées ont fait l'objet d'un diagnostic. Celui des autres établissements, en particulier des écoles privées, est en cours. Les résultats sont préoccupants : 22 % sont aux normes ou ne nécessitent pas de travaux lourds, mais 23 % sont à reconstruire et 55 % doivent être confortés. En Guadeloupe, le diagnostic des 24 lycées publics, des collèges et des écoles a été fait. Les résultats sont analogues à ceux de Martinique.

Pour les collèges et les lycées, une première phase d'intervention sur quatre collèges est à l'étude en Martinique, pour un montant de travaux de 9,6 M€ (dont 3,8 M€ demandés à l'Etat). En Guadeloupe, des

travaux sont envisagés sur la cité scolaire de Baimbridge (67 M€, dont 20 M€ de subvention exceptionnelle financée par le fonds Barnier).

Pour les écoles, fin 2009, treize sont en voie de reconstruction ou de confortement en Martinique et sept en Guadeloupe. Les travaux sont freinés par les difficultés financières des communes, ainsi que la préférence fréquente des élus pour reconstruire plutôt que renforcer, option pourtant moins onéreuse.

d) Le logement

Les logements sociaux ne sont pas les bâtiments les plus anciens, ni les plus vulnérables, mais le nombre de victimes, en cas de séisme, pourrait y être néanmoins élevé.

En Martinique, la Société immobilière de la Martinique a étudié la vulnérabilité de son parc au séisme : 20,5 % des logements respectent les dernières normes (PS 92), 66 % les normes antérieures (PS 69) et 13,5 % ont été construits avant l'édiction de normes parasismiques. Si l'on extrapole cette étude au parc des bailleurs sociaux, on peut estimer le coût global des reconstructions et confortements nécessaires à 550 M€. En Guadeloupe, la Société immobilière de la Guadeloupe, le principal bailleur social²³⁷, considère que 70 % de son parc est peu ou pas vulnérable. Elle estimait, fin 2007, à 205 M€ le coût de confortement ou de reconstruction des 11 300 logements vulnérables.

La préoccupation parasismique a été intégrée dans les instructions, données au préfet, pour l'utilisation des crédits du programme « conditions de vie outre mer », destinés à la réhabilitation et à la construction de logements sociaux. La loi du 12 juillet 2010 prévoit, en outre, que le fonds Barnier peut contribuer aux financements, dans la limite de 5 M€ par an et jusqu'au 31 décembre 2013. Cependant, dans les faits, le plan séisme Antilles ne semble pas avoir pour le moment modifié substantiellement le choix, l'ampleur ou le rythme de réalisation des projets.

Les logements privés ne font pas partie des priorités de la première phase du plan séisme Antilles. Ceux-ci sont pourtant très vulnérables, en particulier les nombreuses maisons individuelles construites avant l'entrée en vigueur des normes PS 92, ou en dehors de tout cadre légal. Leur conception même et l'utilisation de matériaux non conformes, les bétons en particulier, aggravent les risques. Les particuliers ne disposent pas de moyen commode pour faire diagnostiquer la vulnérabilité de leur

²³⁷ Avec un parc locatif de 16 500 logements fin 2007.

habitation et le diagnostic sismique n'est pas obligatoire lors d'une transaction.

C - La prévention des autres risques

1 - Le risque volcanique

Le risque volcanique est potentiellement l'un des plus dangereux, et il est accru par l'accroissement de la population et des équipements à proximité des volcans. Au-delà de l'observation, de l'alerte et des plans de secours, l'intégration de l'aléa dans la politique d'aménagement du territoire est encore imparfaite et peu lisible.

2 - Le risque cyclonique

Si la sensibilisation de la population au début de chaque « *campagne cyclonique* » apparaît satisfaisante, l'information sur les dispositions constructives à respecter pour résister à des vents importants est moins systématique. Les règles particulières ne sont d'ailleurs pas précisées dans un texte réglementaire. C'est sans doute pourquoi, nombre de constructions, en particulier les plus modestes, demeurent vulnérables, ce qui accroît les dégâts et donc, les demandes d'indemnisation en cas de sinistre. En outre, certaines dispositions en matière de construction, comme pour la fixation des couvertures, peuvent s'avérer difficilement compatibles avec les règles nationales récemment arrêtées visant à économiser l'énergie.

3 - Les risques d'inondation et de submersion marine

La réforme de l'annonce des crues, initiée en 2003 en métropole, n'est pas encore appliquée dans les DOM. La prévision des inondations repose seulement sur la surveillance, assurée par Météo-France, ce qui rend difficile de quantifier avec précision les précipitations et surtout de localiser le ou les bassins versants qui seront concernés par les crues.

En Guyane, la réflexion n'est qu'amorcée, pour la mise en place d'un dispositif de prévision et d'annonce des crues, en particulier pour le fleuve Maroni. Les inondations de ce fleuve étant à crues lentes, il n'y a pas de raisons techniques à ce retard, sinon la nécessité d'une coopération avec le Surinam, pour la partie de la rivière sur son territoire.

Dans les autres DOM, l'élaboration d'un système de prévision est complexe, à cause de la rapidité des crues, du faible délai de réaction pour le déclenchement de l'alerte et de la multiplicité des cours d'eau. A La

Réunion, la création d'une cellule de veille hydrologique a été décidée, en préfiguration d'un système de prévision des crues qui reste à construire.

L'entretien des cours d'eau est insuffisant. En Martinique, par exemple, alors que l'Etat a la compétence exclusive sur 280 cours d'eau, ses dépenses pour les travaux courants ont fortement diminué²³⁸.

Les travaux de prévention restent limités. A La Réunion, un programme pluriannuel d'endiguement des ravines a été engagé depuis 1980, mais sur une base communale, et concentré sur la seule protection par digues. De façon générale, les DOM souffrent de retards dans l'élaboration de plans d'action de prévention des inondations.

S'agissant du risque de submersion marine, sa prise en compte est souvent insuffisante dans les PPR et les politiques systématiques d'aménagement du littoral font défaut. En Guadeloupe, les ouvrages de protection sont de qualité inégale et mal entretenus.

4 - Le risque de mouvements de terrain

En Martinique, plusieurs sites sont dotés d'un dispositif de surveillance des mouvements de terrain et du risque de coulée de boues. L'enjeu principal est, aujourd'hui, de mieux appréhender les glissements de terrain lents et leur évolution, comme sur le site du Morne la Croix.

Les dispositions des PPR qui visent à améliorer les constructions soumises à un aléa, jusqu'à un montant de dépenses n'excédant pas 10 % de leur valeur vénale, ne sont quasiment jamais appliquées. De même, les études géotechniques, exigées dans ces documents pour toute construction nouvelle ou extension, restent rares, bien qu'indispensables.

A La Réunion, des travaux de correction torrentielle sont envisagés sur le plateau de Grand-Ilet à Salazie. En Guyane, certains sites urbanisés, comme celui des monts Baduel à Cayenne, présentent de forts risques d'éboulement, mais le relogement des habitants s'effectue au rythme des programmes de réhabilitation de l'habitat insalubre, nécessairement lent compte tenu de l'ampleur des besoins.

Les actions restant à mener pour prévenir ce risque, qui peut être vital, sont de grande ampleur.

²³⁸ 1 M€ en 1990, 400 000 € en 2009

II - Des moyens de gestion de crise substantiels mais perfectibles

A - L'observation et l'alerte

Le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) réalise des études dont l'importance et l'intérêt méritent d'être soulignés, son intervention s'effectuant dans un cadre financier stable. Deux organismes interviennent pour l'observation et l'alerte, les observatoires volcaniques et sismologiques (OVS) et les antennes de Météo-France.

1 - Les observatoires volcanologiques et sismologiques

Les OVS implantés à La Réunion, à la Martinique et en Guadeloupe dépendent de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP). Ils assurent la surveillance opérationnelle et servent de plate-formes scientifiques et logistiques pour des activités de recherche. Ces deux fonctions sont le plus souvent complémentaires, même si chacune requiert des équipements spécifiques.

En Martinique, le bâtiment, vétuste, date de 1932 et n'est pas aux normes parasismiques. Un projet de construction d'un nouvel observatoire, piloté par le conseil général, est prévu depuis longtemps, mais son financement reste à finaliser. En Guadeloupe, le bâtiment plus récent (1993) satisfait en principe aux normes parasismiques mais n'a pas été expertisé. Certains éléments ne sont pas cependant dotés d'un groupe électrogène.

Les OVS ne sont pas équipés pour les séismes de forte magnitude : ils n'ont pas de sismomètres à large bande permettant de les estimer avec rapidité et précision. Le réseau aux Antilles ne permet pas non plus de localiser précisément des sources sismiques à l'est de l'arc insulaire, une région pourtant très exposée. La modernisation des équipements des OVS, envisagée en 2010 et 2011, reste à réaliser.

Le financement des équipements a été jusqu'à présent négocié au cas par cas. La participation du CNRS a diminué ces dernières années, cet établissement considérant qu'il n'entre pas dans ses missions de financer les équipements dédiés à la surveillance opérationnelle. Le financement du fonctionnement est assuré à la fois par l'IPGP et par les départements, dont la part stagne ou régresse, y compris pour le personnel. Le département de La Réunion a même décidé d'arrêter son financement à partir de 2010, après plusieurs années de baisses successives. Les principaux ministères concernés, celui chargé de l'écologie, au titre de la

prévention des risques et celui de l'intérieur, au titre de la sécurité civile, ne financent pas les OVS. Toutefois, une convention entre l'IPGP et les deux ministères est en préparation pour l'acquisition de différents équipements de mesure.

Le dispositif de financement des observatoires, qui ne fait pas partie des moyens énumérés dans le plan séisme Antilles, est incertain, à commencer pour garantir la maintenance des équipements.

2 - L'observation et l'alerte aux tsunamis

En 2010, un comité national de pilotage, pour la mise en place des réseaux d'alerte aux tsunamis, a été installé, mais le déploiement d'un système opérationnel est encore embryonnaire dans les DOM.

Un système d'alerte international pour les tsunamis dans l'océan Indien, créé en 2005, s'appuie sur un réseau de 27 centres nationaux d'alerte. Le centre d'alerte de La Réunion dispose d'un marégraphe depuis octobre 2007 ; un autre doit l'être à Mayotte. La principale lacune demeure l'absence de transmission instantanée des mesures par toutes les stations du réseau.

Un système d'alerte international dans les Caraïbes a été institué en 2005 également. L'IPGP y contribue grâce à ses deux observatoires, mais la situation n'est pas pleinement satisfaisante en raison de l'insuffisance des équipements. Malgré les projets de modernisation et de renforcement, les moyens que l'Etat a consacrés à ce réseau sont nettement inférieurs à ceux alloués à la constitution du centre d'alerte aux tsunamis en Méditerranée²³⁹, zone où le risque est bien moindre.

Le dispositif d'alerte transite, aux Antilles comme à La Réunion, par Météo-France, chargé, dans le cadre de sa permanence 24 heures sur 24, de réceptionner les informations et de les rediffuser. Si des études ont été engagées pour créer un réseau d'alerte de la population en cas de tsunami sur le littoral méditerranéen²⁴⁰, rien d'équivalent n'est entrepris dans les DOM, alors que le réseau national d'alerte (RNA) y est obsolète.

Parallèlement, des actions de sensibilisation des populations, de formation des enseignants et des élèves seraient nécessaires, notamment dans les zones littorales soumises au risque de tsunamis locaux.

²³⁹ 3,5 M€ en investissement et la même somme en fonctionnement.

²⁴⁰ 850 000 € pour les exercices 2010 et 2011.

3 - La vigilance et l'alerte météorologique

Dans la zone Antilles, le *National hurricane center* est le centre météorologique spécialisé pour les cyclones, désigné par l'Organisation météorologique mondiale. A La Réunion, c'est l'antenne locale de Météo-France qui assure la fonction de centre météorologique spécialisé pour les cyclones pour la partie sud-ouest de l'océan Indien.

A La Réunion, comme aux Antilles, le préfet est seul habilité à déclencher l'« *alerte cyclonique* ». Pour la mobilisation des moyens, il s'appuie sur les conseils de Météo-France et met en œuvre les mesures de précaution contraignantes associées à chaque niveau d'alerte. Ces règles sont claires et utiles ; elles peuvent toutefois provoquer un retard entre le diagnostic communiqué par Météo-France au préfet et sa diffusion après décision du préfet, comme lors du cyclone *GAMEDE*, en février 2007.

Pour les autres phénomènes météorologiques, si la mise en vigilance est à La Réunion, comme en métropole, de la seule responsabilité de Météo-France, il en va différemment aux Antilles et en Guyane, où le « *changement de couleur* » ne peut s'effectuer qu'après contact préalable avec le préfet. Cette situation est peu conforme à la responsabilité entière que devrait avoir Météo-France en matière d'avertissement.

Il serait souhaitable que les procédures de vigilance météorologique soient mieux différenciées dans les DOM, en distinguant soit, comme à La Réunion, les cyclones des autres phénomènes, soit les niveaux vert/jaune/orange - qui seraient de la responsabilité de Météo-France -, du niveau rouge - qui relèverait du préfet.

B - L'organisation des moyens de crise

Les moyens de sécurité civile de l'Etat sont mobilisés au niveau des zones de défense. Les DOM dépendent de trois zones de défense : Guyane, Antilles et sud de l'océan Indien. Ces deux dernières sont parmi les plus sollicitées de France, en particulier s'agissant de la protection civile.

Depuis 2006 à La Réunion, et récemment en Guyane, l'état-major de zone (EMZ) et le service interministériel départemental de protection civile (SIPC) ont fusionné. La fusion du SIPC de la Martinique et de l'EMZ, tous les deux situés à Fort-de-France et dont les missions sont pour partie complémentaires, mériterait d'être étudiée.

La Guadeloupe dispose d'un centre opérationnel départemental adapté à la gestion de crise, mais pas la Martinique, qui a recours, pour la

gestion des crises à plusieurs configurations de centre opérationnel. Le réseau Antarès, qui permet aux pompiers de communiquer entre eux et avec les policiers et les gendarmes, est inégalement implanté dans les DOM ; en particulier, il n'est pas déployé en Guadeloupe. Le retour d'expérience du séisme de 2007 montre, pourtant, que le réseau téléphonique a été saturé pendant plusieurs dizaines de minutes après la secousse, ce qui a gêné les communications entre le centre opérationnel, les chefs de service et les responsables communaux.

Les moyens de secours locaux peuvent répondre aux besoins opérationnels courants. Les SDIS de Martinique, de Guadeloupe, de La Réunion et de Guyane comptent respectivement 1 185, 1 405, 1 398 et 750 sapeurs pompiers professionnels et volontaires. Certains SDIS, du fait notamment de leur situation financière, manquent, néanmoins, d'équipements. Lors d'une inondation du Maroni, en Guyane, par exemple, les gendarmes et les militaires ont dû assurer la distribution de vivres dans les villages, faute de moyens nautiques du SDIS.

S'agissant des moyens de l'Etat, la zone Antilles est la seule à bénéficier d'un hélicoptère de la sécurité civile, basé en Guadeloupe. En Guyane, le préfet peut louer des appareils en cas de besoin. Les Antilles, comme La Réunion, disposent d'une base de matériel humanitaire, avec un stock initial de 100 tonnes chacun, financé par le ministère des affaires étrangères. Le maintien et le renouvellement à temps de ces matériels sont indispensables.

En cas de crise grave nécessitant des renforts nationaux de sécurité civile, ceux-ci ne pourraient être sur place qu'avec un délai de plusieurs dizaines d'heures. Seuls les moyens des forces armées sont aujourd'hui disponibles sans délai d'acheminement important. Pourtant, la mise en œuvre du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, devrait conduire à les réduire d'ici fin 2012 ; c'est pourquoi, la création d'un pôle « sécurité civile » à La Réunion et en Martinique est envisagée. Il conviendrait, au minimum, de prévoir de moyens humains d'intervention, par la présence de personnel des formations militaires de la sécurité civile, pour partie de manière permanente, pour partie en renfort durant la saison cyclonique.

C - La planification de la gestion de crise

1 - Les plans de secours

S'agissant de l'Etat, la Cour avait constaté la lenteur de la confection des nouveaux plans ORSEC, décidés dans le cadre de la loi de

2004 sur la sécurité civile. Ce constat s'applique aussi aux DOM. A La Réunion et en Martinique, leur élaboration est encore inachevée.

A La Réunion, les principaux plans de secours spécialisés (PSS) ont été actualisés²⁴¹. En Martinique, le PSS « séisme » date de 1999 ; le PSS « éruption volcanique de la Montagne Pelée », qui prévoit une codification du niveau d'alerte, n'a pas été actualisé depuis 2002, et il n'y a pas de PSS « tsunami ». En Guadeloupe, le PSS relatif au risque volcanique n'a pas été mis à jour depuis 1999, alors qu'un dispositif d'évacuation, organisé et admis par tous, sur la base de critères précis peut être essentiel, comme l'ont montré la crise de 1976 et la vive polémique qui l'a suivie. Le PSS « tsunami » est en préparation, accompagné d'une carte des zones à risque.

S'agissant des collectivités locales, les communes doivent disposer de documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM). La loi du 13 août 2004 a, en outre, rendu obligatoire un plan communal de sauvegarde (PCS), dans toutes les communes concernées par un PPR ou un plan particulier d'intervention. C'est rarement le cas dans les DOM, sauf en Martinique, où 32 communes sur 34 ont un PCS. En Guadeloupe, 22 communes disposent d'un DICRIM mais trois seulement ont un PCS, généralement limité au risque « cyclone ». En Guyane, aucune commune n'a de PCS ; quatre en préparent. A La Réunion, trois DICRIM et PCS supplémentaires ont été récemment réalisés.

Les plans de secours spécialisés de l'Etat et les plans communaux doivent être articulés afin que l'organisation générale et les messages délivrés soient cohérents. L'Etat ne peut donc se désintéresser des PCS. Une réflexion serait utile sur la manière d'amener les communes à réaliser leurs plans.

2 - Les exercices et les retours d'expérience

En dehors de l'exercice « *Richter* », de grande ampleur, mené début 2009 aux Antilles, sur le risque sismique, peu d'exercices sont réalisés sur les risques naturels, la fréquence des événements réels les rendant, il est vrai, moins nécessaires qu'ailleurs. Aucun exercice « volcan » n'a cependant été effectué aux Antilles depuis 1976.

Les retours d'expérience après chaque crise ou exercice, dorénavant obligatoires, sont généralement réalisés. Cependant, il n'y en

²⁴¹ Un plan de secours spécialisé « tsunami » a été signé par le préfet en juillet 2008. Un plan de secours « événements météorologiques dangereux » pour les fortes pluies, orages ou fortes houles est en vigueur depuis le mai 2007.

a pas eu, en Guyane, après les inondations de 2006, ni à La Réunion après l'éruption du volcan de 2007. Certains de ces retours d'expérience, par exemple après le cyclone GAMEDE à La Réunion, identifient bien les conséquences pratiques à tirer. En revanche, d'autres ne le font pas, ce qui empêche de suivre précisément la mise en œuvre des recommandations.

Dans les retours d'expérience, l'identification et la mesure des coûts sont insuffisantes. Les dépenses budgétaires pour la gestion de la crise ne sont jamais récapitulées, alors qu'elles sont importantes. Les coûts économiques, sociaux et écologiques sont rarement identifiés et mesurés. Lorsqu'une estimation en est donnée (165 M€ pour GAMEDE à La Réunion, par exemple), elle n'intègre pas les pertes indirectes pour le tourisme, l'industrie ou le commerce local. Une estimation complète serait pourtant nécessaire pour réaliser les analyses coût-bénéfice des actions de prévention, afin d'éclairer les choix.

III - Un système d'indemnisation peu rigoureux

Le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles outre-mer expliquent l'importance des besoins d'indemnisation et de réparation. La portée du régime *Cat-Nat* est partielle, puisqu'il ne s'applique qu'aux biens assurés, alors que la part des habitations assurées outre-mer, en progression, reste cependant inférieure à 50 %. C'est pourquoi l'Etat a créé un fonds de secours, financé par des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*, auxquels s'ajoutent des crédits du fonds de solidarité de l'Union européenne²⁴².

A - L'application du régime *Cat-Nat* dans les DOM

Le système spécifique de réassurance, créé par la loi de 1982, a été étendu aux DOM en 1990²⁴³ et permet de couvrir les principaux événements²⁴⁴. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 en a étendu le champ aux effets de vents moins violents.

²⁴² 12,78 M€ à la suite du cyclone DEAN aux Antilles, 5,29 M€ à la suite du cyclone GAMEDE à La Réunion.

²⁴³ Loi n° 90-509 du 25 juin 1990.

²⁴⁴ En 1990, seuls les cyclones et ouragans les plus forts (plus de 145 km/h sur 10 mn ou 215 km/h en rafale) étaient couverts.

La lourdeur de la procédure²⁴⁵ génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation. Cet inconvénient est particulièrement sensible dans les DOM, à cause de la fréquence des catastrophes.

Le nombre total de reconnaissances communales de l'état de catastrophe naturelle s'élève à 934 depuis 1990, dont 39 % en Martinique, 32 % à La Réunion et 26 % en Guadeloupe. Pour la plupart, les demandes de déclaration ont été acceptées, sauf pour trois communes en 2007, 18 en 2008 et 15 en 2009.

Les assureurs donnent à la Caisse centrale de réassurance (CCR) des informations d'origine extra-comptable sur les dépenses d'indemnisation en métropole. Ils ne le font pas pour les DOM, pour lesquels les dépenses par année, commune et événement ne sont pas précisément connues. Seule une estimation du coût pour les assureurs des principaux événements est disponible. Selon la CCR, il est élevé : 90 M€ pour le cyclone DINA en 2002 à La Réunion, 60 M€ pour le séisme de 2004 en Guadeloupe, 190 M€ pour le cyclone DEAN en 2007 aux Antilles et 50 M€ pour le séisme de 2007 en Martinique.

Comme en métropole, les modalités du régime *Cat Nat* ne sont pas conçues pour inciter à la prévention, avec les mêmes défauts : effet réduit de la modulation de la franchise, indemnisation même en cas de non respect des dispositions des PPR et des règles d'urbanisme, système de prime unique, quelle que soit l'ampleur du risque. Au demeurant, la base de données statistiques de la CCR, qui permet de cartographier l'exposition aux risques, n'est pas renseignée pour les DOM, en raison notamment de l'absence ou de la faible utilisation des outils de géocodage. La pratique des assureurs de fournir des informations sur les mesures d'adaptation ou de prévention y est rare. En outre, de même qu'en métropole, la non-application de ces préconisations ne conduit pas à un refus d'assurance ou à une réduction du niveau des garanties.

Le régime *Cat-Nat* se limite à indemniser les dommages, mais n'incite pas à remédier aux défauts majeurs des constructions ni à réduire leur vulnérabilité, ni même à s'assurer que les travaux de réhabilitation financés par l'indemnisation sont conformes à ces objectifs.

²⁴⁵ Demande du maire, instruction par le représentant de l'Etat, examen par une commission interministérielle, publication d'un arrêté interministériel.

B - Le fonds de secours de l'Etat

1 - Le dispositif

Le fonds de secours vient en aide aux particuliers et aux entreprises artisanales ou familiales, dont les biens non assurés ont subi d'importants dommages. Les exploitants agricoles peuvent aussi en bénéficier pour leurs pertes de fonds et de récoltes, de même que les collectivités territoriales, pour leur patrimoine non assurable. D'autres financements d'Etat peuvent soutenir financièrement les sinistrés, notamment des aides exceptionnelles du ministère chargé de l'agriculture et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Les crédits du fonds de secours peuvent aussi servir aux dépenses d'extrême urgence pendant la crise ; ils sont dans ce cas délégués au préfet, mais ne sont pas versés directement aux victimes.

2 - Les dépenses

Les crédits du fonds de secours sont inclus, depuis 2008, dans l'action n° 6 « Collectivités territoriales » du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, mais ne sont pas identifiés en tant que tels. Le montant des dépenses a été, hors fonds de secours exceptionnel (PSEC) créé lors de l'épidémie de chikungunya à La Réunion, de 12,8 M€ en 2006, 59,9 M€ en 2007, 12,4 M€ en 2008 et 16,7 M€ en 2009. Jusqu'en 2009, les crédits ouverts dans la loi de finances initiale étaient nettement sous-évalués (1,6 M€ en 2006, 2007 et 2008) ; en 2009, leur montant (10 M€) s'est rapproché des besoins (16 M€).

Le total des dépenses du fonds de secours de 2007 à 2009 s'est élevé à près de 89 M€. La Martinique a reçu le plus d'aides (46,7 M€, soit plus de la moitié du total), suivie par La Réunion (22,1 M€), puis la Guadeloupe (16,1 M€). A lui seul, le cyclone DEAN, en août 2007 aux Antilles, a engendré 50,2 M€ de dépenses entre 2007 et 2009, dont 44,6 M€ pour la Martinique. A La Réunion, le cyclone GAMEDE de février 2007 a été le plus coûteux : 17,8 M€ de dépenses de 2007 à 2009, sur un total de 22,1 M€ consacrés à ce département ; les agriculteurs ont bénéficié, à ce titre, de 12,7 M€.

3 - L'indemnisation des agriculteurs

De 2007 à 2009, les entreprises ont été les principales bénéficiaires du fonds de secours (60,4 M€ sur un total de 89 M€). Parmi elles, les exploitations agricoles, qui ne bénéficient pas outre-mer du régime des calamités agricoles, ont reçu 58,5 M€, soit 95 % du total versé aux

entreprises. Une loi de 1974, modifiée en 2006²⁴⁶, permettait la création, dans les DOM, d'un régime de calamités agricoles spécifique, mais les décrets d'application n'ont jamais été pris. Le motif invoqué est le faible développement, dans les DOM, des assurances dommages et responsabilité civile des agriculteurs, qui ne permettrait ni une alimentation du fonds des calamités agricoles, par une taxe sur ces contrats d'assurance, ni une indemnisation satisfaisante des sinistres, qui requiert, dans ce régime, le respect de conditions minimales d'assurance.

Pourtant, l'éligibilité au fonds des calamités agricoles inciterait sans doute fortement les agriculteurs à s'assurer, quitte à organiser une période de transition de quelques années avant de leur appliquer complètement le droit commun. Elle pourrait permettre à la fois d'appliquer des règles plus claires, juridiquement solides, et de faire contribuer financièrement les intéressés à leur indemnisation.

4 - Une application peu rigoureuse des procédures

La vérification, effectuée sur pièces et sur place, de certaines dépenses du fonds de secours appelle plusieurs observations.

Pour les secours aux particuliers, la Cour a constaté, outre des erreurs d'imputation, un manque de rigueur dans l'application des règles : absence de pièces justificatives des dommages subis et de leur montant ; forfaits mobiliers ou vêtements attribués à des personnes qui n'étaient pas démunies ; absence de justifications de l'impécuniosité du demandeur ; demandeurs habitant dans le logement sinistré, alors que l'indemnisation suppose qu'il soit devenu inhabitable ; indemnisation des résidences secondaires, dont les biens mobiliers ne peuvent être considérés comme de première nécessité.

Pour les collectivités territoriales, la Cour a constaté des délais de plusieurs années entre la catastrophe et le versement complet des aides. En Guadeloupe, par exemple, plusieurs subventions destinées à la réparation de voiries ou de bâtiments communaux sinistrés en 2004, n'ont été soldées qu'en 2008. Des subventions octroyées en 2000 ont été annulées par le préfet en 2009, et d'autres, accordées en 2001, ne sont toujours pas intégralement versées, faute de justification de l'achèvement des opérations aidées. Ces décisions d'annulation sont tardives, puisque selon les règles en vigueur²⁴⁷, aucune demande de paiement n'est recevable quatre ans après la date de déclaration de début de réalisation

²⁴⁶ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

²⁴⁷ Article 12 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999

de l'opération aidée. De tels retards n'incitent pas les communes à faire diligence.

Le contrôle, par l'administration centrale de l'outre-mer, apparaît, à bien des égards, insuffisant. Par exemple, pour l'indemnisation des particuliers à la suite du cyclone GAMEDE à La Réunion, l'administration centrale a vérifié 16 dossiers seulement sur 360, soit un taux de contrôle inférieur à 5 %. Parmi ces 16 dossiers, seuls 5 étaient complets. Forte de ce constat, l'administration a arbitrairement appliqué un abattement de 40 % sur le montant des dommages initialement retenu par la préfecture, et, pour les dossiers ne comportant pas de preuves suffisantes des dommages mais ayant reçu un avis favorable du maire, un abattement de 50 %. Cette décision est manifestement injuste pour les particuliers qui avaient évalué à leur juste prix les dommages subis et produit les justifications adéquates.

Un projet de circulaire unique, applicable à tous les événements, est en cours d'adoption par le ministre chargé de l'outre-mer. Cet effort de rigueur ne sera crédible que s'il s'applique aux prochaines interventions du fonds.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Face à des risques multiples et aux conséquences potentielles lourdes, la politique de prévention souffre de plusieurs insuffisances affectant l'application des règles d'urbanisme, l'observation des phénomènes et l'alerte des populations. La montée en puissance du plan séisme Antilles est relativement lente, alors que de nombreux bâtiments essentiels en cas de sinistre ne sont pas aux normes.

Si les moyens humains et financiers de gestion de crise sont importants, leur organisation reste perfectible. Quant au système d'indemnisation, spécifique aux DOM, il n'est pas suffisamment rigoureux et n'incite pas à la prévention. Les importantes dépenses d'indemnisation doivent d'ailleurs être mises en regard de celles, somme toute assez réduites, consacrées à la prévention.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1) compléter et améliorer les plans de prévention des risques naturels, en particulier en matière sismique ; renforcer la lutte contre les constructions illégales ;

2) pour le plan séisme Antilles, mieux associer les collectivités territoriales et contractualiser avec elles ; établir une programmation pluriannuelle ; améliorer le caractère interministériel du dispositif ;

3) *accroître fortement l'effort de formation professionnelle; mettre en place un dispositif de contrôle des règles de construction ; rendre obligatoire un diagnostic de vulnérabilité sismique dans une transaction immobilière ;*

4) *stabiliser le cadre du financement des observatoires volcanologiques et sismologiques ; clarifier les responsabilités respectives du préfet et de Météo France ;*

5) *inclure les DOM, et en priorité ceux des Antilles, dans la rénovation du réseau national d'alerte ;*

6) *compléter les plans de secours ; exiger des collectivités locales l'établissement d'un plan communal de sauvegarde (PCS) ; prévoir des exercices « volcan » aux Antilles ; améliorer les retours d'expérience ;*

7) *adapter le dispositif d'indemnisation pour mieux inciter à la prévention ;*

8) *examiner la possibilité de rendre les exploitations agricoles des DOM éligibles au régime des calamités agricoles ; appliquer avec rigueur des règles uniformes pour le fonds de secours.*

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT**

Les constats et analyses effectués par la Cour des comptes relatifs aux procédures PPRn, aux mesures parasismiques et aux autres risques rejoignent pour une très large part ceux qui sont formulés par les services du ministère et notamment ceux de la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

Je vous prie cependant de trouver, ci-après, des ajustements ou compléments d'information listés selon l'ordre des thèmes de votre document.

Outre-mer, les aléas naturels sont forts et entraînent des risques souvent importants. Les politiques de prévention visent à réduire la vulnérabilité des populations, des territoires et des biens, en priorité là où les risques sont les plus élevés. Les actions du Gouvernement et de mon ministère s'inscrivent dans cette orientation.

Les plans de prévention des risques naturels (PPRn)

Le document de la Cour des comptes évoque les microzonages sismiques et l'aléa houle et marée cyclonique à intégrer dans le PPRn. Des réflexions et pratiques sont en cours qui répondent à ces interrogations.

Aux Antilles, les microzonages sismiques sont réalisés dans les zones à plus fort enjeu, c'est-à-dire les zones les plus peuplées ou urbanisables. Il reste effectivement à les intégrer dans les PPRn et ensuite dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'Etat a financé et finance ainsi l'élaboration des microzonages sismiques pour une trentaine de communes en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ; ce qui couvre ainsi presque la moitié des communes et près de 75 % de la population. Les autres microzonages éventuels seront conduits à l'initiative des communes, avec l'aide de l'Etat.

Afin d'améliorer la qualité des PPRn pour les zones littorales, une doctrine est en cours d'élaboration. Ceci améliorera les conditions de mise en œuvre de ces PPRn.

La prévention du risque sismique

Comme indiqué dans le projet de rapport, la seule véritable mesure efficace en matière de prévention du risque sismique consiste à éviter les effondrements d'immeubles. Le plan séisme Antilles a ainsi pour objectif principal de réduire la vulnérabilité du bâti public. Il est exact que le plan

lancé en 2007 a avancé lentement et avance encore trop lentement. Cela est vrai pour les bâtiments de l'Etat comme pour les bâtiments des collectivités.

Cependant il ne serait pas objectif de ne pas reconnaître des résultats tangibles aux premières années du plan. Ainsi les diagnostics de vulnérabilité sismique ont été réalisés sur plusieurs milliers de bâtiments publics et des programmes (en nombre encore insuffisant certes) de renforcement parasismique ou de reconstruction ont été élaborés ou sont en préparation. Les premiers confortements parasismiques de logements sociaux ont pu être réalisés dès 2009 en Guadeloupe ; les premiers établissements des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont reconstruits et les mesures législatives (relatives à l'éligibilité au Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs – FPRNM) de la loi Grenelle 2 promulguée le 10 juillet dernier contribueront à pérenniser les programmes de travaux pour le logement social et pour les SDIS. Au demeurant, les possibilités ouvertes par la loi 2010 pour le logement social ont été intégralement utilisées. Il peut également être estimé qu'en Guadeloupe, où la direction du SDIS est particulièrement responsable et dynamique, d'ici 5 à 6 ans, l'ensemble des établissements ne sera plus vulnérable au risque sismique. Ce sera un peu plus long en Martinique mais l'apport de la loi Grenelle 2 sera essentiel pour raccourcir au minimum ce temps.

Pour les écoles primaires publiques, une fois que les diagnostics de vulnérabilité sismique réalisés en 2008 et 2009 sous financement principal Etat ont été portés à la connaissance des maires, les premiers programmes de travaux ont été étudiés et ont, pour certains, démarré. La lenteur dans le démarrage de ces programmes peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- les choix de certaines communes de ne pas placer en priorité les investissements liés à la réduction du risque sismique et notamment les travaux sur leurs écoles primaires ;

- les difficultés financières de communes dont les endettements peuvent être très élevés et/ou dont les comptes d'exploitation sont très négatifs ;

- les difficultés en moyens d'ingénierie pour les communes de taille modeste à concevoir des programmes de renforcement ou de reconstruction.

Malgré des financements par l'Etat et l'aide du FEDER relativement conséquents, pouvant aller dans certains cas jusqu'à une aide de 80 % pour un projet, trop peu de chantiers étaient en cours fin décembre 2010.

Pour ce qui concerne les observatoires volcanologiques et sismologiques, mon département ministériel a, à plusieurs reprises, apporté des contributions financières pour accompagner l'achat par l'institut de Physique du Globe de Paris (IPGP) des matériels de mesure, utiles à la surveillance sismique aux Antilles (ainsi que pour la mesure des tsunamis).

Une convention entre l'IPGP et la DGPR a été signée cette année dans cet objectif.

La prévention des autres risques

Les risques d'inondation et de submersion marine nécessitent en effet des dispositifs de prévention et prévision plus élaborés. Le Plan de Prévention des Submersions Marines et des Crues Rapides en cours de concertation a vocation à s'appliquer Outre-mer.

Il n'y a effectivement pas en Outre-mer de prévision des crues telle qu'elle est organisée en métropole par le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Il existe néanmoins une surveillance résultant des prévisions de précipitations effectuées par Météo France, et en Martinique une surveillance par le gestionnaire liée à l'exploitation du réseau routier. La mise en place de cellules de veille hydrométéorologiques est à l'étude dans plusieurs départements. Cette mise en œuvre est particulièrement avancée à la Réunion.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

1. S'agissant de la prévention du risque sismique

La gouvernance du plan Séisme Antilles (PSA) repose au plan central sur un comité de direction composé du directeur général de la prévention des risques, du délégué général à l'outre-mer, du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et du directeur de la sécurité civile ainsi que des préfets des régions Martinique et Guadeloupe et du préfet délégué pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy et des représentants des rectorats et des services déconcentrés du ministère en charge de l'environnement. La cellule centrale interministérielle d'appui au plan séisme Antilles (la CCIAPSA), en liaison étroite avec les services de la direction générale de la prévention des risques et de la délégation générale à l'outre-mer, assure la préparation et la coordination des actions de mise en œuvre efficiente du PSA et veille à la cohérence des programmes dans les deux régions et les deux collectivités d'outre-mer.

Quant aux collectivités locales, propriétaires de la plupart des infrastructures et de nombreux bâtiments publics, elles sont membres des comités séisme mis en place par le Préfet dans chaque département depuis 2008.

Afin d'inscrire dans la durée le partenariat avec ces collectivités, le comité de direction du plan séisme Antilles, dans sa réunion du 3 novembre 2010, a décidé de confier à la CCIAPSA la mission d'élaborer un projet de document cadre fixant les engagements respectifs en matière de prévention du risque. L'objectif est de concrétiser en 2011 cette contractualisation pluriannuelle sur des objectifs communs.

Le plan séisme Antilles repose sur deux piliers: d'une part, des actions de sensibilisation des publics et d'amélioration des connaissances sur le risque, d'autre part, des actions de diagnostic et de confortement des équipements prioritaires.

S'agissant des actions de sensibilisation des publics et d'amélioration des connaissances, ce volet fondamental du Plan Séisme Antilles a bien fonctionné avec de nombreuses opérations de sensibilisation conduites au niveau local : les opérations SISMIK et REPLIK se déroulent chaque année avec une importante couverture médiatique (presse écrite, radio, TV). Du point de vue de la connaissance fine du risque, les microzonages sismiques seront achevés en 2011 pour les deux départements; ceux pour Saint-Martin et Saint- Barthélemy vont démarrer.

S'agissant du bâti, le plan a défini des cibles prioritaires (bâtiments de gestion de crise, établissements scolaires, établissements de santé, logement social) pour sa première phase 2007-2013. Comme le relève le projet d'insertion, le premier temps de cette phase a été consacré au diagnostic de vulnérabilité du bâti. Ces diagnostics exhaustifs n'existaient ni pour le logement social, ni pour les écoles, ni pour les bâtiments de l'Etat. Les diagnostics de vulnérabilité sismique ont été réalisés sur plusieurs milliers de bâtiments publics. Suite à quoi des travaux ont d'ores et déjà été engagés, soit de confortement, soit de reconstruction, dans de nombreux secteurs : hôpitaux (crédits Hôpital 2012), opérations ANRU de rénovation urbaine (notamment RU-PAP et RU-Abymes), établissements scolaires (notamment sur le Fonds Exceptionnel d'Investissement), bâtiments de sécurité civile, logement social.

L'estimation des travaux correspondant à cette première phase s'élevait mi-2010 à plus de 850 M€, auxquels devaient s'ajouter 1200 M€ pour les établissements hospitaliers dont la rénovation des deux CHU de Pointe à Pitre et de Fort de France, prévue dans le cadre du plan hôpital 2012. Il est envisagé, hors plan hôpital, une prise en charge à hauteur de 381M€ par l'Etat, 12 M€ par les fonds structurels européens, le solde par le niveau local (collectivités, bailleurs sociaux).

A ce titre, il convient de souligner que la préfecture de la région Martinique a engagé dès 2007 un vaste programme de relogement de ses services dans de nouveaux bâtiments dont la construction sera conforme aux règles para-sismiques. La construction de ce nouvel ensemble débutée au second semestre 2010 devrait s'achever en juin 2012, pour un coût évalué à 16M€. La préfecture de la région Guadeloupe va également entamer des travaux de restructuration et de consolidation dès le second semestre 2011. Enfin, l'hôtel de police de Pointe-à-Pitre, livré fin 2010, a intégré les dernières normes para-sismiques pour un coût total de 22,5 M€.

S'agissant du ministère de l'outre-mer, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » soutient les opérations de réduction de vulnérabilité des logements sociaux (crédits dits de la ligne budgétaire unique - LBU) et des bâtiments des collectivités locales (fonds exceptionnel d'investissement). C'est ainsi que la partie « réhabilitation » du budget consacré au logement social a été augmentée dans les Antilles afin de faciliter l'accompagnement du confortement parasismique du parc de logement social. Ces crédits ne tiennent pas compte des opérations de rénovation urbaine pour lesquelles le ministère chargé de l'outre-mer subventionne la reconstruction des logements sociaux dont la démolition est prise en charge par des crédits ANRU.

En 2009 et 2010, le plan de relance a permis d'abonder l'enveloppe du Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI). Au total, près de 21 M€ d'AE ont été déléguées, dont 9 M€ pour la mise aux normes parasismiques des établissements scolaires, 8 M€ pour la reconstruction des centres de secours de Basse Terre et de Fort de France, 4 M€ pour le confortement parasismique de 750 logements sociaux en Guadeloupe.

Pour 2011, 5 M€ ont été budgétés dans le cadre des dotations LBU au titre du volet réhabilitation du logement social et 3,3 M€ ont été budgétés pour les établissements scolaires.

2. S'agissant de l'indemnisation des agriculteurs

La Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) partage le constat de la Cour des comptes sur l'intérêt de rapprocher le traitement des aides et indemnisations versées aux exploitants agricoles des départements d'outre-mer de celui de droit commun.

Une réflexion en ce sens a été lancée durant l'été 2010 par la DéGéOM, en associant les services concernés des ministères de l'agriculture, des finances et du budget afin d'aboutir, à moyen terme à la mise en place d'un dispositif d'indemnisation des agriculteurs des DOM victimes d'une catastrophe fondé sur le principe d'une participation des exploitants agricoles au mécanisme de garantie des calamités agricoles outre-mer et qui prend en compte la fragilité structurelle des exploitations agricoles des DOM.

Le fonds de secours demeure un instrument de solidarité nationale.

3. S'agissant de l'application des procédures d'indemnisation

Le titre de ce paragraphe, qui ne correspond pas à l'appréciation que porte le MIOMCTI sur l'emploi du fonds de secours de l'outre-mer, appelle les précisions suivantes.

Le fonds de secours de l'outre-mer, fonds de solidarité nationale, fait l'objet de règles précises, récemment renforcées, et dont le respect est rappelé régulièrement par le responsable de programme aux services instructeurs (préfectures et services déconcentrés de l'Etat).

Il convient de rappeler que la procédure d'instruction du fonds de secours est constituée de deux étapes.

La première étape, qui intervient une fois que le principe de la mobilisation du fonds est décidé par le gouvernement, est l'instruction des dossiers individuels de demande d'aide. Elle est assurée par les services déconcentrés de l'Etat sous la responsabilité des préfets et hauts-commissaires de la République d'outre-mer. Cette instruction se déroule sur la base de circulaires interministérielles, signées du délégué général à l'outre-mer et du directeur du budget, qui fixent les règles d'éligibilité des dossiers.

La seconde étape de la procédure est le contrôle par l'administration centrale de l'instruction menée à l'échelle locale. Le contrôle exercé sur cette instruction poursuit les objectifs suivants :

- s'assurer du respect lors de l'instruction au niveau local des principes fixés par la circulaire ;

- *comprendre et valider les méthodes d'analyse des dossiers instruits par les services déconcentrés ;*

- *procéder éventuellement à une harmonisation de la prise en compte des dossiers ;*

- *contrôler les échantillons de dossiers transmis ;*

- *et, enfin, relancer ponctuellement les services déconcentrés en cas de doute sur un dossier particulier ou afin d'obtenir des pièces ou des échantillons de dossiers supplémentaires.*

Le contrôle en administration centrale ne peut reprendre dans le détail chaque dossier instruit localement. Les travaux de contrôle sont effectués par la DéGéOM. Ces travaux sont exposés devant le comité interministériel du fonds de secours, où siègent les ministères chargés de l'outre-mer, des finances et, le cas échéant, de l'agriculture. Le comité interministériel du fonds de secours valide le contrôle effectué et le montant retenu au titre des aides.

L'objectif des services de l'Etat reste une manifestation de la solidarité nationale la plus adaptée possible aux réalités des besoins des victimes des catastrophes.

4. S'agissant de la longueur des procédures relatives aux collectivités territoriales

Le MIOMCTI partage ce constat et incite fortement les préfetures à procéder à la déchéance des créances sans activité depuis quatre années. Dans ce cadre, et dans la perspective du passage à Chorus, les préfetures ont été invitées en 2010 à procéder à une vérification de l'ensemble des opérations ouvertes sur le budget de la mission outre-mer et à ne maintenir que les opérations encore en cours.

Suite au rapport de la Cour des comptes et en fonction des résultats de la campagne de sensibilisation menée en 2010, de nouvelles directives seront données le cas échéant aux préfets pour apurer les opérations les plus anciennes.

Enfin, la circulaire générale du 8 décembre 2010 rappelle expressément les règles en matière de paiement des subventions aux collectivités locales. Elle précise notamment que ces aides sont soumises à la prescription quadriennale prévue par l'article 12 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets l'investissement.

5. *S'agissant du contrôle par l'administration centrale de l'instruction*

Le rapport de la Cour des comptes appelle deux observations :

- sur les contrôles relatifs aux aides attribuées aux sinistrés à la suite du cyclone Gamède, le parti a été pris, en 2007, d'appliquer une correction forfaitaire à l'issue de la détection d'erreurs dans l'instruction. La cour pointe le caractère injuste de la correction forfaitaire. Acte en est pris. Néanmoins, il apparaît que la correction forfaitaire s'assimile davantage à un excès de rigueur qu'à un manque, comme semble l'indiquer le titre du paragraphe. Au total, ces ajustements forfaitaires avaient semblé nécessaires afin de donner une certaine force au contrôle ;

- ce contrôle va être désormais renforcé. En effet, jusqu'à présent, les règles d'emploi du fonds de secours étaient fixées par des circulaires ad hoc, adoptées à la suite de chaque sinistre. Désormais, une circulaire générale d'emploi du fonds de secours en date du 8 décembre 2010 (cosignée par le directeur du budget et le délégué général à l'outre-mer) fixe précisément, et pour tout type d'événement, les conditions de mise en œuvre du fonds. Au sein de cette circulaire générale, les conditions du contrôle exercé par l'administration centrale sur les dossiers sont modifiées et renforcées dans le sens souhaité par la Cour des comptes. En effet, jusqu'à présent, les échantillons de dossier transmis par les services instructeurs étaient librement choisis par ces derniers. Désormais, sur la base de la liste de l'ensemble des dossiers de demande d'aide transmise par le service instructeur, c'est la DéGéOM qui arrêtera la liste des dossiers à transmettre pour contrôle. La DéGéOM sera attentive à la représentativité de l'échantillon de dossiers contrôlés.

Telles sont les informations complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET
DE L'INDUSTRIE**

Concernant la prévention du risque sismique, abordée en première partie, le rapport indique que le « plan séisme Antilles » ne semble pas avoir pour le moment, modifié substantiellement l'ampleur ou le rythme de réalisation des projets de renforcement et d'adaptation du bâti et souligne le bilan médiocre des dépenses de l'Etat. Je tiens à signaler les efforts réalisés, en particulier dans le secteur du logement social. Le concours de l'Etat, à travers le Fonds Barnier et des subventions au titre de la Ligne budgétaire unique, a permis à la Société immobilière de Guadeloupe²⁴⁸ de lancer, en 2010, 17 opérations nouvelles de confortement sismique représentant 1 086 logements, dont cinq de confortement lourd, pour un montant total de 30M€, l'Etat intervenant à hauteur de 65 % de ce montant. De même, la société immobilière de Martinique (SIMAR) a programmé un plan d'action de confortement sismique de 20 M€ sur la période 2010-2019. Ce plan permettra de conforter 2 000 logements. Au-delà, des opérations seront présentées au titre du fonds Barnier afin d'élargir l'enveloppe de crédits disponibles pour le confortement sismique des opérations immobilières de la SIMAR.

Le titre de la troisième partie « Un système d'indemnisation peu rigoureux » ne vise pas, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles institué en 1982 proprement dit, mais les fonds de secours de l'Etat. Ce titre pourrait donc être révisé.

Dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, vous indiquez que la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est lourde et « génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation ». Cette assertion me paraît devoir être nuancée. Aux termes de l'article L.125-1 du code des assurances, l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle « doit être publié au Journal Officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture ». Ce délai, toujours respecté, est nécessaire pour l'instruction des demandes, dont le dépôt dépend des élus locaux, sur la base des rapports d'expertise scientifique, de la manière la plus objective qui soit, pour des raisons d'équité et de bon usage de l'intervention publique, via la réassurance de la Caisse Centrale de Réassurance. L'indemnisation intervient ensuite rapidement.

²⁴⁸ SEM intervenant dans le périmètre du logement social dont l'Etat est actionnaire majoritaire.

Enfin, vous soulignez qu'en métropole comme en outre-mer, « les modalités du régime ne sont pas conçues pour inciter à la prévention ». A mon sens, même si un régime d'indemnisation ne peut que partiellement constituer une politique de prévention, certaines modalités ont été conçues afin d'inciter à la prévention : la modulation de la franchise en fonction du nombre des reconnaissances de l'Etat de catastrophe naturelle et de la prescription d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ; la possibilité pour les entreprises d'assurance de ne pas accorder la garantie légale contre les catastrophes naturelles à l'encontre des biens construits en violation des règles administratives en vigueur ou des PPRN. Cela étant, je conviens avec vous qu'il est possible de faire davantage comme le souhaite le Président de la République (discours du 16 mars 2010).

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

1. S'agissant de la prévention des risques naturels dans les départements d'outre-mer, vous soulignez que, s'agissant du « plan séismes Antilles » (PSA), plan 2007-2013 mobilisant 332 M€ pour la part Etat, les financements budgétaires d'origine variée sont rarement identifiables comme concourant au plan séismes Antilles.

Il convient cependant de noter que le rapport annuel de performances 2009 du programme 181 « Prévention des risques » mentionne que 4,6 M€ sur le programme 181 et 5,02 M€ sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ont été engagés en 2009 pour financer des actions de réduction de vulnérabilité (renforcement d'écoles et mise en sécurité des bâtiments de gestion de crise des collectivités territoriales). De plus, une information précise et détaillée sur les dépenses prévues au titre du PSA en 2010 et 2011 est disponible dans les projets annuels de performances du programme 181 ainsi que dans le rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au PLF.

Un effort particulier d'information a ainsi été mené depuis 2009 à travers les documents budgétaires transmis au Parlement.

Vous indiquez par ailleurs que le bilan des dépenses pour l'Etat au titre des actions de renforcement et d'adaptation du bâti est médiocre. Ainsi, vous précisez que sur les 332 M€ prévus sur 2007-2013, l'Etat « n'aurait dépensé [dans le bâti] que 9 M€ sur 2007-2009 ».

Il convient cependant de noter que la faible consommation des crédits s'explique par une montée en charge progressive du plan : ainsi, la mise en œuvre du PSA a tout d'abord nécessité de réaliser des diagnostics de vulnérabilité sismique sur plusieurs milliers de bâtiments publics ainsi que des programmes de renforcement parasismique. Or, ce préalable, nécessaire à l'engagement des opérations sur le bâti, appelle des financements moins importants que les opérations lourdes de renforcement. Les premiers confortements parasismiques de logements sociaux et SDIS ont néanmoins pu être réalisés dès 2009 en Guadeloupe. Par ailleurs, des mesures législatives prises dans le cadre de la loi Grenelle II (article 223) du 12 juillet 2010 pérenniseront les programmes de travaux pour le logement social et les SDIS dès 2011. La participation du Fonds Barnier au financement du plan séisme Antilles a ainsi été étendue :

- d'une part, aux études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au secours dans les zones les plus exposées à un risque sismique (cofinancement du fonds à hauteur de 50 % pour les études et de 40 à 50 % pour les travaux-ouvrages ou équipements de prévention selon que les communes ont un plan de prévention des risques naturels approuvé ou non) ;

- d'autre part, aux travaux de confortement des habitations à loyer modéré dans les zones les plus exposées à un risque sismique (cofinancement du fond à hauteur de 35 % dans la limite de 5 millions d'euros par an).

Il convient par ailleurs de noter que le démarrage des travaux sur le bâti ne relève pas de la seule volonté de l'Etat. Ainsi, la participation du FPRNM au PSA s'inscrit dans le cadre d'un cofinancement des études et des travaux de prévention et de protection contre les risques sismiques engagés par les collectivités territoriales.

Je signale enfin l'effort important de prévention des risques naturels sur le bâti entrepris dans le cadre du plan de relance de l'économie en 2009 : au titre de l'abondement complémentaire du fonds exceptionnel d'investissement, porté par le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer », 7,6 M€ ont ainsi été engagés dans des opérations de reconstruction de centres de secours en Guadeloupe et en Martinique, de mise en place d'un radar météo à La Réunion ou de construction d'infrastructures suite aux inondations en Martinique ; 4,6 M€ de l'enveloppe exceptionnelle à destination du logement social outre-mer ont par ailleurs été engagés pour le confortement parasismique de 1 200 logements sociaux répartis sur plusieurs communes de la Guadeloupe et de la Martinique.

2. S'agissant de la prévention des autres risques, vous soulignez la prise en compte insuffisante du risque de submersion rapide dans les

politiques d'aménagement du littoral. Or, suite à la tempête Xynthia, plusieurs mesures ont été prises par l'Etat afin d'améliorer la prise en compte de ce risque dans les plans de prévention des risques :

- ainsi, la loi Grenelle 2 (article 222) a étendu les compétences de financement du FPRNM (acquisitions amiables, études et travaux de protection et prévention) au risque de submersion marine et relève les taux de cofinancement par le fonds de 40 à 50% pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention et de 25 à 40% pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour l'ensemble des risques ;

- un plan national de prévention des submersions marines et des crues rapides a par ailleurs été élaboré par l'Etat en 2010. Au-delà du programme de renforcement des digues qu'il prévoit, ce plan vise à améliorer d'une part la prévision, l'alerte et la gestion de crise, et d'autre part, la bonne gestion de l'urbanisation et la réduction de la vulnérabilité des territoires, sans oublier les mesures de contrôle renforcées et la connaissance des ouvrages et des événements. Il a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. L'Etat devrait ainsi mobiliser de l'ordre de 500 M€ sur la période 2011-2016.

3. S'agissant des moyens de gestion de crise, vous soulignez l'insuffisante participation du MEDDTL dans les observatoires volcanologiques et sismologiques. Il est à noter que le MEDDTL a apporté à plusieurs reprises des contributions financières pour accompagner l'achat par l'Institut de Physique du Globe de Paris des matériels de mesure, utiles à la surveillance sismique aux Antilles. Par ailleurs, le MEDDTL assure à travers le versement d'une subvention pour charge de service public au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (2 M€ en 2010) un effort substantiel dans l'observation du risque sismique et volcanologique.

Vous notez par ailleurs le manque de moyens pour la création d'un système d'alerte Tsunami dans les Antilles eu égard à l'intervention de l'Etat pour la création d'un tel système en méditerranée. En particulier, vous indiquez que 3,5 M€ en investissement et la même somme en fonctionnement seront dépensés pour le système méditerranéen. Il convient toutefois de préciser que cette dépense finance certes le système d'alerte tsunami en méditerranée mais aussi le déploiement d'instrumentation dans les Caraïbes, nécessaire à la mise en place ultérieure d'un tel système d'alerte. La différence d'enjeux présents sur ces deux territoires a ainsi conduit à procéder de manière prioritaire à la constitution d'un centre d'alerte sur la méditerranée, sans pour autant que soit exclu une telle intervention ultérieurement aux Caraïbes. Par ailleurs, je signale à la Cour que le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, élaboré en 2010 par l'Etat et qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national, comprend un volet

« prévision, vigilance, surveillance, alerte et mise en sécurité » visant à améliorer les systèmes de prévision, d'avertissement, de vigilance et d'alerte en place.

4. S'agissant du système d'indemnisation des catastrophes naturelles dans les départements d'outre-mer, vous notez tout d'abord la « lourdeur de la procédure » du système de réassurance pour les catastrophes naturelles (Cat-Nat), qui « génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation. Cet inconvénient est particulièrement sensible dans les DOM, à cause de la fréquence des catastrophes ».

Les délais liés à cette procédure Cat-Nat, mesurés par le délai entre la fin de l'événement et la date de parution au Journal officiel des reconnaissances d'état de catastrophe naturelle, ne semblent cependant pas indiquer de divergence significative entre métropole et départements ultramarins : selon les données communiquées par la Caisse centrale de réassurance, le délai moyen pour tout type de reconnaissance est aujourd'hui de 125 jours (53 jours hors sécheresse) en moyenne sur tout le territoire et de 88 jours en outre-mer.

Vous notez par ailleurs l'effet peu incitatif du régime Cat-Nat en termes de prévention : une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est actuellement en cours, qui permettra de répondre, pour l'ensemble du territoire y compris les DOM, aux remarques formulées par la Cour.

Par ailleurs, concernant la dotation du fonds de secours en loi de finances initiale, inférieure aux besoins constatés sur les précédents exercices, il convient de noter que la budgétisation en crédits de paiement intègre depuis 2009 les besoins estimés sur l'année à venir pour couvrir les engagements au titre des exercices antérieurs. Cet effort vers une plus grande sincérité budgétaire mérite d'être souligné. Toutefois, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement au titre des catastrophes naturelles à venir, par nature difficilement quantifiable, ne peut faire l'objet que d'une dotation minimale et conventionnelle en loi de finances, les montants nécessaires à la couverture des besoins survenant dans l'année étant le cas échéant couverts par des crédits du budget général destinés aux dépenses accidentelles et imprévisibles voire par la mobilisation des marges disponibles sur le programme.

S'agissant enfin des procédures d'instruction et de contrôle des indemnisations au titre du fonds de secours, je signale à la Cour qu'une circulaire unique, fixant un cadre général à l'emploi du fonds, applicable à tous les événements, a été signée par mes services et ceux du ministère chargé de l'outre-mer le 8 décembre dernier. Sans changer

la philosophie générale de fonctionnement de ce dispositif, cette circulaire répond à plusieurs critiques adressées par la Cour, s'agissant notamment du principe de prescription quadriennale pour les aides aux collectivités territoriales et de l'amélioration du contrôle des dossiers d'indemnisation des particuliers.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) est concerné par la partie III-B-3 de votre projet d'insertion qui traite de l'indemnisation des agriculteurs. Vos analyses à ce sujet débouchent sur la recommandation n° 8 qui préconise notamment "d'examiner la possibilité de rendre les exploitations agricoles des départements d'outre-mer éligibles au régime des calamités agricoles".

Comme indiqué dans le précédent courrier du Secrétaire Général en date du 30 septembre 2010, le MAAPRAT est, sur le fond, a priori favorable au principe d'une intégration des agriculteurs des départements d'outre-mer dans le régime des calamités agricoles. En revanche, ce passage du fonds de secours au régime des calamités agricoles ne peut être envisagé dans l'immédiat. En effet, en raison du très faible recours aux assurances dommages pour la protection des biens professionnels dans le secteur agricole, cette évolution poserait des difficultés en termes d'équité entre agriculteurs de métropole et d'outre-mer et aboutirait à l'exclusion du bénéfice des indemnisations de la très grande majorité des agriculteurs des départements d'outre-mer.

La Cour propose comme solution intermédiaire une intégration progressive des agriculteurs des départements d'outre-mer dans le régime des calamités agricoles, à travers la mise en place "d'une période de transition de quelques années avant de leur appliquer complètement le droit commun". Compte tenu de la difficulté de favoriser un développement rapide du recours aux assurances dommages dans les départements d'outre-mer, il pourrait se révéler, in fine, hasardeux de procéder selon cette méthode. Celle-ci pourrait en effet aboutir, en cas de trop faible développement, de l'assurance à l'exclusion de nombreux bénéficiaires à l'issue de la période de transition. L'exemple des assurances dommages portant sur les habitations invite à une certaine prudence : bien que l'accès au dispositif des catastrophes naturelles puisse constituer une incitation forte à y recourir et qu'il s'agisse de biens nécessaires à la

satisfaction des besoins fondamentaux de la population, la Cour a pu constater que le taux de diffusion pour ce type d'assurance peine à atteindre le seuil des 50 %.

Je vous rejoins sur l'idée d'un rapprochement progressif des conditions et modalités d'indemnisation des agriculteurs d'outre-mer de celles en vigueur en métropole. Néanmoins, j'estime que cette convergence doit être amorcée à l'intérieur du fonds de secours. C'est dans cet esprit que les services du MAAPRAT ont participé activement auprès du Ministère chargé de l'outre-mer à la mise en place d'une enquête auprès de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance sur la situation dans les départements d'outre-mer en matière d'assurance dans le secteur agricole. Ce travail d'analyse a pour objectif de réaliser un état des lieux précis et d'identifier d'éventuelles difficultés spécifiques aux départements d'outre-mer.

De plus, dans le cadre de l'élaboration de la circulaire générale relative aux interventions du fonds de secours, les services du MAAPRAT ont formulé un certain nombre de remarques et de recommandations visant à harmoniser les pratiques en métropole et dans les départements d'outre-mer. En particulier, ils ont proposé qu'un critère lié au respect d'exigences minimales en matière d'assurance puisse être introduit dans l'instruction des demandes d'indemnisation (déboutant sur des taux d'indemnisation différenciés entre les agriculteurs assurés et non assurés). Cette proposition, si elle est effectivement mise en œuvre, devrait être de nature à favoriser la progression du taux de diffusion des assurances dommages dans les départements d'outre-mer.