



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE DANS LE DOMAINE DES RISQUES CLIMATIQUES MAJEURS

(Nouvelle-Calédonie)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	8
PROCÉDURE	10
OBSERVATIONS	11
1 UNE POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES CLIMATIQUES MAJEURS A CONSTRUIRE	12
1.1 L'émergence d'une politique publique encore embryonnaire.....	13
1.1.1 Des travaux sur la connaissance des aléas à mieux coordonner	13
1.1.2 L'impératif d'un rôle plus actif des acteurs publics dans la cartographie des enjeux	17
1.1.3 La communication sur les risques naturels prévisibles reste à développer	18
1.1.4 Une politique de réduction des risques climatiques majeurs encore embryonnaire.....	22
1.1.5 Une réponse à la déclaration de l'urgence climatique et environnementale à construire	25
1.2 La mise en place d'un cadre réglementaire et financier	28
1.2.1 Une compétence reconnue tardivement et un cadre réglementaire parcellaire	28
1.2.2 Le préalable : établir un code local de la sécurité civile	30
1.2.3 Les conditions de financement et de mise en œuvre de la prévention des risques naturels climatiques	34
2 UNE COUVERTURE DES RISQUES CLIMATIQUES MAJEURS A RENFORCER ET A RESTRUCTURER	37
2.1 Une planification défaillante de la couverture des risques.....	37
2.1.1 Une planification des opérations de secours inexistante dont l'élaboration du cadre réglementaire et des plans doit être engagée rapidement.....	38
2.1.2 Les opérations de sécurité civile autres que de secours	45
2.1.3 L'articulation entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat.....	48
2.2 Un potentiel opérationnel ne permettant pas d'assurer un niveau suffisant de couverture des risques	50
2.2.1 Les limites capacitaires des services d'incendie et de secours.....	50
2.2.2 Les conséquences de l'organisation et de fonctionnement des services d'incendie et de secours sur leur potentiel opérationnel	64

2.2.3 Les difficultés spécifiques affectant le potentiel opérationnel de la direction de la sécurité civile.....	70
2.2.4 Le statu quo n'est plus tenable	74
ANNEXES	82
Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	83
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposée et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de la gestion du présent rapport	84
Annexe n° 3. Projets en cours relatifs à l'étude des aléas climatiques majeurs en Nouvelle-Calédonie	86
Annexe n° 4. Tableau des missions de sécurité civile avant et après le transfert (1 ^{er} janvier 2014).....	88
Annexe n° 5. Répartition des compétences maritimes en Nouvelle-Calédonie.....	89
Annexe n° 6. Rôle de l'Etat en ce qui concerne la sécurité civile en mer, la sécurité civile au niveau de la zone de défense et les actions internationale.....	90
Annexe n° 7. Les sapeurs-pompiers volontaires	92
Annexe n° 8. Répartition des sapeurs-pompiers par commune	93
Annexe n° 9. Les hélicoptères.....	94
Annexe n° 10. Moyens terrestres et maritimes communaux.....	96
Annexe n° 11. Moyens terrestres et maritimes de la DSCGR	98
Annexe n° 12. Les moyens complémentaires de l'Etat.....	99
Annexe n° 13. Taux horaires des vacations des sapeurs-pompiers volontaires dans les communes de Voh et Ouvéa	101
Annexe n° 14. Liste des sigles	102
Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.....	104

SYNTHÈSE

La chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie a examiné la politique de sécurité civile de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine des risques climatiques majeurs à compter de 2018. Face à l'éventail des risques climatiques majeurs identifiés, le contrôle des comptes et de la gestion mené par la chambre visait à déterminer si la Nouvelle-Calédonie a conçu et déployé une politique publique adaptée à ces risques, si les outils juridiques, techniques et d'information des populations sont performants et si les ressources humaines et financières mobilisées sont suffisantes pour faire face à la survenue de l'un de ces risques.

L'émergence d'une politique publique de prévention des risques

Les connaissances sur les aléas, notamment sur les aléas climatiques majeurs, sont le socle scientifique de la prévention des risques. Ces connaissances scientifiques et techniques sont formées de l'ensemble des travaux évaluant et cartographiant à différentes échéances temporelles l'impact des aléas climatiques les plus extrêmes probables. En Nouvelle-Calédonie, les travaux conduits dans ce domaine sont multiples et conduits en ordre dispersé par de nombreux acteurs, publics, parapublics et privés. Certains projets ne sont pas financés tel le projet de relevé numérique du littoral de la Nouvelle-Calédonie, projet réalisé pour l'ensemble du littoral français hexagonal et outre-mer, indispensable pour réaliser des simulations de submersion et d'inondation. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à coordonner, prioriser et soutenir les travaux scientifiques sur les aléas climatiques majeurs.

La demande de connaissance sur les zones menacées par les risques climatiques majeurs est en augmentation alors que les efforts de cartographie sont insuffisants. Elle est portée notamment par le conseil économique social et environnemental, les communes et les provinces. La politique publique de gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie initiée depuis fin 2022 a identifié ce domaine comme un axe de travail. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à élaborer une méthodologie d'identification des enjeux menacés, à se doter des capacités techniques de zonage des risques et à élaborer une cartographie adaptée pour chaque risque.

La communication au public de l'information sur les risques majeurs est l'un des volets de la prévention. L'obligation pour les communes de constituer un dossier d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) et pour la Nouvelle-Calédonie d'élaborer un dossier sur les risques majeurs du territoire est mal appliquée. Moins d'une dizaine de communes ont adopté le document communal et le dossier territorial aurait dû être actualisé il y a plus de deux ans. La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de soutenir les communes dans l'élaboration de leur document d'information et de se doter des compétences nécessaires pour actualiser et enrichir le dossier territorial. Elle lui recommande également de promouvoir les autres outils de communication, notamment en mettant en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation.

La limitation de l'exposition des enjeux est également embryonnaire en Nouvelle-Calédonie. La chambre recommande que la Nouvelle-Calédonie réglemente et mette en œuvre des plans de prévention des risques naturels valant servitude d'utilité publique élaborés en

fonction d'une évaluation et d'un zonage des risques fondés sur la connaissance des aléas. Ces plans peuvent limiter ou interdire les constructions dans les zones à risques ou prévoir toute autre mesure permettant de réduire la vulnérabilité des enjeux aux aléas. Ces mesures doivent intégrer les solutions fondées sur la nature, objet actuellement de nombreuses initiatives et projets sur le territoire.

En réponse au vœu du congrès du 23 décembre 2019 relatif à l'urgence climatique et environnemental, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'adopter par des délibérations du congrès sa politique publique de gestion des risques et son plan territorial d'adaptation au changement climatique ainsi que les modalités de leur financement.

La nécessité de mettre en place un cadre réglementaire et financier

La réglementation relative à la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie n'a pas été mise à jour à la suite du transfert de la compétence par l'Etat, ce qui la rend difficile d'accès, obsolète et lacunaire, que ce soit sur la prévention des risques ou sur la formation des sapeurs-pompiers ou encore en ce qui concerne les conditions de coopération entre les services d'incendie et de secours pour les sinistres dépassant les capacités d'une commune.

Il n'existe pas de réglementation relative à la prévention des risques s'appliquant à l'ensemble du territoire. Avant 2014, lorsqu'il était compétent en matière de sécurité civile, l'Etat n'avait pas fixé de règles relatives à la prévention des risques naturels en Nouvelle-Calédonie alors que celles-ci datent de la fin des années 1980 dans l'hexagone. Les règles actuelles en Nouvelle-Calédonie ne mettent en œuvre ni l'obligation de connaître les aléas ni celle d'évaluer et de prévenir les risques qui en résultent. Elles renvoient à l'autorité délivrant le permis de construire, la mission d'autoriser ou non un projet potentiellement exposé à un risque naturel. Si cette procédure permet éventuellement de dégager la responsabilité des autorités ayant accordé le permis de construire, elle ne règle pas le problème de l'exposition au risque, notamment en cas d'aléa climatique majeur. La chambre estime donc que le cadre réglementaire de la prévention des risques climatiques majeurs est insuffisant. Or, conformément à un avis du Conseil d'Etat rendu en 2017, il relève de la Nouvelle-Calédonie. La chambre recommande donc à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer un code local de la sécurité civile reprenant et actualisant les dispositions du code la sécurité intérieure applicables à la Nouvelle-Calédonie, intégrant les textes édictés localement et toute nouvelle disposition nécessaire à la consolidation du cadre juridique de la sécurité civile

Les mesures de prévention des risques naturels majeurs représentent des dépenses pour les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics. Le financement de ces mesures doit être prévu par un dispositif suffisamment efficient pour venir en aide aux personnes physiques ou morales devant déménager ou procéder à des travaux. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à étudier la création d'un fonds analogue au fonds Barnier de l'hexagone, lequel finance ce type de dépenses.

Les normes de construction et de nombreuses règles de droit - dont les servitudes d'urbanisme - n'étant pas applicables sur les terres coutumières, les mesures de prévention et leur financement qui seront adoptées devront être adaptées à ces zones, d'autant plus que la moitié des tribus est implantée sur des terres coutumières littorales ou situées à moins de 5 km du littoral.

Une planification défailante de la couverture des risques

Les opérations de secours de sécurité civile comprennent l'ensemble des actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'un aléa. Dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer, elles font l'objet d'une planification approfondie allant de l'analyse de la probabilité des aléas à la définition des moyens à engager, notamment au travers de documents essentiels : le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques et le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours. Ces documents et donc la planification sous-jacente n'existent pas en Nouvelle-Calédonie, hormis partiellement pour le risque de feu de forêt et dans certains secteurs relevant conjointement de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie, notamment pour les secours en mer.

Chaque centre d'incendie et de secours est autonome pour gérer ses moyens et les engager en opération de secours. La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de finaliser le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques, projet dans lequel elle est engagée depuis le transfert de la compétence. Dans le domaine des feux de forêt il existe un embryon de planification opérationnelle avec l'actualisation régulière d'un ordre d'opérations – feux de brousse, de forêts et d'espaces naturels combustibles. En complément, la chambre recommande d'élaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie permettant le recensement des points d'alimentation en eau et des chemins d'accès des services de secours.

Si un ensemble de plans ORSEC a été arrêté par l'Etat avant 2014, ces plans sont devenus depuis obsolètes et doivent être revus par la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les communes doivent préparer la mise à l'abri de la population et les mesures d'aide à diligenter durant les sinistres. Cette réglementation existe mais est obsolète et mal appliquée. La chambre constate que 12 communes seulement ont un plan communal de sauvegarde. La Nouvelle-Calédonie doit actualiser le cadre réglementaire concernant les plans communaux de sauvegarde et assurer sa mise œuvre par les communes.

Le transfert de la compétences sécurité civile n'a pas enlevé à l'Etat toutes ses missions de couverture des risques en Nouvelle-Calédonie. L'Etat peut ainsi dans certains cas de figure, notamment en cas de carence ou de débordement, prendre la direction des opérations de secours. La chambre constate que si la prise en main par l'Etat de la direction des opérations de secours ne s'est pas produite depuis 2014, ses modalités éventuelles ne font pas l'objet d'échanges périodiques voire d'exercices donnant lieu à retour d'expérience, afin d'affiner les scénarii d'action possibles. C'est pourquoi la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher de l'Etat en vue de formaliser le dialogue et d'organiser avec celui-ci des exercices avec retours d'expérience, dans le domaine de l'organisation des secours.

Les voies et moyens du renforcement d'un potentiel opérationnel actuellement insuffisant pour assurer la couverture des risques

Les moyens des services d'incendie et de secours souffrent de multiples limites capacitaires touchant en premier lieu les moyens humains. La Nouvelle-Calédonie est faiblement dotée en effectifs avec 31,5 sapeurs-pompiers pour 10 000 habitants, aussi bien s'agissant des sapeurs-pompiers professionnels (6,6 pour 10 000 habitants) que des sapeurs-pompiers volontaires (24,8 pour 10 000 habitants). Une autre limite capacitaire résulte de la

diminution du nombre des hélicoptères bombardiers d'eau et des périodes d'indisponibilité de l'hélicoptère de secours. La chambre recommande de doter la Nouvelle-Calédonie d'un moyen hélicoptère de secours et d'un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire. La gestion des appels du 18 n'est pas centralisée, ce qui ne permet pas d'optimiser en permanence l'emploi des effectifs. Renforcer les moyens est synonyme de coûts importants. A cet égard, l'Etat fournit des moyens aériens et nautiques mais aucun pacte capacitaire de zone visant au financement par l'Etat du renforcement des moyens n'a été conclu avec la Nouvelle-Calédonie. C'est pourquoi la chambre invite la Nouvelle-Calédonie à soumettre à l'Etat ses fragilités capacitaires en vue de conclure un pacte capacitaire.

La complexité et le cloisonnement des règles d'engagement opérationnel limitent la coordination des acteurs (Nouvelle-Calédonie, communes et Etat). Les différences de gestion des ressources humaine entre chaque centre et les conditions de rémunération des sapeurs-pompier volontaires engendrent un turnover important, ce qui ne permet pas une montée en compétence des effectifs. La direction de la sécurité civile apparaît particulièrement touchée par les sous-effectifs en hommes de rang, en officiers chargés des activités d'analyse, de développement et de rédaction, et en officiers de commandement en opération.

Ni les moyens matériels des communes, ni ceux de la direction de la sécurité civile ne peuvent être armés dans leur totalité faute de moyens humains en nombre et en qualité du fait notamment d'un niveau de formation insuffisant. La Nouvelle-Calédonie fait face à un risque important de dépassement capacitaire en cas d'aléa climatique majeur et un risque élevé d'accident en cours d'opération.

Cette situation justifie la finalisation rapide du projet de modernisation du système de communication des services d'incendie et de secours dénommé « *centre unique de réception et de traitement des appels* » (CURTA). Cette solution globale permettra de centraliser les appels et de décider de l'engagement des moyens depuis un point unique, ce qui optimisera leur utilisation. A moyen terme, la chambre estime indispensable de poursuivre cette réforme en créant une structure unifiée de gestion des moyens et des opérations qui résoudra les difficultés multiples découlant du cloisonnement actuel.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Se doter des compétences techniques nécessaires pour actualiser et enrichir le dossier des risques majeurs et le mettre à jour tous les 5 ans et pour soutenir les communes dans l'élaboration de leur dossier d'information communal sur les risques majeurs.....	20
Recommandation n° 2. Mettre en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation de la population.....	22
Recommandation n° 3. Elaborer puis mettre en œuvre des plans de prévention des risques naturels prévisibles fondés sur l'évaluation des risques et la connaissance des aléas.....	23
Recommandation n° 4. Fixer par des délibérations du congrès la politique publique de gestion des risques et le plan territorial d'adaptation au changement climatique et prévoir leur financement.....	27
Recommandation n° 5. Elaborer un code local de la sécurité civile reprenant et actualisant les dispositions du code la sécurité intérieure applicables à la Nouvelle-Calédonie et actualisant et intégrant les textes édictés localement, y compris en matière de formation des sapeurs-pompiers.	33
Recommandation n° 6. Elaborer le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques en dotant le service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques des moyens adéquats.....	43
Recommandation n° 7. Elaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie permettant le recensement des points d'alimentation en eau et des accès des services de secours.	44
Recommandation n° 8. Elaborer le plan ORSEC général de la Nouvelle-Calédonie et les plans ORSEC spécifiques nécessaires.	46
Recommandation n° 9. Actualiser d'ici la fin de l'année 2024 le cadre réglementaire, les modalités d'élaboration, de suivi et de maintien opérationnel des plans de sauvegarde des communes.....	48
Recommandation n° 10. Formaliser le dialogue et organiser des exercices avec retour d'expérience entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat dans le domaine de l'organisation des opérations de secours nécessitant une prise en main par l'Etat.	49

Recommandation n° 11. : Se doter d'un moyen hélicoptère équipé d'un treuil, d'un brancard et pouvant voler de nuit par la recherche de fournisseurs alternatifs et de négocier un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire d'une capacité d'emport de 2 500 litres avec un co-financement des provinces.....	59
Recommandation n° 12. Modifier les dispositions réglementaires pour que les dépenses des opérations de secours dont elles bénéficient soient facturées aux communes concernées.	67
Recommandation n° 13. Solliciter d'ici à la fin de l'année 2024 une inspection des ressources humaines des services d'incendie et de secours par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques.....	74
Recommandation n° 14. : Créer en coordination avec les provinces et les communes une structure territoriale unifiée de gestion des moyens et des opérations des services d'incendie et de secours.....	80

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion, défini à l'article L. 262-6 du code des juridictions financières, consiste à vérifier, sur pièces et sur place, la régularité des recettes et des dépenses et l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs et à examiner la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

La chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la politique de sécurité civile dans le domaine des risques climatiques majeurs en application de l'article L.O. 262-2 du code des juridictions financières. Ce contrôle s'inscrit aussi dans le cadre d'une formation commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes d'outre-mer concernant la prévention des accidents climatiques outre-mer.

Le contrôle a été mené selon les dispositions prévues par le code des juridictions financières, précisées par le recueil des normes professionnelles applicables aux chambres régionales et territoriales des comptes. Trois principes fondamentaux gouvernent l'exécution des travaux de la chambre : l'indépendance, la contradiction et la collégialité. **L'indépendance** institutionnelle de la chambre et l'indépendance statutaire de ses magistrats garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation. **La contradiction** implique que toutes les observations faites et recommandations formulées sont systématiquement soumises aux personnes ou responsables des organismes concernés et qu'elles ne sont rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, audition. Les réponses obtenues au rapport d'observations définitives sont présentées en annexe du document publié. **La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes de la procédure et les observations sont examinées et délibérées de façon collégiale par une formation comprenant au moins trois magistrats.

Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n°1.

OBSERVATIONS

La compétence sécurité civile a été transférée par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} janvier 2014¹. Depuis cette date, la compétence est partagée entre la Nouvelle-Calédonie, l'Etat qui a conservé des missions et des moyens importants, les communes qui dirigent et financent leurs services d'incendie et de secours et les provinces, dont les compétences sur l'environnement et l'urbanisme touchent à la sécurité civile.

La chambre a cherché à appréhender l'état de préparation de la Nouvelle-Calédonie à la survenance d'aléas climatiques majeurs, lesquels sont, comme dans les autres collectivités ultra-marines², fréquents, parfois intenses et couvrent tout l'éventail des risques naturels possibles à part ceux liés au froid. Le groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat prévoit³ que ces aléas vont devenir plus fréquents ou plus violents sous l'effet du changement climatique.

Comme tout territoire situé dans la zone intertropicale, la Nouvelle-Calédonie est concernée par des aléas d'origine climatique potentiellement destructeurs notamment les cyclones (vecteur des aléas « vents violents », « forte précipitations », « forte houle », « submersion côtière », « glissements de terrains » et « inondations fluviales ») et les feux de forêt consécutifs à une période de sécheresse ou de canicule. L'impact du changement climatique sur l'exposition de la Nouvelle-Calédonie est cependant encore insuffisamment connu.

L'article L. 112-1⁴ du code de la sécurité intérieure distingue au sein de celle-ci les activités de prévention et d'information d'une part, les activités d'alerte et de protection (secours) d'autre part : « *La sécurité civile [...] a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* ».

En suivant cette définition, l'examen de la chambre a porté sur la prévention des risques, c'est-à-dire sur l'ensemble des actions mises en œuvre en vue d'analyser et de réduire les

¹ Loi du pays n°2012-1 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence de l'Etat en matière de sécurité civile.

² La notice du décret n°2021-857 portant création d'une mission d'appui aux politiques publiques de prévention et de gestion des risques naturels en outre-mer indique ainsi : « *Si la France dans son ensemble est confrontée à des risques majeurs, les collectivités ultra-marines présentent trois spécificités. Elles sont exposées à des aléas spécifiques par leur nature (cyclones, volcanisme) ou leur ampleur (séisme, tsunamis, submersion marine). Elles peuvent être exposées à des phénomènes atypiques, comme la prolifération des algues sargasses aux Antilles. Enfin, les risques pour les populations sont exacerbés sous l'effet d'une concentration urbaine sur le littoral et d'une forte vulnérabilité du bâti.* ».

³ « *Les changements climatiques en outre-mer et leurs conséquences pour la sécurité civile* » ministère de l'intérieur et des outre-mer, septembre 2022, pages 4 et 5.

⁴ Applicable en Nouvelle-Calédonie en application de l'article L 156-1 du code de la sécurité intérieure lequel fixe « *sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, les dispositions suivantes :*

1° Le titre Ier ». Le titre Ier dont l'article L. 112-1 est donc entièrement applicable.

risques ; et sur la couverture préventive des risques, c'est-à-dire l'organisation et la planification des moyens et des opérations de secours face aux risques. Ces deux volets ont été examinés pour ce qui concerne les risques climatiques majeurs⁵.

Ni l'analyse rétrospective des opérations de secours ayant été mises en œuvre par le passé, ni l'ensemble des questions liées au retour à la vie normale après une crise majeure (clôture des opérations de secours, reprise des activités, indemnisation, reconstruction, retours d'expériences), n'ont été examinés par la chambre.

1 UNE POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES CLIMATIQUES MAJEURS A CONSTRUIRE

Dans l'hexagone, après avoir été longtemps organisés au niveau de la commune⁶, principalement face au risque d'incendie, les secours furent, après la seconde guerre mondiale, pris en charge à titre complémentaire par l'Etat⁷ (ministère de l'intérieur). Cette mission était désignée à l'époque comme la protection civile. L'administration du ministère de l'intérieur fut ainsi créée en 1951⁸ sous la forme du « *service de la protection civile* »⁹. La notion de protection civile n'incluait pas à cette époque la prévention des risques.

La prévention des risques a été formalisée en tant que volet amont de la protection des populations en même temps qu'a été substituée la notion de sécurité civile à celle de protection civile, par la loi du 22 juillet 1987 « *relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs* ». L'article 1^{er} de cette loi a consacré la notion de sécurité civile comme la prévention des risques et la protection contre les risques : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* ». La prévention des risques s'est depuis affirmée comme une mission essentielle de la sécurité civile¹⁰.

⁵ Ont été exclus les risques sanitaires, les risques technologiques et les risques naturels non climatiques comme les tremblements de terre.

⁶ La loi du 5 avril 1884 attribue à la commune la compétence de lutte contre l'incendie.

⁷ Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 avait affirmé que « *la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

⁸ Décret n° 51-1314 du 17 novembre 1951 portant règlement d'administration publique relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

⁹ Ce service avait la main au travers des préfets sur les services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics créés par le décret n°55-612 du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie, qui coexistait avec les centres communaux et intercommunaux.

¹⁰ A la différence de la protection de la sécurité des personnes et des biens, laquelle a été érigée en principe de valeur constitutionnelle par la décision du Conseil constitutionnel n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, la prévention des risques n'a pas été consacrée à ce niveau dans la hiérarchie des normes.

La notion de risque dans le domaine de la sécurité civile

Un risque, dans le domaine de la sécurité civile, est défini comme étant le croisement d'un aléa¹¹, c'est-à-dire tout phénomène physique susceptible de menacer les personnes, les biens et l'environnement, et d'enjeux, c'est-à-dire de personnes et de biens, exposés et vulnérables à cet aléa¹². Un cyclone se produisant au milieu du Pacifique est un aléa, mais ce n'est pas un risque en termes de sécurité civile car, à l'exclusion des navires exposés, cet aléa ne menace aucun enjeu. Le même aléa deviendrait un risque de sécurité civile s'il s'abattait sur une zone géographique riche en enjeux.

La politique de prévention des risques en Nouvelle-Calédonie est émergente, parfois embryonnaire pour certains de ces volets (1.1). Un cadre juridique et financier doit être mis en place (1.2).

1.1 L'émergence d'une politique publique encore embryonnaire

Les travaux scientifiques sur les aléas naturels, socle de la prévention des risques, sont nombreux en Nouvelle-Calédonie mais insuffisamment coordonnés et financés (1.1.1). Construite sur la base de ces travaux, la cartographie des enjeux incombant à la Nouvelle-Calédonie demeure incomplète et à développer (1.1.2). Il en va de même de la politique de communication sur les risques à l'attention de la population (1.1.3) et de la politique de réduction des risques (1.1.4). Ces évolutions doivent être mises en œuvre considérant la nécessité de trouver des réponses à la déclaration sur l'urgence climatique et environnementale votée par le congrès en 2019. (1.1.5).

1.1.1 Des travaux sur la connaissance des aléas à mieux coordonner

Les connaissances scientifiques et techniques sur les aléas climatiques sont formées de l'ensemble des travaux évaluant et cartographiant l'impact des aléas climatiques les plus extrêmes, probables à différentes échéances temporelles. La chambre a rencontré un grand nombre d'acteurs publics, parapublics et privés, parfois isolés, parfois réunis dans des consortiums de projet, se consacrant à la connaissance des aléas en Nouvelle-Calédonie. Ces acteurs interviennent directement dans le cadre leurs activités scientifiques ou indirectement en

¹¹ Dans le cadre d'action de Hyogo de l'ONU ayant précédé le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 : l'aléa est défini comme : « *Manifestation physique, phénomène ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des préjudices corporels, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement* ». Les aléas sont d'origine naturelle (géologiques, hydrométéorologiques ou biologiques) ou anthropique (dégradation de l'environnement et risques technologiques) ». Dans le domaine des risques climatiques majeurs, les aléas sont tous des phénomènes naturels, même si certains aléas associés comme les glissements de terrain et les feux de forêt sont en relations avec l'exploitation humaine des sols et de la forêt.

¹² Le risque est la « *combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné* ». (direction générale de la sécurité civile, Québec).

finançant celles-ci. Les résultats obtenus sont valorisés de leur propre initiative. La liste de ces travaux est présentée en annexe n°3.

Les études sont financées à l'initiative de chaque acteur ou consortium d'acteurs. L'origine du financement de ces travaux est en général publique ou non-marchande (rôle des associations) car il n'existe pas, ou peu, de débouchés commerciaux pour les travaux scientifiques sur les aléas, en dehors des besoins spécifiques de certains industriels et aménageurs.

Dans ce cadre, certains travaux essentiels ne sont pas financés. Le cas du « *relevé du littoral de la Nouvelle-Calédonie* » (RLNC), en recherche de financement depuis plus de dix ans, illustre les conséquences de ce mode de soutien financier laissé à l'initiative de chacun. Ce projet consiste à numériser les fonds marins de moins de 20 mètres le long du rivage et sur une bande en surface le long du littoral d'environ 2 km. Le procédé technique est dénommé LITTO3D ou LIDAR3D¹³. L'intérêt pour celui-ci a été relancé par le projet CLIPSSA.

Le projet CLIPSSA

Le projet CLIPSSA - signé le 27 avril 2022 à Nouméa par Météo-France, l'institut de recherche pour le développement (IRD) et l'agence française de développement - d'un coût total de 460 MF CFP, est financé sur les fonds propres de l'institut de recherche pour le développement, de l'agence française de développement et de Météo-France¹⁴ (sur le volet Etat de son budget).

D'une durée de quatre ans, il comprend plusieurs volets, dont la réalisation de « *simulations climatiques à haute résolution* » consistant à créer des projections aux mailles territoriales de 2,5 km contre 100 km pour les projections du groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), échelle inadaptée aux îles du Pacifique.

Ce projet rendra ainsi possible de prévoir les aléas atmosphériques maximums probables (canicules et sécheresses, précipitations et activité cyclonique) en tenant compte du changement climatique, à une échelle exploitable pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, le Vanuatu et la Polynésie française. Ces projections seront réalisées aux échéances temporelles 2040, 2070 et 2100.

Le LITTO3D du littoral et du territoire terrestre de la Nouvelle-Calédonie sera indispensable pour intégrer les projections qui seront fournies par CLIPSSA et établir des simulations de submersions côtières, d'inondations pour la partie aval des cours d'eau proche de l'embouchure, zones où se trouvent souvent des territoires habités, et tout autre simulation impliquant la zone du littoral.

Ce projet est techniquement étudié depuis 2011 par la direction des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres (DITTT). Outre l'établissement du relevé numérique de la bande littorale, le projet complet vise la numérisation de l'ensemble du territoire, afin de

¹³ Le LITTO3D a été réalisé pour la plupart des régions du littoral tant dans l'hexagone qu'en outre-mer : Polynésie française, Réunion, Guadeloupe, Languedoc-Roussillon, Corse, Morbihan, Provence Alpes Côte d'Azur.

¹⁴ A l'instar de tous les financements de connaissance sur les aléas émanant de la Nouvelle-Calédonie, il est mené à l'initiative d'une de ses directions (Météo-France au cas présent) et ne s'inscrit pas dans le cadre d'une stratégie globale.

pouvoir établir des cartes d'aléas non seulement pour le littoral mais également pour tout aléa se déroulant au sol : glissements de terrains, coulées de boues, éboulement, crues, ravinements, inondations de plaines.

Les composantes numériques acquises seraient à plus haute densité (5 à 10 points informatiques par m²) dans les zones à fort enjeux que dans les zones non habitées. Le projet englobe également les photos aériennes non numériques couvrant la période 1935-2006 (26 250 clichés) essentielles pour mesurer les évolutions de l'occupation des sols. Celles-ci doivent être numérisées puis intégrées au fond numérique cartographique¹⁵. Le coût total du projet est de 1,1 MdF CFP.

Tableau n° 1 : Projet de numérisation géographique et de simulation des aléas climatiques majeurs du territoire et du littoral de la Nouvelle-Calédonie

Programme	Volet	Planning	Coût (MF CFP)
Constitution du fonds de données géographiques de référence	Numérisation et révision cartographique terrestre	2024-2028	750
	Relevé du littoral de la Nouvelle-Calédonie	2024-2026	200
	Valorisation du fond photographique	2024-2027	70
Réalisation des cartes d'aléas		2025-2029	100
Total			1 120

Source : direction des infrastructures et des transports terrestres

Plusieurs initiatives émanant toutes de directions de la collectivité de Nouvelle-Calédonie mais distinctes les unes des autres visent au financement de ce projet :

- le 22 mai 2023, candidature de la Nouvelle-Calédonie à l'appel à manifestation d'intérêt du centre national des études spatiales pour l'accès aux données spatiales ou à leur financement dans le cadre du plan France 2030, démarche portée par le membre du gouvernement en charge de la transition numérique, du développement de l'innovation technologique et des relations avec les collectivités d'outre-mer du Pacifique ;
- le 27 juin 2023, candidature aux financements du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, aussi appelé « *fonds vert* », démarche portée par les directions techniques de la Nouvelle-Calédonie et la cellule habitat urbanisme ;
- le projet pourrait aussi bénéficier d'un financement par la nouvelle génération des contrats de développement en cours de négociation avec l'Etat.

Avant 2014, l'Etat avait fait réaliser quelques travaux sur les aléas. L'office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM, devenue en 1998 l'IRD) opérateur

¹⁵ Travail sur les clichés dénommé « *orthorectification* »

de l'Etat, avait réalisé des études d'inondabilité durant les années 1980. Entre 1999 et 2006, l'Etat avait fait financer par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) des études de mouvement de terrain pour 14 zones¹⁶.

Ce n'est qu'après le drame de Houaïlou en 2016 que la collectivité de Nouvelle-Calédonie a engagé une réflexion sur la prévention des risques dont l'évaluation et la cartographie des aléas.

La catastrophe de Houaïlou (22 novembre 2016)

Le 22 novembre 2016, des pluies diluviennes, d'une intensité exceptionnelle (400 mm en 12 heures) se sont abattues sur la grande terre provoquant des dégâts considérables. Les principales communes touchées sont Kouaoua, Thio, Houaïlou, Canala, Bourail, Koné, Pouembout et Poya.

A Houaïlou, au centre de la côte Est, dans les tribus de Ouakaya et de Gouareu, deux glissements de terrains emportent plusieurs habitations. Six maisons sont totalement détruites, huit personnes sont décédées et une dizaine de personnes sont blessées.

La direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC) a conclu une convention le 21 novembre 2018 avec le bureau de recherches géologiques et minières qui s'est engagé à réaliser en 5 ans (2018-2022) les cartes d'aléas des communes suivantes pour le risque « *glissement de terrains* ».

Tableau n° 2 : Cartographie de l'aléa glissement de terrains par le bureau de recherches géologiques et minières : liste des communes concernées

Par ordre des surfaces de potentiels aléas (pentes et lithologie)	Par ordre de densité d'enjeux (bâti)
THIO	MONT DORE
HOUAILLOU	THIO
YATE	HOUAILLOU
MONT DORE	YATE
KOUAOUA	KOUAOUA
CANALA	CANALA
VOH	VOH
PAITA	PAITA
POUEMBOUT	POUEMBOUT
BOULOUPARIS	BOULOUPARIS
KALAA GOMEN	KALAA GOMEN
KOUMAC	KOUMAC
DUMBEA	DUMBEA
KONE	KONE
POYA	POYA

Source : DIMENC

Le programme, d'un coût total de 75,6 MF CFP, doit se terminer en 2024. Selon la DIMENC, le résultat de cette action a vocation à permettre ensuite la cartographie des risques avec les collectivités partenaires une fois l'identification des enjeux effectuée par ces dernières. La DIMENC a également mobilisé les partenariats de l'agence française de développement et

¹⁶ Tontouta, Boulouparis, Kaala-Gomen, Prony, Touho-Poindimié, Thio, Mont-Dore, Koniambo, Goro, Koné, Canala, Dumbéa-Païta, Pouembout et Kouaoua (source : Dossier des risques majeurs de la Nouvelle-Calédonie).

de la ville de Nouméa pour réaliser une étude du risque submersion de la commune de Nouméa dont l'achèvement est prévu en 2024.

La chambre constate qu'il n'y a pas encore en Nouvelle-Calédonie d'action coordonnée en vue d'améliorer la connaissance des aléas. Elle invite la Nouvelle-Calédonie à recenser les initiatives prises par ses différentes directions ainsi que les autres travaux scientifiques en cours sur le territoire pour prioriser les actions à soutenir. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie précise en réponse aux observations de la chambre qu'il s'agit de l'un des objectifs majeurs de la politique publique de gestion des risques en cours de formalisation.

1.1.2 L'impératif d'un rôle plus actif des acteurs publics dans la cartographie des enjeux

Si la connaissance des aléas est une mission qui se base sur les travaux de la communauté scientifique, l'appréciation des enjeux menacés (économiques, publics, sociaux, environnementaux) pour établir le zonage des risques est une mission de l'administration. Les acteurs déplorent cependant une absence ou une insuffisance des informations sur les zones menacées.

Dans son vœu n° 01/2018 relatif à l'érosion du littoral, le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE) avait souligné en 2018 qu'en matière de risques naturels « *l'ensemble des personnes auditionnées a fait état de données parcellaires qui sont un obstacle à la prise de décision.* ». Le vœu concluait qu'il était nécessaire d'agir « *en identifiant précisément les zones à risque* ». Dans le suivi du vœu publié le 20 mai 2022, le CESE constate qu'il y a « *toujours une carence en données, cartes, etc.* ».

Lors de l'assemblée de l'association des maires de Nouvelle-Calédonie du 3 juin 2022, les communes ont souligné, toujours en matière de risques naturels, « *l'absence de données permettant de modéliser l'évolution des phénomènes* ». Le 18 août 2022, l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie a rejoint l'association des maires de Nouvelle-Calédonie pour demander que soit financée la constitution d'un référentiel altimétrique continu terre-mer du littoral calédonien, outil indispensable pour simuler l'impact des aléas submersion côtière¹⁷ et inondation fluviale.

L'hétérogénéité de la densité d'occupation du territoire nécessite de définir le degré de précision devant être utilisé pour réaliser les zonages. Les zones denses à forts enjeux nécessitant une cartographie très précise (échelle de 1/5 000^{ème}) doivent en effet être différenciées des zones moins denses en enjeux qui peuvent être cartographiées moins précisément (échelle de 1/10 000^{ème}) en intégrant les coûts économiques et socioéconomiques des dommages potentiels (en adaptant l'échelle d'évaluation de ces coûts à l'échelle du territoire).

La vulnérabilité des enjeux doit être évaluée au plus près du terrain. La vulnérabilité d'un squat aux vents violents n'est pas du même ordre que celle d'une zone construite en dur. Les espèces endémiques¹⁸ et les biotopes calédoniens sont pour certains des écosystèmes

¹⁷ Également indispensable à la modélisation des effets de l'aléa tsunami (hors du champ du présent rapport).

¹⁸ En Nouvelle-Calédonie, 76 % des espèces végétales sont endémiques.

d'intérêt patrimonial. Ils doivent donc être recensés et distingués dans l'évaluation des enjeux. De même, les lieux qui revêtent une importance particulière pour certaines communautés doivent être identifiés.

La chambre invite ainsi la Nouvelle-Calédonie à élaborer une méthodologie d'identification des enjeux, à se doter des capacités techniques de zonage des risques et à en élaborer la cartographie.

1.1.3 La communication sur les risques naturels prévisibles reste à développer

Bien informée, une population est mieux préparée à l'aléa, ce qui réduit le risque par rapport à une situation où elle ne le serait pas. La réglementation locale de la communication sur les risques est cependant insuffisamment appliquée et soutenue par une politique de communication.

1.1.3.1 Le dossier des risques majeurs du territoire et les dossiers d'information communaux sur les risques majeurs

L'information des populations est prévue par l'arrêté n° 2016-4594/GNC-Pr du 23 mai 2016 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « *portant approbation du dossier sur les risques majeurs de la Nouvelle-Calédonie* ». Les articles 2 à 4 de l'arrêté¹⁹ prévoient que ce dossier doit être publié par le président de la Nouvelle-Calédonie et actualisé tous les 5 ans.

La chambre observe qu'elle n'est pas appliquée complètement. Le dossier des risques majeurs n'a pas été remis à jour depuis sa publication en mai 2016, alors qu'il doit l'être au maximum tous les 5 ans. Il indique notamment que « *peu de mouvements de terrain ont eu, à ce jour, des conséquences dramatiques en Nouvelle-Calédonie* » car il a été rédigé avant la catastrophe de Houaïlou de novembre 2016. Le président du gouvernement précise en réponse aux observations de la chambre que ce retard découle du départ de cadres de sapeurs-pompiers de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques et de leur non remplacement.

¹⁹ Article 2 : « *Le dossier sur les risques majeurs est établi en vue de l'information sur les risques naturels et technologiques majeurs des collectivités de la Nouvelle-Calédonie et plus généralement de leurs administrés. Il comprend l'énumération et la description des risques majeurs, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs, de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques pour en limiter les effets. Sont exclues de ce dossier les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense, à la sûreté, à la sécurité publique ou aux secrets en matière commerciale et industrielle* ».

Article 3 : « *Le dossier sur les risques majeurs est adressé par le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie aux présidents des assemblées de province, aux maires des communes et aux autorités compétentes. Le dossier sur les risques majeurs est consultable en version papier auprès des provinces, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des mairies des communes de la Nouvelle-Calédonie, et en version numérique sur le site internet de ces collectivités si elles en disposent.* ».

Article 4 : « *Le dossier sur les risques majeurs est mis à jour, en tant que de besoin, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.* ».

Il ne propose pas d'approche par commune, hormis le tableau de synthèse ci-après indiquant que la totalité des communes sont menacées par au moins un risque naturel climatique et donc soumises à l'obligation d'établir un dossier d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim).

Tableau n° 3 : Exposition des communes aux risques naturels climatiques

NOM DE LA COMMUNE	BELEP	BOULOUPARIS	BOURAIL	CANALA	DUMBÉA	FARINO	HIENGHÈNE	HOUAILLOU	ÎLE DES PINS	KALA-GOMEN	KONÉ	KOUAOUA	KOUMAC	LA FOA	LIFOU	MARÉ	MONDOU	MONT-DORÉ	NOUMÉA	OUÉGOA	OUVEA	PAITA	POINDIMIE	PONÉRIHOUE	POUÉBO	POUEMBOUT	POUM	POYA	SARRAMEA	THIO	TOUHO	VOH	YATÉ	BOURAIL
RISQUES																																		
CYCLONE																																		
FEUX DE FORÊT																																		
FORTE HOULE																																		
FORTES PLUIES																																		
INONDATIONS																																		
MOUVEMENTS DE TERRAIN																																		
VENTS VIOLENTS																																		

Source : dossier des risques majeurs du territoire

Case grisée : risque existant

Le dossier d'information communal sur les risques majeurs a été défini par l'article 5 de l'arrêté n° 2016-4594/GNC-Pr du 23 mai 2016 portant approbation du dossier sur les risques majeurs de la Nouvelle-Calédonie²⁰ qui fixe que ce document est « *établi par les communes et fait l'objet d'un arrêté municipal* » et que « *Le dossier d'information communal sur les risques majeurs [...] indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde devant être mises en œuvre par la commune en cas de survenue du risque. Il comprend les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune et les dispositions spécifiques de prévention des risques se trouvant dans le plan d'urbanisme directeur.* ».

Les articles 6 et 7 de l'arrêté fixent que « *le maire informera par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié ses administrés au moins une fois tous les deux ans, des dispositions du DICRIM* » et que ce dernier « *est mis à jour, en tant que de besoin, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.* ».

La réglementation du document d'information communal sur les risques majeurs est peu appliquée. Alors que toutes les communes du territoire sont soumises, selon l'information disponible dans le dossier des risques majeurs du territoire, à au moins un risque et doivent donc à ce titre, élaborer un dossier communal d'information sur les risques majeurs, fin 2023, seules cinq communes avaient adopté le document d'information et onze en avaient engagé l'élaboration²¹.

Si les communes ne disposent pas en interne des compétences techniques pour élaborer leur document d'information communal, la chambre estime qu'il revient à la Nouvelle-Calédonie de les soutenir dans cette démarche.

²⁰ Le titre de l'arrêté n'indique pas qu'il réglemente le dossier d'information communal sur les risques majeurs.

²¹ Dicrim réalisé : Dumbéa, Maré, Mont-Doré, Nouméa, Paita.

Dicrim en cours : Boulouparis, Canala, Farino, Hienghène, Ile des Pins, Koné, Kouaoua, Koumac, Lifou, Ponérihouen, Pouembout.

Afin d'informer la population sur les risques majeurs, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se doter des compétences techniques pour enrichir et actualiser le dossier des risques majeurs du territoire et soutenir l'élaboration des dossiers d'information communaux sur les risques majeurs. La chambre estime que ces deux mesures permettront d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 1. Se doter des compétences techniques nécessaires pour actualiser et enrichir le dossier des risques majeurs et le mettre à jour tous les 5 ans et pour soutenir les communes dans l'élaboration de leur dossier d'information communal sur les risques majeurs.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que l'élaboration et l'actualisation de ces documents sont l'un des objectifs majeurs de la politique publique de gestion des risques en cours de formalisation, ce qui nécessitera des financements adaptés.

1.1.3.2 Le développement de l'information et de la sensibilisation aux risques majeurs

Au-delà des documents d'information obligatoire, la communication sur les risques consiste à informer, sensibiliser et préparer les populations aux aléas climatiques majeurs notamment au travers, d'événements, de portails ou de plate-forme internet d'information sur les risques.

Le site Géorisques²²

Le site Géorisques, géré par le BRGM pour le compte de l'Etat, a été créé en 2014. Il couvre l'hexagone et les régions et département d'outre-mer. Refondu en octobre 2022, cette plate-forme interactive délivre plusieurs niveaux d'information ciblés pour les particuliers, pour les collectivités ou pour les experts :

- un particulier peut s'informer sur les risques naturels et technologiques et les mesures qu'il peut prendre pour s'en protéger ainsi que les aides qu'il peut obtenir. Il peut obtenir la liste des risques majeurs susceptibles de concerner une adresse géographique indiquée ;
- une collectivité peut obtenir la liste des risques la concernant et disposer de guides et d'exemples de bonnes pratiques pour communiquer sur ces risques et mettre en œuvre les mesures prévues par la réglementation ;
- un expert peut s'informer sur les risques, avoir accès à différents dossiers thématiques ou cartes interactives ou encore outils pour réaliser un état des risques.

²² <https://www.georisques.gouv.fr/>

Le service géomatique de la direction du numérique et de la modernisation de la Nouvelle-Calédonie héberge actuellement un portail internet dénommé « *Géorep* », lequel présente les données géomatiques des directions et services de la Nouvelle-Calédonie. Il donne accès via deux portails dédiés, d'une part aux cartographies des zones inondables (Explo Cart'Eau²³) et d'autre part au maillage géographique utilisé pour la défense de la forêt contre l'incendie (explorateur cartographique DFCI²⁴). Ce portail peut également intégrer des informations de partenaires ayant conventionné avec la Nouvelle-Calédonie.

La chambre invite la direction du numérique et la direction de la sécurité civile à constituer un portail orienté spécifiquement sur la gestion des risques accessible au public.

De multiples actions de sensibilisation et d'information de la population sont menées dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer, telles les formations mises en œuvre par la Croix rouge dans les écoles ou l'organisation en Guadeloupe de « *journées japonaises* », opérations de prévention aux risques telluriques sur le modèle organisé annuellement au Japon, depuis le tremblement de terre du Kanto, le 1^{er} septembre 1923²⁵. Depuis 2009, le 13 octobre a été désigné par l'assemblée générale des Nations Unies comme date de commémoration de la « *journée internationale pour la réduction des risques de catastrophe* ». L'objectif de cette journée est de sensibiliser les publics aux mesures qui permettent de réduire leur exposition au risque en cas de catastrophe naturelle ou technologique.

L'Etat s'est inscrit dans cette démarche en 2022 en instaurant une journée nationale annuelle de la résilience face aux risques naturels et technologiques. La première édition de cette journée nationale de sensibilisation a eu lieu le 13 octobre 2022 et a regroupé plus de 2 000 actions de sensibilisation, dont 700 actions dans le milieu scolaire.

A l'image de l'activité foisonnante relevée dans le domaine des études scientifiques sur les aléas, de nombreux acteurs communiquent de leur propre initiative sur les risques en Nouvelle-Calédonie :

- la branche « *gestion des risques* » de la Croix Rouge²⁶ effectue des formations aux premiers secours et de nombreuses actions touchant les risques naturels telles les sensibilisations en milieu scolaire. Pour la journée internationale pour la réduction des risques de catastrophe du 13 octobre 2022, elle a organisé un séminaire « *gestion des risques de catastrophes naturelles* » sur la journée entière, avec une trentaine de partenaires publics et privés ;
- la commission du Pacifique sud, à laquelle s'est jointe la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques, a réuni du 11 au 13 octobre 2023 des acteurs autour du thème de la résilience des enjeux à l'occasion de la journée internationale de réduction des risques de catastrophes. La Nouvelle-Calédonie accueillera à nouveau cet évènement en 2027.
- La Nouvelle-Calédonie, dans le cadre de la politique publique de gestion des risques a noué un partenariat avec l'association française de prévention des catastrophes

²³ <https://eau.georep.nc/>

²⁴ <https://dfci.georep.nc>

²⁵ Le 1^{er} septembre 1923 un séisme de magnitude 7,9 a frappé Tokyo et la plaine du Kanto voisine causant la mort de plus de 100 000 personnes directement ou à la suite des incendies et des violences non contrôlés qui se sont développés.

²⁶ La Croix-Rouge en Nouvelle-Calédonie compte 69 salariés et 284 bénévoles. Ses activités sont réparties en quatre pôles : gestion des risques, enfants, familles et jeunesse, personnes âgées, lutte contre les exclusions.

naturelles et technologiques par une convention en date du 3 août 2023. Les missions de cette association sont l'animation des réseaux d'acteurs, l'animation scientifique et technique, l'animation territoriale et intersectorielle et l'action internationale. Une large partie de ces activités sont tournées vers la communication et la sensibilisation aux risques.

Afin d'améliorer l'information de la population de Nouvelle-Calédonie sur les risques majeurs, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de mettre en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation sur les risques majeurs d'ici fin 2024. La chambre estime que ces actions permettront d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 2. Mettre en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation de la population.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que la mise en place d'un tel portail et d'une sensibilisation aux risques majeurs sont l'un des objectifs majeurs de la politique publique de gestion des risques en cours de formalisation.

1.1.4 Une politique de réduction des risques climatiques majeurs encore embryonnaire

La réduction des risques consiste à limiter l'exposition des enjeux aux aléas d'une part et si cela n'est pas possible, à réduire la vulnérabilité des enjeux aux aléas. Dans ces deux domaines, les actions menées en Nouvelle-Calédonie sont encore embryonnaires.

1.1.4.1 La réduction des risques par des mesures limitant l'exposition des enjeux aux aléas

L'objectif de règlementer l'évaluation et la prévention des risques naturels a été acté par le schéma de la politique de l'eau partagée, adopté par le congrès à l'unanimité le 19 février 2019, dont l'objectif A.4.7.1 est de « *définir, à l'échelle pays, les principes directeurs de la prévention des risques naturels prévisibles* » et l'objectif A.4.7.2 est d'élaborer « *les bases législatives et réglementaires des plans de prévention des risques naturels prévisibles* ».

Ces plans doivent être fondés sur une analyse des risques ayant elle-même pour socle l'analyse scientifique des aléas. Les mesures de prévention pourront alors consister dans l'interdiction de construire dans certaines zones ou dans toute mesure de protection ou de sauvegarde.

Par un avis du 31 octobre 2017, le Conseil d'Etat a indiqué que la Nouvelle-Calédonie était compétente « *pour définir le régime juridique des documents analogues aux PPRNP figurant à l'article L. 562-1 du code de l'environnement et pour instituer les servitudes d'utilité publique que prévoit, pour la métropole, l'article L. 562-4 du même code*. Ainsi, sans préjudice

des compétences des provinces en matière d'urbanisme, ces mesures ont vocation à être définies par le service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques de la Nouvelle-Calédonie sous réserve d'être doté des capacités techniques nécessaires.

Afin d'assurer l'évaluation et la prévention des risques fondées sur la connaissance des aléas, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de fixer le cadre juridique des plans de prévention des risques naturels puis d'élaborer ces plans d'ici fin 2024. La chambre estime que ces règles permettront d'améliorer la gouvernance et l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 3. Elaborer puis mettre en œuvre des plans de prévention des risques naturels prévisibles fondés sur l'évaluation des risques et la connaissance des aléas.

En l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles, lesquels ont notamment pour objet de limiter l'exposition des enjeux aux risques, les actions en ce sens sont encore peu développées en Nouvelle-Calédonie.

L'agence française de développement attribue des financements bonifiés liés à la prévention des risques dans le cadre du « *fonds outre-mer 5.0* », destiné à abonder des programmes d'investissements publics réalisés pour accompagner le déplacement des enjeux. L'agence indique qu'à l'échelle communale, elle a pu constater que « *les villages de Touho, Hienghène, Kouaoua et Ponérihouen sont le plus exposés. Ponérihouen fait figure d'exemple le plus parlant car un déplacement de population est d'ores et déjà envisagé concernant la tribu de Mou (300 personnes), directement affectée par la montée du niveau de la mer* ». Elle a ainsi soutenu la province Nord et la commune de Lifou. Cependant, si elle peut envisager de soutenir les investissements communaux et provinciaux liés à un éventuel déplacement de population, l'agence ne peut financer les dépenses privées.

1.1.4.2 La réduction des risques par des mesures portant sur la vulnérabilité des enjeux

Le déplacement des enjeux n'est pas l'unique solution pour réduire les risques. Il est aussi possible de renforcer la résilience des enjeux à l'aléa, politique souvent dénommée comme la mitigation des risques. La mitigation des risques comprend ainsi toutes les mesures visant à réduire les dommages associés à l'aléa : se protéger de l'aléa, résister à l'aléa, composer avec l'aléa.

Certaines solutions sont techniques telles que par exemple les normes de construction (constructions surélevées en zone inondables, renforcement des toitures et des fenêtres), les travaux de protection (digues, zones de déversement, enrochements). D'autres sont des solutions souvent dites « *fondées sur la nature* », issues de la culture traditionnelle, actuellement objet de nombreuses études dans le monde océanien.

Les solutions fondées sur la nature

Les solutions fondées sur la nature s'appuient sur les écosystèmes pour lutter contre les aléas : maintien d'écosystème, articulation entre les activités humaines et les écosystèmes et restauration ou création d'écosystèmes.

- L'association SOS MANGROVES NC mène des actions portant sur la réhabilitation du littoral calédonien et de sa mangrove. Elle indique que le littoral est un écosystème offrant une haute résilience aux éléments : une barrière de 500 m de palétuviers casse la force des vagues de moitié et retient les sédiments. Les actions conduites par l'association depuis 15 ans permettent une protection renforcée du littoral face aux risques de submersion et de vent violent.
- L'association Hô-üt créée en 2013 travaille à la préservation de la zone côtière nord-est en cartographiant la mangrove, en développant les pépinières et les plantations de palétuviers. Elle sensibilise la population sur la préservation et le rôle des écosystèmes.

La Nouvelle-Calédonie a initié quelques actions dans ce domaine. La direction des achats, du patrimoine et des moyens de la Nouvelle-Calédonie, dont une cellule est chargée des normes de construction, mène actuellement des travaux sur l'habitat océanien et sur la résilience des constructions traditionnelles notamment face au risque cyclonique. La Nouvelle-Calédonie a ainsi accueilli du 29 mai au 2 juin 2023 la première réunion du comité de normalisation du forum des îles du Pacifique, au cours de laquelle les normes de construction ont été évoquées.

La chambre a en outre relevé l'existence d'actions ponctuelles soutenues par des prêts à taux bonifiés de l'agence française de développement visant à limiter la vulnérabilité des enjeux :

- la commune d'Ouvéa a été financée à hauteur de 330 MF CFP depuis 2017 pour des travaux d'enrochement visant à limiter l'érosion et protéger les habitations et les routes à Lékyne et dans la tribu de St Joseph. Ces projets ont permis aux populations de continuer à utiliser la route du littoral et de rester dans leurs maisons à court terme.
- la province Nord a investi 115 MF CFP dans des études sur la protection du littoral et 740 MF CFP dans des travaux d'aménagement de la corniche de la Ouaième entre 2021 et 2023. Ces actions ont permis d'assurer la sécurité des biens et des personnes tout en favorisant, également, l'installation des populations dans des zones moins exposées aux risques.
- l'agence a financé une étude de vulnérabilité du centre hospitalier spécialisé de Nouville dont les résultats ont permis de proposer des mesures structurelles pour réduire la vulnérabilité du bâtiment. Leurs coûts étant élevés, l'étude permet d'évaluer l'opportunité d'une solution alternative qui serait la délocalisation de l'hôpital.

S'agissant de l'aléa feu de forêt, il existe une obligation de débroussaillage pour réduire le risque²⁷ mais aucun système de supervision n'existe permettant d'assurer qu'elle est

²⁷ Arrêté HC/CAB/DSC n° 77 du 24 août 2012 portant obligation de débroussaillage de nature à concourir à la réduction des risques liés aux feux de forêt en Nouvelle-Calédonie.

respectée. Les provinces doivent²⁸ déterminer « *les actions nécessaires pour limiter le nombre et l'incidence des Feux De Forêts (FDF)* ». L'effectivité de la mise en œuvre de cette obligation n'a pu être vérifiée, les provinces n'ayant pas répondu à la demande de la chambre de transmission de leurs plans de massif de protection de la forêt contre le feu. Durant la période du 15 septembre au 15 décembre, Météo France Nouvelle-Calédonie renseigne les services d'incendie et de secours sur l'état du risque feu de forêt sur une échelle de « *faible* » à « *extrême* », de manière à leur permettre de limiter les comportements à risques des populations et à restreindre l'accès aux zones les plus à risques.

1.1.5 Une réponse à la déclaration de l'urgence climatique et environnementale à construire

La France a adopté en 2018 son deuxième plan national d'adaptation au changement climatique²⁹ pour la période 2018-2022 en application de l'article 7 de l'accord de Paris sur le climat du 12 novembre 2015.

Le plan national d'adaptation au changement climatique 2018-2022

Le deuxième plan national d'adaptation au changement climatique 2018-2022 (PNACC-2) est l'instrument de mise en œuvre de la politique nationale d'adaptation au changement climatique de la France. Son objectif général est de prévoir les actions nécessaires pour adapter, d'ici 2050, les territoires de la France métropolitaine et d'outre-mer aux changements climatiques régionaux que les émissions passées de gaz à effet de serre accumulées dans l'atmosphère rendent désormais inéluctables. L'hypothèse retenue est une hausse de la température moyenne mondiale de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, même si la France agit sur le plan national et international pour limiter cette hausse à 1,5°C.

La politique nationale d'adaptation au changement climatique constitue donc le complément essentiel de la politique d'atténuation du changement climatique qui vise à atteindre la neutralité carbone et qui s'incarne dans la stratégie nationale bas carbone. Elle vise également à éviter les contradictions des différentes actions d'adaptation entre elles et avec les actions de protection de l'environnement.

Les enjeux du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité étant liés, la politique nationale d'adaptation au changement climatique reconnaît la valeur de la biodiversité et des services écosystémiques pour l'adaptation et recherche des synergies, partout où cela est possible, en privilégiant les solutions fondées sur la nature. Etant donné que l'adaptation au changement climatique repose sur des transformations sociétales, le plan national d'adaptation au changement climatique tient compte des vulnérabilités sociales et économiques des

²⁸ Arrêté HC/CAB/DSC n° 78 du 24 août 2012 portant obligation d'élaboration de « *plans de massif de protection des forêts contre le feu* »

²⁹ Voir le site du ministère de la transition écologique à l'adresse www.ecologie.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique#scroll-nav__3

individus, des territoires (notamment ultra-marins) et des secteurs d'activité, et des inégalités, tant d'exposition que de capacités d'adaptation.

Le plan couvre six domaines d'action (gouvernance, prévention et résilience, nature et milieux, filières économiques, connaissance et information et international) au travers de 53 mesures suivies par une centaine d'indicateurs.

Une réflexion est en cours pour la préparation d'un troisième plan national d'adaptation au changement climatique.

Au cours des entretiens menés par la chambre, le membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge de l'environnement a annoncé travailler à l'élaboration d'un plan d'adaptation climatique à l'échelle du territoire, sans toutefois préciser d'échéance.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait voté le 23 décembre 2019 un vœu relatif à la déclaration de l'état d'urgence climatique et environnementale dont l'article 1^{er} demandait au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prendre les « *mesures concrètes nécessaires pour lutter contre cette menace* ».

Dans sa déclaration de politique générale du 25 novembre 2021, le président du XVII^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a expliqué que « *notre insularité nous expose même de façon plus marquée aux aléas climatiques* » et a donné comme perspective l'établissement d'un « *schéma territorial de gestion des risques* ». Il a également précisé que le gouvernement fera en sorte de « *doter le pays d'outils nécessaires à l'identification et la prévention des risques* », évoquant la création d'un « *observatoire de l'environnement* » et la nécessité que « *l'urgence climatique et environnementale déclarée par le Congrès en 2019 soit prise en charge* ».

Une politique publique de gestion des risques (PPGR) a été présentée en collégialité gouvernementale le 26 octobre 2022. Elle vise à élaborer un schéma territorial de gestion des risques ayant pour finalité : « *i) d'identifier, d'analyser et de décrire les enjeux et leur importance pour la population ; ii) d'identifier, d'analyser et de décrire les aléas qui peuvent menacer les enjeux ; iii) d'identifier, d'analyser et de décrire la vulnérabilité des enjeux face aux aléas et d'évaluer l'acceptabilité des risques qui en découlent ; iv) d'identifier, d'évaluer et de planifier les mesures nécessaires à la réduction des risques ; v) de mettre en œuvre les mesures, de les suivre, de les évaluer et de les réviser.* »

En dehors de ce « *schéma territorial de gestion des risques* » d'autres actions sont évoquées dans les documents de travail de la politique publique de gestion des risques : commissions communales, conférence annuelle et comité de pilotage de gestion des risques ; recensement des acteurs de la gestion des risques ; établissement de conventions de partenariats entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces, l'Etat, les communes et les aires coutumières et mise en place d'un système de gouvernance et d'animation.

Cependant, la chambre constate que cette politique publique de gestion des risques reste à finaliser et à délibérer par le congrès.

Afin de soutenir l'analyse des aléas climatiques majeurs, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'arrêter par une délibération du congrès sa politique publique de gestion des risques et son financement d'ici la fin 2023. La chambre estime que cette stratégie permettra d'améliorer la gouvernance et l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 4. Fixer par des délibérations du congrès la politique publique de gestion des risques et le plan territorial d'adaptation au changement climatique et prévoir leur financement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les connaissances sur les aléas et notamment sur les aléas climatiques majeurs sont le socle scientifique de la prévention des risques. Ces connaissances scientifiques et techniques sont formées de l'ensemble des travaux évaluant et cartographiant l'impact des aléas climatiques les plus extrêmes probables à différentes échéances temporelles. En Nouvelle-Calédonie, les travaux conduits dans ce domaine sont multiples et conduits en ordre dispersé par de nombreux acteurs, publics, parapublics et privés. Certains projets ne sont pas financés tel le projet de relevé numérique du littoral de la Nouvelle-Calédonie, projet réalisé pour l'ensemble du littoral français hexagonal et outre-mer, indispensable pour effectuer des simulations de submersion et d'inondation. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à coordonner, prioriser et soutenir les travaux scientifiques sur les aléas climatiques majeurs et à mettre en place un plan de financement pour le projet de relevé numérique du littoral.

La demande de connaissance sur les zones menacées par les risques climatiques majeurs apparaît croissante face à une cartographie insuffisante des risques. Elle est portée notamment par le conseil économique social et environnemental, les communes et les provinces. La politique publique de gestion des risques initiée depuis fin 2022 a identifié ce domaine comme un axe de travail prioritaire. La chambre invite ainsi la Nouvelle-Calédonie à élaborer une méthodologie d'identification des enjeux menacés, à se doter des capacités techniques de zonage des risques et à élaborer cette cartographie.

La communication au public de l'information sur les risques majeurs est l'un des volets de la prévention. L'obligation pour les communes de constituer un dossier d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) et pour la Nouvelle-Calédonie d'élaborer un dossier sur les risques majeurs du territoire est mal appliquée (moins d'une dizaine de communes ont adopté le document et le dossier territorial aurait dû être actualisé il y a plus de deux ans). La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de soutenir les communes dans l'élaboration de leur document d'information et de se doter des compétences nécessaires pour actualiser et enrichir le dossier territorial. Elle lui recommande également de promouvoir les autres outils de communication, notamment en mettant en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation.

La limitation de l'exposition des enjeux est également embryonnaire en Nouvelle-Calédonie. La chambre recommande pour ce faire que la Nouvelle-Calédonie mette en œuvre des plans de prévention des risques naturels valant servitude d'utilité publique élaborés sur la base du zonage des risques et de la connaissance des aléas. Ces plans peuvent limiter ou interdire les constructions dans les zones à risques ou prévoir toute autre mesure permettant de réduire la vulnérabilité des enjeux aux aléas. Ces mesures doivent notamment intégrer les solutions fondées sur la nature, objet actuellement de nombreuses initiatives et projets.

En réponse au vœu du congrès du 23 décembre 2019 relatif à l'urgence climatique et environnemental la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'intégrer l'ensemble de ces initiatives en fixant par des délibérations du congrès sa politique publique de gestion des

risques et son plan territorial d'adaptation au changement climatique ainsi que les modalités de leur financement.

1.2 La mise en place d'un cadre réglementaire et financier

1.2.1 Une compétence reconnue tardivement et un cadre réglementaire parcellaire

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat n° 389883 du 12 mai 2015 dans lequel la juridiction attribuait aux provinces la compétence sur les plans de préventions aux risques technologiques (PPRT), la Nouvelle-Calédonie avait considéré que ce raisonnement valait aussi pour la réglementation de la prévention des risques naturels. Après la catastrophe de Houaïlou, elle avait donc écrit le 10 janvier 2017 aux provinces, pour leur indiquer qu'il était « *nécessaire que [la province] engage les réflexions et les travaux nécessaires à l'intégration de ces outils de prévention [les plans de prévention des risques naturels prévisibles et donc la réglementation des aléas] dans la réglementation provinciale relative à l'environnement* ». Cependant, à la suite de cette invitation, les provinces n'ont pas défini de cadre juridique.

Dans un nouvel avis n°393381 du 31 octobre 2017 portant sur l'autorité compétente « *pour adopter et rendre public un document délimitant des zones exposées directement ou indirectement aux risques [...] naturels* », le Conseil d'Etat, jugeant que la finalité d'un tel document n'était pas la protection de l'environnement - comme c'est le cas pour les plans de prévention des risques technologiques - mais la sécurité civile, a estimé la Nouvelle-Calédonie compétente « *pour définir le régime juridique des documents analogues aux PPRNP figurant à l'article L. 562-1 du code de l'environnement et pour instituer les servitudes d'utilité publique que prévoit, pour la métropole, l'article L. 562-4 du même code.* ».

La Nouvelle-Calédonie est donc compétente en matière de risque naturels dès lors que la finalité poursuivie est la sécurité civile.

Avant 2014, lorsqu'il était compétent en matière de sécurité civile, l'Etat n'avait pas fixé de règles relatives à la prévention des risques naturels en Nouvelle-Calédonie alors que celles-ci datent de la fin des années 1980 dans l'hexagone.

Les règles actuelles en Nouvelle-Calédonie ne mettent en œuvre ni l'obligation de connaître les aléas ni celle d'évaluer et de prévenir les risques qui en résultent. Elles renvoient à l'autorité délivrant le permis de construire la mission d'autoriser ou non un projet potentiellement exposé à un risque naturel.

Les règles d'évaluation et de prévention des risques en Nouvelle-Calédonie

L'article Lp. 111-2 du code territorial de l'urbanisme (principes directeurs) fixe que les documents d'urbanisme assurent « *la prévention des risques naturels prévisibles* ». L'article Lp. 112-15 prévoit que le plan d'urbanisme directeur « *peut notamment comporter, en annexes a) les données relatives à l'exposition à des risques naturels* ». L'article Lp. 121-16 précise enfin que le permis de construire peut-être « *refusé ou subordonné à des prescriptions spéciales* » si la construction est projetée « *sur des terrains exposés à un risque naturel* ».

En province Sud, l'article PS 221-20 du code de l'urbanisme subordonne le permis de construire à une « *attestation établie par un expert compétent certifiant la réalisation d'une étude préalable permettant d'assurer la prise en compte des risques dans la conception du projet et à déterminer les prescriptions qui y sont liées* » :

1° *Lorsque le projet est situé en zone d'aléa fort ou très fort d'une zone inondable portée à la connaissance du public ;*

2° *Lorsque le projet est exposé à tout autre risque naturel ».*

En province Nord, l'article PN 221-21 du code de prévoit que : « *Lorsque le projet est potentiellement exposé à un risque d'inondation, le dossier comprend également un levé topographique du terrain d'assiette du projet, établi par un géomètre-expert ou un topographe.*

Lorsque le projet est potentiellement exposé à tout autre risque naturel, le dossier comprend une attestation établie par un expert compétent certifiant la réalisation d'une étude préalable permettant d'assurer la prise en compte des risques dans la conception du projet et de déterminer les prescriptions qui y sont liées. ».

Aucune disposition réglementaire n'a été prise pour la province des Îles.

Enfin, la province Sud a pris une délibération spécifique concernant la connaissance du risque inondation. L'article 1^{er} de la délibération n° 29-2006/APS du 27 juillet 2006 de la province Sud, « *relative aux règles de constructibilité en zones inondables dans la province Sud* », fixe que « *les terrains soumis à des risques d'inondation sont classés en trois catégories suivant la nature des aléas qu'ils sont susceptibles de subir* » : aléa très fort³⁰, aléa fort³¹ et aléa faible/moyen³². L'article 2 de la délibération fixe que « *les documents portant classification des zones d'aléas* » sont déposés en mairie et à la direction du foncier et de l'aménagement de la province Sud.

Les autorités en charge de l'octroi du permis de construire sont soit les communes lorsqu'elles sont dotées d'un plan d'urbanisme directeur soit la province concernée pour les autres communes. Elles sont ainsi chargées de la prévention des risques au travers de l'octroi ou du refus du permis de construire pour les projets situés dans des zones exposées sans nécessairement disposer d'une connaissance précise en la matière (sauf pour le risque inondation en province Sud) et sur la base d'une simple attestation délivrée par un expert concernant la bonne prise en compte des risques dans la conception des projets.

La chambre estime que ce dispositif ne constitue pas une modalité satisfaisante de prévention des risques, dans la mesure où les constructions qui bénéficient de la garantie d'un expert comme ayant des modalités de prise en compte des risques dans la conception du projet – par exemple des pilotis – pourront être autorisées en zones menacées. Si cette procédure

³⁰ Il est caractérisé essentiellement par des vitesses d'écoulement élevées et des hauteurs de submersion importantes. Il peut en outre correspondre à des zones où le transport solide est important ou encore susceptible d'être érodées. C'est également une zone où l'aléa est fréquent.

³¹ Il correspond à des zones présentant au moins un des critères de la zone d'aléa très fort et une hauteur d'eau en général supérieure à 1 mètre.

³² Les terrains classés dans cette catégorie sont caractérisés par une hauteur d'eau et une vitesse d'écoulement faible.

permet éventuellement de dégager la responsabilité des autorités ayant accordé le permis de construire, elle ne règle pas le problème de l'exposition au risque, notamment en cas d'aléa climatique majeur. Ces constructions réalisées en zones exposées constitueront en cas de catastrophe un problème pour les secours parce que situées dans des zones devenues impraticables ou difficilement praticables.

La chambre estime que le cadre réglementaire existant en matière de prévention des risques climatiques naturels en Nouvelle-Calédonie est insuffisant.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que « *la construction de ce cadre réglementaire appelle la mobilisation de ressources dont la DSCGR-NC ne dispose pas du fait d'une part, du sous-effectif au Service de Planification des Risques Technologiques et Naturels et d'autre part, de l'instabilité à la tête du service* ». Bien que consciente des difficultés de gestion des ressources humaines rencontrées par la collectivité, la chambre invite la Nouvelle-Calédonie à dégager les moyens humains nécessaires à la réalisation de ce cadre réglementaire, indispensable pour améliorer la prévention des risques sur le territoire.

1.2.2 Le préalable : établir un code local de la sécurité civile

Les dispositions actuelles en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie ont été pour la plupart édictées par l'Etat avant le transfert de la compétence intervenu au 1^{er} janvier 2014. Elles se trouvent dans le code de la sécurité intérieure. Leur lecture est cependant peu aisée du fait de la technique légistique utilisée.

Un droit difficile d'accès

Pour déterminer au sein des dispositions du code de la sécurité intérieure celles qui sont applicables en Nouvelle-Calédonie, il faut intégrer des modifications multiples, mot à mot ou alinéa par alinéa, conformément aux articles d'applicabilité du code.

Pour les dispositions réglementaires, la technique utilisée est celle dite du « *compteur de Lifou* », du nom de la décision du Conseil d'Etat du 9 février 1990 « *Elections municipales de Lifou* », dans laquelle a été mise en œuvre pour la première fois cette technique de sécurisation du droit, consistant à indiquer dans un tableau pour chaque disposition, la référence de la version applicable de la disposition, ce qui aboutit à des renvois de ce type : « *applicable dans la rédaction résultant du décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples)* ». En l'absence de lien actif permettant d'accéder directement au texte cité, la consolidation à effectuer n'est pas simple d'accès.

En outre, les dispositions du code de la sécurité intérieure applicables à la Nouvelle-Calédonie n'ont pas été modifiées pour tenir compte du transfert de la compétence de sécurité civile de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie intervenu au 1^{er} janvier 2014. A titre d'exemples :

- l'article L. 112-1 du code de la sécurité intérieure de l'hexagone applicable en Nouvelle-Calédonie fixe que les missions de la sécurité civile comprennent

- « l'information » des populations. La loi du pays du 20 janvier 2012 ayant mis en œuvre le transfert de la sécurité civile indique parmi les missions transférées à la Nouvelle-Calédonie, celle de veiller « à la mise en œuvre des mesures d'information » des populations. Elle doit donc être substituer à l'Etat dans la rédaction de l'article L. 112-2 suivant indiquant que c'est l'Etat qui « veille à la mise en œuvre des mesures d'information » des populations ;
- l'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure de l'hexagone applicable en Nouvelle-Calédonie prévoit que « *l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie. Il en définit la doctrine et coordonne tous les moyens.* » ou dans son dernier alinéa que « *sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'Etat en temps de crise et de celles du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie coordonne les opérations de secours excédant le territoire d'une commune ou dont l'ampleur excède les moyens de la commune.* » ;
 - les articles L. 116-1 à L. 116-3 du code de la sécurité intérieure fixent le régime du contrat territorial de réponse aux risques en Nouvelle-Calédonie. Comme les autres dispositions du code, celles-ci ne sont pas actualisées ;
 - l'article L. 731-2 du code de la sécurité intérieure fixe que « *Le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, par l'établissement public d'incendie et de secours. Le haut-commissaire de la République arrête le schéma directeur, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, sur avis conforme du conseil d'administration de l'établissement public d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie. Le schéma est révisé à l'initiative du haut-commissaire de la République, à celle du conseil d'administration de l'établissement public d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie ou du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.* » D'une part l'établissement public d'incendie et de secours n'a jamais vu le jour, d'autre part le haut-commissaire doit être remplacé par la Nouvelle-Calédonie.
 - l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure fixant les règles applicables aux plans communaux de sauvegarde en Nouvelle-Calédonie n'est pas à jour car il indique que le plan est arrêté après avis du haut-commissaire et qu'un décret pris après avis de l'association des maires de France, de l'association des maires ruraux de France et de l'assemblée des communautés de France détermine les modalités d'organisation des exercices de mise en œuvre du plan ;
 - alors que le haut-commissaire n'est plus compétent, l'article L. 731-5 du code de la sécurité intérieure fixe toujours qu'un « *arrêté pris par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie précise le contenu du plan communal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration.* ».
 - Les articles L. 741-2 et L. 741-6 du code de la sécurité intérieure et l'arrêté n°52 du 25 juillet 2011 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie doivent être actualisés. Ces textes prévoient que ces plans sont arrêtés par le haut-commissaire et que leur contenu est défini par un « *arrêté du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie pris après avis des assemblées de province* ». Or, à la suite du transfert de la compétence sécurité civile, en dehors de l'ORSEC maritime qui relève du haut-commissaire en sa qualité de délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (article L. 741-5 du code de la sécurité intérieure) et de l'ORSEC de la zone de défense et

de sécurité de la Nouvelle-Calédonie qui relève du haut-commissaire en sa qualité de préfet de la zone de défense (article L. 741-3 du code de la sécurité intérieure), l'ensemble du dispositif ORSEC relève désormais de la Nouvelle-Calédonie.

- L'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure fixant la prise en main de la direction des opérations de secours lorsqu'un sinistre dépasse les limites d'une commune prévoit toujours que c'est le haut-commissaire qui mobilise les moyens alors qu'il convient de lui substituer la Nouvelle-Calédonie: *«En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. et coordonne l'activité opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental de la Nouvelle-Calédonie. Lorsque le représentant de l'Etat prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations. »*

Par ailleurs, divers textes relatifs à la sécurité civile ont été pris depuis 2014 : lois du pays, délibérations du congrès et arrêtés du gouvernement et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ces textes ne sont pas compilés et de ce fait difficile d'accès.

L'inadaptation du cadre juridique touche aussi les règles fixant la formation des sapeurs-pompier, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Pour chaque sapeur-pompier, le niveau de formation détermine les tâches pouvant lui être confiées et également le montant de ses vacations (pour les volontaires) ou de son régime indemnitaire (pour les professionnels). Le cadre de la formation des sapeurs-pompier professionnels résulte de multiples textes nationaux et locaux³³.

L'article 4 de la délibération n°65/CP fixe le principe de base à savoir que *« le contenu et la durée des unités de valeurs sont ceux en vigueur en métropole »*. La direction de la sécurité civile se fonde ainsi sur un arrêté du ministère de l'intérieur du 22 août 2019 *« relatif aux formations des sapeurs-pompier professionnels et volontaires »* pour fixer les formations à suivre. Le même article 4 précise cependant que *« des formations complémentaires visant à appréhender les spécificités locales pourront être dispensées aux agents relevant du présent statut. Le contenu et la durée de ces formations sont arrêtés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. »*.

L'article 10 de l'arrêté n°2016-1713/GNC du 16 août 2016 relatif au cursus de formation des sapeurs-pompier volontaires (qui concerne aussi, malgré le titre, les sapeurs-pompier

³³ Délibération n° 130 du 18 novembre 2005 fixant les règles d'engagement et le contenu de la formation des sapeurs-pompier volontaires ; arrêté n°2005-3481/GNC du 15 décembre 2005 fixant les taux des vacations et les procédures d'organisation de la formation des sapeurs-pompier volontaires ; délibération n° 65/CP du 17 novembre 2008 portant statut particulier du cadre des sapeurs-pompier de Nouvelle-Calédonie ; arrêté n°2016-1713/GNC du 16 août 2016 relatif au cursus de formation des sapeurs-pompier volontaires ; arrêté n°2016-1809 du 30 août 2016 modifiant l'arrêté n°2005-3481/GNC du 15 décembre 2005 ; arrêté du ministère de l'intérieur du 22 août 2019 *« relatif aux formations des sapeurs-pompier professionnels et volontaires »*.

professionnels) fixe que « *la durée, les modalités d'organisation et d'évaluation, la forme et le contenu des formations prévues à l'article 3³⁴ sont fixées par des référentiels de formation et de certification arrêtés par le président du gouvernement sur proposition du directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques* ». La direction de la sécurité civile indique que si quelques référentiels de formation ont été fixés par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la plupart ne l'ont pas été. Le poste de chargé d'études formation est vacant. Ceci explique que les référentiels utilisés soient en majorité des référentiels métropolitains, lesquels sont souvent inadaptés (pratiques d'intervention différentes³⁵, décalage de grades ou fonctions³⁶, etc.).

La chambre préconise qu'un travail de fond soit effectué par la direction de la sécurité civile pour actualiser le cadre des formations, ce qui suppose de faire aboutir le recrutement du chargé d'études formation dont le poste à la direction de la sécurité civile est actuellement vacant du fait des difficultés de recrutement rencontrées. De plus, la chambre note que la collaboration existante avec l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers pour la mise en œuvre de certaines formations fonctionne de manière empirique. Elle invite la Nouvelle-Calédonie à conclure une convention cadre avec l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers structurant l'offre de formation de haut-niveau.

L'ensemble de ces dispositions législatives et réglementaires doivent être centralisées au sein d'un code local de la sécurité civile, ce qui permettrait de les rendre plus accessibles et de les actualiser pour celles devant l'être notamment en substituant la Nouvelle-Calédonie au haut-commissaire lorsqu'il y a lieu. La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer un code local de la sécurité civile d'ici fin 2024. La chambre estime que ce code permettra d'améliorer la gouvernance et l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 5. Elaborer un code local de la sécurité civile reprenant et actualisant les dispositions du code la sécurité intérieure applicables à la Nouvelle-Calédonie et actualisant et intégrant les textes édictés localement, y compris en matière de formation des sapeurs-pompiers.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que les ressources en termes de capacité d'analyse juridique et de rédaction de textes sont insuffisantes. Bien que consciente des difficultés rencontrées par la collectivité en matière de gestion des ressources humaines, la chambre invite la Nouvelle-Calédonie à trouver et à mobiliser les moyens humains nécessaires à l'élaboration de cet outil.

³⁴ Soit : les formations initiales, les formations continues liées aux avancements de grades et de maintien et de perfectionnement des acquis, les formations aux spécialités et les formations d'adaptation aux risques locaux.

³⁵ Par exemple en matière sur les navires : onze agents dans l'hexagone contre neuf en Nouvelle-Calédonie.

³⁶ Par exemple suppression du grade de major dans l'hexagone ou fonctions telles que celles de chef de groupe spécialisé ouvertes aux officiers dans l'hexagone et aux sous-officiers en Nouvelle-Calédonie.

1.2.3 Les conditions de financement et de mise en œuvre de la prévention des risques naturels climatiques

Les mesures de prévention des risques naturels majeurs représentent des dépenses pour les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics. Le financement de ces mesures doit être prévu par un dispositif suffisamment efficient pour venir en aide aux personnes physiques ou morales devant déménager ou procéder à des travaux.

Les normes de construction et de nombreuses règles de droit - dont les servitudes d'urbanisme - n'étant pas applicables sur les terres coutumières, les mesures de prévention et leur financement doivent être adaptées à ces zones, d'autant plus que la moitié des tribus est implantée sur des terres coutumières littorales ou situées à moins de 5 km du littoral³⁷.

Les terres coutumières

Institué par la loi organique de 1999, le foncier coutumier regroupe les terres de réserve affectées aux tribus depuis 1868, les terres de clan depuis 1980 et enfin les terres des groupements de droit particulier local (GDPL) depuis 1989.

Les terres coutumières recouvrent environ 500 000 hectares en 2019, soit 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie, contre 400 000 en 1989. Les terres coutumières sont définies par la loi organique³⁸ comme inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles : le foncier coutumier ne peut être vendu, démembré ou hypothéqué mais il peut être loué.

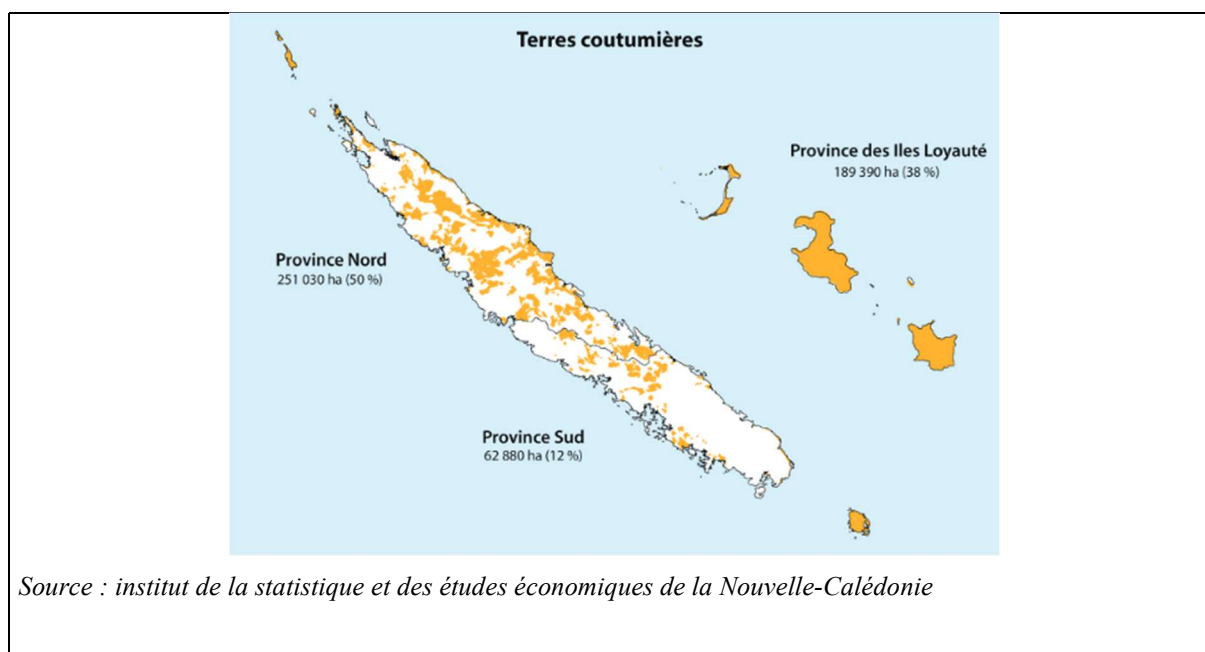
En 2019, environ 17 500 ménages résident sur terres coutumières, soit près d'un foyer calédonien sur cinq. La population vivant en tribu atteint 60 300 personnes au recensement de 2019 contre 48 000 en 1989, soit une croissance de 26 %.

La répartition géographique des terres coutumières n'est pas homogène. La part des terres coutumières atteint 96 % aux Iles Loyauté, 25 % en province Nord et 9 % en province Sud. La moitié des terres coutumières est située en province Nord, 38 % aux Iles Loyauté et 12 % en province Sud.

Dans plus d'un quart des communes, les terres coutumières regroupent au moins 90 % de la population totale et, dans plus de la moitié des communes, au moins 60 %.

³⁷ ISEE, Synthèse n°62, Les tribus en Nouvelle-Calédonie en 2019, décembre 2022

³⁸ Article 18 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie



La Nouvelle-Calédonie étant compétente en matière de droit des assurances, afin d'obliger à la mise en place des mesures de prévention des risques, un des leviers possibles serait de lier l'assurabilité des biens et la prise en charge des dommages au titre des catastrophes naturelles au respect des préconisations des plans de prévention des risques naturels.

Pour faciliter le financement des mesures prévues par les plans de prévention des risques, la création d'un fonds territorial fonctionnant de manière analogue au fonds Barnier dans l'hexagone peut être examiné.

Le fonds Barnier ou fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM), dit « *fonds Barnier* » a été créé en 1995 pour faire face aux dépenses liées à la protection ou aux expropriations de biens exposés à certains risques naturels. Jusqu'en 2021, le FPRNM était financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles représentant elle-même une « *surprime* » de 12 % ou 6 % selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile. Il a été budgétisé en 2021 et est depuis abondé par le budget de l'Etat (auquel est versé le prélèvement obligatoire sur les primes d'assurance au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles), ce qui a permis d'augmenter ses ressources.

Le fonds Barnier peut être mobilisé pour des dépenses d'investissement des collectivités territoriales afin de réaliser des études, des travaux ou des équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels. Il peut également financer les actions d'information préventive sur les risques majeurs, qui contribuent à développer la conscience du risque.

Le fonds Barnier intervient également pour permettre à des personnes résidant dans des zones particulièrement exposées de se réinstaller en dehors des zones à risques et assurer la mise en sécurité des sites libérés. Plusieurs conditions doivent être remplies pour bénéficier d'une acquisition à l'amiable :

- seuls certains aléas sont éligibles ;
- le bien doit être couvert par un contrat d'assurance ;
- le bien est situé dans une zone où la connaissance de l'aléa indique une menace grave pour les vies humaines ;
- il n'existe aucune mesure alternative de sauvegarde et de protection moins coûteuse (système d'alerte, surveillance, travaux de prévention inférieurs au coût d'acquisition...).

Dans certaines situations, une démarche d'expropriation peut être retenue : elle intervient en dernier recours, si aucune démarche d'acquisition à l'amiable n'a pu aboutir.

Enfin, un particulier ou une entreprise peut, sous certaines conditions, bénéficier d'une subvention pour la réalisation de travaux imposés par un plan de prévention des risques inondation en vue de réduire la vulnérabilité de biens existants exposés à un risque d'inondation.

La Nouvelle-Calédonie ne peut bénéficier de ce fonds car son périmètre n'inclut pas les collectivités à statut particulier.

La chambre estime qu'un fonds de ce type pourrait être mis en place par la Nouvelle-Calédonie en instaurant par exemple une fiscalité complémentaire sur les contrats d'assurance de biens. En réponse aux observations de la chambre, la présidente de la province Sud confirme que, face à des catastrophes naturelles toujours plus fréquentes et intenses, le fonds Barnier ou un outil équivalent en droit local est aujourd'hui un levier indispensable pour l'adaptation des territoires au changement climatique, dont la Nouvelle-Calédonie ne peut plus se priver.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La réglementation relative à la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie n'a pas été mise à jour à la suite du transfert de la compétence par l'Etat, ce qui la rend difficile d'accès, obsolète et lacunaire, que ce soit sur la prévention des risques ou sur la formation des sapeurs-pompiers ou encore en ce qui concerne les conditions de coopération entre les services d'incendie et de secours pour les sinistres dépassant les capacités d'une commune.

Il n'existe pas de réglementation relative à la prévention des risques s'appliquant à l'ensemble du territoire. Avant 2014, lorsqu'il était compétent en matière de sécurité civile, l'Etat n'avait pas fixé de règles relatives à la prévention des risques naturels en Nouvelle-Calédonie alors que celles-ci datent de la fin des années 1980 dans l'hexagone. Les règles actuelles en Nouvelle-Calédonie ne mettent en œuvre ni l'obligation de connaître les aléas ni celle d'évaluer et de prévenir les risques qui en résultent. Elles renvoient à l'autorité délivrant le permis de construire la mission d'autoriser ou non un projet potentiellement exposé à un risque naturel. Si cette procédure permet éventuellement de dégager la responsabilité des autorités ayant accordé le permis de construire, elle ne règle pas le problème de l'exposition au risque, notamment en cas d'aléa climatique majeur. La chambre estime donc que le cadre réglementaire de la prévention des risques climatiques majeurs est insuffisant. Or, conformément à un avis du Conseil d'Etat rendu en 2017, il relève de la Nouvelle-Calédonie. La chambre recommande donc à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer un code local de la sécurité civile reprenant et actualisant les dispositions du code la sécurité intérieure applicables à la

Nouvelle-Calédonie, intégrant les textes édictés localement et toute nouvelle disposition nécessaire à la consolidation du cadre juridique de la sécurité civile

Les mesures de prévention des risques naturels majeurs représentent des dépenses pour les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics. Le financement de ces mesures doit être prévu par un dispositif suffisamment efficient pour venir en aide aux personnes physiques ou morales devant déménager ou procéder à des travaux. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à étudier la création d'un fonds analogue au fonds Barnier existant pour l'hexagone, lequel finance ce type de dépenses.

Les normes de construction et de nombreuses règles de droit - dont les servitudes d'urbanisme - n'étant pas applicables sur les terres coutumières, les mesures de prévention et leur financement qui seront adoptées devront être adaptées à ces zones, d'autant plus la moitié des tribus est implantée sur des terres coutumières littorales ou situées à moins de 5 km du littoral.

2 UNE COUVERTURE DES RISQUES CLIMATIQUES MAJEURS A RENFORCER ET A RESTRUCTURER

Outre la prévention des risques, la sécurité civile est formée des opérations de couverture des risques, lesquelles comprennent les opérations de secours et toutes les autres actions assurant la protection des personnes et des biens lorsque survient un aléa. Dans cette perspective, les procédures doivent être planifiées et mises en place à l'état de veille pour pouvoir être actionnées lorsque surviennent des événements lourds. Cette planification est indispensable, notamment s'agissant des risques climatiques majeurs, lesquels se matérialisent rarement, mais appellent alors une réaction qui se déroulera d'autant mieux qu'une planification aura été élaborée en amont. La couverture des risques nécessite par ailleurs des moyens matériels et humains dont les capacités opérationnelles dépendent de plusieurs facteurs.

En Nouvelle-Calédonie, la couverture des risques est affectée par une planification défailante (2.1) et un potentiel opérationnel particulièrement contraint (2.2).

2.1 Une planification défailante de la couverture des risques

Depuis la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, la planification de la couverture des risques de sécurité civile correspond à l'acronyme ORSEC qui signifie « *organisation de la réponse de sécurité civile* »³⁹. Dans la planification de la couverture des

³⁹ Auparavant, le sigle signifiait « *ORganisation des SECours* ». Instruction ministérielle du 5 février 1952.

risques, la planification des secours repose sur des documents distincts, qui sont mentionnés, mais non développés dans le corps des plans du dispositif ORSEC.

En Nouvelle-Calédonie, alors que la planification des opérations de secours, inexistante, doit impérativement être réformée (2.1.1) et que le dispositif ORSEC, créé par le haut-commissariat avant le transfert, est, sauf exception, obsolète et doit être revu (2.1.2) l'articulation entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat doit être formalisée (2.1.3).

2.1.1 Une planification des opérations de secours inexistante dont l'élaboration du cadre réglementaire et des plans doit être engagée rapidement

Les opérations de secours comprennent l'ensemble des actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'un aléa. Elles concernent exclusivement les services d'incendie et de secours.

Dans l'hexagone et dans les régions et départements d'outre-mer, ces opérations sont planifiées au niveau de chaque service départemental d'incendie et de secours. En Nouvelle-Calédonie les services d'incendie et de secours sont communaux. Cela explique en partie, sans la justifier, l'absence de planification des opérations de secours.

2.1.1.1 L'organisation territoriale cloisonnée des services d'incendie et de secours

Comme dans l'hexagone et dans les régions et départements d'outre-mer, les maires doivent assurer la protection de leurs concitoyens au titre de leur compétence générale de police municipale, définie par l'article L. 131-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, laquelle lui donne notamment pour mission « *le soin de prévenir [...] et de faire cesser [...] les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...] pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.* ».

L'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure applicable dans l'hexagone et également en Nouvelle-Calédonie fixe que « *sur le territoire de la commune, le maire est responsable de l'organisation, de la préparation et de la mise en oeuvre des moyens de secours dans le cadre des textes législatifs et réglementaires applicables en matière de sécurité civile.* ».

Enfin, l'article L. 221-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie prévoit que les dépenses obligatoires des communes comprennent « *6° Les dépenses relatives au service d'incendie et de secours* », tout comme le code général des collectivités territoriales prévoit pour les communes de métropoles et des départements et régions d'outre-mer dans son article L. 2321-2 que les dépenses obligatoires comprennent « *7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.* ».

Cependant, le modèle hexagonal a progressivement - entre le décret n°55-612 du 20 mai 1955 « *relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie* » et la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 « *relative aux services d'incendie et de secours* » - transféré des communes au département la gestion matérielle et opérationnelle de ces services. Les communes les financent

en cotisant au service départemental, mais elles ne sont en charge ni de la gestion des moyens, ni de la gestion des opérations.

En Nouvelle-Calédonie, la gestion matérielle et opérationnelle des services d'incendie et de secours est effectuée en toute indépendance par chaque commune, celles-ci pouvant transférer cette compétence à un syndicat intercommunal.

En 1997, il n'existait que trois centres communaux d'incendie et de secours. A la suite d'une recommandation d'un rapport de l'inspection de la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur sur les services d'incendie et de secours de Nouvelle-Calédonie rendu en 1996, le cadre juridique des services communaux d'incendie et de secours a été mis en place par l'arrêté n° 1884 du 18 septembre 1997 « *relatif à la constitution et au recrutement des corps de sapeurs-pompiers communaux* », dont l'article 1^{er} fixait que les corps de sapeurs-pompiers communaux étaient « *créés par arrêté du haut-commissaire sur demande de l'organe délibérant de la commune ou du syndicat intercommunal, ou de l'entente intercommunale ou du syndicat mixte* ». De nombreux corps ont été créés suite à cet arrêté.

Ces dispositions ont été abrogées par l'arrêté HC/CAB/DSC/n° 70 du 21 août 2012, l'Etat escomptant à cette époque faire émerger une organisation territoriale unifiée. Celle-ci n'a pas vu le jour. En outre, aucun texte n'a été repris fixant les conditions juridiques de la validation de la création des corps communaux de sapeurs-pompiers.

De nombreux centres communaux d'incendie et de secours ont été créés depuis cette abrogation. Ils ont pour seule base juridique la délibération du conseil municipal.

Tableau n° 4 : Corps de sapeurs-pompiers de Nouvelle-Calédonie et date de leur création

<i>Communes</i>	<i>Date de création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Nouméa,	<i>Délibération du conseil municipal de Nouméa du 4 novembre 1987 (création plus ancienne⁴⁰)</i>
Mont-Dore	<i>1988. Recréé par arrêté n° 1597 du 29 décembre 2003 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Dumbéa	<i>1995</i>
Koné	<i>Arrêté n° 1602 du 27 août 1998 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Kalaa-Gomen	<i>Arrêté n° 2060 du 12 octobre 1998 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Poya (supprimé)	<i>Arrêté n° 2058 du 12 octobre 1998 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Païta	<i>Arrêté n° 2082 du 14 octobre 1998 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Bourail	<i>Arrêté n° 3116 du 30 décembre 1998 portant création du corps des sapeurs-pompiers</i>
Yaté	<i>Arrêté n° 70 du 14 janvier 1999 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Hienghène	<i>Arrêté n° 1548 du 26 juillet 1999 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Koumac	<i>Arrêté n° 1546 du 26 juillet 1999 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Poindimie	<i>Arrêté n° 1704 du 12 août 1999 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Touho	<i>Arrêté n° 1228 du 28 octobre 2004 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>

⁴⁰ Le rapport sur l'organisation de la protection civile en Nouvelle-Calédonie de l'inspection générale de la protection civile en date du 21 mai 1973 décrivait ainsi le service de Nouméa, unique service existant à l'époque : « Le corps de Nouméa est, en fait, actuellement, une équipe d'hommes pleins de bonne volonté mais sans moyens adaptés ni formation technique ».

<i>Communes</i>	<i>Date de création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Ponérihouen	<i>Arrêté n° 683 du 28 novembre 2006 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Voh	<i>Arrêté n° 682 du 28 novembre 2006 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
SIVM sud ⁴¹ Boulouparis La Foa	<i>Arrêté n° 2006-326-CABINET/SSC du 29 juin 2006 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Ouvéa	<i>Arrêté n° 632 du 7 novembre 2008 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
Maré	<i>Arrêté n° 631 du 7 novembre 2008 portant création du corps de sapeurs-pompiers</i>
SIVM nord Koumac Kaala-Gomen Poum	<i>Après 2012</i>
Canala	<i>Après 2012</i>
Lifou	<i>Après 2012</i>
Houaïlou	<i>Après 2012</i>
Thio	<i>Après 2012</i>
23 corps de sapeurs-pompiers communaux	
20 centres de secours dont 18 communaux et 2 intercommunaux	

Source : direction civile et de la gestion des risques et chambre territoriale des comptes

Actuellement, sur les 23 corps de sapeurs-pompiers communaux que compte la Nouvelle-Calédonie, trois sont regroupés dans le service d'incendie et de secours du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM) nord et deux dans le service d'incendie et de secours du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM) sud. Il y a ainsi 18 services d'incendie et de secours communaux et deux syndicats intercommunaux disposant d'un service d'incendie et de secours, l'un pour trois communes et l'autre pour deux communes. Dix communes⁴² ne possèdent pas de centre d'incendie et de secours.

Ce rappel historique montre qu'avant et plus encore après le transfert de la compétence en matière de sécurité civile – suite à la suppression de l'arrêté d'approbation - c'est à l'initiative de la seule commune qu'est créé le centre communal de secours et d'incendie. Ce dernier peut être supprimé comme cela a été le cas pour Poya, ou ne pas être créé comme c'est le cas des neuf communes autres que Poya qui n'ont jamais délibéré la création d'un centre de secours.

La chambre relève que les communes qui ne disposent pas d'un service d'incendie et de secours et ne sont pas membres d'un syndicat intercommunal d'incendie et de secours⁴³ ne pourvoient à aucune dépense d'incendie et de secours, sauf si elles remboursent les secours étant intervenus lors d'un sinistre à la commune les ayant fournis. Cela peut arriver sur la base du partenariat, comme celui conclut entre Poya et Bourail, mais aucune procédure réglementaire n'oblige à la mise en place d'un tel dispositif de remboursement. Ces communes sont donc dans une situation que la chambre estime anormale car elles peuvent bénéficier de services ponctuels

⁴¹ Composition du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM) sud à sa création. Aujourd'hui, les services d'incendie et de secours du SIVM sud regroupe Boulouparis, La Foa, Moindou, Farino, Sarraméa.

⁴² Ouégoa, Pouébo, Kouaoua, Pouembout, Poya, l'Île des pins, Belep, Farino, Sarraméa, Moindou.

⁴³ Soit Ouégoa, Pouébo, Kouaoua, Pouembout, Poya, l'Île des pins, Belep.

en cas de crise sans supporter dans la durée les charges liées à l'entretien d'un service d'incendie et de secours en propre ou mutualisé.

Au niveau territorial, les moyens en sapeurs-pompiers étaient inexistants avant le transfert de la compétence. Un service de direction sans moyens opérationnels propres était intégré au cabinet militaire du haut-commissaire. Ce service a été ensuite érigé en « *service de la protection civile* », puis, en octobre 1989, en une « *direction territoriale de la protection civile* ». Cette direction a été ensuite intitulée « *direction de la sécurité civile* » et est restée sous cette appellation jusqu'au transfert de la compétence sécurité civile à compte du 1^{er} janvier 2014.

La direction de la sécurité civile du haut-commissariat ne comptait que six emplois à temps plein lors du transfert⁴⁴ car elle ne comprenait aucun sapeur-pompier. La compensation financière calculée par l'Etat, intégrée à la dotation globale de compensation qu'il verse annuellement à la Nouvelle-Calédonie est basée sur ces données qui ne correspondent donc en rien au besoin de financement actuel de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie.

Tableau n° 5 : Compensation financière annuelle du transfert de la sécurité civile (en MF CFP)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
72,4	92,4	93,8	95,5	97,5	99,5	101,2	101,7	105,2

Source : haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

L'arrêté n° 2013-2343/GNC du 27 août 2013 modifié ayant créé la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie, a prévu qu'elle soit dotée de moyens d'intervention propres s'ajoutant à ceux des communes. Deux centres ont ainsi été créés : le centre d'intervention et de soutien spécialisé nord et le centre d'intervention et de soutien spécialisé sud. La direction possède en outre un centre de formation des sapeurs-pompiers à Païta qui dispose également de quelques moyens d'intervention.

Le transfert a ainsi ajouté à l'ensemble des moyens communaux existants avant le transfert ceux de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques. Il n'a pas transféré à la Nouvelle-Calédonie la gestion matérielle et opérationnelle des moyens communaux.

2.1.1.2 L'absence de schéma d'analyse et de couverture des risques

Le principal document de planification des opérations de secours est le schéma d'analyse et de couverture des risques. Ce schéma est obligatoire⁴⁵ dans l'hexagone et dans les

⁴⁴ Décret n° 2013-1250 du 27 décembre 2013 et de la convention du 15 avril 2014 ayant fixé les modalités du transfert.

⁴⁵ Ce schéma est rendu obligatoire par l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci.* ». Le schéma étant

régions et départements d'outre-mer. Il l'est également en Nouvelle-Calédonie en application de l'article L. 731-2 du code de la sécurité intérieure qui fixe qu'un « *schéma d'analyse et de couverture des risques de la Nouvelle-Calédonie dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci.* »

La chambre souligne l'importance de ce document qui permettrait de définir les risques à l'échelle du territoire et d'évaluer l'adéquation des moyens de secours par rapport à chacun d'entre eux. Il permettrait aussi aux décideurs de faire des choix d'acquisition et d'implantation géographique des moyens pertinents dans l'objectif d'améliorer la couverture de ces risques.

L'élaboration de ce schéma est annoncée depuis plus de 20 ans en Nouvelle-Calédonie, mais elle n'a toujours pas été réalisée. L'auteur du rapport de la direction de la sécurité civile d'octobre 1999 sur la situation des services d'incendie et de secours de Nouvelle-Calédonie indiquait que le schéma d'analyse et de couverture des risques était « *en cours d'élaboration* » et qu'il espérait l'avoir terminé avant son départ en juillet 2000. Dans une note du 4 janvier 2017 ayant pour objet les éléments de réponse aux questions posées par deux élus du congrès, la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques indiquait qu'elle venait « *de s'engager dans la réalisation d'un schéma directeur d'analyse et de couverture des risques* », annonçant la réunion du comité de pilotage pour la rentrée soit février 2017. Elle précisait que ce document allait permettre « *de définir le maillage territorial des moyens de secours dans un optique de rationalisation et de mutualisation des ressources disponibles localement.* ». Dans ce cadre, un comité technique et un comité de pilotage se sont réunis chacun deux fois en six mois en 2017. Selon les acteurs ayant participé à ces travaux, ces derniers n'ont pas débouché, d'une part parce que le projet avait pris pour hypothèse d'élaborer un réseau de secours assurant l'égalité des délais d'intervention sur l'ensemble du territoire, ce qui n'était pas réaliste, d'autre part parce qu'il n'a pas bénéficié d'un accord politique suffisant provoquant une scission au sein du groupe de travail (retrait d'une des associations des maires).

La politique publique de gestion des risques présentée en séance de collégialité du gouvernement depuis octobre 2022 a inclus l'élaboration du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques du territoire dans sa feuille de route. Un agent de la direction est chargé de cette mission. Mais, fin 2023, le dossier n'a enregistré aucun progrès.

La chambre estime que l'élaboration du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques de la Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui indispensable. Ce schéma requiert de finaliser l'analyse des risques, puis d'évaluer l'adéquation des moyens des centres de secours communaux et intercommunaux et des centres d'intervention et de soutien spécialisés pour couvrir ces risques. L'élaboration de ce schéma doit être confiée au service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques sous réserve de développer les moyens du service lesquels sont actuellement insuffisants par rapport à la tâche.

Afin d'organiser la couverture opérationnelle préventive des principaux risques menaçant le territoire, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques d'ici fin 2024 en y consacrant les moyens

réalisé à l'échelon du département, il est dénommé « *SDACR* » pour schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Le dossier départemental des risques majeurs, document de communication au grand public, est issu du SDACR.

supplémentaires nécessaires. La chambre estime que ce schéma permettra d'améliorer la gouvernance et l'organisation interne de la sécurité civile.

Recommandation n° 6. Elaborer le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques en dotant le service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques des moyens adéquats.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement indique que dans le cadre de la politique publique de gestion des risques en cours de formalisation, la démarche participative qu'il est prévu de mettre en place pour l'élaboration du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques devrait rencontrer le succès attendu, sous réserve de dégager les ressources nécessaires, l'agent chargé de l'élaboration du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques étant actuellement seul pour mener cette tâche.

2.1.1.3 L'exception de la planification des opérations de lutte contre les feux de forêts

Le risque feu de forêt est un risque courant qui peut devenir majeur en cas de sécheresse et de fortes chaleurs. Il est corrélé au phénomène El Niño : 20 200 hectares ont brûlé en 1994 et 27 200 hectares en 2019, années de manifestation du phénomène, contre moins de 4 000 hectares en 1996, année sans manifestation du phénomène. En 2023, son retour - annoncé pour durer jusqu'en 2024 - explique que 19 800 hectares ont été brûlés au 22 décembre⁴⁶. Il s'agit du risque naturel le plus élevé en Nouvelle-Calédonie.

Un recensement annuel des moyens de prévention, de prévision et d'intervention contre les feux de forêt doit être réalisé chaque année, en application de l'arrêté HC/CB/DSC n°76 du 24 août 2012 relatif au « *réseau d'acteurs concourant au recensement annuel des moyens de prévention, de prévision et d'intervention contre les Feux De Forêt (FDF) en Nouvelle-Calédonie* ». La chambre constate que ce recensement n'est pas effectué.

Cependant, un « *ordre d'opérations - feux de brousses, de forêts et d'espace naturels combustible* » est régulièrement actualisé, la dernière édition datant de 2022. Il fixe notamment le rôle des acteurs (Etat, gouvernement, provinces, communes, force de l'ordre), les procédures de veille et d'alerte, les organes de gestion et les moyens en personnels, terrestres et aériens pouvant être engagés, les consignes de sécurité, les fiches actions des officiers coordinateurs et chefs de groupes. Il s'agit d'une forme de planification.

Par ailleurs, la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) nécessite que les moyens d'intervention disposent d'une alimentation en eau sur la zone d'intervention et connaissent les pistes et ouvrages leur permettant d'accéder au plus près de l'incendie.

Dans l'hexagone, l'alimentation en eau des services intervenant sur les feux de forêt est assurée par les communes⁴⁷ qui doivent prendre des arrêtés fixant la liste des « *points d'eau d'incendie (PEI)* » : bouches et poteaux d'incendie dénommés « *hydrants* » et points d'eau

⁴⁶ Site Internet de l'Oeil :

<https://oeil.maps.arcgis.com/apps/dashboards/eda5589d18a44d5a88d4d02f7f413be2>

⁴⁷ Cette mission particulière des communes est intitulée « *défense extérieure contre l'incendie* ».

naturels et artificielles pouvant être pompés. Le service d'incendie et de secours du département centralise ces informations et dispose ainsi d'une base de données départementale des points d'eau d'incendie, outil très utile aux services lors de leurs interventions.

En Nouvelle-Calédonie, il n'y a pas de réglementation sur ce point. L'ordre opérationnel feux de forêt mentionne uniquement que « *le groupe d'alimentation feux de forêt* », unité dotée de véhicules porteurs d'eau et de pompes, est chargé de l'alimentation en eau des moyens et que son engagement est réalisé en fonction des possibilités d'usage d'eau brute, en recherchant la préservation des ressources en eau potable.

La chambre préconise qu'une réglementation locale visant a minima le recensement des points d'eau incendie existants soit élaborée. Cette mission pourrait être confiée aux communes avec une centralisation des informations par la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques.

Les pistes et les ouvrages de la défense de la forêt contre l'incendie sont des servitudes d'utilité publique (voies et aménagements) qui permettent d'accéder et d'intervenir dans des zones sensibles aux incendies. Là encore, la chambre préconise qu'une réglementation locale visant a minima le recensement des voies et aménagements permettant d'accéder aux massifs forestiers soit élaborée. Cette mission pourrait être confiée aux communes et aux provinces avec une centralisation des informations par la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques.

Afin de faciliter l'intervention des services d'incendie et de secours contre les feux de forêt et de brousse, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie relative au réseau des points d'eau incendie et des pistes et ouvrages d'accès d'ici fin 2024. La chambre estime que cette réglementation permettra d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 7. Elaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie permettant le recensement des points d'alimentation en eau et des accès des services de secours.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la province Sud précise qu'elle s'engage dans des actions de prévision comprenant des aménagements de pistes et de points d'eau permettant de faciliter les opérations de surveillance et d'intervention. Elle indique avoir déterminé, sur la base des besoins recueillis auprès des pompiers communaux, les travaux nécessaires pour réfectionner certains passages de pistes existantes, afin de les rendre praticables à un véhicule tout terrain et d'améliorer l'accès dans certains points d'eau pour les hélicoptères bombardiers d'eau.

Elle confirme que les accès dans certains massifs forestiers sont particulièrement difficiles, ce qui réduit les possibilités de détection précoce et d'intervention. Elle précise que des barrières régulant l'accès des véhicules à moteur limitant la fréquentation du public durant les périodes de risques élevés d'incendies sont aussi installées et que, de plus, des travaux d'entretien sont réalisés pour rétablir une bande de roulement carrossable et améliorer la gestion des eaux de ruissellement, de manière à ce que les pistes se détériorent moins rapidement avec les pluies.

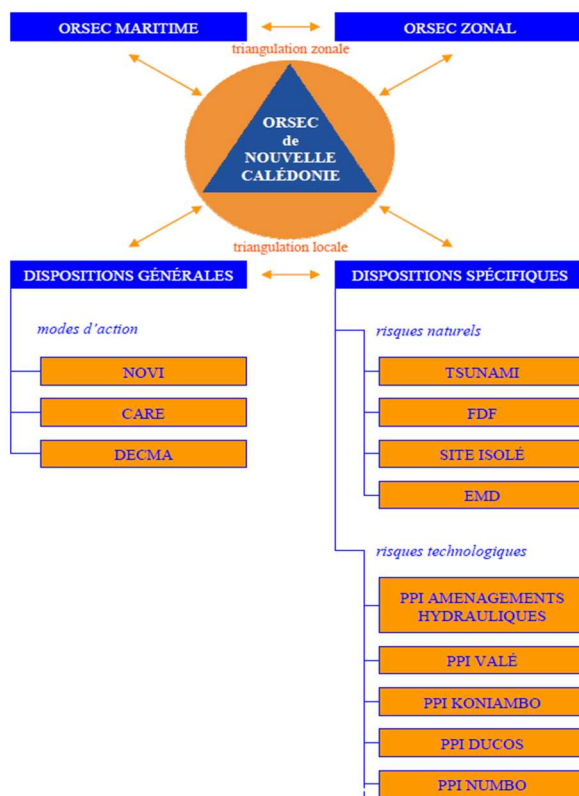
2.1.2 Les opérations de sécurité civile autres que de secours

Outre les opérations de secours, la couverture des risques comprend de nombreuses autres opérations impliquant une multitude d'acteurs allant de la sauvegarde, au retour à la normale. La planification de ces opérations forme le dispositif ORSEC pour organisation de la réponse de sécurité civile. La planification des opérations de sauvegarde est un secteur spécifique. Cette planification existe en Nouvelle-Calédonie mais elle est, sauf exception, devenu aujourd'hui obsolète.

2.1.2.1 La planification de l'organisation de la réponse de sécurité civile

Le dispositif ORSEC qui concerne tout « *dispositif de veille permanente qui est mis en œuvre graduellement, partiellement ou totalement pour répondre à un événement de sécurité civile*⁴⁸ » a été mis en place en 2012 par le haut-commissariat et est depuis insuffisamment maintenu.

Graphique n° 1 : Dispositif ORSEC de la Nouvelle-Calédonie



Source : plan ORSEC de la Nouvelle-Calédonie

L'arrêté HC/CAB/DSC n°41 du 25 juin 2012 fixant le plan a été publié après le transfert de la sécurité civile à la Nouvelle-Calédonie. Il n'a ni visé ni pris en compte la loi de transfert de la sécurité civile qui lui était antérieure (loi du pays du 20 janvier 2012) vraisemblablement parce que sa date d'entrée en vigueur lui était postérieure (1^{er} janvier 2014). Il en résulte qu'il

⁴⁸ Arrêté HC/CAB/DSC n° 041 du 25 juin 2012 portant approbation du plan ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) de Nouvelle-Calédonie.

ne correspond plus dans son vocabulaire, ses références et la description de la réponse opérationnelle, à l'organisation actuelle de la sécurité civile du territoire. Les plans ORSEC spécifiques également dénommés plans particuliers d'intervention sont, tel le plan ORSEC cyclonique du 24 novembre 2014, vieillissants et doivent être revus, sauf ceux relatifs à certains sites, tels celui des aéroports de Nouvelle-Calédonie actualisé le 20 février 2019 ou ceux des barrages de Yaté et de Dumbéa actualisé le 21 mai 2019.

La chambre estime que la Nouvelle-Calédonie doit donc actualiser le plan ORSEC du territoire, puis l'ensemble des plans ORSEC particuliers nécessaires en fonction d'un risque ou d'un site. Cette révision du dispositif ORSEC devrait être confiée au service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques.

Afin d'améliorer l'organisation préventive des opérations lors des événements majeurs de sécurité civile de la sécurité civile, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'élaborer les plans prévus par le dispositif ORSEC d'ici à 2025. La chambre estime que le dispositif ORSEC revu et actualisé permettra d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 8. Elaborer le plan ORSEC général de la Nouvelle-Calédonie et les plans ORSEC spécifiques nécessaires.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement indique que cette recommandation ne pourra être mise en œuvre tant que le sous-effectif du service de planification des risques technologiques et naturels ne sera pas résorbé et que les ressources juridiques nécessaires ne seront pas allouées. Vu l'importance que revêtent ces plans, la chambre l'invite à dégager les ressources nécessaires.

2.1.2.2 La planification des opérations de sauvegarde

Dans la planification ORSEC, il convient de distinguer les opérations de sauvegarde. Ces opérations sont mentionnées dans le dispositif ORSEC mais, à l'instar des secours, elles relèvent de plans établis à part des plans ORSEC.

Les plans de sauvegarde visent principalement à mettre la population en sécurité et à lui apporter les prestations requises lors d'un aléa majeur et notamment lors des aléas climatiques majeurs. Ils concernent les communes et l'ensemble des organismes en charge d'un public, responsables à des degrés divers de sa mise en sécurité. Le maire est responsable des opérations de sauvegarde de la population de sa commune. Ce principe est rappelé par l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure fixant les règles applicables aux plans communaux de sauvegarde en Nouvelle-Calédonie qui prévoit que « *la mise en œuvre des mesures de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.* ».

Ces mesures consistent à évaluer la situation, alerter les services de secours et la population concernée, mobiliser les équipes et éventuellement des tiers comme la réserve communale de sécurité civile ou les associations agréées pour mettre en sécurité les populations ou s'assurer qu'elles le sont et héberger et ravitailler les personnes le nécessitant au sein des centres d'accueil et de regroupement des populations. Il s'agit aussi de renseigner et de faciliter

l'action des autorités et des services de secours ainsi que de communiquer sur la situation à l'attention de la population et des médias.

Les opérations prévues par le plan doivent permettre d'assurer la sécurité des personnes et éventuellement des autres enjeux à mettre en sécurité pour chaque type d'aléa. Afin que ce dispositif soit maintenu opérationnel dans le temps, il doit faire l'objet d'exercices associant la population⁴⁹.

L'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure applicable en Nouvelle-Calédonie imposait à toutes les communes d'élaborer leur plan communal de sauvegarde avant la fin du mois d'août 2018. La délibération n°65 du 13 août 2015 de la Nouvelle-Calédonie « *fixant le contenu des plans communaux de sauvegarde* » prévoyait que les communes pouvaient bénéficier d'une subvention⁵⁰ de la Nouvelle-Calédonie d'un montant maximum de 1,4 MF CFP par commune pour l'élaborer, sous réserve de recourir à un sous-traitant agréé. Entre 2016 et 2019, douze prestataires ont obtenu un agrément pour une période de cinq ans par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dont trois sont toujours en vigueur au 30 juin 2023. En 2017 et 2018, huit communes⁵¹ ont perçus 5,5 MF CFP de subventions au total. La direction de la sécurité civile a en outre élaboré à l'intention des communes un guide d'élaboration des plans communaux de sauvegarde.

Le recensement des plans communaux de secours opérés par la direction de la sécurité civile indique qu'actuellement, 11 communes⁵² disposent d'un plan. Il n'est cependant pas certain que ces plans soient opérationnels car, selon les acteurs interrogés par la chambre, les prestataires les ayant élaborés n'ont pas pris en compte les spécificités des communes. Le résultat est que les communes qui en sont dotées ne se sont pas approprié leur plan et ne réalisent pas d'exercice.

La chambre préconise que la Nouvelle-Calédonie édicte une réglementation actualisée fixant l'obligation d'établir les plans communaux de sauvegarde, prévoyant une nouvelle échéance et le maintien opérationnel du plan (exercice de communication et sensibilisation sur les risques). Pour faciliter la mise en œuvre de cette obligation, la chambre préconise que la Nouvelle-Calédonie actualise périodiquement la liste des communes couvertes sur le portail des risques, et celles restant à couvrir.

La chambre observe, concernant les exercices de sécurité civile, que l'association française de prévention des catastrophes naturelles et technologiques, en coopération avec le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de l'intérieur et des outre-mer, propose aux communes, avec le dispositif PREPA'RISK, la réalisation d'exercices de simulation face aux risques majeurs. La Nouvelle-Calédonie, qui a conclu un partenariat global pour la mise en œuvre de la politique publique de gestion des risques avec cette association, peut s'appuyer sur ce partenariat pour assurer la montée en charge des plans communaux de sauvegarde.

⁴⁹ Le III de l'article 731-3 du code de la sécurité intérieure prévoit ainsi que « *tous les cinq ans au moins, la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde fait l'objet d'un exercice associant les communes et les services concourant à la sécurité civile. Dans la mesure du possible, cet exercice implique aussi la population.* ».

⁵⁰ Le contenu de la demande de subvention a été fixé par l'arrêté n°2016-887/GNC du 4 mai 2016.

⁵¹ Poya, Boulouparis, Kaala-Gomen, Bourail, Hienghène, Houaïlou, La Foa et Ouvéa.

⁵² Il s'agit des communes de Bourail, Canala, Dumbéa, Kaala-Gomen, Maré, Mont-Dore, Nouméa, Païta, Pouvoua-Orni, Sarraméa et Thio.

Afin d'assurer l'effectivité des mesures de sauvegarde en cas de crise majeure, la chambre recommande au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de fixer les règles, les modalités d'élaboration, de suivi et de maintien opérationnel des plans de sauvegarde des communes d'ici la fin de l'exercice 2024. La chambre estime que ces plans permettront d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 9. Actualiser d'ici la fin de l'année 2024 le cadre réglementaire, les modalités d'élaboration, de suivi et de maintien opérationnel des plans de sauvegarde des communes.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie précise que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera des moyens faisant actuellement défaut au service compétent de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques. La chambre est consciente de cette problématique et invite la collectivité à dégager les moyens nécessaires.

2.1.3 L'articulation entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat

Le transfert de la compétences sécurité civile n'a pas enlevé à l'Etat toutes ses missions de couverture des risques en Nouvelle-Calédonie. L'annexe n°4 donne une vue d'ensemble de la répartition des missions de sécurité civile avant et après le 1^{er} janvier 2014, date d'entrée en vigueur du transfert, et les annexes n°5 et 6 rappellent le rôle de l'Etat en ce qui concerne la sécurité civile en mer ainsi qu'au niveau de la zone de défense ou en matière internationale.

L'article 3.1.2. de l'accord de Nouméa prévoit que si l'élaboration des règles et la mise en œuvre des mesures intéressant la sécurité civile sont transférées à la Nouvelle-Calédonie, un dispositif permet au représentant de l'Etat de prendre les mesures nécessaires en cas de carence de la collectivité. Ceci est précisé par l'article 200-1 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, qui prévoit qu' « *A compter du transfert de la compétence en matière de sécurité civile, le haut-commissaire peut prendre, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités de la Nouvelle-Calédonie, toutes mesures nécessaires visant à assurer la sécurité civile. Ce pouvoir ne peut être exercé par le haut-commissaire qu'après mise en demeure adressée aux autorités de la Nouvelle-Calédonie restée sans résultat* ».

La possibilité d'une reprise en main des opérations de sécurité civile par l'Etat dans les cas où la catastrophe dépasse les limites ou les capacités de la collectivité est prévue par le code de la sécurité intérieure applicable en Nouvelle-Calédonie. L'article L. 742-3 du code de la sécurité intérieure dispose qu' « *en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités de la Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire, en charge de la zone de défense et de sécurité " Nouvelle-Calédonie " mobilise les moyens nécessaires aux secours relevant de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec de la zone de défense et de sécurité " Nouvelle-Calédonie".* ».

Enfin, l'article L. 131-13 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoit que *« les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article L. 131-2 et de l'article L. 131-2-1, ne font pas obstacle au droit du haut-commissaire de prendre, pour toutes les communes de la Nouvelle-Calédonie ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le haut-commissaire à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. »*.

Parmi ces dispositions, la formulation à l'indicatif de l'article L. 742-3 du code de la sécurité civile – *« le haut-commissaire [...] mobilise »* - fixe sans ambiguïté à l'Etat le devoir de prendre la direction des opérations en cas de crise majeure. Ce devoir découle de la mission de garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national que l'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure donne à l'Etat pour l'ensemble du territoire de la République.

La chambre constate que les modalités d'intervention de l'Etat dans ce cas de figure, qui ne s'est jamais produit depuis le transfert de compétence en 2014, ne font pas l'objet d'échanges périodiques, voire d'exercices donnant lieu à retour d'expérience, afin d'affiner les scénarii d'action possibles. Cependant, une première réunion s'est tenue entre les services de l'Etat et la Nouvelle-Calédonie à ce sujet le 1^{er} juin 2023.

Afin d'améliorer l'organisation préventive de la couverture des risques de sécurité civile, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher de l'Etat en vue de formaliser le dialogue et organiser des exercices avec retour d'expérience avec celui-ci dans le domaine de l'organisation des secours. La chambre estime que cette formalisation permettra d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 10. Formaliser le dialogue et organiser des exercices avec retour d'expérience entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat dans le domaine de l'organisation des opérations de secours nécessitant une prise en main par l'Etat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les opérations de secours de sécurité civile comprennent l'ensemble des actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'un aléa. Dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer, elles font l'objet d'une planification approfondie allant de l'analyse de la probabilité des aléas à la définition des moyens à engager, notamment au travers deux documents essentiels : le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques et le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours. Ces documents et donc la planification sous-jacente, n'existent pas en Nouvelle-Calédonie, hormis partiellement pour le risque de feu de forêt et dans certains secteurs relevant conjointement de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie, notamment pour les secours en mer.

Chaque centre d'incendie et de secours est autonome pour gérer ses moyens et les engager en opération de secours. Cependant, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de finaliser le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques, projet dans lequel elle est engagée depuis le transfert de la compétence. Dans le domaine des feux de forêt il existe un

embryon de planification opérationnelle avec l'actualisation régulière d'un ordre d'opérations – feux de brousse, de forêts et d'espaces naturels combustibles. En complément, la chambre recommande d'élaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie permettant le recensement des points d'alimentation en eau et des chemins d'accès des services de secours.

Si un ensemble de plans ORSEC a été arrêté par l'Etat avant 2014, ces plans sont devenus depuis obsolètes et doivent être revus par la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les communes doivent préparer la mise à l'abri de la population et les mesures d'aide à diligenter durant les sinistres. Cette réglementation existe mais est obsolète et mal appliquée. La chambre constate que 12 communes seulement ont un plan communal de sauvegarde. La Nouvelle-Calédonie doit actualiser le cadre réglementaire concernant les plans communaux de sauvegarde et assurer sa mise œuvre par les communes.

Le transfert de la compétences sécurité civile n'a pas enlevé à l'Etat toutes ses missions de couverture des risques en Nouvelle-Calédonie. L'Etat peut ainsi dans certains cas de figure, notamment en cas de carence ou de débordement, prendre la direction des opérations de secours. La chambre constate que si la prise en main par l'Etat des opérations de secours ne s'est pas produite depuis 2014, ses modalités éventuelles ne font pas l'objet d'échanges périodiques voire d'exercices donnant lieu à retour d'expérience, afin d'affiner les scénarii d'action possibles. C'est pourquoi la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher de l'Etat en vue de formaliser le dialogue et d'organiser avec celui-ci des exercices avec retours d'expérience, dans le domaine de l'organisation des secours.

2.2 Un potentiel opérationnel ne permettant pas d'assurer un niveau suffisant de couverture des risques

Eu égard aux multiples limites capacitaires constatées (2.2.1) à l'inefficience de certaines modalités d'organisation et de fonctionnement (2.2.2) et aux problèmes spécifiques affectant les services de la direction de la sécurité civile (2.2.3) la chambre estime que le statu quo n'est plus tenable et qu'un renforcement du potentiel opérationnel est impératif (2.2.4).

2.2.1 Les limites capacitaires des services d'incendie et de secours

Touchant les moyens humains comme la plupart des moyens matériels et support, les limites capacitaires des services d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie et des communes du territoire atteignent des niveaux que la chambre juge très préoccupants.

2.2.1.1 Un coût budgétaire non mesuré

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, les dépenses réalisées dans le domaine de la sécurité civile émanent du programme P0407 « *Prévention et gestion des risques* ». Cependant, de nombreuses autres dépenses de la Nouvelle-Calédonie ayant pour objet la sécurité civile ne

figurent pas dans ce programme⁵³. Les montants indiqués ci-dessous – une dépense moyenne annuelle de 0,9 MdF CFP - ne représentent donc qu'une partie des dépenses.

Tableau n° 6 : Programme P0407 « Prévention et gestion des risques » du budget de la Nouvelle-Calédonie

Dépenses (MF CFP)	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
011	534,8	630,3	470,8	303,1	320,1	451,8
012	139,8	127,2	186,9	289,6	90,2	166,7
20	5,9	7,7	16,9	8,2	11,1	10,0
204	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8
21	198,3	245,5	587,0	38,9	84,2	230,8
23	0,0	0,2	0,0	0,0	29,2	5,9
27	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,2
65	35,0	31,2	24,8	27,3	27,8	29,2
67	0,0	0,4	0,0	0,0	4,1	0,9
Total général	927,7	1043,0	1286,9	667,0	566,5	898,2

Source : direction du budget et des affaires financières

Par ailleurs, aucune comptabilisation des dépenses engagées par les communes n'est effectuée. Il n'est ainsi actuellement pas possible de mesurer le coût budgétaire global de la sécurité civile du territoire. La chambre préconise que la Nouvelle-Calédonie mette en place deux codes budgétaires de mesure des coûts pour elle-même, ainsi qu'un dispositif de mesure des coûts des communes. Le premier code devrait permettre de consolider l'ensemble des dépenses de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques, y compris celles prises en charge par les directions techniques dites « *supports* ». Le second serait un code analytique pour toutes les dépenses concourant à la sécurité civile pour l'ensemble des directions de la Nouvelle-Calédonie y compris celles intervenant au titre de la prévention des risques (acquisition des connaissances sur les aléas, prévention des risques, couverture des risques, retour à la normale). La collectivité de Nouvelle-Calédonie pourrait ainsi établir un récapitulatif budgétaire du total des dépenses qu'elle réalise pour la sécurité civile. S'agissant des dépenses réalisées par les communes, la chambre invite la Nouvelle-Calédonie à s'accorder avec celles-ci pour qu'elles codent leurs mandats relatifs à la sécurité civile selon la nomenclature analytique de la M14 qui leur est applicable, avec le code « *113* » pour « *Pompiers, incendie et secours* » et « *114* » pour « *Autres services de protection civile* ». Les communes pourraient ainsi récapituler leurs dépenses de sécurité civile lors de l'établissement du compte administratif. Une centralisation des dépenses par la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques pourrait ensuite être effectuée annuellement.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président indique qu'une centralisation des dépenses permettrait de mesurer précisément le coût des services d'incendie et de secours en Nouvelle-Calédonie et pourrait constituer une référence pour l'évaluation de la charge financière de la création d'une structure territoriale unifiée de gestion des moyens et des opérations. La chambre souscrit à cette remarque.

⁵³ Par exemple, le coût de la location du dock du centre d'intervention et de secours spécialisé de Nouméa, les salaires des agents de la direction de la sécurité civile, les dépenses des directions techniques ayant pour objet la connaissance des aléas et des risques.

2.2.1.2 Les moyens humains

Le sapeur-pompier professionnel est un fonctionnaire territorial relevant d'un statut spécifique. Ce statut a été initialement créé en Nouvelle-Calédonie pour les seules communes, par la délibération n°489 du 10 août 1994 portant création du statut particulier des cadres d'emplois des personnels de la filière sécurité-incendie des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics. A la suite du transfert de la sécurité civile, la délibération n°126/CP du 5 mars 2019 portant « *statut particulier du cadre des sapeurs-pompiers de Nouvelle-Calédonie.* » a modifié la délibération n° 65/CP du 17 novembre 2008⁵⁴ qui avait pour objet les sapeurs-pompiers des communes, en lui donnant pour objet le statut des sapeurs-pompiers de Nouvelle-Calédonie, communaux comme territoriaux.

Les sapeurs-pompiers volontaires (voir annexe n°7) ont été créés en Nouvelle-Calédonie par les articles 6 à 9 et 16 à 18 de l'arrêté n° 1884 du 18 septembre 1997 « *relatif à la constitution et au recrutement des corps de sapeurs-pompiers communaux* ». Ils relèvent actuellement de la délibération n°130 du 18 novembre 2005 fixant les règles d'engagement et le contenu de la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Comme dans l'hexagone, les sapeurs-pompiers volontaires perçoivent des vacances exonérées d'impôt sur le revenu. Ils ne sont pas affiliés au régime général d'assurance maladie, à l'exception de la branche accidents du travail et maladies professionnelles⁵⁵.

En Nouvelle-Calédonie, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires correspond sur le papier, à la somme des volontaires figurant dans les registres des communes et dans ceux de la direction de la sécurité civile. Cependant ce nombre est théorique car il ne tient pas compte du potentiel opérationnel effectif des sapeurs-pompiers volontaires. En effet, il est possible qu'un même sapeur-pompier volontaire soit volontaire dans un, deux, voire trois centres d'incendie et de secours différents, qu'un sapeur-pompier professionnel d'un centre soit également sapeur-pompier volontaire dans un voire deux autres centres, qu'un sapeur-pompier professionnel d'un centre soit enregistré comme volontaire dans le même centre où il exerce comme professionnel ou enfin qu'un agent administratif d'un centre soit enregistré comme volontaire dans le même centre.

Les doubles-comptes gonflent l'effectif total des sapeurs-pompiers. Les inscriptions sous double casquette et le cumul des inscriptions auprès de deux ou trois centres sont fréquents au niveau des communes. Ils sont pratiquement la règle au sein de la direction de la sécurité civile. Le recours au volontariat a été en effet la solution pour doter d'effectifs les services opérationnels de secours de la direction de la sécurité civile de la Nouvelle-Calédonie lorsque ces derniers ont commencé à être mis en place à compter de 2014 pour des raisons :

- budgétaires : le coût budgétaire d'un sapeur-pompier volontaire se limitant aux vacances qui lui sont versées lorsqu'il est d'astreinte ou en opération, il est beaucoup plus faible que celui d'un sapeur-pompier professionnel ;
- de stratégie opérationnelle : la direction n'était pas censée intervenir en même temps que les communes compte tenu que les communes intervenaient sur les risques courants et que la direction de la sécurité civile intervenait sur les risques spécifiques ;

⁵⁴ Cette dernière avait remplacé la délibération n°489 du 10 août 1994.

⁵⁵ Loi du pays n°2009-8 du 19 octobre 2009.

- managériales : le volontariat au bénéfice des agents titulaires de la direction de la sécurité civile (sapeurs-pompiers professionnels et administratifs) permet de rémunérer les astreintes auxquels ils sont assujettis hors de leur temps de service.

La proportion de sapeurs-pompiers volontaires est deux fois plus élevée (près de 90 %) au sein des services de la direction de la sécurité civile que pour les services communaux. Sur les 122 sapeurs-pompiers volontaires enregistrés dans les effectifs de la direction de la sécurité civile, la plupart ne sont pas disponibles en termes de potentiel opérationnel. Selon le directeur de la sécurité civile seuls une vingtaine d'agents constituent le vivier réellement disponible pour intervenir sur des opérations de secours sur le terrain. Le résultat est que la direction de la sécurité civile fait face à des problèmes importants de sous-effectifs.

Tableau n° 7 : Nombre de sapeurs-pompiers en Nouvelle-Calédonie⁵⁶

	Volontaires	Professionnels	Total
Direction de la sécurité civile et de la gestion des risques	122	13	135
<i>Correction : 20 SPV DSCGR</i>	<i>20</i>	<i>13</i>	<i>33</i>
Total communes de la Nouvelle-Calédonie hors DSCGR	652	168	820
<i>Dont communes de la province des Iles</i>	<i>53</i>	<i>6</i>	<i>59</i>
<i>Dont communes de la province Nord et SIVM Nord</i>	<i>150</i>	<i>15</i>	<i>165</i>
<i>Dont communes de la province Sud et SIVM Sud</i>	<i>457</i>	<i>145</i>	<i>604</i>
Total territoire	774	181	955
<i>Correction : 20 SPV DSCGR</i>	<i>672</i>	<i>181</i>	<i>853</i>
Pour mémoire : sapeurs-pompiers d'aérodrome (SSLIA)	0	63	63
Pour mémoire : sapeurs-pompiers militaires	0	12	12
Pour mémoire : Total général (communes, NC, SSLIA et militaires)	774	256	1 030

Source : chambre territoriale des comptes d'après les éléments communiqués par la DSCGR

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un ratio de 35,1 sapeurs-pompiers (volontaires et professionnels confondus) pour 10 000 habitants contre 37,3 dans l'hexagone⁵⁷. Corrigé des effectifs non disponibles de la direction de la sécurité civile, le ratio passe à 31,5 sapeurs-pompiers par habitant en Nouvelle-Calédonie. Dans l'hexagone, la gestion des sapeurs-pompiers se fait au niveau du département ce qui évite les doubles comptes et assure que les sapeurs-pompiers soient réellement disponibles.

La chambre a sélectionné un échantillon de départements qui ne disposent pas de fortes concentrations urbaines⁵⁸. Sur cet échantillon, le nombre de sapeurs-pompiers pour 10 000 habitants s'élève à 49,4. Seule la Polynésie-Française dispose de moins de sapeurs-pompiers que la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, la Polynésie-Française présente le ratio le plus élevé de sapeurs-pompiers professionnels de l'échantillon, avec un ratio de 9,6 sapeurs-

⁵⁶ Les sapeurs-pompiers militaires et ceux du service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs sur les aérodromes (SSLIA) sont distincts car, sauf exception, ces sapeurs-pompiers ne sont pas mobilisables en dehors de leurs missions qui sont prioritaires.

⁵⁷ [Nombre de sapeurs-pompiers (197 800 + 55 000)/population française (67 800 000)]x10 000

⁵⁸ Nièvre, Hautes-Pyrénées, Haute-Loire, Tarn-et-Garonne, Haute-Marne, Guyane, Polynésie Française.

pompiers pour 10 000 habitants. Sur ce point, la Nouvelle-Calédonie est nettement en deçà, avec un ratio de 6,6 sapeurs-pompiers professionnels pour 10 000 habitants.

Tableau n° 8 : Comparatif des effectifs de sapeurs-pompiers avec des départements/collectivités similaires en nombre d'habitants

Département/collectivité	Population	Sapeurs-pompiers	Ratio pour 10 000/hb	Dont professionnels	Ratio pour 10 000/hb	Dont volontaires	Ratio pour 10 000/hb
Nouvelle-Calédonie	271 407	955	35,1	181	6,6	774	28,5
<i>Correction : 20 SPV DSCGR</i>		853	31,5	181	6,6	572	24,8
Nièvre	202 670	1 270	62,7	158	7,8	1 112	54,9
Hautes-Pyrénées	229 788	1 364	59,4	194	8,4	1 170	50,9
Haute-Loire	227 489	1 765	77,6	105	4,6	1 660	73,0
Tarn-et-Garonne	262 316	1 112	42,4	114	4,3	998	38,0
Haute-Marne	171 798	1 339	77,9	141	8,2	1 198	69,7
Guyane	285 133	1 069	37,5	267	9,4	802	28,1
Polynésie-Française	276 786	650	23,5	265	9,6	385	13,9
Total	1 927 387	9 524	49,4	1 425	7,4	8 099	42,0

Source : chambre territoriale des comptes d'après les données de l'INSEE et du site <https://www.annuaire-sdis.fr> (donnée entre 2019 et 2022)

Un plus grand nombre de sapeurs-pompiers professionnels accroît le potentiel opérationnel des effectifs. Tout d'abord, en termes de disponibilité, car les sapeurs-pompiers professionnels assurent une continuité des services en raison de leur engagement à temps plein, ce qui réduit la dépendance aux disponibilités variables des volontaires. En outre, en raison de leur formation et de leur expérience, les sapeurs-pompiers professionnels sont aptes à encadrer les équipes, à être chef d'agrès⁵⁹ et à diriger les groupes spécialisés nécessitant des savoir-faire spécifiques tels que le sauvetage en eau vive ou les interventions en hauteur.

La Nouvelle-Calédonie cumule ainsi une faible proportion de sapeurs-professionnels, 6,6 sapeurs-pompiers professionnels pour 10 000 habitants, avec une faible dotation en sapeurs-pompiers volontaires : 28,5 sapeurs-pompiers pour 10 000 habitants (24,8 après correction) contre 42,0 pour 10 000 habitants pour la moyenne de l'échantillon. Elle peut être considérée en définitive, comme le territoire le moins bien doté en effectifs pour ses services d'incendie et de secours, car si le nombre global de sapeurs-pompiers en Polynésie-Française est plus faible, cela est compensé par la proportion plus élevée de sapeurs-pompiers professionnels.

La chambre observe que cette situation est dangereuse compte tenu du niveau et de la multiplicité des risques sur le territoire.

En outre, des déséquilibres géographiques accentuent localement les tensions en termes d'effectifs (voir annexe n°8). Une commune comme l'Ile des Pins ne possède aucun service d'incendie et de secours alors qu'elle est sujette à de multiples risques, notamment les feux de forêts. Les trois communes de la province des Îles Loyauté comptent au total six sapeurs-

⁵⁹ Le chef d'agrès est dans une équipe de sapeurs-pompiers le responsable de la planification et de la gestion des activités du personnel armant un véhicule d'incendie et de secours.

pompiers professionnels, soit un ratio de 3,3 sapeurs-pompiers professionnels pour 10 000 habitants. La faiblesse des effectifs en province Nord – 3 sapeurs-pompiers professionnels pour 10 000 habitants – est également à souligner.

La faiblesse des moyens humains en matière de sapeur-pompiers peut être soulagée en partie par l'action autonome des provinces, par les réserves communales de sécurité civile et par les associations agréées de sécurité civile.

Ainsi, depuis 2020, la province Sud a créé la brigade provinciale forestière (BPF), en lien avec la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie. Cette brigade est composée d'agents provinciaux volontaires satisfaisants aux critères d'aptitude et de service, afin d'assurer sur le terrain, essentiellement les weekends ou durant les vacances scolaires, la surveillance des massifs forestiers et la sensibilisation des usagers et riverains aux risques d'incendies de forêts. Elle est également mobilisable en renfort des pompiers en cas d'incendie majeur, ou pour intervenir sur les feux naissants, la formation et l'équipement de ses agents permettant d'intégrer et de compléter le dispositif de la sécurité civile. Pour remplir toutes ces missions, elle dispose d'un équipement cofinancé par l'Etat dans le cadre du contrat de développement Etat-province Sud 2017-2023.

La réserve communale de sécurité civile prévue par les articles L. 352-1 et suivants du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, est constituée à l'initiative de la commune. Elle est formée de citoyens volontaires et bénévoles, chargés de tâches de soutien et de sécurisation des populations dans le cadre des opérations de sauvegarde, ce qui permet aux services d'incendie et de secours d'employer leurs moyens aux opérations de secours. La chambre n'a pas été en mesure d'évaluer le nombre de communes ayant mise en place une réserve communale, en l'absence de recensement de celles-ci⁶⁰. La chambre relève en outre que la politique publique de gestion des risques en cours d'élaboration a pour ambition le développement de réserves coutumières de sécurité civile. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à finaliser cet objectif au travers de son action en direction des conseils d'aires coutumières.

La chambre préconise que cet outil soit développé par les communes et aires coutumières, de manière à libérer l'intégralité des moyens des sapeurs-pompiers pour les activités de secours ne pouvant être confiées qu'à des sapeurs-pompiers.

Les associations agréées de sécurité civile sont des organisations composées de bénévoles et de salariés, qui se forment régulièrement aux techniques de secourisme et aux activités de sauvegarde. Elles peuvent également disposer de moyens matériels, tels que des postes d'assistance et des personnels sanitaires. Leur action permet d'assurer certaines activités annexes de secours, libérant ainsi les services d'incendie et de secours pour leurs tâches d'interventions.

La chambre relève positivement la mise en place de la réglementation relative à ces associations par la délibération du 6 octobre 2022 précitée – à intégrer au code local de la sécurité civile – et le fait que la Nouvelle-Calédonie l'a effectivement mise en œuvre, en délibérant des agrément pour une durée maximale de trois ans par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Au 29 mars 2023, trois associations étaient agréées pour des missions de

⁶⁰ La commune du Mont-Dore a par exemple constitué une réserve communale dénommée « *Réserve citoyenne de la ville du Mont-Dore* ».

type A (opérations de secours)⁶¹, trois pour des missions de type B (actions de soutien et accompagnement des populations sinistrées), trois pour des missions de type C (encadrement des bénévoles lors des actions aux populations sinistrées), deux pour des missions de type D (dispositifs prévisionnels de secours dans le cadre de rassemblements de personnes)⁶² et cinq pour des missions de type E (prévention, information, sensibilisation au risque).

Tableau n° 9 : Associations agréées de sécurité publique au 29/03/2023

<i>Nom de l'association</i>	A				B	C	D		E
	A1	A2	A3	A4			D1	D2	
Délégation territoriale de la Croix Rouge française en Nouvelle-Calédonie	X	X			X	X	X	X	X
Ordre de Malte en Nouvelle-Calédonie					X	X			X
Protection civile de Nouvelle-Calédonie	X				X	X	X	X	
Association des radioamateurs en Nouvelle-Calédonie				X					
World Wild Fund									X
Centre d'initiation à l'environnement de la Nouvelle-Calédonie									X
Observatoire de l'environnement									X

Source : direction de la sécurité civile et de la gestion des risques

2.2.1.3 Les locaux

L'article 2 de la convention de transfert en a exclu les locaux occupés par l'ancienne direction de la sécurité civile du haut-commissariat, car ils étaient situés dans l'enceinte du haut-commissariat. Les services administratifs de la direction, désormais installés dans les locaux de l'ancien hôpital Gaston Bourret, sont spacieux et suffisants. En revanche, d'autres locaux restent à moderniser.

Le centre opérationnel gouvernemental (COG), structure centrale de coordination de l'action des services d'incendie et de secours, est activé en cas d'événements graves ou majeurs. Il est actuellement installé dans des locaux trop petits sur un autre site que celui de la direction. Il est prévu de le déplacer sur le même site, mais les travaux, censés être terminés en 2022, ont pris du retard. Selon le directeur, ceci constitue un point de « *très grande fragilité si un événement majeur de sécurité civile venait à se produire.* ». La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à finaliser le réaménagement des locaux et le déménagement du centre opérationnel gouvernemental.

Le centre d'intervention et de soutien spécialisé sud héberge les véhicules et les autres moyens opérationnels ainsi que les bureaux dédiés aux opérations. Il consiste dans un dock et des bâtiments adjacents positionnés, à la sortie sud de Nouméa. Cette localisation n'est pas

⁶¹ Il existe cinq agréments « A » pour la participation aux opérations de secours : A.1-sauvetage aquatique ; A.2-actions contre les pollutions aquatiques au titre de l'ORSEC ; A.3-protection des biens ou du patrimoine culturel au titre de l'ORSEC ; A.4-réseaux de communications et transmissions.

⁶² Il existe quatre agréments « D » pour les dispositifs prévisionnels de secours : D.1-point d'alerte et de premiers secours ; D.2-dispositif prévisionnel de secours de petite à grande envergure ; D.1-PAPS sécurité de la pratique des activités nautiques ; D.2-DPS-PE à GE sécurité de la pratique des activités aquatiques.

favorable, dans la mesure où les engins doivent le plus souvent traverser l'agglomération du sud au nord pour atteindre les zones d'intervention, situées le plus souvent au nord de Nouméa. En outre, le loyer mensuel devant être versé au propriétaire ne cesse d'être revalorisé passant de 2,75 MF CFP par mois au 1^{er} mai 2016 à 6,05 MF CFP au 1^{er} mai 2022, soit une hausse de 120 % en six ans.

Tableau n° 10 : Coût annuel de location du centre d'intervention (en MF CFP)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense annuelle	22	45	59	67	69	69	71

Source : direction de la sécurité civile et de la gestion des risques

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à évaluer le coût de la dénonciation du bail, les avantages d'une localisation sur un site moins onéreux plus au nord et à envisager le déplacement du site si cela est possible.

2.2.1.4 Les hélicoptères et les moyens aériens

La direction de la sécurité civile possède cinq drones destinés notamment à la reconnaissance tactique (par exemple pour les inondations), à l'aide à la localisation (incendie, victimes, disparus, etc.) ou encore au guidage des moyens au sol. De plus, un hélicoptère de sauvetage et deux hélicoptères bombardier d'eau sont mis à disposition de la Nouvelle-Calédonie par un prestataire privé dans des conditions peu avantageuses.

L'hélicoptère dédié aux opérations de secours et d'assistance aux moyens au sol est un hélicoptère de type EC 135 équipé d'un treuil et d'un brancard intérieur permettant d'assurer le sauvetage et le transport des personnes. Cet appareil ne peut pas voler de nuit.

Le marché⁶³ par lequel l'hélicoptère EC 135 est mis à disposition prévoit qu'en cas d'indisponibilité, un appareil de remplacement de type Ecureuil B3 est fourni. Cet appareil de remplacement ne permet cependant pas de réaliser les opérations de secours par hélitreuillage ni le transport d'une victime allongée dans un brancard. Or, il est fréquent que l'hélicoptère EC 135 ne soit pas disponible, car c'est l'appareil de remplacement de l'hélicoptère utilisé par le SAMU. Le marché présente ainsi pour inconvénient majeur, en raison de la nécessité de partager l'hélicoptère avec le centre hospitalier territorial, d'aboutir régulièrement à la fourniture d'un engin moins performant⁶⁴. Ce cas s'est produit à 29 reprises en 2022.

L'hélicoptère de secours actuellement disponible présente donc deux points faibles : impossibilité de voler dès la fin de l'après-midi et remplacement fréquent par un engin moins performant. La solution pratiquée actuellement est de demander le concours de l'Etat, les forces armées disposant d'un hélicoptère PUMA doté d'un treuil et pouvant voler de nuit. La

⁶³ Marché à bons de commande n°016M22 approuvé le 20/06/2022 d'une validité d'un an reconductible pour un an supplémentaire.

⁶⁴ Il y a deux contrats distincts dont l'articulation entraîne l'indisponibilité fréquente de l'appareil principal au détriment de la direction de la sécurité civile. Le premier entre le prestataire et le SAMU prévoit qu'en cas d'indisponibilité de l'appareil principal, un appareil de remplacement EC 135 sera mis à disposition. Le second entre le prestataire et la direction de la sécurité civile prévoit qu'en cas d'indisponibilité du EC 135, l'appareil de remplacement sera de type Ecureuil B3.

procédure de la demande de concours peut cependant prendre plusieurs heures, ce qui n'est pas satisfaisant, la rapidité de l'intervention d'un hélicoptère de secours étant souvent primordiale.

La chambre préconise pour cette raison une évolution du contrat en vue d'améliorer les prestations ou la recherche d'autres prestataires.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement précise que le renouvellement du marché en 2024 peut constituer l'occasion d'en modifier les caractéristiques mais il souligne la nécessité d'en appréhender les conséquences financières. La chambre souligne la nécessité de revoir la disponibilité de l'hélicoptère.

Elle souligne également l'insuffisance du dimensionnement capacitaires en termes de moyens héliportés de lutte contre les feux de forêts. Actuellement, deux hélicoptères bombardiers d'eau d'une capacité d'emport de 1 000 litres (contenance du réservoir de largage accroché sous le fuselage dénommé « *bambi bucket* ») sont positionnés l'un en province Nord, l'autre en province Sud. Ces appareils ne peuvent voler de nuit.

Jusqu'en 2012, deux hélicoptères bombardier d'eau étaient financés, l'un au sud par la province Sud, l'autre au nord par la province Nord. La province Sud a cessé de financer l'hélicoptère du sud à compter de 2013.

De 2013 à 2021, la Nouvelle-Calédonie a été couverte par trois hélicoptères, deux (un dans le nord et un dans le sud) d'une capacité d'emport de 1 000 litres, et un d'une capacité d'emport de 2 500 litres, situé au centre la Nouvelle-Calédonie non loin de Bourail (camp de Nandaï). La Nouvelle-Calédonie finançait l'hélicoptère sud et celui de Nandaï, la province Nord poursuivant le financement de l'hélicoptère situé au nord.

En 2021, la province Nord a mis fin au marché de fourniture de l'hélicoptère du nord. La direction de la sécurité civile, ne souhaitant pas assumer budgétairement la location de trois hélicoptères, a alors conclu le marché actuel⁶⁵, prévoyant la mise à disposition de deux hélicoptères capables d'emporter chacun une charge de 1 000 litres et d'effectuer des largages avec ou sans additif pour lutter contre les incendies de forêts. Elle a mis fin au marché de fourniture de l'hélicoptère situé à Nandaï, dont le coût d'heure de vol était trois fois supérieur à celui des deux hélicoptères plus léger⁶⁶.

Pour assurer des interventions rapides sur l'ensemble du territoire, l'hélicoptère bombardier d'eau du lot n°1 est basé à Nouméa tandis que l'hélicoptère bombardier d'eau du lot n°2 est basé à Koné. Ces deux hélicoptères doivent pouvoir décoller dans les trente minutes suivant la demande du centre opérationnel gouvernemental durant les périodes d'astreinte⁶⁷ et dans les meilleurs délais en dehors de cette période.

L'hélicoptère situé à Nandaï était capable d'emporter une charge d'eau d'au moins 2 500 litres, soit 2,5 fois plus que chacun des hélicoptères actuellement à disposition. Sur le

⁶⁵ Marché n°041M22 notifié le 28/09/22 d'une validité d'un an reconductible par période de 1 an et pour une durée totale de quatre ans.

⁶⁶ 900 000 F CFP l'heure de vol pour le premier et 350 000 F CFP l'heure de vol pour les seconds.

⁶⁷ La période d'astreinte correspond à une période d'un minimum d'un mois, déterminée en fonction des prévisions météorologiques, chaque journée d'astreinte correspondant à une période de neuf heures débutant quinze minutes après le lever du soleil. Durant cette période d'astreinte le marché actuel prévoit un forfait horaire de mise à disposition de l'appareil uniquement auquel s'ajoute le paiement des minutes de vol opérationnel. En dehors de cette période, la facturation correspond à l'utilisation des minutes de vol opérationnel.

volume d'eau total de 10 388 m³ déplacé en 2019 par les trois appareils à disposition, cet appareil a déplacé un volume d'eau de 4 460 m³, soit 43 % de la quantité totale, alors qu'il n'a réalisé que 23 % des largages d'eau. Au total, il aura été utilisé 252 heures et 48 minutes dans le cadre du marché triennal 2018-2021, auxquelles s'ajoutent 48 heures et 39 minutes sur réquisitions (voir annexe n°9).

L'inversion des saisons avec la France hexagonale permettrait en théorie d'acheminer un avion de type DASH⁶⁸ durant l'été austral. L'île de La Réunion bénéficie d'un tel moyen. Cet avion nécessiterait cependant la construction d'un équipement spécial dénommé pélicandrome sur chaque aérodrome où il irait faire le plein. La mise à disposition d'un Canadair pourrait être une alternative, mais selon le directeur de la sécurité civile, il n'est pas certain qu'il puisse écopper sur le lagon. Le DASH comme le Canadair pourraient en outre souffrir de l'aérologie⁶⁹ particulière du territoire.

L'activation du phénomène El Niño⁷⁰ en 2023 augmente cependant le risque de sécheresse et donc de feux de forêts. Si la fourniture d'un DASH ou d'un Canadair est impossible, il convient d'examiner la fourniture d'un hélicoptère de manœuvre lourd, capable d'emporter au moins 2 500 litres afin de protéger les massifs forestiers. S'agissant d'un domaine qui concerne l'environnement, au moins pour la défense des cœurs de massifs, la chambre recommande un co-financement de ce moyen par les provinces.

Afin d'assurer une couverture par hélicoptère suffisante des opérations de secours et des feux de forêt et de brousse, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se doter d'un moyen hélicoptère équipé d'un treuil, d'un brancard et pouvant voler de nuit par la recherche de fournisseurs alternatifs et de négocier un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire d'une capacité d'emport de 2 500 litres avec un co-financement des provinces. La chambre estime que ces appareils permettront d'améliorer l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 11. : Se doter d'un moyen hélicoptère équipé d'un treuil, d'un brancard et pouvant voler de nuit par la recherche de fournisseurs alternatifs et de négocier un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire d'une capacité d'emport de 2 500 litres avec un co-financement des provinces.

La présidente de la province Sud a fait connaître, en réponse aux observations de la chambre, qu'elle estime préférable de mettre à disposition l'hélicoptère provincial si besoin – la chambre observe cependant qu'il n'est pas un hélicoptère bombardier d'eau – mais qu'elle n'est pas favorable à un co-financement pérenne d'un hélicoptère bombardier d'eau, moyen qu'elle considère dédié à la protection des populations, compétence de la Nouvelle-Calédonie et non de l'environnement, compétence provincial.

⁶⁸ La capacité du DASH est de 10 000 litres d'eau. La capacité d'un Canadair est de 6 000 litres d'eau.

⁶⁹ Propriétés des régions inférieures de l'atmosphère.

⁷⁰ El Niño est un phénomène climatique particulier qui se caractérise par des températures anormalement élevées de l'eau dans la partie est de l'océan Pacifique sud, représentant une extension vers le sud du courant côtier saisonnier chaud éponyme au large du Pérou et de l'Équateur mettant fin à la saison de pêche. Les années El Niño ont pour habitude des températures caniculaire mondiale.

2.2.1.5 Les véhicules et moyens nautiques

L'arrêté n° HC/DAIRCL/100 du 9 août 2017 prévoyait une subvention de 596,7 MF CFP de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie pour financer trois programmes d'un plan, à l'origine triennal, de développement de la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie⁷¹. La Nouvelle-Calédonie prévoyait de participer à hauteur de 400 MF CFP, ce qui portait l'enveloppe budgétaire globale à près de 1 MdF CFP. Ce plan, qui fixait un échéancier prévisionnel de réalisation entre 2017 et 2019, a été reporté à plusieurs reprises en raison notamment du retard pris dans l'engagement des dépenses et de la crise COVID. Les deux premiers programmes du plan ont été utilisés pour financer l'acquisition de véhicules.

Tableau n° 11 : Etat des dépenses réalisées du programme de modernisation de la sécurité civile au 30 juin 2023

F CFP	Prévisionnel		Total	Réalisé	Ecart
	Dont part Etat	Dont part Nouvelle-Calédonie			
Programme 1 Véhicules communaux	221 658 711	195 000 000	416 658 711	450 070 011	- 33 411 300
Programme 2 Véhicules de la Nouvelle-Calédonie	125 000 000	105 000 000	230 000 000	216 665 642	13 334 358

Source : chambre territoriale des comptes d'après les éléments communiqués par la DSCGR

Le recensement des moyens communaux effectués par la direction de la sécurité civile indique un total de cent-cinquante-cinq véhicules et engins, dont dix-sept sont situés dans les communes de la province des Îles, trente-huit dans les communes de la province Nord et cent dans les communes de la province Sud (voir annexe n°10). Sur ce total, 12 camions dédiés aux risques incendies ont été financés par l'Etat et acquis et livrés aux communes en 2020 par la direction de la sécurité civile⁷².

Les 34 véhicules d'interventions détenus par la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques sont répartis entre les centres de Koné et de Nouméa ainsi qu'au centre de formation de Païta (voir annexe n°11).

Outre ces véhicules, la stratégie d'équipement de la direction ayant été orientée vers les risques spécifiques, elle est la seule à posséder des « berces » qui sont des containers contenant du matériel spécifique d'intervention, pouvant être chargés sur des camions dit « porte-berce ». La direction en possède trois pour sept berces : nombreuses victimes, événements climatiques, feux de navires, risques technologiques, cellule mobile d'intervention chimique (CMIC), dépollution, liquide inflammable (émulseur), liquide inflammable (dévidoir automobile).

⁷¹ Programme n°1 : structuration opérationnelle communale pour la couverture du risque courant (financement d'engins d'intervention mis à disposition des communes) ; programme n°2 : structuration opérationnelle territoriale pour les risques particuliers et majeurs (financement des moyens d'intervention spécialisés au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie) ; programme n°3 : structuration des réseaux et des infrastructures d'intérêt territorial (financement d'une plateforme commune 15/18 – projet CURTA – avec outils et matériels afférents déployés dans les centres de secours).

⁷² Lifou, Maré, Hienghène, Touho, Ponérihouen, Houaïlou, Canala, SIVM nord, Thio, Bourail, Dumbéa, Mont-Dore.

La direction possède un bateau de reconnaissance et de sauvetage, deux embarcations légères de sauvetage et un bateau léger de sauvetage, engins légers permettant d'intervenir pour sauvegarder puis transporter des personnes. Cinq engins nautiques de ce type sont aussi en service dans les centres communaux de Kone, Païta, Bourail, Nouméa et Poindimié mais aucun des centres de secours des trois communes des îles Loyauté ne dispose de moyens nautiques.

2.2.1.6 Les transport sanitaires

La réponse en transports sanitaires est assurée par des sociétés privées d'ambulance, par les véhicules du service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) du service d'aide médicale urgente (SAMU) du Médipôle et par les véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) de la direction de la sécurité civile (deux unités) ou des centres communaux qui en possèdent (neuf unités).

Lorsque le SAMU est actionné par les services d'incendie et de secours lors d'un sinistre pour l'évacuation d'une victime par ambulance, le temps d'arrivée du véhicule peut être long. Le régulateur médical se trouvant au centre d'appel du 15 distribue les missions de transport aux équipages disponibles, lesquels sont armés par des sociétés privées (sauf transport assuré directement par une ambulance du SMUR). Cependant, les astreintes ne sont pas respectées par les sociétés privées qui préfèrent fréquemment consacrer leurs véhicules à des opérations programmées. Ceci entraîne des pertes de temps pour trouver une ambulance disponible et l'allongement des temps d'attente de l'arrivée du véhicule sur le lieu du sinistre.

De plus, selon la direction de la sécurité civile, les sapeurs-pompiers constatent souvent qu'il faut renforcer l'ambulance arrivant sur le lieu du sinistre pour transporter la victime au Médipôle en fournissant un sapeur-pompier accompagnateur du malade parce que l'équipage de l'ambulance se limite à une seule personne. Il faut aussi fournir parfois du matériel paramédical parce que le matériel embarqué dans l'ambulance n'est pas suffisant ou en mauvais état. Ces défaillances mobilisent des sapeurs-pompiers ou du matériel qui seraient plus utilement employés aux opérations de secours sur le lieu du sinistre.

Enfin, ces ambulances sont reliées uniquement par téléphone portable au centre de gestion des appels du Médipôle, ce qui les rend souvent non joignables quand elles sont en cours d'opération.

Les constats de la chambre réalisés durant l'instruction confirment que les transports sanitaires n'offrent pas une garantie de fiabilité suffisante. Une solution parfois évoquée est de confier l'ensemble de cette mission aux sapeurs-pompiers ou bien de rendre obligatoire la présence à bord des ambulances privées d'un équipage complet⁷³.

S'agissant de la première solution, la chambre observe cependant que les services d'incendie et de secours ne possèdent au total que 13 véhicules de secours et d'assistance aux victimes opérationnels⁷⁴ et que leur confier les transports sanitaires serait une solution coûteuse qui bouleverserait l'économie du secteur.

⁷³ L'équipage complet est composé d'un chauffeur et du ou des personnel(s) médical(aux) nécessaire(s).

⁷⁴ Province des îles Loyauté = Lifou (1 en réparation) ; Province Nord = Koné (1) Koumac (1), Houaïlou (1), Poum (1) Voh (1 en réparation) centre d'intervention et de soutien spécialisé Nord (1) ; Province Sud = Bourail (1), Païta (1), Nouméa (3), Dumbéa (1), Mont-Dore (1), centre d'intervention et de soutien spécialisé Sud (1)

La chambre invite donc plutôt la direction des affaires sanitaires et sociales de la Nouvelle-Calédonie, dont relève la tutelle sur les transports sanitaires, à mener, comme dans l'hexagone, des actions de professionnalisation des transporteurs privés.

2.2.1.7 Les moyens de communications

Dans l'hexagone les centres départementaux de traitement des appels du 18 sont dotés d'un logiciel métier dit « *SGA/SGO* » (système de gestion de l'alerte/système de gestion des opérations) grâce auquel ils jouent le rôle de tour de contrôle, décidant quel centre de secours doit être activé et quelle est la composition de sa « *grille de départ* », c'est-à-dire la composition en hommes, véhicules et matériels, de l'équipe d'intervention que le centre doit envoyer pour assurer les secours. Sur la base des informations que l'opérateur décrochant l'appel saisit sur l'interface informatique, le logiciel métier propose automatiquement une grille de départ à l'officier de sapeur-pompier dirigeant le centre d'appel. Le logiciel est paramétré pour établir les propositions de grille de départ en fonction d'une actualisation en temps réel des moyens disponibles dans chaque centre de secours du département. L'officier valide cette grille ou la force en fonction des informations qu'il détient. La grille de départ est ensuite transmise au centre concerné qui démarre son intervention.

Rien de tel n'existe actuellement en Nouvelle-Calédonie. Le 18 ne sert qu'à prévenir les centres de secours communaux ou l'un des deux centres de la sécurité civile qu'un sinistre est en cours, selon un dispositif éclaté :

- vingt-trois communes⁷⁵ gèrent directement « *leur 18* », c'est-à-dire les appels passés depuis le territoire de la commune concernée : le centre de secours reçoit l'appel et le sapeur-pompier de garde décide des secours à envoyer. Lorsque ce sont des personnes qui roulent en voiture qui passent des appels, plusieurs communes peuvent être alertées pour le même sinistre selon l'endroit d'où est passé l'appel. Les communes n'étant pas coordonnées, il peut ainsi arriver que plusieurs équipes provenant de communes différentes arrivent en même temps sur le lieu d'un sinistre ;
- Païta et Nouméa ont un centre commun de traitement des appels dans le quartier de Normandie assurant également la gestion du départ des équipes, mais en « *manuel* », c'est-à-dire sans recours à un logiciel métier ;
- huit communes ne reçoivent pas directement les appels du 18, passés depuis leur territoire. Ces appels sont reçus par le centre de traitement des appels de Normandie. Ce centre renvoie vers la mairie concernée si elle dispose d'un centre d'incendie et de secours. Pour les communes ne disposant pas d'un centre de secours (Pouébo, Ouégoa, Belep, Poya et l'Ile des Pins), le centre d'appel de Normandie bascule vers l'officier de permanence du centre d'intervention sud de la direction de la sécurité civile, lequel sollicite le centre de secours le plus proche – qui peut refuser – ou envoyer des moyens de la direction de la sécurité civile ou s'adresser à la mairie pour qu'elle prenne des mesures adaptées (moyens des services techniques de la mairie,

⁷⁵ 14 communes gèrent seules leurs appels. Les groupes de communes suivantes traitent leurs appels en commun : SIVM sud (Boulouparis et La Foa), Koné et Pouembout, Canala et Kouaoua.

moyens des entreprises privées notamment minières, moyens des sapeurs-pompiers des aérodrômes quand c'est possible)⁷⁶.

L'éclatement entre les communes du traitement de l'alerte (appel puis départ des équipes) ne contribue pas à l'optimisation de l'utilisation des moyens. Dans l'hypothèse d'un aléa climatique majeur tel qu'un fort cyclone ou des feux de forêt multiples, il ne permettrait pas une coordination adaptée.

Lorsqu'un centre de secours doit constituer une équipe d'intervention, le seul moyen de déclencher les agents ne se trouvant pas dans le centre mais étant en astreinte est de les contacter en les appelant sur leur téléphone portable. Il n'y a pas de système de déclenchement individuel par bipleur. Passer les appels individuels engendre une perte de temps et ne garantit pas que les agents en astreinte puissent être joints dans tous les cas, car le téléphone portable n'est pas un moyen de communication totalement fiable.

Cette problématique se retrouve pour la liaison avec les moyens de secours en opération. La seule liaison entre une équipe en route ou arrivée sur le terrain et le ou les centres de secours concernés est le téléphone portable. Ceci ne permet pas les échanges multilatéraux avec plusieurs services en même temps, ce dont l'équipe sur le terrain peut avoir besoin. Ces liaisons sont également tributaires de la qualité du réseau de téléphonie mobile, lequel présente de nombreuses zones blanches.

Dénommé « *Synapse* » dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer pour « *système numérique d'aide à la décision pour les situations de crise* », un système d'information géographique en temps réel présente au commandant des opérations de secours du département⁷⁷ la cartographie de la ou des zones sinistrées dans un système géoréférencé, pouvant intégrer l'ensemble des informations utiles relatives à la zone et transmises depuis celle-ci par les acteurs en intervention : données sur l'aléa ou les aléas, données sur les enjeux, acteurs présents sur le terrain, mesures prises et mesures à prendre. Un tel outil n'existe pas en Nouvelle-Calédonie.

La chambre constate ainsi que le système et les outils de communication des services d'incendie et de secours sont limités, ce qui accroît l'impact des limites capacitaires constatées.

2.2.1.8 Une aide importante de l'Etat en cas de demande, qui peut encore être optimisée

Si l'on remplace le haut-commissaire de la République par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans l'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure, cet article permet en théorie à ce dernier⁷⁸ de mobiliser les moyens de l'Etat. Toutefois, l'Etat

⁷⁶ Pour les événements mineurs pouvant être gérés par la gendarmerie, le centre de traitement des appels de Normandie bascule vers la gendarmerie concernée.

⁷⁷ Lequel se trouve au CTA-CODIS (centre de traitement de l'alerte – centre opérationnel départemental d'incendie et de secours), organe de coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours du département

⁷⁸ « *En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le haut-commissaire de la République mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics.* »

reste toujours maître de ses moyens qui sont engagés par le haut-commissaire et demeurent sous le contrôle opérationnel du commandant supérieur des forces armées de Nouvelle-Calédonie.

Pour ce qui concerne les moyens aériens, l'Etat répond à une demande de « *pouvoir transporter une équipe et son chargement* » ou de « *transporter par hélicoptère une victime d'un point à un autre* ». L'armée ou les forces de gendarmerie demandent que lui soit transmise par courriel une « *demande de concours* ». Le processus peut prendre plusieurs heures avant que le moyen demandé soit engagé par les forces armées.

La condition à satisfaire par une demande de concours est fixée par la règle dite des « *quatre i* » : moyens calédoniens inexistant, inadaptés, indisponibles ou insuffisants. Une condition alternative est qu'un pronostic vital soit engagé. Ces concours sont, en principe, fournis gratuitement (voir en annexe n°12 les moyens de l'Etat). Mais selon l'appréciation des conditions dans lesquelles les concours sont demandés, ils peuvent faire l'objet d'une refacturation par l'Etat à la collectivité concernée.

Dans le cadre de la zone de défense, et en application de l'article L. 116-2 du code de la sécurité intérieure, le haut-commissaire est en charge de l'élaboration du contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces (CoTTRIM) de la zone de défense de la Nouvelle-Calédonie.

Ce contrat, lorsqu'il révèle des fragilités capacitaires peut, en application de l'article L. 742-11-1 du code de la sécurité intérieure (applicable en Nouvelle-Calédonie), donner lieu à une convention entre les acteurs de la zone intitulée « *pacte capacitaire* » ayant pour objet « *de répondre aux fragilités capacitaires face aux risques particuliers [...] à l'émergence et à l'évolution des risques complexes* ». ».

A ce stade aucun pacte capacitaire de zone n'a été conclu pour la Nouvelle-Calédonie⁷⁹. Une fiche projet de pacte capacitaire portant sur le financement par l'Etat de l'armement des unités de feux tactique⁸⁰ a néanmoins été élaborée, en date du 28 février 2023. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à élargir à cette démarche en soumettant à l'Etat les fragilités capacitaires décrites ci-dessus.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du gouvernement précise que ce sujet fait actuellement l'objet d'échanges fournis avec le haut-commissaire et l'état-major interministériel de la zone.

2.2.2 Les conséquences de l'organisation et de fonctionnement des services d'incendie et de secours sur leur potentiel opérationnel

La complexité des règles d'engagement opérationnel découlant de l'organisation cloisonnée des centres de secours, les multiples problèmes de gestion des ressources humaines des services d'incendie et de secours et les difficultés de fonctionnement des dispositifs de

⁷⁹ Selon le haut-commissariat, il serait à l'étude, suite à une recommandation en ce sens, à laquelle s'associe la chambre, émise par le ministère de l'intérieur (inspection générale de l'administration) en mars 2022.

⁸⁰ Les feux tactiques sont des feux allumés par les sapeurs-pompiers soit pour bloquer la progression d'un feu en brûlant son combustible (système du contre-feu) soit en brûlant certaines zones pour canaliser un feu, limiter son extension ou créer une zone refuge pour les sapeurs-pompiers en opération (système du brûlage tactique).

formation, d'avancement professionnel et d'inspection, démultiplient les difficultés découlant des limites capacitaires.

2.2.2.1 La complexité des règles d'engagement opérationnel en Nouvelle-Calédonie

En application des dispositions combinées de l'article L.742-1 du code de la sécurité intérieure⁸¹ et L. 131-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie⁸², l'engagement des services d'incendie et de secours d'une commune relève uniquement du maire de cette commune, directeur des opérations de secours. Le sapeur-pompier, chef du centre de secours de la commune, qui est commandant des opérations de secours, propose l'engagement des secours au maire. Si un sinistre se déclenche, la décision d'engager les secours relève donc du maire en lien avec son chef de centre, sur les services duquel seront basculés les appels concernant le sinistre.

Si une commune n'est pas dotée d'un centre de secours, le maire reste directeur des opérations de secours, mais les secours seront assurés par les communes limitrophes, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal (SIVM nord et SIVM sud), soit dans le cadre de convention d'entraide. Des moyens pourront également être fournis par les centres d'intervention et de soutien spécialisé de Nouméa et de Koné de la direction de la sécurité civile, sans que celle-ci prenne la direction des opérations de secours.

Si un sinistre frappant une commune dotée d'un centre de secours est important, et nécessite des renforts, plusieurs cas de figure sont possibles :

- la commune en difficulté se fait aider par des communes partenaires, celles du SIVM ou celles ayant conclu une convention d'entraide comme par exemple entre Nouméa et Dumbéa ;
- la direction de la sécurité civile prend la direction des opérations de secours et réquisitionne les moyens d'une ou de plusieurs autres communes ;
- la direction de la sécurité civile prend la direction des opérations de secours et envoie ses propres moyens.

La Nouvelle-Calédonie déclenche systématiquement le plan ORSEC quand elle souhaite prendre la direction des opérations de secours. Si elle ne déclenche pas le plan ORSEC, la direction de la sécurité civile intervient en appui des moyens communaux, sans prendre la direction des opérations de secours. La chambre observe à la lecture des dispositions de l'article

⁸¹ « La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en application des dispositions de l'article L. 132-1 du présent code et des articles, L. 131-2 et L. 131-13 du code des communes de Nouvelle-Calédonie sauf application des dispositions prévues par les articles L. 742-2 à L. 742-7. »

⁸² « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.... 4° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

L. 742-2 du code de la sécurité intérieure⁸³ fixant la prise en main de la direction des opérations de secours lorsqu'un sinistre dépasse les limites d'une commune que la prise de la direction des opérations de secours semble toutefois pouvoir être effectuée avec ou sans déclenchement du plan ORSEC.

Le plan ORSEC a été déclenché 29 fois entre 2018 et 2022.

Tableau n° 12 : Déclenchement du dispositif ORSEC (2018-2022)

Résumé de l'évènement	Commune	Type de sinistre	Date
FDF - MONT-DORE - MINE ADA	MONT-DORE	FEU DE VEGETATION	10/01/2018
CYCLONE TROPICAL – GITA	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	11/02/2018
CYCLONE TROPICAL – HOLA	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	05/03/2018
EMD FORTES PLUIES - DT IRIS	Autre	EMD FORTE PLUIE - ORAGE	24/03/2018
FDF - POUM - GOU et TIABET	POUM	FEU DE VEGETATION	02/11/2018
FDF - OUEGOA – BALAGAM	OUEGOA	FEU DE VEGETATION	07/11/2018
FDF - POUM – NARAI	POUM	FEU DE VEGETATION	02/11/2018
FDF - MONT-DORE - BOIS DU SUD	MONT-DORE	FEU DE VEGETATION	30/11/2018
SÉISME 7.7 - ÎLES LOYAUTÉ	Autre	SEISME	05/12/2018
FDF - KOUMAC - EST RSMA	KOUMAC	FEU DE VEGETATION	08/01/2019
DEPRESSION TROPICALE OMA	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	13/02/2019
FDF - MONT-DORE - LA COULEE	MONT-DORE	FEU DE VEGETATION	04/04/2019
FDF - MONT-DORE - LA COULEE (MDS)	MONT-DORE	FEU DE VEGETATION	30/11/2019
FDF - DUMBEA - VAL SUZON	DUMBEA	FEU DE VEGETATION	01/02/2020
EMD - DTF UESI - NOUVELLE-CALÉDONIE	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	07/02/2020
EMD - FORTE PLUIE-ORAGE - VIGILANCE ORANGE	Autre	EMD FORTE PLUIE - ORAGE	28/02/2020
EMD - DT GRETEL	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	10/03/2020
EMD - FORTE PLUIE-ORAGE - VIGILANCE ORANGE	Autre	EMD FORTE PLUIE - ORAGE	20/04/2020
POLLUTION - NOUMÉA - MAGENTA / OUEMO	NOUMEA	POLLUTION	26/09/2020
FDF - PAITA – BANGO	PAITA	FEU DE VEGETATION	30/01/2021
EMD - DEPRESSION TROPICALE - LUCAS	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	31/01/2021
EMD - CYCLONE TROPICAL - NIRAN	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	02/03/2021
SÉISME - KERMADEC - 8.1	Autre	SEISME	05/03/2021
FDF - POUM – TIABET	POUM	FEU DE VEGETATION	13/09/2021
CORONAVIRUS - ORSEC DECMA	Autre	RISQUE SANITAIRE	17/09/2021
EMD - DEPRESSION TROPICALE - RUBY	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	11/12/2021
EMD - FORTE PLUIE ET ORAGE - VIGILANCE ORANGE	Autre	EMD FORTE PLUIE - ORAGE	05/01/2022
EMD - DTF DOVI - NOUVELLE-CALEDONIE	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	08/02/2022
EMD - DTM FILI - NOUVELLE-CALEDONIE	Autre	EMD DEPRESSION - CYCLONE	03/04/2022

Source : direction de la sécurité civile et de la gestion des risques

⁸³ Il convient de substituer la Nouvelle-Calédonie au haut-commissaire : « En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. et coordonne l'activité opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental de la Nouvelle-Calédonie. Lorsque le représentant de l'Etat prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations. »

Le principal avantage pour la Nouvelle-Calédonie de prendre la direction des opérations de secours est qu'elle peut plus facilement réquisitionner les moyens d'une commune, voire d'opérateurs privés. Mais les réquisitions, même dans le cadre d'un plan Orsec, ne sont pas toujours suivies d'effet, les communes ne souhaitant pas se placer elles-mêmes en difficulté en se départant de leurs moyens.

La question de la participation des communes en cas de réquisition soulève aussi celle de l'équité entre les communes. En effet, certaines communes refusent de mobiliser leurs moyens au profit d'une autre commune en difficulté ou considèrent alors que la Nouvelle-Calédonie doit assurer la prise en charge financière des moyens réquisitionnés.

Afin d'assurer la participation des communes aux dépenses des opérations de secours dont elles bénéficient, la chambre recommande de modifier les dispositions réglementaires pour que les sommes soient facturées à ces communes. La chambre estime que ces dispositions permettront d'améliorer la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 12. Modifier les dispositions réglementaires pour que les dépenses des opérations de secours dont elles bénéficient soient facturées aux communes concernées.

2.2.2.2 Une gestion hétérogène des sapeurs-pompiers professionnels et un recours important aux sapeurs-pompiers volontaires qui fragilisent la profession

L'efficacité opérationnelle des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires est impactée par une gestion différenciée des sapeurs-pompiers professionnels selon leur statut et un recours important aux sapeurs-pompiers volontaires.

La gestion des sapeurs-pompiers d'un centre de secours relève de la seule commune concernée ou de la Nouvelle-Calédonie s'il s'agit de l'un de ses centres de Nouméa et de Koné. La création d'un statut territorial unique des sapeurs-pompiers à la suite du mouvement social de l'année 2018⁸⁴ n'a pas changé cette situation. La délibération n°126/CP du 5 mars 2019 n'a pas modifié l'autorité hiérarchique du maire sur les sapeurs-pompiers professionnels de sa commune et l'autorité hiérarchique du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur les sapeurs-pompiers professionnels de la Nouvelle-Calédonie. En conséquence, des différences importantes subsistent en termes de rémunération et de régime indemnitaire, de moyens accordés et de positionnement vis-à-vis de l'autorité hiérarchique.

Pour pallier le nombre insuffisant de sapeurs-pompiers professionnels, la pratique est de recourir aux sapeurs-pompiers volontaires pour couvrir des besoins permanents, ce qui n'est pas interdit mais ne correspond pas à la logique d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires.

⁸⁴ Notamment la grève du 23 octobre 2018 à la suite d'un préavis de l'intersyndicale UT CFE-CGC et SOENC FP contestant le non-respect du protocole d'accord signé avec le gouvernement le 27 septembre 2018, lequel protocole prévoyait en substance l'engagement du gouvernement de mettre au point un statut de sapeur-pompier de la Nouvelle-Calédonie et une gestion prévisionnelle des emplois.

Le niveau de rémunération des sapeurs-pompiers volontaires est lui aussi très variable, en fonction des modalités de mise en œuvre par l'autorité d'emploi de l'arrêté n°2005-3481/GNC du 15 décembre 2005 fixant le niveau maximum des taux de vacations allouées aux sapeurs-pompiers volontaires. Aucun minimum n'étant prévu par cet arrêté, chaque autorité d'emploi conserve la liberté de fixer le taux de vacation des sapeurs-pompiers volontaires qu'elle emploie, créant ainsi des disparités de traitement d'une commune à une autre.

Tableau n° 13 : Taux de vacation horaire maximum des sapeurs-pompiers volontaires⁸⁵

Grades	Mission opérationnelle ou de formation	Astreinte ou action de formation (stagiaire)	Garde	Autres astreintes
Officiers	2.2	1.2	1.3	0.4
Sous-officiers	1.8	0.7	0.9	0.3
Personnel de rang	1.2	0.3	0.4	0.2

Source : arrêté n°2005-3481/GNC du 15 décembre 2005

Si certaines communes comme Nouméa ou Poindimié ont choisi d'adopter le taux maximum prévu par l'arrêté n°2005-3481/GNC, d'autres communes ont déterminé des taux moindres comme Ouvéa ou Voh (cette dernière ayant fait des distinctions au sein même des différents grades, voir annexe n°13). Ainsi, un sergent (grade de sous-officier) en garde postée bénéficiera d'une vacation horaire de 390 F CFP à Ouvéa tandis qu'elle s'élèvera à 586 F CFP à Voh.

Au-delà de ces disparités, le niveau des vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires ne leur assure pas une rémunération suffisante, même s'ils effectuent un temps plein⁸⁶. Le recours aux sapeurs-pompiers volontaires apparaît ainsi source de difficultés. D'une part, c'est une solution inadéquate pour faire face à des besoins permanents relevant de l'embauche de sapeurs-pompiers professionnels à plein temps et cela ne constitue pas pour les personnes concernées une position permettant de dégager une rémunération suffisante puisqu'elle est basée sur des vacations venant, en théorie, en sus d'un autre emploi rémunéré. D'autre part, ces volontaires ne restent pas suffisamment en fonction pour monter en grade et être nommés sapeurs-pompiers professionnels, ce qui dégrade encore le potentiel opérationnel des services.

⁸⁵ Le montant des vacations horaires s'obtient en multipliant les taux tels que fixés ci-dessus par le salaire minimum garanti en vigueur. Par exemple, pour une garde postée effectuée par un sous-officier, le montant de vacation horaire maximum sera : $0,9 \times 976,52 = 879$ F CFP.

⁸⁶ La chambre relève que les sapeurs-pompiers volontaires, à l'issue de leur carrière, ne bénéficient pas de la prestation de fidélisation et de reconnaissance mise en place dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) est un régime qui permet de garantir à chaque sapeur-pompier volontaire ayant accompli au moins 20 ans de services effectifs, une rente annuelle complémentaire versée après sa cession d'activité, à partir de 55 ans. Le montant de la rente versée augmente selon l'ancienneté du sapeur-pompier volontaire.

2.2.2.3 Un dispositif de formation et d'avancement professionnel fonctionnant avec difficultés

Dans la profession de sapeur-pompier, l'accès aux formations est le levier du développement des compétences, de la progression en termes de responsabilité et de l'avancement professionnel. L'inscription aux formations est soumise en amont à la validation du maire ou du directeur de la sécurité civile qui accepte ou non l'envoi en formation de ses sapeurs-pompiers. Ces décisions donnent lieu régulièrement à contestation, voire à des mouvements sociaux. En 2018, la décision d'envoi en formation d'officiers en détachement par le directeur de la sécurité civile a été contestée et a abouti au départ du directeur⁸⁷. La promotion au grade de caporal d'un agent et l'inscription de trois agents à une formation de chef de groupe⁸⁸ a été ainsi contestée récemment par une organisation représentative de la profession⁸⁹.

La formation est un élément critique pour la sécurité des opérations comme l'a malheureusement montré l'accident ayant eu lieu en 2019.

L'accident mortel de janvier 2019

Le mardi 8 janvier 2019, un sapeur-pompier du centre d'incendie et de secours du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nord (SIVM Nord) a été grièvement brûlé au cours d'une intervention de lutte contre un feu de brousse sur la commune de Koumac. La gravité des blessures conduira au décès du sapeur-pompier le 9 janvier 2019. Le retour d'expérience effectué a conclu que le niveau de formation des sapeurs-pompiers n'était pas suffisant.

Selon la direction de la sécurité civile, le niveau de qualification des sapeurs-pompiers reste globalement insuffisant et les agents occupant des postes de responsabilité ne sont pas toujours suffisamment formés. La majorité des communes, principalement en brousse, emploient des sapeurs-pompiers sur des postes opérationnels (chef d'agrès, chef de groupe) et/ou fonctionnels (chef de garde, chef de centre) sans les compétences requises malgré l'offre de formation portée par le centre de formation de Païta ou la possibilité de formations dans l'hexagone à l'école nationale des officiers de sapeurs-pompiers.

Le centre de formation des sapeurs-pompiers a repris au 1^{er} janvier 2014 les activités et les locaux de l'association pré existante de formation des sapeurs-pompiers à Païta. Les locaux comprennent des salles de cours et d'hébergement situées sur le même site que le centre de secours communal ainsi qu'un plateau technique⁹⁰ situé à environ 500 m. Cet équipement était annoncé dans un rapport de 2019 comme « *en cours de finalisation* ». Cependant, selon le directeur de la sécurité civile, il manquerait encore environ 70 MF CFP pour l'achever. Afin de valoriser les dépenses déjà engagées, la chambre invite la Nouvelle-Calédonie à finaliser la construction de son centre de formation.

⁸⁷ Point 4 des modalités d'application du protocole d'accord du 27 septembre 2018.

⁸⁸ Un groupe est ensemble d'engins envoyés en opération simultanément.

⁸⁹ Lettre en date du 17 mai 2023 adressée au directeur de la sécurité civile.

⁹⁰ Le plateau technique regroupe l'ensemble des ateliers permettant aux stagiaires d'évoluer dans un contexte aussi proche que possible de la réalité opérationnelle. A Païta, il comprend notamment une maison à feu et à fumées, un site de manœuvres « *risques chimiques* », une portion de route pour les exercices de secours routiers et une tour figurant un bâtiment à plusieurs étages. Ces ateliers sont modulables selon plusieurs configurations et niveaux de difficultés.

Un audit a été réalisé en mai 2021 à l'initiative de la direction de la sécurité civile. Il fait état d'une « *structure extrêmement coûteuse ne fonctionnant pas aujourd'hui de manière optimale* » du fait notamment d'un recensement non filtré des besoins de formation des sapeurs-pompiers aboutissant souvent à des annulations en raison de l'indisponibilité des stagiaires ou des formateurs appelés en opération, d'une fermeture du centre de formation du 15 septembre au 15 février et d'un dispositif d'indemnisation pour les formateurs au titre des vacances d'ingénierie et de formations dispensées complexe et coûteux.

A la suite de cet audit, il a été mis fin à la fermeture annuelle prolongée du centre. L'offre de formation a été réduite en 2022 dans l'attente d'un dispositif améliorée. Le montant des vacances servies aux formateurs a ainsi sensiblement diminué, dans l'attente d'un redéploiement.

La chambre constate que le dispositif de formation en place en 2022 permet une économie de près de 7 MF par an sur les vacances servies aux formateurs et les cotisations sociales afférentes.

Tableau n° 14 : Vacances servies aux formateurs de la direction de la sécurité civile

<i>En F CFP</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Vacations des formateurs	36 005 110	34 191 382	30 070 118	20 624 495	27 055 022
Cotisations sociales sur vacances	3 661 291	2 293 895	2 184 232	1 723 025	2 116 932
Total	39 666 401	36 485 277	32 254 350	22 347 520	29 171 954

Source : direction de la sécurité civile

Une réflexion a été engagée par la direction de la sécurité civile sur l'amélioration du dispositif de formation, dont les axes seraient de localiser les formations de haut niveau dans le centre de formation de Païta et d'envoyer des formateurs sur place dans les communes pour les formations de base. Selon le directeur de la sécurité civile, cela permettrait de laisser les stagiaires au plus près de leur contexte habituel d'intervention pour faciliter leur disponibilité au regard de leurs autres engagements professionnels et personnels et leur permettre de se concentrer sur la formation. En outre, cela permettrait de recentrer l'activité du centre de formation sur les stages à haute valeur ajoutée.

La chambre observe en outre que cette solution serait budgétairement plus efficiente pour les communes, lesquelles doivent assumer les frais logistiques (hébergement, repas, transport) des sapeurs-pompiers envoyés en formation. Elle préconise de la mettre en œuvre sans tarder afin d'améliorer l'efficacité et la performance de la fonction formation.

2.2.3 Les difficultés spécifiques affectant le potentiel opérationnel de la direction de la sécurité civile

Le potentiel opérationnel des centres d'intervention et de soutien spécialisé de la direction de la sécurité civile, correctement équipés en matériels, est impacté par de multiples difficultés de gestion des ressources humaines.

2.2.3.1 La gestion des sapeurs-pompiers volontaires

La gestion des sapeurs-pompiers volontaires fait l'objet de modalités différentes entre le centre d'intervention et de secours du nord et celui du sud ainsi qu'à Nouméa. La chambre a pu constater le caractère souvent incomplet ou peu fiables des données de gestion pouvant conduire à des situations graves telles que le placement d'agents en astreinte pour des fonctions pour lesquelles ils ne disposent pas de l'aptitude médicale ou de la formation. De plus, la gestion des plannings est discrétionnaire et la rémunération des astreintes est parfois réalisée à des taux supérieurs à ceux correspondant aux responsabilités exercées ou à la formation requise. Enfin, la chambre constate l'absence de réglementation concernant le repos de sécurité, certains sapeurs-pompiers peuvent enchaîner des gardes de 96 heures. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique, en réponse aux observations de la chambre que, depuis que ces dysfonctionnements ont été observés, une grande vigilance est observée et les difficultés ont été résorbées.

En outre, le suivi des vacations des sapeurs-pompiers volontaires au sein de la direction de la sécurité civile demande un travail administratif important de recueil des éléments de calcul (garde postée, astreinte, heures de manœuvre, niveau de formation, heures d'intervention, etc.) nécessaires pour assurer leur liquidation. Les vacations sont saisies par trois services différents en fonction du type de prestation réalisée⁹¹.

A titre d'illustration concernant le centre opérationnel du sud, le logiciel de gestion des pompiers utilisé est servi par deux agents chargés de saisir chaque engagement réalisé par un volontaire. La saisie des heures de garde est réalisée par un agent du bureau des opérations et des moyens mais ce qui relève de l'engagement opérationnel, forfaitaire ou réel, durant la garde, est saisi par le cadre de permanence du centre opérationnel. Enfin, le suivi de chaque opération est aussi saisi dans une main courante. La mise en place d'un outil permettant à la fois d'associer le suivi du personnel engagé (planning d'astreinte), de l'opération (main courante), et des horaires de vacations constituerait un gain de productivité, évitant par la même occasion les erreurs de saisie.

Pour l'ensemble de ces raisons, la chambre recommande la mise en place de procédures formalisées pour la gestion des plannings et la saisie des éléments de rémunération des sapeurs-pompiers volontaires comprenant des points de contrôle interne ainsi qu'un processus de revue périodique de contrôle hiérarchique du respect de ceux-ci.

2.2.3.2 L'insuffisance du nombre d'hommes de rang, de sous-officiers et d'officiers

Le centre d'intervention et de soutien spécialisé de la direction de la sécurité civile situé à Nouméa comprend neuf unités spécialisées d'intervention sur des risques spécifiques. Ces unités dénommées « *groupes spécialisés* » ont vocation à être projetées sur l'ensemble du territoire. Neuf unités ont été créées et dotées des matériels nécessaires par la direction de la sécurité civile :

⁹¹ Bureau du soutien médical pour ce qui concerne les prestations médicales, service de la formation pour les formateurs et stagiaires et service du centre opérationnel pour les vacations de garde, d'astreintes, etc.

- feux en espaces naturels, brûlage dirigé, feux tactiques ;
- reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux ;
- sauveteurs spécialisés hélicoptés ;
- sauvetage aquatique de surface qui comprend le sauvetage en eaux vives et le sauvetage aquatique ;
- intervention à bord des navires et bateaux ;
- risques technologiques qui comprend la réponse risques chimiques, liquide inflammable et dépollution ;
- sauvetage déblaiement, évènement climatique majeur ;
- groupe de reconnaissance et d'appui robotisé ;
- groupe de soutien sanitaire opérationnel.

Chaque groupe ne peut être armé que par les agents ayant le niveau de formation requis et médicalement aptes. Les agents affectés à ces groupes forment la « *liste opérationnelle* » de la direction de la sécurité civile. La liste opérationnelle actuellement en vigueur a été fixée par arrêté n° 2022-7564/GNC-Pr du 5 juillet 2022 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Cependant, la faiblesse des effectifs conduit à ne pouvoir armer qu'un seul groupe à la fois. De plus, la faiblesse des effectifs limite les capacités de formation et d'entraînement des sapeurs-pompiers créant un risque d'accident, que ce soit en intervention ou à l'entraînement.

Cela rend aussi difficile de mobiliser des sapeurs-pompiers pour venir en aide aux territoires de la zone dans le cadre de la coopération régionale. La mobilisation d'équipes pour ces missions, comme cela a été le cas pour la mission envoyée au Vanuatu en mars 2023 par le comité d'aide d'urgence régionale de la Nouvelle-Calédonie, dégarrit en effet les effectifs de la direction, avec le risque de ne pas être en mesure de répondre si elle est sollicitée durant le temps de la mission.

Selon le directeur de la sécurité civile, 25 à 30 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires seraient nécessaires pour assurer le potentiel opérationnel optimal du centre de Nouméa, notamment en cas de crise majeure.

Outre le fait qu'ils manquent d'effectifs d'hommes de terrains, les groupes spécialisés manquent également d'effectifs dirigeants. Trois groupes spécialisés (intervention à bord des navires, risques technologique et sauvetage aquatique) sont supervisés par un même officier référent, lequel est également référent-adjoint du groupe feux de forêt, brûlage dirigé et feux tactiques. De la même façon, deux autres groupes (milieux périlleux et sauvetage hélicoptés) sont supervisés par un même référent qui, au surplus n'a pas été bénéficié de formations de maintien des compétences depuis cinq ans.

La chambre estime, et cela a été confirmé la direction de la sécurité civile, que chaque groupe spécialisé devrait pouvoir disposer d'un officier référent propre. Confier à un même référent plusieurs groupes spécialisés ne lui permet pas de consacrer suffisamment de temps à la formation et aux exercices d'entraînements, et partant, à la maîtrise de ces spécialités. Ce manque d'encadrement se cumule avec l'absence de référentiel de formation pour la plupart des spécialités : sauvetage et déblaiement, sauvetage en eaux-vives, sauvetage aquatique, sauvetage hélicopté, feux de forêt/brûlages tactiques. La chambre rejoint la direction de la sécurité civile pour constater que la réponse spécialisée n'est pas réellement opérationnelle, ce qui est préoccupant.

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à solliciter la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques du ministère de l'intérieur en vue d'obtenir la mise à disposition d'officiers formés et expérimentés pour animer et diriger les groupes spécialisés. En parallèle, une montée en compétences progressives d'officiers recrutés localement doit être organisée sans délais⁹².

2.2.3.3 Le potentiel expert (analyse, conception et développement) doit être renforcé

Compte tenu de l'ensemble des chantiers qu'elle doit mettre en œuvre en termes de prévention et de couverture des risques de sécurité civile, la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques doit disposer de ressources expertes, notamment pour actualiser et compléter la réglementation, rédiger les référentiels de formation, analyser les enjeux et les risques, gérer l'information sur les risques, définir et suivre les mesures en matière de mitigation des risques, planifier les opérations (schéma d'analyse et de couverture des risques, dispositif Orsec, règlement opérationnel territorial des services d'incendie et de secours) et accompagner les communes. Selon l'organisation représentative des officiers de sapeurs-pompiers de Nouvelle-Calédonie, la rédaction du schéma d'analyse et de couverture des risques nécessiterait de pouvoir mobiliser au moins trois officiers pendant un an. La rédaction des plans du dispositif ORSEC ou celle des référentiels de formation nécessiteraient également des effectifs experts.

Depuis 2021, plusieurs cadres sapeurs-pompiers de l'organigramme de la direction de la sécurité civile ont quitté la direction et n'ont pas été remplacés ou ont été remplacés par des cadres n'étant pas sapeur-pompier professionnel ou moins expérimentés. En outre, le conseiller du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour la sécurité civile a quitté ses fonctions début 2023 et n'a pas été remplacé.

Ainsi, la mise en œuvre de la politique publique de gestion des risques est, selon l'organigramme, confiée à une seule personne ce qui est insuffisant, malgré les modalités de travail en réseau mises en place.

2.2.3.4 La question de l'inspection et du contrôle des services de la sécurité civile

Trois articles du code de la sécurité intérieure fixaient les conditions de réalisation des missions d'évaluation et de contrôle par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de la sécurité civile et le haut-commissaire. Comme l'ensemble des articles du code de la sécurité intérieure, ils n'ont pas été modifiés depuis le transfert de la compétence et leurs dispositions ne correspondent plus à l'état du droit applicable.

En dehors d'une mission de l'inspection générale de la sécurité civile dépêchée en 2019 à la suite au décès d'un sapeur-pompier en opération, exclusivement consacrée à cet accident et d'un rapport général établi en 2021 sur l'état général des moyens d'intervention (sécurité

⁹² Trois lieutenants ont été recrutés par concours local en octobre 2022. Ils ne sont cependant pas susceptibles d'être engagés en opérations tant qu'ils ne seront pas formés à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (horizon 2024/2025).

civile, sécurité et sanitaire), aucune mission d'inspection n'a été mise en œuvre depuis le transfert de la compétence sécurité civile à compter du 1^{er} janvier 2014.

La chambre estime nécessaire que la Nouvelle-Calédonie bénéficie des services de l'inspection générale de la sécurité civile et de la gestion des risques sur l'organisation des ressources humaines des services d'incendie et de secours et sur ceux de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques en particulier.

Afin d'améliorer l'organisation des ressources humaines des services d'incendie et de secours, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de solliciter une inspection de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques. La chambre estime que cette inspection permettra d'améliorer la gouvernance et l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 13. Solliciter d'ici à la fin de l'année 2024 une inspection des ressources humaines des services d'incendie et de secours par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques.

2.2.4 Le statu quo n'est plus tenable

Le bilan du transfert de la compétence en matière de sécurité civile apparaît mitigé : les capacités ont été construites mais le manque de coordination, de moyens humains et de capacité d'encadrement, ainsi que la nécessité de recourir aux moyens de l'Etat illustrent les limites de l'organisation actuelle. Le niveau élevé des risques de dépassement capacitaires et d'accidents en cours d'intervention justifient d'une part la finalisation rapide du projet de modernisation du système de communication des services d'incendie et de secours, d'autre part l'engagement d'une réorganisation de la gestion des moyens avec les communes et enfin, à moyen terme, la création d'une structure unifiée pour l'ensemble du territoire.

Compte tenu des limites capacitaires constatées, la Nouvelle-Calédonie se trouve confrontée au risque potentiel de dépassement capacitaire face aux sinistres.

Dans l'hypothèse possible de plusieurs feux majeurs se déclenchant en Nouvelle-Calédonie, le principal problème serait d'armer les véhicules nécessaires. Pour un seul feu de brousse ayant parcouru 1 100 hectares à Koumac en janvier 2019, ont été engagés 11 véhicules, deux hélicoptères et l'unique groupe sanitaire de soutien opérationnel de la direction de la sécurité civile. La chambre relève ainsi que le rapport établi à l'occasion de ce feu de brousse indique que, « *alors que le corps de sapeurs-pompiers du SIVM nord disposait de véhicules assez nombreux (3 camions-citernes feux moyens et trois camions-citernes feux légers), seuls un tiers d'entre eux (un camion-citerne feux moyens et un camion-citerne feux légers) ont pu être engagés* », en raison de la faiblesse du potentiel opérationnel du corps. La principale limite ne réside ainsi pas dans le nombre de véhicules, lequel est relativement important en cumulant ceux des communes et de la direction de la sécurité civile, mais dans le nombre de sapeurs-pompiers pouvant intervenir.

Elle observe de plus, comme indiqué par un rapport de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques du ministère de l'intérieur paru en septembre 2022, que « *les différents effets du changement climatiques sont susceptibles de se combiner entre*

eux créant ainsi un cocktail de risques » et qu'un même aléa tel le feu de forêt ou le feu de brousse peut concerner plusieurs zones en même temps. Au regard de cette montée des périls, la capacité des services d'incendie et de secours calédoniens est clairement insuffisante, ce que la direction de la sécurité civile a signalé dans une note du 20 juillet 2023 adressée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La chambre observe l'absence d'évolution notable de la capacité opérationnelle de la sécurité civile, au niveau communal ou territorial, depuis l'accident de 2019 qui a coûté la vie à un sapeur-pompier. Aucune mesure organisationnelle, de renfort en moyens humains, de formation ou de mise en œuvre de nouvelles technologies n'a été prise. De ce fait, un risque élevé de nouvel accident subsiste, susceptible d'engager la responsabilité des maires ou président des syndicats intercommunaux ou du président de la Nouvelle-Calédonie au titre de leurs missions relatives à la sécurité civile. Les feux qui se sont propagés en fin d'année 2023 ont été traités à la limite des moyens disponibles, avec un risque élevé de défaillance face à un aléa supplémentaire ou plus intense, lequel ne s'est heureusement pas produit.

La chambre invite donc les acteurs concernés à accélérer le renforcement de la performance opérationnelle des services et à les réorganiser pour aboutir à terme à une structure unifiée de la gestion des moyens et des opérations.

2.2.4.1 Le renforcement de la performance opérationnelle par la modernisation du réseau d'alerte et de communication

La direction de la sécurité civile met en œuvre depuis 2019 une modernisation globale de son système de communication entre les services d'incendie et de secours communaux et territoriaux dans le cadre d'un projet dénommé CURTA (centre unique de réception et de traitement des appels). Ce projet prévoit l'ouverture en 2023 d'une plateforme d'appel, située en face du Médipôle, d'environ 500 m² contenant outre les salles d'appel⁹³, des chambres et la réalisation des aménagements nécessaires pour accueillir les équipes 24h/24h. Il prévoit aussi⁹⁴ la connexion mi 2024 à un système de gestion des appels, des échanges et des opérations, déjà opérationnel au sein des services d'incendie et de secours de l'hexagone, lequel sera raccordé en 2024 à une base de données des ressources permettant aux opérateurs de la plateforme de saisir les informations qu'ils reçoivent et de recevoir en retour une proposition de grille de départ en relation avec la disponibilité des moyens humains et matériels.

En outre, les moyens de communications seront améliorés par la mise en place d'un réseau territorial d'alerte dédié au déclenchement des sapeurs-pompiers par bipeur, automatiquement déclenché par le système de gestion des appels et des opérations. Enfin, un réseau radio de communication⁹⁵ entre les moyens en opération, les centres de secours et les centres de commandement sera mis en œuvre début 2024 en utilisant l'infrastructure⁹⁶ du réseau

⁹³ Il y a une salle d'appel générale, une salle spécialisée et une autre salle de travail.

⁹⁴ Courrier du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au haut-commissaire en date du 8 mars 2023 demandant l'appui de l'agence du numérique de la sécurité civile.

⁹⁵ Courrier du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au haut-commissaire en date du 13 juillet 2023.

⁹⁶ Elle est composée d'équipements physiques (antennes relais appuyées ou non sur celles de l'office des postes et télécommunications, infrastructures d'émission et de réception) et d'applicatifs.

radio de défense et de sécurité en cours de déploiement par l'Etat pour ses propres services de sécurité⁹⁷.

Ce réseau de communication permettra des communications phoniques sur des canaux réservés, sécurisés et partagés vers le terrain (proposition de grille de départ et activation du réseau territorial d'alerte assurant ainsi le déclenchement des sapeurs-pompiers concernés par bipéur) ou remontant du terrain (statuts des équipes en opération afin d'actualiser en permanence la disponibilité des ressources de sa base de données). En cas de dysfonctionnement d'un site relais, les communications seront prises en charge par les autres sites (réseau maillé) ou par le réseau internet ou le réseau mobile (réseau redondant) assurant une continuité d'activité en cas d'aléa majeur.

Enfin, le système permettra à chaque véhicule de signaler à tout moment son statut (départ, en route, sur les lieux, transport non médicalisé, en détresse, etc.).

En cas de dégradation avancée des réseaux ne permettant plus de les utiliser lors d'un aléa climatique majeur tel un cyclone, d'autres solutions doivent être prévues. La première solution, celle du téléphone satellite, pose le problème d'une part de l'absence de maintien opérationnel des appareils⁹⁸ et d'autre part de la limitation des communications satellites lorsque la couverture nuageuse est importante. Une autre solution peut être envisagée en équipant les centres en radio de secours à ondes courtes du type de celles utilisées à bord des navires. La chambre invite les acteurs à faire aboutir la réflexion sur les solutions de dernier recours dans l'hypothèse d'événements climatiques majeurs.

Le projet prévoit que le centre de réception et de régulation des appels du 15 situé au Médipôle rejoigne les locaux de la plateforme et soit relié au système de communication. Les ambulances seront équipées du même réseau radio, ce qui leur permettra de dialoguer avec les autres acteurs des secours et d'informer également leur centre de leur statut. Les primo intervenants sur un sinistre seront à même, via une tablette connectée, de transmettre au centre d'appel du 15 un bilan patient d'une victime par voie dématérialisée, ce qui permettra au centre de régulation de prendre la meilleure décision s'agissant du transport sanitaire.

Parallèlement à ce projet, la direction de la sécurité civile souhaite mettre en place au centre opérationnel gouvernemental, un système d'information géographique pouvant être alimenté en temps réel par tous les acteurs d'un événement. Le logiciel déployé dans l'hexagone ne pouvant être mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie pour des raisons techniques, c'est un logiciel spécifique qui sera le support du dispositif. Il permettra au centre opérationnel gouvernemental d'avoir une vision globale et simplifiée de la situation sur le terrain et de partager ces informations entre les différents acteurs de la gestion de crise. Ce projet, dont le support sera une application installée sur l'ensemble des téléphones portables des acteurs, doit être lancé d'ici mi 2024.

⁹⁷ Ce projet présente l'avantage de remplacer un projet local analogue porté par la Nouvelle-Calédonie et l'office des postes et télécommunication dont le coût global pour l'installation de 59 sites relais et des terminaux aurait été de l'ordre du milliard de FCFP.

⁹⁸ La plupart de ceux installés par les communes ne seraient pas utilisables faute de renouvellement de l'abonnement ou de maintenance technique.

Selon le calendrier fourni à la chambre, le projet CURTA sera opérationnel en septembre 2024 après le recrutement des neuf agents dédiés et leur formation au troisième trimestre 2024.

Le coût total du projet CURTA est estimé, en 2023, à 610 MF CFP dont 250 MF CFP apportés par l'Etat⁹⁹, 150 MF CFP par l'office des postes et télécommunications¹⁰⁰ et 210 MF CFP par la Nouvelle-Calédonie. Par courrier du 29 septembre 2021, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a demandé à l'Etat le report à juin 2023 du versement du solde de 144 MF CFP de la subvention prévue pour la modernisation du système de communication afin de le faire coïncider avec les dépenses des travaux d'aménagement de la plateforme. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à s'assurer auprès de l'Etat que cette somme ne sera pas atteinte par la forclusion de la période de subvention.

S'agissant du coût budgétaire propre de 210 MF CFP qui sera supporté par la Nouvelle-Calédonie, la chambre alerte sur la nécessité de budgéter cette somme pour 2024.

Seize communes ont d'ores et déjà indiqué qu'elles rejoignent le dispositif¹⁰¹. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à se rapprocher des autres communes afin que toutes y participent. En adhérant au CURTA, les communes transfèrent à un acteur unique, l'officier de sapeur-pompier dirigeant le CURTA¹⁰², le pouvoir de déclencher l'intervention de leurs centres communaux d'incendie et de secours. Ceci permet d'une part d'optimiser l'emploi des moyens et d'autre part d'assurer la communication entre l'ensemble des acteurs en intervention, facilitant ainsi l'organisation des secours.

2.2.4.2 Le renforcement par une réorganisation territoriale fonctionnelle avec les communes

Lors du transfert de la compétence sécurité civile, la stratégie de la Nouvelle-Calédonie a consisté à laisser aux communes la gestion des risques courants et à armer la direction de la sécurité civile en moyens de réponses pour des risques spécifiques. Cependant, faute d'effectifs suffisants, la direction de la sécurité civile ne peut mettre en œuvre ces moyens, laissant les communes dépourvues pour répondre aux risques autres que courants.

Dans une note en date du 22 avril 2022 adressée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la direction de la sécurité civile propose de construire avec les communes une réponse territorialisée aux risques dans laquelle les centres communaux continuent de répondre aux risques courants tout en étant parties prenantes de la réponse aux autres risques en bénéficiant de formations et d'une partie des équipements de la direction de la sécurité civile. L'approche consiste à former au moins quatre groupements d'intérêt qualifiés d'opérationnels ou territoriaux¹⁰³ réunissant plusieurs communes, relais de la direction de la sécurité civile.

⁹⁹ arrêté n° HC/DAIRCL/100 du 9 août 2017 – programme n°3

¹⁰⁰ Courrier de l'OPT du 9 mars 2023.

¹⁰¹ Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore, Païta, Bourail, Kaala-Gomen, Koumac, Poum, Houaïlou, Bélep, Ouégoa, Pouébo, Kouaoua, Poya, Ile des Pins.

¹⁰² Sous le contrôle de sa hiérarchie et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁰³ Les quatre groupements d'intérêt territoriaux proposés sont un groupement nord-est (Hienghène, Touho, Poindimié, Ponérihouen et Houaïlou avec Poindimié et Houaïlou en centre support), un groupement centre-

La chambre observe que cette réorientation permet de valoriser les matériels et les savoir-faire de la direction de la sécurité civile. Elle peut être articulée avec le déploiement de la politique publique de gestion des risques, dont l'un des axes est de s'appuyer sur les communes au travers des conventions bilatérales conclues avec la Nouvelle-Calédonie et des commissions communales de gestion des risques.

Les groupements d'intérêt opérationnel peuvent par ailleurs préfigurer les groupements territoriaux, échelons déconcentrés des services d'incendie et de secours dans l'hexagone et les régions et département d'outre-mer¹⁰⁴.

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à structurer en groupements d'intérêt opérationnel les centres de secours communaux dans le cadre de sa politique publique de gestion des risques.

2.2.4.3 Le renforcement par la création d'une structure unifiée de gestion des moyens et des opérations

L'intérêt de créer une structure territoriale unique a été mis en évidence dès 2008 par un rapport établi à la demande de la Nouvelle-Calédonie par le président du conseil de perfectionnement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers¹⁰⁵.

Dans le droit fil des effets de la centralisation de la gestion des appels et des opérations (projet CURTA), la création d'une structure unifiée peut répondre au déficit de ressources

ouest (Bourail, Moindou, La Foa, Farino, Sarraméa et Boulouparis avec le SIVM sud en centre support), un groupement sud-ouest (communes du Grand Nouméa avec Nouméa et Mont-Dore en centre support) et un groupement des îles Loyauté (chaque centre communal étant autonome).

¹⁰⁴ Le groupement territorial dans un SDIS comprend un poste de commandement, des moyens opérationnels et une division du service de santé et de secours médical. Il assure notamment la gestion administrative de l'opérationnel (organisation des gardes), des ressources humaines (application locale du plan de formation, gestion de l'aptitude physique), la logistique et la technique.

¹⁰⁵ Rapport de Jean Viret, professeur de droit public à l'Université de Montpellier I, directeur du centre de recherche et d'études sur le droit appliqué à la sécurité civile (CREDASC), responsable du Master 2 « *droit et management de la sécurité civile* », président du conseil de perfectionnement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers : « *Au plan opérationnel, disposer d'un corps unique placé sous l'autorité hiérarchique directe du chef de corps (le directeur de l'établissement territorial d'incendie et de secours) est un gage d'efficacité. En effet, l'ensemble des sapeurs-pompiers pourraient être directement engagés, où qu'ils se trouvent sur le territoire sous commandement unique. En outre, le corps unique devrait permettre de disposer de spécialistes qui font défaut dans le cadre d'un corps communal ou intercommunal, faute de moyens suffisants.*

Au plan de la gestion, l'existence d'un corps unique permet de gérer plus rationnellement les recrutements et les affectations en tenant compte de la réalité des besoins et de leur évolution. Elle permet aussi d'élaborer, pour chaque agent, un plan de formation et un plan de carrière ou d'avancement, de même qu'elle permet un suivi permanent de leur aptitude physique ou de leur état de santé.

Il faut enfin ajouter que l'instauration d'un corps unique aiderait à structurer le service. C'est dans le cadre d'un corps unique que l'école territoriale des sapeurs-pompiers prendrait toute sa signification et justifierait son développement. Ce n'est que dans le cadre d'un corps unique qu'un service de secours et de santé médical territorial n'a de raison d'être, sauf à créer des disparités inacceptables entre les sapeurs-pompiers. Tous doivent bénéficier des prestations d'un tel service qui sont de trois ordres : le soutien aux sapeurs-pompiers en opération ; la médecine professionnelle, y compris pour les volontaires ; la préparation des réponses à toutes les menaces (nonobstant la participation éventuelle aux missions de secours d'urgence à personnes). ».

découlant de leur cloisonnement actuel. La chambre observe également que la rédaction du schéma d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel des services d'incendie et de secours sera facilitée par la création d'une telle structure, et que les réflexions à mener sur le statut des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, sur les référentiels de formation, seront plus simples si elles sont menées dans le cadre d'une gestion unifiée des moyens.

La réforme consiste donc à transférer les centres de secours communaux, les centres d'intervention de soutien spécialisé, le centre de formation de Païta et le service de soutien médical à une structure unique à créer.

L'Etat avait créé par l'ordonnance n°2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, un établissement territorial d'incendie et de secours qui présentait de nombreux défauts de conception (financement par les seules communes, absence de création d'un corps unique de sapeurs-pompiers, absence de missions opérationnelles de secours). L'article 54-1 de la loi n°99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, prévoit un financement de l'établissement public d'incendie et de secours par les provinces et la Nouvelle-Calédonie¹⁰⁶.

Sur cette base, l'article 4 de l'ordonnance n° 2009-1336 du 29 octobre 2009 modifiant l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, a fixé qu'il était créé « *en Nouvelle-Calédonie un établissement public à caractère administratif, dénommé établissement public d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie, qui comporte le corps des sapeurs-pompiers de la Nouvelle-Calédonie, composé dans les conditions prévues à l'article 29 et organisé en centres d'incendie et de secours.* ». L'article 4 et les articles suivants de l'ordonnance ont fixé les principes d'organisation de l'établissement. Les modalités d'organisation ont été prévues par le décret n° 2011-314 du 22 mars 2011 « *relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie* ». Les désaccords entre les communes, les provinces et la Nouvelle-Calédonie n'ont pas permis à l'époque la création de cet établissement.

La chambre observe d'une part que la politique publique de gestion des risques en cours de finalisation a retenu dans ses objectifs celui de « *relancer la réflexion autour du projet de la création d'un établissement public d'incendie et de secours* » et d'autre part que dans le cadre de cette politique, la Nouvelle-Calédonie s'est rapprochée des communes et des provinces en leur proposant des conventions de mise en œuvre, lesquelles peuvent porter cet objectif.

Elle invite ainsi la Nouvelle-Calédonie à coconstruire une structure territoriale unifiée avec toutes les communes sans exception et les provinces, notamment au titre de leur compétence en matière de protection de l'environnement, et à reprendre le travail engagé par l'ordonnance de 2009 et le décret de 2011 précités pour en élaborer le cadre juridique. Elle recommande d'explorer la faisabilité de cette structure sous la forme d'un syndicat mixte, réunissant les trois niveaux de collectivité, plutôt que d'un établissement public territorial, solution moins favorable à une démarche de co-construction.

¹⁰⁶ Le financement des communes découle de l'article L. 221-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoyant que les dépenses obligatoires des communes comprennent les dépenses relatives au service d'incendie et de secours.

La chambre alerte sur le fait que l'absence d'évènements extrêmes en Nouvelle-Calédonie depuis plusieurs dizaines d'année n'a pas favorisé la perception des risques et la nécessité de s'y préparer. Cependant, ces risques n'ont pas disparu et leur intensité maximale va croissant pour certains d'entre eux en raison du changement climatique. La chambre rappelle que l'échelle du temps des risques majeurs est relativement longue, avec des périodes de retour atteignant plusieurs dizaines d'années pour les aléas les plus extrêmes. Il serait regrettable de devoir attendre la survenance d'une crise majeure, pour qu'une réforme remédiant aux faiblesses du modèle actuel de la sécurité civile soit mise en œuvre.

La mise en place d'une structure unifiée permettra d'élaborer un règlement opérationnel, référentiel métier des interventions et des moyens, et un contrat territorial de réponse aux risques.

Reposant sur le diagnostic des risques que constitue le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, le règlement opérationnel définit l'organisation territoriale et la doctrine opérationnelle du service d'incendie et de secours du département. Il fixe les modalités de la mise en œuvre des moyens, l'organisation du commandement de chaque type d'opérations de secours et les ressources en moyens matériels et humains nécessaires à leurs réalisations.

Le contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces, prévu aux articles L. 116-1 à 3 du code de la sécurité intérieure, est conclu entre l'ensemble des acteurs de la réponse de sécurité civile pour un territoire donné (collectivités, acteurs public et acteurs privés). L'objectif est de formaliser une analyse partagée des risques et de leurs effets potentiels d'une part, des réponses capacitaires d'autre part. Il vise à faire émerger une vision globale de la réponse capacitaire et à insuffler une logique de complémentarité et de mutualisation des moyens entre l'ensemble des acteurs concernés.

L'objectif du contrat s'inscrit dans la démarche de la politique publique de gestion des risques qui vise une approche « *globale et intégrée* » ayant notamment pour principe de « *faciliter la transversalité et la co-construction de la gestion des risques avec tous les acteurs concernés, dont les citoyens, pour mettre en synergie toutes les politiques publiques.* ».

Afin d'optimiser les moyens et le potentiel opérationnel des services d'incendie et de secours en Nouvelle-Calédonie, la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de créer une structure territoriale unifiée de gestion des moyens et des opérations des services d'incendie impliquant tous les acteurs (communes et provinces) d'ici 2025. La chambre estime que cet organisme améliorera la gouvernance, l'organisation interne et les relations avec les tiers de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 14. : Créer en coordination avec les provinces et les communes une structure territoriale unifiée de gestion des moyens et des opérations des services d'incendie et de secours.
--

En réponse à cette recommandation, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que « *l'intérêt, et désormais l'urgence de créer une structure unique n'est plus à démontrer à la fois face aux enjeux de sécurité civile qui émergent et devant les difficultés économiques qui ne peuvent plus s'accommoder du mode de financement fragmentaire actuel.* ».

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président de la province des Îles indique être favorable à cette recommandation dans son principe.

La province Sud estime de son côté que, s'agissant de la sécurité civile, domaine qui n'est pas de la compétence des provinces, la proposition de coconstruire une structure territoriale ne saurait concerner les provinces.

La province Nord n'a pas transmis de réponse et n'a donc pas fait connaître son avis sur la recommandation visant à mettre en place une structure territoriale unifiée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les moyens des services d'incendie et de secours souffrent de multiples limites capacitaires touchant en premier lieu les moyens humains. La Nouvelle-Calédonie est faiblement dotée en effectifs avec 31,5 sapeurs-pompiers pour 10 000 habitants, aussi bien s'agissant des sapeurs-pompiers professionnels (6,6 pour 10 000 habitants) que des sapeurs-pompiers volontaires (24,8 pour 10 000 habitants). Une autre limite capacitaire résulte de la diminution du nombre des hélicoptères bombardiers d'eau et des périodes d'indisponibilité de l'hélicoptère de secours. La chambre recommande de doter la Nouvelle-Calédonie d'un moyen hélicoptère de secours et d'un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire. La gestion des appels du 18 n'est pas centralisée, ce qui ne permet pas d'optimiser en permanence l'emploi des effectifs. L'Etat fournit des moyens aériens et nautiques mais aucun pacte capacitaire de zone visant au financement par l'Etat du renforcement des moyens n'a été conclu avec la Nouvelle-Calédonie. La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à soumettre à l'Etat ses fragilités capacitaires en vue de renforcer ses moyens.

La complexité et le cloisonnement des règles d'engagement opérationnel limitent les efforts de coordination des acteurs (Nouvelle-Calédonie, communes et Etat). Les différences de gestion des ressources humaine entre chaque centre et les conditions de rémunération des sapeurs-pompiers volontaires engendrent un turnover important, ce qui ne permet pas une montée en compétence des effectifs. La direction de la sécurité civile apparaît particulièrement touchée par les sous-effectifs en hommes de rang, en officiers chargés des activités d'analyse, de développement et de rédaction, et en officiers de commandement en opération.

Ni les moyens matériels des communes, ni ceux de la direction de la sécurité civile ne peuvent être armés dans leur totalité fautes de moyens humains en nombre et en qualité, notamment du fait d'un niveau de formation insuffisant. La Nouvelle-Calédonie fait face à un risque important de dépassement capacitaire en cas d'aléa climatique majeur et un risque élevé d'accident en cours d'opération.

Cette situation justifie la finalisation rapide du projet de modernisation du système de communication des services d'incendie et de secours. Cette solution globale permettra de centraliser les appels et de décider de l'engagement des moyens depuis un point unique ce qui optimisera leur utilisation. A moyen terme, la chambre estime indispensable de poursuivre cette réforme en créant une structure unifiée de gestion des moyens et des opérations qui résoudra les difficultés multiples découlant du cloisonnement actuel.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	83
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposée et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de la gestion du présent rapport	84
Annexe n° 3. Projets en cours relatifs à l'étude des aléas climatiques majeurs en Nouvelle-Calédonie	86
Annexe n° 4. Tableau des missions de sécurité civile avant et après le transfert (1 ^{er} janvier 2014).....	88
Annexe n° 5. Répartition des compétences maritimes en Nouvelle-Calédonie.....	89
Annexe n° 6. Rôle de l'Etat en ce qui concerne la sécurité civile en mer, la sécurité civile au niveau de la zone de défense et les actions internationale	90
Annexe n° 7. Les sapeurs-pompiers volontaires	92
Annexe n° 8. Répartition des sapeurs-pompiers par commune	93
Annexe n° 9. Les hélicoptères.....	94
Annexe n° 10. Moyens terrestres et maritimes communaux.....	96
Annexe n° 11. Moyens terrestres et maritimes de la DSCGR	98
Annexe n° 12. Les moyens complémentaires de l'Etat.....	99
Annexe n° 13. Taux horaires des vacations des sapeurs-pompiers volontaires dans les communes de Voh et Ouvéa	101
Annexe n° 14. Liste des sigles	102
Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.....	104

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la politique de sécurité civile de la Nouvelle-Calédonie relative à la prévention des accidents climatiques a porté sur les exercices 2018 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- M. Philippe Germain, du 1^{er} janvier 2018 au 12 juin 2019 ;
- M. Thierry Santa, du 13 juin 2019 au 16 février 2021 ;
- M. Louis Mapou, depuis le 17 février 2021.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 262-63 à L. 262-69, R. 262-112 à R. 262-133 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	Envoi : 12/01/2023 AR 20/02/2023 AR 23/01/2023 AR 25/02/2023	M. Philippe Germain M. Thierry Santa M. Louis Mapou
Entretien de début de contrôle	21/02/2023	M. Louis Mapou
Entretien de fin d'instruction	03/08/2023 04/08/2023 04/08/2023	M. Thierry Santa M. Philippe Germain M. Louis Mapou

Délibéré	Date
Rapport d'instruction provisoire	24 août 2023
Rapport d'instruction définitif	20 décembre 2023

Contradiction	Nombre	Dates
Envoi du rapport d'observations provisoires	3	11 /10/2023
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	3	11/10/2023
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	M. Philippe Germain M. Jacques Lalié M. Thierry Santa M. Louis Mapou Mme Sonia Backès M. Paul Néaoutyine	09/11/2023 14/11/2023 27/11/2023 28/11/2023 08/12/2023 11/12/2023
Auditions	néant	

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposée et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de la gestion du présent rapport

<i>N° Reco.</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Nature (1)</i>	<i>Domaine (2)</i>	<i>Gain attendu ou risque couvert</i>	<i>Degré de mise en œuvre (3)</i>	<i>Échéance</i>
1	Se doter des compétences techniques nécessaires pour actualiser et enrichir le dossier des risques majeurs et le mettre à jour tous les 5 ans et pour soutenir les communes dans l'élaboration de leur dossier d'information communal sur les risques majeurs	Performance	Gouvernance et organisation interne / relation aux tiers	Informar la population de NC sur les risques majeurs	Non mis en œuvre	2025
2	Mettre en place un portail d'information sur les risques et une journée annuelle de sensibilisation de la population	Performance	Gouvernance et organisation interne / relation aux tiers	Améliorer la capacité de la population à s'informer sur les risques majeurs	Non mis en œuvre	2024
3	Elaborer puis mettre en œuvre des plans de prévention des risques naturels prévisibles fondés sur l'évaluation des risques et la connaissance des aléas	Performance	Relation avec les tiers	Assurer la mise en œuvre de la prévention des risques	Non mis en œuvre	2025
4	Fixer par des délibérations du congrès la politique publique de gestion des risques et le plan territorial d'adaptation au changement climatique et prévoir leur financement	Performance	Gouvernance et organisation interne / relation aux tiers	Assurer la mise en œuvre de la prévention des risques	Non mis en œuvre	2024
5	Elaborer un code local de la sécurité civile reprenant et actualisant les dispositions du code la sécurité intérieure applicables à la Nouvelle-Calédonie et actualisant et intégrant les textes édictés localement, y compris en matière de formation des sapeurs-pompier	Performance	Régularité Relation avec les tiers	Consolider et rendre accessible le droit de la sécurité civile en NC	Relation avec les tiers	2025
6	Elaborer le schéma directeur d'analyse et de couverture des risques en dotant le service de planification des risques technologiques et naturels de la direction de la sécurité civile et de la prévention des risques des moyens adéquats	Performance	Gouvernance et organisation interne	Organiser la couverture opérationnelle préventive des principaux risques menaçant le territoire	Non mis en œuvre	2025
7	Elaborer une réglementation de la défense des forêts contre l'incendie permettant le recensement des points d'alimentation en eau et des accès des services de secours	Performance	Gouvernance et organisation interne / Relation avec les tiers	Faciliter l'intervention des services d'incendie et de secours contre les feux de forêt	Non mis en œuvre	2025

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

8	Elaborer le plan ORSEC général de la Nouvelle-Calédonie et les plans ORSEC spécifiques nécessaires	Performance	Gouvernance et organisation interne / Relation avec les tiers	Améliorer l'organisation préventive de la couverture des risques	Non mis en œuvre	2024/25
9	Actualiser d'ici la fin de l'année 2024 le cadre réglementaire, les modalités d'élaboration, de suivi et de maintien opérationnel des plans de sauvegarde des communes	Performance	Gouvernance et organisation interne / Relation avec les tiers	Assurer l'effectivité des mesures de sauvegarde en cas de crise majeure	Partiellement mis en œuvre	Fin 2024
10	Formaliser le dialogue et organiser des exercices avec retour d'expérience entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat dans le domaine de l'organisation des opérations de secours nécessitant une prise en main par l'Etat	Performance	Gouvernance et organisation interne / Relation avec les tiers	Améliorer l'organisation préventive de la couverture des risques	Partiellement mis en oeuvre	2024
11	Se doter d'un moyen hélicopté équipé d'un treuil, d'un brancard et pouvant voler de nuit par la recherche de fournisseurs alternatifs et de négocier un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire d'une capacité d'emport de 2 500 litres avec un co-financement des provinces	Performance	Gouvernance et organisation interne	Assurer une couverture par hélicoptère suffisante des opérations de secours et des feux de forêt	Non mis en œuvre	2024/25
12	Modifier les dispositions réglementaires pour que les dépenses des opérations de secours dont elles bénéficient soient facturées aux communes concernées	Performance	Relation avec les tiers	Assurer la participation des communes aux dépenses des opérations de secours dont elles bénéficient	Non mis en œuvre	2024
13	Solliciter d'ici à la fin de l'année 2024 une inspection des ressources humaines des services d'incendie et de secours par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques	Performance	Gouvernance et organisation interne	Améliorer l'organisation des ressources humaines des services d'incendie et de secours	Non mis en œuvre	2024
14	Créer en coordination avec les provinces et les communes une structure territoriale unifiée de gestion des moyens et des opérations des services d'incendie et de secours	Performance	Gouvernance et organisation interne / Relation avec les tiers	Optimiser les moyens et le potentiel opérationnel des services d'incendie et de secours	Non mis en œuvre	2025

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Mise en œuvre complète - Mise en œuvre partielle - Non mise en œuvre - Refus de mise en œuvre - Devenue sans objet

Annexe n° 3. Projets en cours relatifs à l'étude des aléas climatiques majeurs en Nouvelle-Calédonie

La chambre a recensé plusieurs dizaines d'acteurs, projets ou instances se consacrant à l'étude des aléas climatiques majeurs en Nouvelle-Calédonie :

- l'institut de recherche pour le développement : vague submersion, changement climatique, projets CLIPSSA et PACPATH ;
- Météo-France Nouvelle-Calédonie : surcote, vague submersion, étude sur le climat et le changement climatique dont CLIPSSA, aléas feux de forêts ;
- le bureau géologique des recherches minières : glissement de terrains, submersions côtières ;
- la communauté du Pacifique Sud : projet INTEGRE (initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement), projet PROTEGE (projet régional océanien des territoires pour la gestion durable des écosystèmes), projet FUTURISKS ;
- Expertise France (l'agence française de coopération technique internationale) opérateur du programme Green Overseas ;
- l'Union Européenne au travers du FED et de son programme de financement d'actions Green Overseas : contribuer au développement durable, inclusif et résilient des pays et territoires d'outre-mer européens et britanniques ;
- le projet CLIPSSA (Climat du Pacifique, savoirs locaux et stratégies d'adaptation) réunissant l'IRD, Météo France et l'AFD ;
- l'Agence française de développement : CLIPSSA, subventions d'études sur les aléas et de travaux de réduction des risques ;
- le Centre national d'études spatiales : financement de l'acquisition de données spatiales par les collectivités ;
- la DITTT : projet dit RLNC de numérisation du littoral calédonien ;
- service de géologie de la DIMENC : études par commune de l'aléa glissements de terrain en coopération avec le BRGM ;
- l'observatoire du littoral (OBLIC) : réseau de partenaires animé depuis la DIMENC par une géomaticienne pour tous les risques littoraux ;
- service des eaux de la DAVAR (direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales) : suivi des cours d'eau, études de crues et d'inondations ;
- l'association l'OEIL : toutes données relatives à l'aléa feux de forêts ;
- le projet FUTURISK, consortium de 26 acteurs : études des aléas liés au changement climatique et des solutions fondées sur la nature ;
- le projet ADAPTOM : Retour d'expérience sur le potentiel des solutions fondées sur la nature pour réduire les risques côtiers et favoriser l'ADAPtation au changement climatique dans les Territoires d'Outre-Mer insulaires français ;
- la Sorbonne : recherche doctorale sur la submersion marine en Nouvelle-Calédonie ;

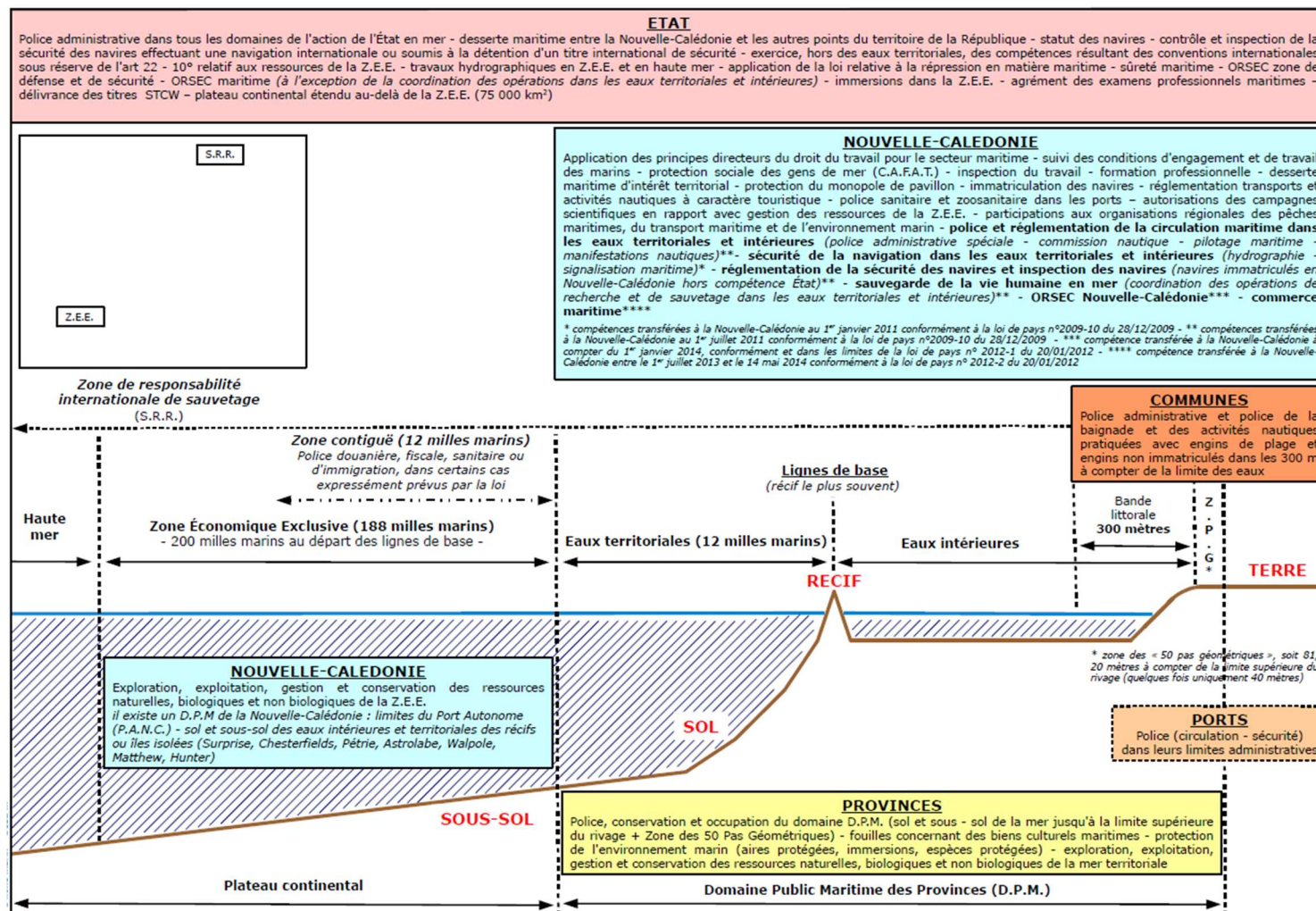
- Belmont Forum : partenariat international finançant le projet Pacific ocean Pathway ou PACPATH : trajectoires de durabilité pour l'océan Pacifique ;
- Union internationale pour la conservation de la nature : études des changements climatiques et des solutions fondées sur la nature ;
- service de la géomatique au sein de la direction du numérique et de la modernisation (DINUM) : anime le site Georep présentant des données géomatiques dont certaines relatives aux aléas ;
- le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) : toutes études d'hydrographie touchant l'océan ;
- l'université de La Rochelle contributrice du dernier rapport du GIEC pour le chapitre sur le changement climatique et les petites îles : études sur l'érosion du trait de côte et le risque submersion.

Annexe n° 4. Tableau des missions de sécurité civile avant et après le transfert (1^{er} janvier 2014)Légende := compétences transférées

	AVANT TRANSFERT				APRES TRANSFERT			
	ETAT	NC	PROVINCES	COMMUNES	ETAT	NC	PROVINCES	COMMUNES
Elaboration du plan ORSEC zonal (organisation du commandement en matière de sécurité intérieure)	X				X			
Mise en oeuvre ORSEC zonal	X				X			
Mobilisation des moyens nationaux	X				X			
Gestion des secours en mer hors eaux territoriales	X				X			
Recherche des aéronefs	X				X			
Gestion du secours en mer dans les eaux territoriales		X				X		
Mise en œuvre de l'Accord FRANZ	X				X			
Édiction de la réglementation en matière de sécurité civile et contrôle de son application	X					X		
Planification ORSEC	X					X		
Information des populations	X			X		X		X
Cohérence du dispositif de sécurité civile	X					X		
Gestion opérationnelle hors cadre communal	X					X		
Mobilisation des moyens publics et privés nécessitant la mise en oeuvre des plans du dispositif ORSEC territorial	X					X		
Engagement des moyens des FANC sur demande de concours au titre de la défense civile : évacuations sanitaires, neutralisation et destruction d'explosifs (NEDEX)	X				X	X		
Agrément national des associations de sécurité civile	X				X			
Gestion des associations agréées de sécurité civile (AASC) : agréments, habilitations à la formation de la SC, jurys, listes d'aptitude	X					X		
Gestion et maintenance du réseau d'infrastructure de sécurité civile				X		X		X
Cartographie de la défense de la forêt contre l'incendie								
Secours à personnes par SAMU et CHT		X				X		
Gestion des concours				X		X		X
Elaboration des plans de protection des massifs forestiers			X				X	
Lutte contre les feux de forêt				X		X		X
Organisation et mise en oeuvre des services d'incendie et de secours				X		X		X
Gestion des réserves communales de sécurité civile				X				X

Source : haut-commissariat et chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

Annexe n° 5. Répartition des compétences maritimes en Nouvelle-Calédonie



Source : direction des affaires maritimes de la Nouvelle-Calédonie

Annexe n° 6. Rôle de l'Etat en ce qui concerne la sécurité civile en mer, la sécurité civile au niveau de la zone de défense et les actions internationale

La sécurité civile en mer

En premier lieu, l'Etat reste compétent pour la couverture des risques au-delà des eaux territoriales : voir en annexe n°5 la répartition complexe des compétences entre les collectivités et l'Etat selon les zones maritimes. Le haut-commissaire est dans ce cadre, « *délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer en Nouvelle-Calédonie* » et est responsable des missions de secours dans cette zone. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est responsable dans les eaux territoriales de la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie et l'Etat ont élaboré une approche commune des missions de secours en mer.

La convention n° 2023 du 10 février 2023 « *portant création de la commission maritime mixte de Nouvelle-Calédonie* » a créé le groupe de travail « *sécurité maritime*¹⁰⁷ » lequel est chargé des dispositifs de coordination entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat de leurs « *moyens et de leurs modalités d'engagements ainsi que des modalités nécessaires de la réglementation* ». Le cadre de planification des opérations de secours maritime est établi par le dispositif ORSEC maritime lequel a été fixé en dernier lieu par l'arrêté conjoint n° 2022-169 du 16 novembre 2022 du haut-commissaire de la République et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « *portant approbation et mise en vigueur du dispositif ORSEC maritime de la Nouvelle-Calédonie* ». Ce plan ORSEC est original car il est établi conjointement par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie et intègre la planification des opérations de secours.

Les opérations de secours dans les eaux territoriales de la Nouvelle-Calédonie – qui relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie - sont confiées à l'Etat par la « *convention d'organisation du MRCC-Nouméa pour l'exercice des compétences de la Nouvelle-Calédonie* » conclue en 2019 entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. L'article 1 de la convention fixe que « *le MRCC de Nouvelle-Calédonie assure, en tant que centre unique de coordination du sauvetage maritime, la coordination générale des opérations de sauvetage dans les limites de la zone de responsabilité française. A ce titre, il assure des missions pour le compte de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie.* ». Le service en charge, désigné sous le nom de « *maritime rescue coordination center* », communément désigné par l'acronyme « MRCC », a été renommé et ses missions ont été actualisées par l'arrêté du 30 décembre 2022 « *portant établissement en Nouvelle-Calédonie d'un centre opérationnel de surveillance et de sauvetage* », désigné par l'acronyme « COSS ». Il conviendrait d'ailleurs que la convention de 2019 soit actualisée pour prendre en compte ce changement de dénomination.

La sécurité civile au niveau de la zone de défense

En deuxième lieu, le haut-commissaire est, en application du décret n°2010-224 du 4 mars 2010, haut-fonctionnaire pour la zone de défense et de sécurité de Nouvelle-Calédonie, laquelle comprend la Nouvelle-Calédonie et le territoire des Îles Wallis et Futuna. Le haut-commissariat dispose au sein de la « *direction des sécurités* » d'un état-major

¹⁰⁷ Il est co-présidé par le commandant de zone maritime et le directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques.

interministériel de zone (EMIZ) - créé en janvier 2014 suite au transfert et à la suppression du service interministériel de la protection civile (SIDPC) du haut-commissariat - et d'un centre opérationnel zonal (COZ). Selon un rapport du ministère de l'intérieur de 2021¹⁰⁸, le COZ s'est réuni 12 fois entre 2015 et 2020.

La planification des opérations face à un aléa affectant la zone de défense est intégrée au plan ORSEC de zone, dont les articles L. 741-1 et L. 741-3 du code de la sécurité intérieure confie l'élaboration au haut-commissaire. Le plan ORSEC de zone doit recenser « *l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre de l'une ou l'autre de ces collectivités [et fixer] les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.* ».

Ce plan a été fixé en dernier lieu par l'arrêté n°448 du 7 novembre 2018 « portant approbation du plan ORSEC de zone de défense et de sécurité de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna ».

Les actions de sécurité civile internationales dans la zone Pacifique

En troisième lieu, l'Etat fait partie des signataires des accords dits « *FRANZ* », France, Australie, Nouvelle-Zélande, conclus suite à la déclaration de Wellington du 22 décembre 1992 dans l'optique « *de coordonner et de rationaliser l'aide civile et militaire aux États et territoires du Pacifique insulaire victimes de catastrophes naturelles* ».

Pour mettre en œuvre ces accords, l'arrêté n° 205 du 29 mai 2020 a créé le « *comité d'aide d'urgence régionale de la Nouvelle-Calédonie* » (le CAUR), ayant pour objet de coordonner les actions d'aide d'urgence réalisées par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie au profit des pays du Pacifique sud en cas de catastrophe naturelle. Le CAUR a été activé en dernier lieu en mars 2023 à la demande des autorités vanuataises, suite aux passages des cyclones Judy et Kevin au Vanuatu, avec l'envoi de 10 tonnes d'aide humanitaire et de moyens de secours des forces armées¹⁰⁹. Le maintien opérationnel du dispositif donne lieu à des exercices de sécurité civile, dont le dernier dénommé « *Croix du Sud 2023* » s'est déroulé du 24 mai au 8 mai 2023.

Au titre de la coopération régionale et dans le cadre du CAUR, la Nouvelle-Calédonie a participé à l'opération humanitaire en envoyant au Vanuatu des moyens du centre d'intervention et de soutien spécialisé de Nouméa aux côtés de ceux des forces armées.

En cas d'aléa majeur climatique ou d'une autre origine frappant la Nouvelle-Calédonie, l'aide de la Nouvelle-Zélande ou de l'Australie pourrait être sollicité par le haut-commissariat au titre des accords FRANZ.

¹⁰⁸ Rapport non daté.

¹⁰⁹ Mission assurée par le bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM) Entrecasteaux et comprenant outre ce navire, des militaires et 10 sapeurs-pompiers, du fret humanitaire fourni par la Croix-Rouge et le ministère des affaires étrangères, des véhicules des forces armées, un avion de transport de type CASA et un hélicoptère de type PUMA)

Annexe n° 7. Les sapeurs-pompiers volontaires

Dans l'hexagone et les régions et départements d'outre-mer, les services d'incendie et de secours comprennent¹¹⁰ 22 % (55 000) de sapeurs-pompiers professionnels et militaires et 78 % (197 800) de sapeurs-pompiers volontaires.

Le sapeur-pompier volontaire est une institution très particulière, spécifique des services d'incendie et de secours. Il s'agit d'une personne physique – exerçant ou non un autre emploi – ayant conventionné avec un centre de secours pour être requise quand nécessaire et être, le cas échéant, rémunérée à l'heure de vacation. Ce n'est donc ni un fonctionnaire, ni un contractuel mais un vacataire à l'heure, ayant vocation à renforcer les moyens du corps auprès duquel il est inscrit comme volontaire. Il indique à cette fin à son corps d'attache – chaque mois ou semaine – ses disponibilités.

L'institution du sapeur-pompier volontaire est une conséquence de la variabilité des besoins des services d'incendie et de secours, laquelle est fonction du nombre et de l'intensité des sinistres à un moment donné. Il en découle la nécessité mobiliser rapidement des renforts à certains moments, renforts qui deviennent inutiles une fois passée l'alerte. Il faut donc pouvoir mobiliser si nécessaire des effectifs nombreux. Il ne serait ni soutenable en termes financiers, ni réaliste en termes de management et d'organisation, de recruter ces effectifs sur des emplois à temps plein. Ils seraient en effet inemployés le plus clair de leur temps. Le volontariat permet de résoudre ce problème en constituant une réserve immédiatement mobilisable en cas de nécessité. Cette institution est presque centenaire dans le droit hexagonal, la distinction entre sapeurs-volontaires et sapeurs-pompiers professionnels ayant été instituée pour la première fois par le décret du 13 août 1925 « *portant réorganisation des corps de sapeurs-pompiers* ».

¹¹⁰ <https://www.pompiers.fr/pompiers/nous-connaître/chiffres-cles>.

Annexe n° 8. Répartition des sapeurs-pompiers par commune

<i>Communes</i>	Sapeurs-pompiers volontaires	Sapeurs-pompiers professionnels	Total sapeurs-pompiers
Ouvéa	20	1	21
Lifou	15	4	19
Maré	18	1	19
<i>Sous total province des Iles</i>	<i>53</i>	<i>6</i>	<i>59</i>
SIVM Nord (Poum, Koumac, Kaala-Gomen)	16	3	19
Voh	8	1	9
Koné	25	4	29
Hienghène	12	1	13
Touho	7	0	7
Poindimié	31	3	34
Ponérihouen	11	1	12
Houaïlou	18	2	20
Canala	7	2	9
Touho	7	0	7
<i>Sous-total province Nord</i>	<i>150</i>	<i>15</i>	<i>165</i>
Thio	20	1	21
Bourail	30	7	37
SIVM Sud (Moindou, La Foa, Farino, Sarraméa, Boulouparis)	47	14	61
Païta	118	10	128
Dumbéa	54	21	75
Mont-Dore	35	20	55
Yaté	16	0	16
Nouméa	137	72	209
<i>Sous-total province Sud</i>	<i>457</i>	<i>145</i>	<i>604</i>
Total communes hors DSCGR	652	168	820
DSCGR	122	13	135
Total communes et DSCGR	774	181	955
Sapeurs-pompiers militaires	0	12	12
Total III	774	193	967
Sapeurs-pompiers d'aéroport SSLIA	0	63	63
Total territoire	774	256	1 030

Source : chambre territoriale des comptes d'après les éléments communiqués par la DSCGR

Annexe n° 9. Les hélicoptères

Tableau n° 15 : Bilan de l'utilisation des hélicoptères lors de la saison administrative des feux de forêt en 2019

INDICATIF	MORANE NORD	MORANE CENTRE	MORANE SUD	DRAGON 988	GLOBAL
Société prestataire	Hélicocéan SAS	Heli-lift	Hélicocéan SAS	Hélicocéan SAS	-
Base	Koné	Nandaï	Magenta	Magenta	-
Type de machine	B3	Bell	B3	EC-135	-
Capacité	PP 1 000 litres	GP 2 500 litres	PP 1 000 litres	-	-
Nombre d'heures de vol	228 h 10 min	123 h 45 min	114 h 50 min	10 h 25 min	477 h 10 min
Nombre de largages	2 852	1 280	1 583	-	5 715
Volume d'eau déplacé	2 852 m³	3 200 m³	1 583 m³	-	7 635 m³
TOTAL en FCFP (MARCHÉ)	170 496 000	86 928 188	40 332 338	6 062 500	303 819 026
Nombre d'heures de vol	-	46 h 24 min	99 h 15 min	-	145 h 39 min
Nombre de largages	-	504	1 493	-	1 997
Volume d'eau déplacé	-	1 260 m³	1 493 m³	-	2 753 m³
TOTAL en FCFP (HORS MARCHÉ)	-	32 593 680 FCFP	34 859 082 FCFP	-	67 452 762 FCFP
TOTAL en FCFP	170 496 000	119 521 868	75 191 420	6 062 500	371 271 788

Source : Direction de la sécurité civile et de la gestion des risques

Tableau n° 16 : Coût des hélicoptères de sécurité civile

	Appareil principal EC 135 P2	Appareil de remplacement Ecureuil B3
Coût mensuel de mise à disposition	9 200 000 FCFP	7 980 000 FCFP
Coût de la minute de vol	1 980	1 380

Source : chambre territoriale des comptes d'après le marché n°016M22

Tableau n° 17 : Coût des hélicoptères bombardiers d'eau

	Lot n°1 – Nouméa	Lot n°2 – Koné
Coût de l'astreinte du Nouméa / Koné	30 000 FCFP / heure	34 000 FCFP / heure
Coût de la minute de vol	1 340 FCFP	1 460 FCFP
Transit aller/retour sur la zone d'astreinte Koné	-	Forfait : 189 800 FCFP

Source : chambre territoriale des comptes d'après le marché n°041M22

Annexe n° 10. Moyens terrestres et maritimes communaux

Type de véhicule	Communes de la province des Iles	Commune de la province Nord	Communes de la province Sud	TOTAL
Camion-citerne feux de forêt léger	4	9	21	34
Camion-citerne rural	3	1	6	10
Camion-citerne rural moyen	0	2	2	4
Camion-citerne feux de forêt moyen	1	9	8	18
Camion-citerne forestier super	0	0	1	1
Fourgon pompe tonne	0	0	2	2
Fourgon pompe tonne léger – secours routier	0	0	3	3
Echelle pivotante à mouvements séquentiels	0	0	1	1
Camion-citerne d'incendie	0	0	2	2
Véhicule de secours routier	0	2	3	5
Remorque secours routier	1	2	0	3
Véhicule tout usage - Secours routier	0	2	0	2
Fourgon de secours routier	0	0	2	2
Véhicule de secours et d'assistance aux victimes	1	2	5	8
Véhicule de liaison tout-terrain / Véhicule léger tout terrain	1	2	4	7
Véhicule de liaison hors route	0	0	4	4
Véhicule léger de commandement	1	2	8	11
Véhicule léger chef de garde	1	0	4	5
Véhicule de liaison chef de colonne	0	0	1	1
Camion réserve émulsifiant	0	0	1	1
Véhicule léger – Groupe d'intervention spécialisé	0	0	1	1
Véhicule de liaison tout-terrain / Véhicule léger tout terrain - GRIMP	0	1	0	1
Moto pompe remorquable	0	0	1	1
Véhicule nautique motorisé	1	0	2	3
Dévidoir automatique léger	0	0	1	1
Bateau léger de sauvetage	0	0	1	1

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Type de véhicule	Communes de la province des Iles	Commune de la province Nord	Communes de la province Sud	TOTAL
Bateau de reconnaissance et de sauvetage	1	3	2	6
Véhicule léger - plage	0	0	1	1
Groupe de reconnaissance d'épuisement et de tronçonnage	0	0	3	3
Véhicule tout usage	2	1	3	6
Véhicule d'interventions diverses	0	0	5	5
Véhicule transport de personnel	0	0	2	2
TOTAL	17	38	100	155

Source : chambre territoriale des comptes selon les éléments communiqués par la DSCGR

Annexe n° 11. Moyens terrestres et maritimes de la DSCGR

Type de véhicule	CISS Nord	CISS Sud	Centre de formation	TOTAL
Camion-citerne feux de forêt léger	1			1
Camion-citerne rural				1
Camion-citerne feux de forêt moyen	2	3	1	4
Fourgon pompe tonne		1		2
Fourgon pompe tonne léger			1	1
Véhicule de secours routier			1	1
Véhicule de secours et d'assistance aux victimes	1		1	2
Véhicule de liaison tout-terrain / Véhicule léger tout terrain	3	3		5
Véhicule porte cellule		3		
Camion-citerne grande capacité		1		1
Véhicule léger			1	1
Véhicule logistique		2		2
Véhicule de soutien sanitaire		1		1
Embarcations légères de sauvetage		2		2
Bateau de reconnaissance et sauvetage		1		1
Bateau léger de sauvetage		1		1
Véhicule tout usage		2		
Véhicule transport de personnel		3		2
Total	7	22	5	34

Source : chambre territoriale des comptes selon les éléments communiqués par la DSCGR

Annexe n° 12. Les moyens complémentaires de l'Etat

- Les renforts fournis par l'Etat en matière de moyens humains

En cas de crise, les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale concourent, sous l'autorité hiérarchique du haut-commissaire et sous l'autorité fonctionnelle du président du gouvernement - directeur des opérations de secours - à la gestion des événements de sécurité civile. Lors du passage du cyclone OMA, entre le 18 et le 21 février 2019, 611 gendarmes ont été mobilisés aux côtés de 105 sapeurs-pompiers communaux et territoriaux.

En matière de santé et de soutien aux populations, le service de santé des armées peut projeter des médecins militaires à bord de ses hélicoptères PUMA et pourrait fournir des ambulances et des unités médicales de niveau 1¹¹¹. L'armée possède aussi quatre « *modules 150* » : équipement portatif complet prêt à l'usage permettant l'hébergement de 150 personnes.

La Nouvelle-Calédonie peut bénéficier également des renforts opérationnels de l'une des trois unités des formations militaires de sécurité civile, dénommées « *unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile* », situées à Nogent-le-Rotrou, Brignoles et Corte. Un détachement a été envoyé en Nouvelle-Calédonie début 2021.

- Les hélicoptères et les moyens aériens

L'Etat est indispensable pour les vecteurs aériens. Il fournit ainsi régulièrement un hélicoptère de secours de type PUMA, plus puissant que les hélicoptère EC 135 de la sécurité civile et capable de voler de nuit, ce qui est essentielle pour les opérations dites « *search and rescue* » (SAR). L'armée met également à disposition un avion de type CASA pour assurer notamment les évacuations sanitaires par voie aérienne militaire vers l'Australie. Plusieurs dizaines d'heures de vol par an sont ainsi allouées à la Nouvelle-Calédonie. Ces moyens sont mis à disposition via des « *demandes de concours* » et non des réquisitions.

Selon la direction de la sécurité civile, il y aurait en moyenne une demande de concours par mois, principaux pour des moyens aériens et héliportés.

- Les véhicules

En province Nord, le régiment du service militaire adapté (RSMA) dispose d'une unité feux de forêt doté d'un véhicule qui sert à la formation. Cette unité est régulièrement engagée pour lutter contre les feux de forêt ou de brousse.

L'armée dispose également dans ses casernements de moyens d'intervention contre le feu, notamment ceux situés à côté des champs de tirs de Ploum, lesquels pourraient renforcer les véhicules et équipements des services communaux et territoriaux d'incendie et de secours. Elle comprend également une compagnie de génie dotée d'engins de travaux publics de déblaiement et d'aménagement.

¹¹¹ L'unité médicale opérationnelle de niveau 1 ou rôle 1, est la plus petite structure de santé déployable. Elle est composée d'un médecin et d'un ou deux infirmiers. Elle ne délivre pas de soutien chirurgical, de réanimation ou de stabilisation des blessés.

- Les moyens nautiques

Les unités nautiques plus importantes, capables de projeter des moyens, sont du ressort de la marine nationale. Dans le domaine de l'action en mer, zone de compétences partagées de part et d'autre des eaux territoriales (cf. annexe n°5), ce sont essentiellement les moyens de l'Etat (bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer, patrouilleur outre-mer, avions de type GARDIAN, hélicoptères de type PUMA et DAUPHIN) qui sont mis en œuvre sous la direction du centre opérationnel de surveillance et de sauvetage (COSS). L'Etat est également engagé dans le développement d'une « *capacité nationale de renfort pour les interventions à bord des navires* » (dénommée CAPINAV 988), avec la mise en place d'un simulateur d'entraînement aux techniques d'intervention à bord des navires (SETIB) implanté sur la base navale de Nouméa et un projet de convention pour la constitution d'une équipe d'intervention mixant les moyens des forces armées, de la direction de la sécurité civile et des communes, disponible 24 heures sur 24.

Pour les vecteurs logistiques maritimes, l'Etat est également le seul à pouvoir en fournir. Dans l'hypothèse d'un cyclone majeur ayant endommagé les infrastructures aériennes et/ou portuaires, la capacité à transporter et débarquer sur la côte des véhicules, des équipements et des hommes peut devenir essentielle. Cette capacité va être substantiellement renforcée avec la réception en 2024 d'une unité dédiée à ce type d'opération – engin de débarquement amphibie standard (EDAS) - capable de débarquer des moyens lourds sur les côtes de la Grande terre et des îles.

Annexe n° 13. Taux horaires des vacations des sapeurs-pompiers volontaires dans les communes de Voh et Ouvéa

Tableau n° 18 : Commune de Voh

Grades	Mission opérationnelle ou action de formation (formateur)	Astreinte ou action de formation (stagiaire)	Garde	Astreinte 15 minutes
Officiers				
<i>Colonel</i>	2,2	1,2	1,3	0,4
<i>Lieutenant-colonel</i>	2,12	1,12	1,22	0,38
<i>Commandant</i>	2,04	1,04	1,14	0,36
<i>Capitaine</i>	1,96	0,96	1,06	0,34
<i>Lieutenant</i>	1,88	0,88	0,98	0,32
<i>Major</i>	1,82	0,8	0,92	0,31
Sous-officiers				
<i>Adjudant-chef</i>	1,8	0,7	0,9	0,3
<i>Adjudant</i>	1,7	0,62	0,8	0,28
<i>Sergent-chef</i>	1,6	0,54	0,7	0,26
<i>Sergent</i>	1,5	0,46	0,6	0,24
Personnel de rang				
<i>Caporal-chef</i>	1,2	0,3	0,4	0,2
<i>Caporal</i>	1,18	0,28	0,38	0,16
<i>1ère classe</i>	1,12	0,22	0,32	0,12
<i>2ème classe</i>	1,06	0,16	0,26	0,08

Source/note : délibération de la commune de Voh n°14/2023 du 27 mars 2023

Tableau n° 19 : Commune d'Ouvéa

Grades	Mission opérationnelle ou action de formation (formateur)	Astreinte ou action de formation (stagiaire)	Garde	Astreinte 15 minutes
Officiers	1,4	0,7	0,5	0,25
Sous-officiers	1,3	0,4	0,4	0,2
Personnel de rang	1	0,2	0,3	0,15

Source : convention avec la commune d'Ouvéa relative à l'engagement d'un sapeur-pompier volontaire

Annexe n° 14. Liste des sigles

- AFD : Agence Française de Développement ;
- AMNC : Association des Maires de Nouvelle-Calédonie ;
- ANSC : Agence du Numérique de la Sécurité Civile ;
- BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières ;
- BSAOM : Bâtiment de Soutien et d'Assistance Outre-Mer ;
- CARE : Centres d'Accueil et de Regroupement des populations ;
- CAUR : Comité d'Aide d'Urgence Régionale de la Nouvelle-Calédonie ;
- CRRA 15 : Centre de Réception et de Régulation des Appels du 15 ;
- CESE-NC : Conseil Economique Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie ;
- CLIPSSA : CLImat du Pacifique, Savoirs locaux et Stratégies d'Adaptation ;
- COSS : Centre Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage de Nouvelle-Calédonie ;
- CoTRRiM : contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
- COG : Centre Opérationnel Gouvernemental ;
- COZ : Centre Opérationnel Zonal ;
- CTA/CODIS : Centre de Traitement de l'Alerte / Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours ;
- CURTA : Centre Unique de Régulation et de Traitement des Appels 15/18 ;
- DAVAR : Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales ;
- DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs ;
- DIMENC : Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie ;
- DITTT : Direction des Infrastructures, Topographie et Transports Terrestres ;
- DRM : Dossiers des Risques Majeurs ;
- DSCGR : Direction de la Sécurité Civile et de la Gestion des Risques ;
- EMIZ : Etat-Major Interministériel de Zone ;
- FED : Fonds Européen de Développement ;
- ForMiSC : Formations Militaires de Sécurité Civile ;
- FRANZ (accords) : FRance, Australie, Nouvelle-Zélande ;
- FPRNM dit « fonds Barnier » : Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs ;
- GEOREP : site internet référençant les applications et informations cartographiques du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat ;
- GVR : Gestionnaire de Voie Radio ;
- IGEDD : Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable ;
- IRD : Institut de Recherche pour le Développement ;
- LIDAR3D : LIght Detection And Ranging ;

- MRCC : Maritime Rescue Coordination Center ;
- OBLIC : OBservatoire du Littoral de Nouvelle-Calédonie ;
- OEIL : Observatoire de l'Environnement en Nouvelle-Calédonie ;
- ORSEC : Organisation de la Réponse de SEcurité Civile ;
- ORSTOM : Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer ;
- ONU : Organisation des Nations Unis ;
- PCS : Plan Communal de Sauvegarde ;
- PNACC : Plans Nationaux d'Adaptation au Changement Climatique ;
- PPGR : Politique Publique de Gestion des Risques ;
- PPRN ou PPRNP : Plan de Prévention des Risques Naturels ;
- PPRT : Plans de Préventions aux Risques Technologiques ;
- Projet ADAPTOM : ADAPTation au changement climatique dans les Outre-Mer ;
- Projet INTEGRE : INitiative des TERRitoires pour la Gestion Régionale de l'Environnement ;
- Projet PACPATH « PACific ocean PATHways » ;
- Projet PROTEGE : Projet Régional Océanien des TERRitoires pour la Gestion durable des Ecosystèmes ;
- RLNC : Relevé du Littoral de Nouvelle-Calédonie ;
- RSMA : Régime du Service Militaire Adapté ;
- RTA : Réseau Territorial d'Alerte ;
- SAMU : Service d'Aide Médicale Urgente ;
- SAR : Search And Rescue ;
- SDACR : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques ;
- SGA : Système de Gestion des Alertes ;
- SGE : Système de Gestion des Echanges ;
- SGO : Système de Gestion des Opérations ;
- SIDPC : Service Interministériel De la Protection Civile ;
- SIVM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples ;
- SHOM : Service Hydrographique et Océanographique de la Marine ;
- SMUR : Service Mobile d'Urgence et de Réanimation ;
- SPP : Sapeurs-Pompiers Professionnels ;
- SPV : Sapeurs-Pompiers Volontaires ;
- SSLIA : Service de Sauvetage et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs ;
- UIISC : Unité d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile ;
- VSAV : Véhicules de Secours et d'Assistance aux Victimes.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie

13, Boulevard Vauban BP 2392 – 98846 Nouméa Cedex

Tél. (00 687) 28 11 44

nouvelle-caledonie@crtc.ccomptes.fr

Toutes nos publications sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/ctc-nouvelle-caledonie