

SYNTHESE

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

(Nouvelle-Calédonie)

Exercices 2018 et suivants

Janvier 2024

Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la chambre territoriale des comptes.

Seul le rapport engage la chambre territoriale des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

SOMMAIRE

TABLE DES MATIERES

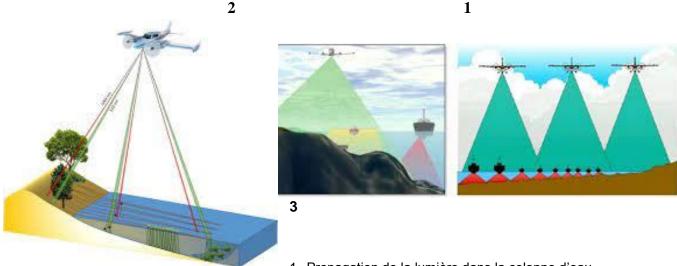
1.	L'émergence d'une politique publique de prévention des risques	4
2.	La nécessité de mettre en place un cadre réglementaire et financier	5
3.	Une planification défaillante de la couverture des risques	7
4.	Les voies et moyens du renforcement d'un potentiel opérationnel actuellement insuffisant pour assurer la couverture des risques	

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.

1. 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.

Schéma n° 1 : Acquisition de données topo-bathymétriques captées par télédétection



- 1 Propagation de la lumière dans la colonne d'eau
- 2 Traitement de la forme d'onde
- 3 Génération de la bathymétrie et topographie

Source : Association des maires de Nouvelle-Calédonie - rapport d'octobre 2022 relatif à l'érosion côtière

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.

Tableau n° 1: Exposition des communes aux risques naturels climatiques

COMUNE A	BELEP	BOULOUPARIS	BOURAIL	CANALA	DUMBEA	FARINO	HIENGHENE	HOUAILOU	E DES	KAALA-GOMEN	KONE	KOUAOUA	KOUMAC	LA FOA	LIFOU	MARE	MOINDOU	MONT-DORE	NOUMEA	OUEGOA	OUVEA	PAITA	POINDIMIE	PONERIHOUEN	POUEBO	POUEMBOUT	POUM	POYA	SARRAMEA	THIO	TOUHO	VOH	YATE	BOURAIL
CYCLONE																																		
		 	 	_	_	4—	+-	4—	 	_	 	-	_	+	_	 					_		-		-	-	_		-		_		-	-
FEUX DE FORET																																		
FORTE HOULE																																		
FORTES PLUIES																																		
INONDATIONS																																		
MOUVEMENTS DE TERRAIN																																		
VENTS VIOLENTS																																		

Source : dossier des risques majeurs du territoire

Case grisée : risque existant

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.

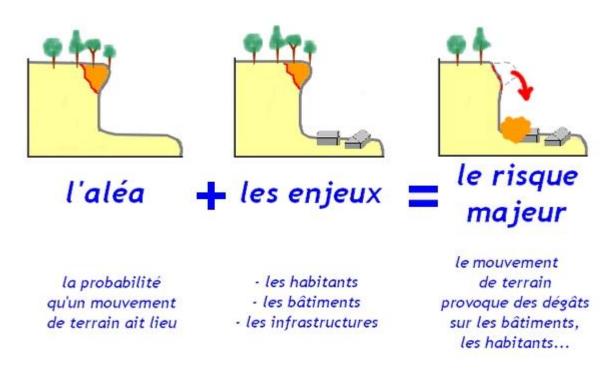
2. La nécessité de mettre en place un cadre réglementaire et financier

La règlementation 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 NouvelleCalédonie 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.

Schéma n° 2 : Les risques naturels, croisement des aléas naturels et des enjeux humains



Source: O Belrose - @SVTBelrose.info

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.

3. Une planification défaillante 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.

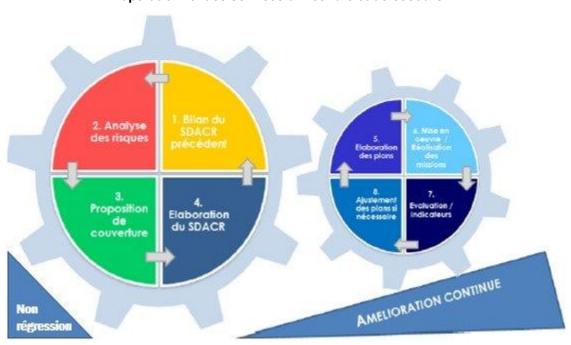


Schéma n° 3 : Du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques au règlement opérationnel des services d'incendie et de secours

Source : service départemental d'incendie et de secours de l'Eure

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 règlementation 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.

ORSEC MARITIME

ORSEC ZONAL

triangulation zonale

ORSEC de

NOUVELLE
CALÉDONIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

risques naturels

TSUNAMI

CARE

FDF

SITE ISOLE

EMD

risques technologiques

PPI AMENAGEMENTS

HYDRAULIQUES

PPI VALÉ

PPI KONIAMBO

PPI DUCOS

Schéma n° 4 : Les plans ORSEC (ORganisation des SECours) en Nouvelle-Calédonie

Source : plan ORSEC de 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 règlementation 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 scenarii 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.

4. 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 héliporté de secours et d'un hélicoptère bombardier d'eau supplémentaire. Enfin, 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-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 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.



Photo n° 1 : Des moyens conséquents mais un déficit de ressources humaines

Source : chambre territoriale des comptes (hangar du centre d'intervention et de soutien spécialisé sud)

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.

A la suite de ces observations la chambre émet quatorze recommandations de performance visant à améliorer la politique de sécurité civile.

Tableau n° 2 : Tableau récapitulatif des recommandations

Tableau n° 2 : Tableau récapitulatif des recommandations											
N° Reco.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Gain attendu ou risque couvert	Degré de mise en œuvre (3)	Échéance					
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	Informer 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 sapeurspompiers	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 règlementation 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					

N⁴ Reco.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Gain attendu ou risque couvert	Degré de mise en œuvre (3)	Échéance
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 règlementaire, 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 héliporté 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