

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition ouverte à la presse de M. Gérard Darmanin,
ministre de l'intérieur et des outre-mer2
- Présences en réunion 15

Jeudi

11 avril 2024

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 018

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

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



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

Jeudi 11 avril 2024

La séance est ouverte à quinze heures

Présidence de M. Mansour Kamardine, président

La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer procède à l'audition ouverte à la presse de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.

M. le président Mansour Kamardine. Mes chers collègues, nous terminons les auditions de cette commission d'enquête en recevant M. le ministre de l'intérieur et des outre-mer, Gérald Darmanin, que je remercie tout particulièrement, compte tenu des contraintes de son agenda, de s'être rendu disponible.

Nos deux mois et demi de travail nous auront permis d'entendre, à l'occasion de quarante-quatre auditions, aussi bien des experts scientifiques et techniques que des élus des différents territoires, des responsables des services déconcentrés de l'État, des universitaires, des assureurs, des opérateurs de réseaux, des organismes régionaux, des directions centrales des ministères concernés, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, M. Christophe Béchu, et donc le ministre de l'intérieur et des outre-mer.

La gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer mobilise plusieurs ministères, dont, au premier chef, celui dont vous avez la responsabilité, monsieur le ministre. C'est de leur synergie que découlent les différentes politiques publiques qui sont menées en matière d'anticipation, de gestion de crise puis de réparation.

De nos travaux je retiens l'engagement de l'État et des collectivités en faveur d'une amélioration continue de la prévision, de la prévention, de la protection, puis de la remise en état des territoires. La façon dont le cyclone Belal a été géré en est une parfaite illustration. Je retiens aussi la grande résilience de nos compatriotes d'outre-mer face à des risques qui font souvent partie de la mémoire collective des territoires, pour la plupart insulaires et souvent archipélagiques.

Il reste que le réchauffement climatique et ses effets amplificateurs sur les phénomènes cycloniques, la découverte de nouveaux risques, toujours possible comme l'a montré l'éruption du volcan sous-marin Fani Maoré à Mayotte en 2018, l'extension des feux de forêt, les glissements de terrain et l'érosion côtière démontrent l'impérieuse nécessité de renforcer les actions engagées. Je vous fais part de cette attente, monsieur le ministre, au nom de tous les élus ultramarins et des populations locales.

Cette audition est retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale et un enregistrement vidéo sera ensuite accessible. Avant de vous donner la parole pour une présentation des différentes actions d'ores et déjà conduites par votre ministère et à venir, je

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

(M. Gérald Darmanin prête serment.)

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer. Vous m'interrogez dans le cadre d'une commission d'enquête et j'essaierai évidemment, sur la base des informations dont je dispose et dans une logique de transparence, de tirer tous les enseignements utiles de l'expérience que j'ai eue depuis que les outre-mer ont été rattachés à mon portefeuille, voici deux ans, et des études que nous avons pu commander pour vos travaux.

Si la principale mission du ministère de l'intérieur et des outre-mer en matière de risques naturels est surtout, vous le savez, de gérer la crise, une fois celle-ci déclarée, afin de secourir les personnes – je salue tous ceux qui y concourent, les sapeurs-pompiers, les associations de protection civile, les agents des préfetures, les policiers et les gendarmes –, nous faisons aussi de la prévention. Celle-ci relève souvent du ministère de la transition écologique, des collectivités ou des gouvernements autonomes, quand ils existent, mais le ministère de l'intérieur ne peut pas ne pas voir qu'il a un rôle à jouer sur le plan de la prévention des risques, s'agissant des personnes comme des biens. Vos travaux m'intéressent donc dans leur globalité et à toutes les échelles.

Je me suis souvent rendu dans des territoires connaissant des risques naturels avérés au point que des drames s'y déroulent. Avant même de prendre mes fonctions au ministère de l'intérieur et des outre-mer, j'avais accompagné le Président de la République à Saint-Martin, car les douaniers et un certain nombre de reconstructions relevaient du ministère des comptes publics. Je me suis déplacé à La Réunion plus récemment, fin janvier, après le passage de l'ouragan Belal, pour montrer aux agriculteurs, aux citoyens et aux collectivités locales que nous étions auprès d'eux en cas de drame – quatre personnes avaient perdu la vie – et en matière de reconstruction économique et sociale.

Le ministère de l'intérieur et des outre-mer est celui des crises – c'est même le ministère de la gestion des crises. Qu'il s'agisse de l'Hexagone ou des territoires ultramarins, chaque crise et chaque événement doivent faire l'objet d'une prise en charge efficace des personnes et des biens – j'insiste sur ces deux points. L'ensemble des centres opérationnels des préfetures sont, notamment, en alerte permanente et nous font remonter, quand il y a une crise ou juste avant, en temps réel et en lien avec les préfetures, tous les éléments permettant d'assurer la coordination des services de secours. Nous laissons souvent au préfet le soin de prendre des décisions, mais nous avons des informations en temps réel.

S'il existe une dualité constituée de l'échelon local, dirigé par le préfet ou le haut-commissaire, et de l'échelon national, dirigé par le ministère de l'intérieur, au travers du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, tous les acteurs locaux sont impliqués, notamment les collectivités locales, dans le cadre du binôme sacré maire-préfet, bien connu depuis le covid. En cas de crise, le maire est sans doute le premier agent de la sécurité civile, avant même l'arrivée des professionnels. Le modèle associant le maire, le préfet et les autorités nationales prouve sa pertinence à chaque crise. Si on se compare à d'autres pays, notre modèle, qui est confronté à de nombreuses crises, en matière sanitaire, sociale, climatique mais aussi sécuritaire, dans tous nos territoires ultramarins, est le plus résilient et celui qui empêche le maximum de morts et de destructions.

Comme les travaux de votre commission d'enquête me concernent plus ou moins directement selon les sujets, vous ne m'en voudrez pas de limiter le champ de mes propos aux questions qui me sont propres. Je rappelle aussi que mon collègue Christophe Béchu a déjà été entendu par votre commission.

Le territoire français est très largement soumis à des risques naturels. J'ai déjà parlé du cyclone Belal, mais je pourrais aussi évoquer la tempête Ciarán, qui a touché le Finistère et le Pas-de-Calais, la tempête Alex, qui a frappé les Alpes-Maritimes, ou encore les mégafeux de forêt en Gironde. Nous nous nourrissons de ces crises, dans l'Hexagone et dans les outre-mer, pour renforcer les scénarios élaborés partout sur le territoire national et pour prédisposer des moyens, auxquels nous consacrons des investissements.

Je souligne, par ailleurs, que les évolutions climatiques vont rendre ces phénomènes naturels de plus en plus nombreux et de plus en plus violents et que nos outre-mer seront les premiers concernés. Je pense au recul du trait de côte – en Nouvelle-Calédonie, par exemple, 75 % des personnes habitent sur une côte qui pourrait subir demain une érosion –, à la disparition d'îles ou d'atolls – en Polynésie française –, à la sécheresse, qui a sévi à Mayotte d'une manière absolument terrible, aux cyclones, aux ouragans et aux tremblements de terre. Ces calamités, qui seront sans doute de plus en plus fréquentes en raison du réchauffement climatique, touchent nos territoires ultramarins, en premier lieu ceux du Pacifique, puis ceux de l'océan Indien et des Antilles, comme elles touchent tous les territoires, mais les autres ont une difficulté supplémentaire qui est de ne pas avoir le modèle de sécurité civile et d'investissement de la France.

Ces événements font désormais partie du quotidien des élus et des représentants publics des territoires ultramarins. Plus personne, quels que soient son lieu de résidence et son niveau social, ne peut s'estimer totalement à l'abri. À la différence de l'Hexagone, les départements d'outre-mer sont soumis à un cocktail de risques : sauf celui d'avalanche, ils existent tous outre-mer – inondations, séismes, éruptions volcaniques, cyclones, tempêtes, mouvements de terrain et feux de forêt peuvent se produire, ainsi que peut-être des tsunamis en cas de cumul d'événements, comme on l'a vu dans des territoires proches. Ce cocktail de crises impose d'avoir à disposition un cocktail de réponses, si j'ose dire, dans chacun des territoires, ce qui est d'autant plus difficile qu'ils sont parfois très éloignés du centre de décision qu'est l'Hexagone. Cette spécificité implique une préparation et une anticipation extraordinaires. Tel est, en particulier, l'objet des plans Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) que vous connaissez bien et qui démontrent à chaque fois leur efficacité.

Les phénomènes les plus forts sont de plus en plus récurrents : quasiment toutes les collectivités dont nous parlons sont soumises à plusieurs d'entre eux chaque année. S'ils ne sont pas tous d'une intensité extrême, s'ils ne causent pas tous des morts ou des blessés, ils nécessitent toujours l'existence d'une capacité de prévention et d'intervention le plus en amont possible. En cela nous sommes notamment aidés par les grands progrès réalisés par Météo-France, que je tiens à saluer. La récurrence de ces phénomènes naturels permet, par ailleurs, de mieux appréhender leurs impacts et donc de mieux nous préparer. Prévoir est le principal travail à faire en matière de sécurité civile : comme le dit le dicton, il vaut mieux prévenir que guérir.

La distance et l'insularité, autres spécificités des territoires ultramarins, à l'exception de la Guyane, même si on peut la considérer comme une sorte d'île, puisqu'elle est encadrée par des fleuves, doivent être intégrées dans les dispositifs de gestion de crise. De fait, les renforts mettent parfois un certain temps à venir du territoire national ou de grands pays voisins. Une coopération efficace avec les acteurs locaux est donc essentielle, de même que la prédisposition

de moyens et la culture du risque au sein de la population. Lors du dernier cyclone à la Réunion, les équipes locales ont œuvré dès la fin de l’alerte violette, c’est-à-dire avant l’arrivée des premiers renforts en provenance de Mayotte.

Pour organiser la réponse, il faut installer très amont des équipements, renforcer la formation des équipes sur place et permettre le transport du matériel et des personnes. La loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (Lopmi), que vous avez votée à une large majorité, prévoit pour la première fois un volet spécifique aux outre-mer, notamment la mise en place de détachements militaires de la sécurité civile, les fameuses Formisc, dans l’océan Indien et aux Antilles, avec du matériel et de l’équipement pour permettre, en cas de catastrophe, d’organiser la réponse sans attendre l’arrivée de renforts nationaux. L’accroissement du nombre des événements et de leur intensité impose, par ailleurs, de développer des actions de communication et de sensibilisation des populations aux risques, en fonction des territoires. On sauve des vies, sans attendre qu’un drame ait lieu, en répétant certains gestes.

Si les territoires ultramarins ont d’ores et déjà fait montre de leur très grande capacité de résilience, de reconstruction, notamment pendant la période du covid, il faut se préparer aux cocktails de risques que j’ai évoqués – nous devons en particulier préparer la jeunesse, qui sera sans doute encore plus concernée. Face aux phénomènes cycloniques, on range tout ce qui peut s’envoler, on protège les parois vitrées dans certains cas, on se met en sécurité et on construit, si possible en commun. La République est grande dans ses territoires ultramarins. J’ai inauguré, par exemple, dans une île des Tuamotu comptant 450 habitants une école anticyclone sur laquelle nous travaillions depuis longtemps. D’ici à la fin du quinquennat du Président de la République, 75 % des îles de la Polynésie française auront un abri cyclonique qui servira par ailleurs à un autre usage – il s’agira d’écoles, de mairies ou encore de lieux de santé. Quand une population est prévenue du lieu où il faut se rassembler, des premiers gestes à appliquer et de la façon dont elle doit communiquer, des vies sont sauvées, ce qui est le premier but de la prévention des risques outre-mer.

C’est grâce à la vigilance et à l’action de la population que le bilan est très souvent limité, notamment lorsque les services de secours ne sont pas saturés par des appels généralisés. La prévention a besoin de visibilité pour être bien intégrée et pleinement assimilée, au quotidien. Les semaines Sismik et Réplik, organisées respectivement en Guadeloupe et en Martinique, sont des exemples de campagnes de prévention réussies. La journée de résilience, que nous avons lancée en 2022, doit mobiliser encore plus largement, chaque 13 octobre, les populations ultramarines et hexagonales. Nous devons travailler à la japonaise, si j’ose dire, en mettant le citoyen au cœur de la sécurité civile au lieu de le traiter comme un simple partenaire. C’est l’objet des journées de la résilience que nous devons généraliser. Je crois, par ailleurs, que les gestes et le comportement de sécurité civile devraient avoir une présence plus marquée dans le cadre de la généralisation du SNU (service national universel) et dans ce que fait déjà le RSMA (régiment du service militaire adapté).

Pour nous adapter, il faut aussi que le risque soit mieux connu. Des travaux ont été effectués par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui dépend de mon ministère et des inspections, pour mieux appréhender les impacts des différents phénomènes que nous évoquons.

Les nouveaux risques doivent aussi être considérés. Je pense notamment à la découverte d’un nouveau volcan à proximité de Mayotte en 2019, qui a largement changé les priorités d’action locale pour prendre en compte les risques émergents.

Le ministère lancera le 23 avril prochain le Beauvau de la sécurité civile. Il sera l'occasion d'une grande réflexion sur la sécurité civile, sur les nouveaux enjeux que doivent relever les sapeurs-pompiers et les collectivités, surtout ceux liés aux nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle, qui permet la prédictibilité, et au réchauffement climatique, qui change les modalités de fonctionnement. Les territoires ultramarins y seront pleinement associés et j'organiserai moi-même un Beauvau de la sécurité civile dans au moins un territoire ultramarin avec la ministre déléguée chargée des outre-mer.

Le renforcement de la coopération régionale répond à un enjeu d'efficacité et permet de mener une diplomatie régionale. La France apporte des moyens – comme elle l'a fait par exemple pour le Vanuatu au lendemain du cyclone qui a touché le nord de la Nouvelle-Calédonie – et en récupère. La coopération régionale permet en outre de mettre en avant nos territoires. La réponse de l'État en outre-mer, sur le volet sécurité civile et assistance en cas de catastrophe naturelle, demande une organisation que tous les États voisins ne sont pas en mesure d'assurer et j'ose dire que seule la France est capable d'apporter un soutien identique à celui de l'Hexagone sur toutes les mers du monde. Elle le fait par solidarité et parce que tous les territoires ultramarins sont parties intégrantes du territoire national, y compris les plus retirés, comme Wallis-et-Futuna et, d'un certain point de vue, Saint-Pierre-et-Miquelon où nous travaillons à la prévention – je rappelle que, grâce au fonds de prévention des risques naturels majeurs dit fonds Barnier, nous sommes en train de réaliser le déménagement du village de Miquelon en coordination avec le ministère de la transition écologique.

À titre d'illustration, l'accord Franz (France, Australie, Nouvelle-Zélande) de 1992 régit la coopération des trois pays au profit des États insulaires du Pacifique, victimes de catastrophes naturelles majeures. Nous pouvons espérer que cet accord incite ces États à faire appel à des puissances occidentales plutôt qu'à de grandes puissances asiatiques, sans arrière-pensée. Depuis 2019, la Croix-Rouge française, que je remercie, pilote le programme *Ready Together*, grâce à sa plateforme d'intervention régionale Amériques-Caraïbes (Pirac), destiné à renforcer la préparation aux catastrophes des pays caribéens et à mieux coordonner l'aide. La France a tout intérêt à étendre son œuvre de coopération. La diplomatie de la sécurité civile permet en effet souvent de jeter des ponts avec des populations qui ne parlent pas forcément spontanément avec nous.

Enfin, les systèmes qui marchent dans l'Hexagone, comme FR-Alert, seront étendus dans les prochains mois et dans les prochaines années à tous les territoires ultramarins. FR-Alert a été mis en place après l'incendie de l'usine Lubrizol – la France a été le premier pays au monde à utiliser un tel système – et a déjà permis de sauver des vies au cours des dernières tempêtes qui ont touché le nord de la France et la Bretagne. Ce système utilise la technologie *Cell Broadcast* grâce à laquelle tout téléphone, même si la personne n'a pas fourni son numéro, peut recevoir des informations. Il permettra de toucher tous les citoyens pour les prévenir en cas d'alerte météo ou volcanique.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Merci, monsieur le ministre, de nous faire l'honneur de votre visite. Votre exposé très complet a asséché une partie des questions que je souhaitais vous poser. Vous étiez sans doute renseigné sur les préoccupations qui sont les miennes depuis longtemps, comme la coopération régionale qui est, pour moi, un des vecteurs de développement des outre-mer. Vous avez précisé les actions en cours en la matière et peut-être peut-on penser à d'autres perspectives pour promouvoir la coopération régionale avec d'autres territoires.

Les administrations décentralisées de Mayotte et de La Réunion nous ont remarquablement accueillis – vous les remercieriez en notre nom. Nous nous y sommes rendus, non parce qu’il s’agit du territoire de notre président, mais pour mieux comprendre les conséquences du passage du cyclone Belal et celles de la découverte d’un volcan au large de Mayotte. Cette commission d’enquête a aussi pour objet de travailler sur les adaptations de notre dispositif aux effets du changement climatique. J’aimerais donc savoir comment vos services suivent l’actualisation des plans comme le plan Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile). Au cours de nos auditions, nous avons cru comprendre que les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ou les plans communaux de sauvegarde (PCS) – qui ne dépendent pas de vos services – connaissaient des délais d’actualisation un peu long.

Pouvez-vous revenir sur la couverture du territoire par le prépositionnement des unités de sécurité civile et par les formations militaires de la sécurité civile (Formisc) et sur son évolution ? C’est une question fondamentale, dont dépend l’immédiateté de la réponse à la crise. Elle touche aussi aux compétences des personnels déployés, car personne ne peut être compétent sur l’ensemble des risques.

J’aimerais vous interroger également sur l’ordre public. Les conséquences du passage de l’ouragan Irma à Saint-Martin et de l’ouragan Belal à La Réunion ne sont pas comparables : à Saint-Martin, on a vu des pillages, certains par opportunité, et d’autre part manque de ressources. La distance dans le temps entre ces deux événements a sans doute favorisé un retour d’expérience. Comment les forces de l’ordre ont-elles intégré cette dimension dans des sociétés connaissant l’informalité – avec par exemple des logements en tôle ondulée – et des personnes en situation d’extrême fragilité ?

Lors de son audition par notre commission, M. Frédéric Mortier, ancien délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer entre 2019 et 2021, nous a dit avoir préparé un projet de loi global sur la gestion des risques outre-mer afin de compléter les dispositifs existants, notamment ceux relatifs au fonds Barnier ou à d’autres fonds de secours. Il semble que la crise sanitaire ait relégué ce projet au second plan. Où en est-il aujourd’hui ?

M. Gérard Darmanin, ministre. Les plans de préparation relèvent souvent de l’obligation des collectivités locales, mais c’est le rôle du préfet que de les challenger – ce n’est sans doute pas le bon mot devant une commission d’enquête française – afin de bien s’assurer qu’elles les élaborent. Quand elles ne peuvent pas le faire, par manque de moyens, notamment d’ingénierie, il arrive en outre-mer que l’État mette la main à la pâte. Cela relève certes de la compétence du ministère de la transition écologique et de celle des collectivités locales, mais le préfet agit au nom de tout le Gouvernement et, outre-mer, la communauté de l’État travaille moins en silo que dans l’Hexagone. Le préfet a bien pour rôle d’aider les collectivités à élaborer ces plans, qui ne peuvent être purs et parfaits. L’habitat informel doit effectivement être pris en compte. Nous menons un gros travail pour le résorber, pour des raisons de salubrité, de lutte contre l’immigration irrégulière, contre la privation de propriété privée et contre l’insécurité, et pour prévenir les drames à la suite de catastrophes naturelles qui peuvent rapidement survenir quand un cyclone passe sur un logement en tôle ondulé abritant des enfants. La lutte contre les bangas à Mayotte répond à ces préoccupations. Il est donc important de pouvoir intervenir et, si j’ose dire, de « forcer » les élus à rendre à temps les bons documents, qui doivent notamment prendre l’informel en compte.

Je me suis rendu à La Réunion après le passage de Belal. Nous avons tiré des leçons de l’expérience de l’ouragan Irma à Saint-Martin, mais j’ai surtout été frappé de voir que les

habitants qui avaient respecté les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de sauvegarde et les permis de construire, qui imposaient une surélévation des habitations, avaient pu éviter les effets de l'inondation provoquée par le débordement du canal voisin alors que ceux qui, dans le même pâté de maison, ne l'avaient pas fait ont vu leur maison inondée avec des enfants qui avaient failli se faire surprendre par la brusque montée des eaux. Ces plans permettent donc de sauver des biens et, surtout, des vies.

Pour ce qui concerne l'État, les plans Orsec, élaborés sous l'autorité des préfets, doivent être mis à jour tous les cinq ans. Il a été demandé à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et aux inspections de contribuer à la mise à jour de l'état des lieux des risques majeurs. Avec le réchauffement climatique, les choses changent en effet très vite.

Les plans de sauvegarde, les plans Orsec et tout le travail réalisé par les responsables en cas de crise ne sont connus que des seuls sachant. La question de notre capacité à informer les populations est donc très importante, tout comme l'est celle de la prévention.

À cet égard, Météo-France est en mesure, depuis l'achat de supercalculateurs de plusieurs dizaines de millions d'euros au début du quinquennat – je m'en souviens très bien, j'étais alors ministre des comptes publics –, de beaucoup mieux anticiper les phénomènes météorologiques. Je suis bien placé pour vous dire toute l'importance de la précision des prévisions afin d'éviter le risque de se laisser surprendre par le déchaînement des éléments, qui peut empêcher un avion de décoller ou un navire de se rendre sur place. Nous travaillons en coopération avec Météo-France et leur travail très précis nous est précieux.

Il nous reste sans doute à continuer à améliorer la précision des calculs sur les risques volcaniques et à travailler sur les réseaux de communication.

Par exemple, lors de la tempête Alex qui a frappé les Alpes-Maritimes, une très grande partie des réseaux de communication des policiers, des gendarmes et des pompiers sont tombés en panne. Je me rappelle avoir accompagné le Premier ministre Castex, dans un hélicoptère à bord duquel se trouvait un seul officier de sécurité : nous ne savions pas ce que nous allions trouver en atterrissant dans la Vésubie, où les habitants étaient isolés depuis des heures.

Dans les cirques de La Réunion, dans des endroits très escarpés de Guyane, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, ou encore sur certaines îles, il convient de prédisposer des moyens de communication satellitaire permettant de téléphoner et d'informer les autorités des événements survenus. À défaut, il sera très difficile d'envoyer des vivres, de la nourriture ou des médicaments dans les territoires sinistrés, ou de savoir s'il faut intervenir très vite ou si l'on peut attendre un peu.

Il faut aussi équiper nos gendarmes, nos policiers et nos pompiers d'un système de radio efficace et résilient. C'est ce que nous faisons en développant le réseau radio du futur, dont le principe a été voté dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et qui aidera toute la communauté du secours, grâce notamment à la possibilité de géolocaliser les utilisateurs.

Il faut enfin que le système FR-Alert, dont chaque utilisation se solde par un succès, couvre rapidement l'ensemble des territoires ultramarins, qui n'en sont pas encore tous dotés alors qu'ils sont sans doute les endroits où les alertes sont les plus fréquentes.

Le Beauvau de la sécurité civile nous permettra de réfléchir à la nécessaire modernisation de cette politique publique et à l'actualisation des risques. Je pense notamment au réchauffement climatique, qui favorise les feux de forêt, jusqu'alors assez rares dans les outre-mer mais désormais de plus en plus fréquents. La question de la prédisposition des moyens se pose en effet.

Je pense vous avoir dit qu'il y avait cinq formations militaires de la sécurité civile (Formisc) aux Antilles et cinq autres à La Réunion, qui est la préfecture de zone dont dépend Mayotte. La loi de finances pour 2024 prévoit la création d'une nouvelle unité, basée à Libourne. La multiplication de ces formations permet une projection assez rapide sur les théâtres d'opérations, même depuis l'Hexagone, qui est le meilleur point de départ pour aller n'importe où dans les outre-mer, car on ne sait jamais où auront lieu les événements majeurs. Il vaut mieux partir de Paris pour aller dans le Pacifique ou à Saint-Pierre-et-Miquelon que de Saint-Pierre-et-Miquelon pour aller à La Réunion ou à Mayotte. Les Formisc ont été très présentes dans la résolution de la crise de l'eau, à Mayotte, et après le passage du cyclone Belal, à La Réunion ; aidées par les moyens de l'armée, elles se sont déployées très rapidement. Je précise d'ailleurs que les membres de ces formations sont des militaires, même s'ils dépendent du ministère de l'intérieur.

La question des moyens aériens mis à la disposition de forces de sécurité civile se posera avec de plus en plus d'acuité. Je pense aux hélicoptères, aux avions, mais également aux Canadair, qui deviendront nécessaires lorsque les effets du réchauffement climatique se feront davantage sentir.

Une difficulté spécifique à la Nouvelle-Calédonie est que, dans cette collectivité, la sécurité civile est une compétence du gouvernement local. Pour avoir désormais des échanges assez nourris avec l'ensemble des élus de Nouvelle-Calédonie, je peux dire qu'il n'est pas certain que le pays ait les moyens de constituer une sécurité civile modernisée, prête à faire face aux effets du réchauffement climatique et au recul du trait de côte, qui pourrait entraîner la disparition d'une partie d'Ouvéa.

J'en arrive à votre question relative aux pillages. Je vois trois raisons pour lesquelles les choses se sont passées différemment à La Réunion et à Saint-Martin.

Premièrement, nous avons considérablement augmenté, partout dans les outre-mer, le nombre de policiers et de gendarmes à la disposition des préfets, ce qui donne à ces derniers davantage de moyens pour intervenir. En 2017, à Saint-Martin, les forces de l'ordre étaient beaucoup moins nombreuses.

Deuxièmement, à La Réunion, l'alerte à la population a bien fonctionné : quarante-huit heures avant le passage du cyclone Belal, tout le monde était informé et a donc pu faire ses courses et s'organiser. À Saint-Martin, en revanche, les gens ont été prévenus très tardivement, car Météo-France n'était pas aussi efficace : ils n'ont donc pas pu anticiper l'achat d'eau et de vivres. À La Réunion, on était capable de prévoir l'évolution de la situation à l'heure près. À un moment, on a même interdit aux pompiers de sortir – ils l'ont fait quand même, pour sauver un individu bloqué dans un ascenseur, qui était en train de se noyer. Les habitants ont pu s'organiser, retrouver les personnes isolées et distribuer des vivres pour éviter les pillages d'opportunité, de survie, perpétrés pour se nourrir. Les pillages crapuleux ont ainsi pu être davantage sanctionnés, d'autant que les forces de l'ordre étaient plus nombreuses.

Troisièmement, la Lopmi a donné au préfet, en cas de crise, une compétence générale sur tous les services de l'État assortie d'un pouvoir de réquisition. Cette disposition, que vous avez votée, permet au représentant de l'État d'être véritablement le chef de son département, de sa région ou de son territoire. Le pouvoir de réquisition dont il dispose désormais lui permet à la fois de rétablir l'ordre public et de remédier aux problèmes. Alors que les élus sont parfois un tantinet contestataires vis-à-vis des préfets, notamment dans les outre-mer, tous les élus de La Réunion, de la présidente du conseil régional aux parlementaires de la NUPES, ont salué le travail du préfet Filippini et de ses équipes. Certes, nous devons rester modestes, car La Réunion n'est pas Saint-Martin. La gestion de ce type d'événements est sans doute plus difficile en Guyane et aux Antilles que dans nos territoires de l'océan Indien et du Pacifique, où la violence est moins forte – sauf à Mayotte, mais pour d'autres raisons, que vous connaissez bien. Quoi qu'il en soit, nous avons beaucoup progressé.

S'agissant enfin d'un éventuel projet de loi, je ne peux pas vous annoncer d'emblée un calendrier parlementaire. Nous étudierons avec beaucoup d'intérêt les propositions de la commission d'enquête. Si elles concernent de nombreuses dispositions de nature législative, peut-être pourront-elles faire l'objet d'un ou plusieurs textes, d'initiative parlementaire ou gouvernementale. Je pense que nous saurons trouver une majorité, pas très marquée politiquement, pour sauver nos outre-mer en cas de difficulté. Cependant, je n'ai pas d'information particulière concernant le projet de loi que vous évoquez.

Mme Cécile Rilhac (RE). Monsieur le ministre, vous avez été très précis dans votre propos liminaire et vous venez de répondre aux questions tout aussi précises du rapporteur. Il ne me reste donc plus beaucoup de sujets à aborder. Je vous poserai cependant des questions d'ordre budgétaire, qui sont peut-être les plus difficiles.

En matière de prévention, vous avez évoqué une journée de la résilience. Vous avez également parlé des régiments du service militaire adapté (RSMA), qui sont très importants dans nos outre-mer, et donc de notre jeunesse. Alors que la situation budgétaire est tendue et qu'elle risque de le devenir encore davantage, avez-vous des pistes un peu plus précises pour permettre à la jeunesse ultramarine de s'approprier complètement les outils de prévention et de communication ?

De même, vous avez souligné l'importance de nos services météorologiques et de la fiabilité de leurs prédictions à très court terme. Il y a, derrière ces services, tout un réseau satellitaire – vous connaissez mon implication dans ce domaine – qui nécessite également de très gros investissements budgétaires.

Comment travaillez-vous, sur ces sujets très spécifiques, avec vos collègues du Gouvernement ? Vous êtes, avec vos agents et ceux des préfectures, en première ligne pour prévenir les risques et gérer les crises. Cela dit, l'ensemble du gouvernement français ainsi que les gouvernements locaux des collectivités d'outre-mer doivent participer au travail de prévention afin que tous les moyens soient mis à la disposition des populations concernées. Comment y sont-ils associés ?

M. Gérard Darmanin, ministre. Je laisse à la ministre déléguée chargée des outre-mer le soin de coordonner l'action de l'État dans les outre-mer, en lien direct avec les préfets. Je pense qu'elle tient avec ces derniers une réunion en visioconférence par semaine, comme le faisaient d'ailleurs ses prédécesseurs. Je demande moi-même à chaque préfet affecté dans les outre-mer de me transmettre, toutes les semaines, une synthèse des informations relatives à son territoire, que je lis personnellement après que mon cabinet l'a annotée ; le sujet des risques y

est naturellement abordé, ce qui nous permet de nous assurer de la bonne préparation des équipes et d'examiner les demandes dans une perspective interministérielle.

L'action de la ministre déléguée chargée des outre-mer est, par nature, interministérielle. C'est à elle de s'assurer du bon fonctionnement de cette interministérialité, en lien avec la ministre de la santé et le ministre de la transition écologique.

L'action du ministère de la santé est très importante, même si nous n'avons pas beaucoup évoqué les nombreux risques sanitaires auxquels sont confrontés les outre-mer. Ainsi, quelques cas de choléra ont été signalés à Mayotte. On pourrait multiplier les exemples de situations, parfois extraordinaires, qui nécessitent des réponses très rapides de la part de l'État, y compris en matière de prévention. Les aléas naturels sont d'ailleurs souvent à l'origine de risques sanitaires, du fait du manque d'eau, de la pollution de cette dernière, du manque de nourriture ou de l'arrivée de nuisibles. Si vous interrogez la ministre par écrit, elle pourra vous expliquer comment elle réalise ce travail, notamment dans le domaine de la communication. À ce titre, nous pouvons heureusement compter, en cas de coup dur, sur l'armée française, bien équipée technologiquement et bien implantée dans la quasi-totalité des territoires ultramarins. Ce sont d'ailleurs souvent les forces armées qui sont chargées des moyens de communication, qu'il s'agisse des radars, comme à Mayotte, dans les Antilles et en Guyane, ou surtout des moyens satellitaires que vous avez évoqués. Le ministère de l'intérieur est le parent pauvre dans ce domaine au regard des capacités dont dispose le ministère des armées.

S'agissant des questions budgétaires, nous ne savons pas à quelle sauce nous serons tous mangés, mais nous avons pris soin d'éviter que les restrictions budgétaires souhaitées par le Gouvernement, dans les conditions que vous connaissez, concernent la sécurité civile. Le décalage de quelques lignes que vous pourrez constater ne s'explique que par des raisons d'opportunité industrielle. Ni la création d'une Formisc supplémentaire, ni la fourniture des moyens aéroportés que vous nous avez octroyés, ni l'organisation des journées de résilience ne sont remises en cause.

Au sein de l'éducation nationale, qui a un rôle particulier à jouer dans ce domaine, ainsi que dans les RSMA, la généralisation des formations aux gestes de premier secours est importante. Un travail de sensibilisation aux risques devrait aussi être réalisé dans le monde de l'entreprise. Il est indispensable de former les jeunes, mais ces derniers ne deviendront pas tout de suite adultes ; or des aléas peuvent se produire dès demain. Il ne me semble pas que toutes les entreprises présentes dans les outre-mer aient conscience de cette nécessité : nous découvrirons sans doute que beaucoup d'entre elles ne font rien dans ce domaine. C'est aussi le cas des collectivités locales, qui sont, dans les outre-mer comme partout ailleurs, de gros employeurs, et qui devraient mieux sensibiliser leurs agents.

Vous le savez, l'expérimentation du service national universel (SNU) concerne aussi les territoires ultramarins. Si le projet de généralisation de ce programme va jusqu'au bout, il conviendra d'organiser dans ce cadre une demi-journée ou une journée japonaise ou de prévention des risques. C'est en tout cas la demande que j'ai faite au Président de la République. Du point de vue budgétaire, cela ne coûterait pas grand-chose, puisque les jeunes de 16 à 18 ans – je ne sais pas quel sera l'arbitrage final – seront déjà, si j'ose dire, à la disposition de l'État : autant leur inculquer la culture de la résilience de la nation ! Les pompiers, policiers et gendarmes pourraient tout à fait intervenir. Quoi qu'il en soit, ils seront disponibles pour organiser une telle journée.

Sur l'information, enfin, le travail interministériel est plutôt bon. Ce n'est pas sur la question des risques que nous avons le plus de difficultés avec nos collègues des autres ministères. Nous avons tous conscience en effet que les risques en outre-mer nous apprennent aussi des choses sur ceux que peut connaître l'Hexagone. Il peut y avoir des discussions au sujet de l'investissement ou de l'attractivité de la fonction publique, par exemple, mais sur la question des risques, je trouve que mes collègues du Gouvernement sont très attentifs aux demandes des préfets.

M. le président Mansour Kamardine. J'aimerais vous interroger au sujet des observatoires des sites volcaniques, notamment aux Antilles et à La Réunion. Leurs responsables, que nous avons auditionnés, nous ont fait part d'un certain nombre de difficultés. Ils nous ont notamment expliqué que leurs permanences étaient assurées par des bénévoles, pour des raisons budgétaires. Même si l'on ne peut que saluer cet engagement bénévole, peut-être y a-t-il lieu d'améliorer les choses pour rendre ces observatoires plus réactifs en cas de crise.

Vous avez dit que les différents plans, Orsec et autres, sont d'abord de la compétence du ministère de la transition écologique et des collectivités, même si les préfets doivent aussi donner une impulsion. Nous avons beaucoup souffert à Mayotte de la crise de l'eau et je tiens à saluer la mobilisation du Gouvernement, votre engagement personnel, ainsi que celui du ministre Philippe Vigier. L'intervention de l'État a été considérable, mais j'ai trouvé que nous étions limités par le fait qu'il n'y a pas de plan « eau potable » à Mayotte.

L'État ne peut pas le dire, car cela reviendrait à reconnaître un manque, ou une faute, mais moi je le dis : nous avons demandé pendant six mois que l'on nous communique le plan ; je crois que notre commission aussi l'a réclamé et elle ne l'a toujours pas. J'en déduis, et cela n'engage que moi, que ce plan n'existe pas, pas plus que les plans relatifs par exemple au risque volcanique ou cyclonique. Certes, je reconnais que Mayotte ne relève pas depuis très longtemps de l'article 73 mais, même lorsqu'elle relevait de l'article 72, cette compétence était celle de l'État.

J'aimerais, enfin, vous interroger sur l'accès au fonds Barnier. À Saint-Martin et Saint-Barthélemy, des dégâts causés par le cyclone Irma n'ont toujours pas été pris en charge, parce que les populations n'étaient pas assurées et qu'il faut être assuré pour accéder au fond Barnier. Or les populations ne sont pas toutes assurées au même niveau : si ce taux atteint 68 % à La Réunion, il est de 6 % seulement à Mayotte, où les risques sont pourtant très importants. Que faire pour sensibiliser la population à ces questions ? Je peux comprendre que la première préoccupation d'une personne qui n'a pas une maison solide et qui vit sous le seuil de pauvreté ne soit pas de s'assurer, mais de donner à manger à ses enfants. Que faire pour améliorer la situation assurantielle des populations ultramarines et, en conséquence, le recours au fonds Barnier ?

M. Gérald Darmanin, ministre. Je souscris à vos propos, mais je ne peux que vous répondre que les critères du fonds Barnier relèvent du ministère de la transition écologique. Ce fonds, qui est bien doté, aide beaucoup lorsqu'il est bien utilisé. Sans doute faudrait-il modifier certains de ses critères pour améliorer la prévention des risques et permettre certains investissements.

Je ne peux pas vous répondre au sujet des plans de la préfecture de Mayotte, mais nous allons relancer le nouveau préfet pour qu'il réponde aux demandes de votre commission d'enquête. Et, s'il s'avère qu'il n'y a pas de plan, il faudra qu'il vous le dise. Du reste, je ne

sais pas si un plan, même très bien conçu, aurait permis d'anticiper ce qui s'est passé à Mayotte : une sécheresse amplifiée par les phénomènes climatiques El Niño et La Niña, particulièrement longue, marquée par un assèchement des nappes phréatiques, avec des réserves en eau qui étaient déjà très basses et un syndicat d'acheminement de l'eau dysfonctionnel... Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas de plan et nous allons relancer la préfecture de Mayotte.

Les observatoires relèvent du ministère de la transition écologique, mais je sais qu'un travail est en cours pour fiabiliser les remontées d'information en professionnalisant leurs analystes.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Quand on parle de risques naturels, on est toujours à la lisière entre les compétences de votre ministère et celles du ministère de la transition écologique. Le personnel de l'observatoire assure des permanences, c'est-à-dire une continuité mais, pour l'instant, il n'y a pas de cadre. Il importerait de clarifier cela, à la fois parce qu'il faut rémunérer les gens, et pour des raisons juridiques.

Dans le questionnaire que nous vous avons envoyé, nous avons abordé la question des sargasses. L'eau et le vent ne sont pas des risques naturels, mais les pluies torrentielles qui causent des inondations et les cyclones en sont. C'est la même chose pour les sargasses : je ne sais pas si elles représentent un risque naturel en tant que tel, mais leur prolifération peut causer des dégâts qui en font peut-être un risque naturel. L'enjeu est important, car cela implique des régimes d'indemnisation et de prise en charge particuliers. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Gérard Darmanin, ministre. Le régime « Cat nat », d'indemnisation des catastrophes naturelles, est une question en soi : il ne semble plus très adapté à la situation actuelle. D'une manière générale, nous réfléchissons beaucoup, avec le ministère de l'économie et des finances et celui de la transition écologique, à la manière de rendre ce régime plus lisible, à la fois pour les élus et pour les citoyens.

Le problème, ce ne sont pas les sargasses en elles-mêmes, mais leur décomposition et le fait qu'on ne les enlève pas. Des dispositifs existent : un plan de 36 millions d'euros sur quatre ans, qui a été lancé en 2022 et réabondé en 2023 et 2024 ; un plan de collecte en mer, doté d'un budget de 2 millions, pour éviter que les sargasses n'arrivent sur le territoire antillais ; la mise aux normes des capteurs de gaz, qui coûte plus de 1 million par an ; un soutien complémentaire à la pose de barrages et de zones de stockage. Pour l'instant, nous ne traitons pas le problème des sargasses par le régime Cat nat, mais par des mesures budgétaires classiques, en lien avec les collectivités. J'ajoute que les entreprises qui sont concernées par l'échouement des sargasses ont pu bénéficier d'aides fiscales et sociales de la part de l'Urssaf et de la direction générale des finances publiques.

Peut-être faudra-t-il faire entrer dans le nouveau régime des Cat nat un risque comme celui-ci ? Peut-être faudra-t-il nous montrer plus prospectifs, ne plus nous en tenir au lien direct entre un incident – par exemple une intempérie – et un drame, mais voir ce qui a causé l'incident – en l'occurrence, la décomposition des sargasses. Dans la mesure où la question est essentiellement budgétaire, elle relève plutôt du ministère de l'économie et des finances, et de celui de la transition écologique. En tout cas, il importe effectivement de redéfinir plus clairement les phénomènes qui relèvent de la catégorie de catastrophe naturelle. Il faut que les Français puissent comprendre pourquoi il arrive que l'on ne déclenche pas le dispositif Cat nat et pourquoi, même quand on le déclenche, on peut ne pas y être éligible. C'est le fait de ne pas comprendre qui suscite des frustrations.

J'ajoute que la réflexion sur les sargasses peut aussi nous aider à penser la question des algues vertes en Bretagne, qui est du même ordre. L'outre-mer permet souvent de réfléchir à des problèmes qui se posent aussi dans l'Hexagone. Nous sommes prêts à revoir le régime Cat nat, à la fois outre-mer et dans l'Hexagone.

M. le président Mansour Kamardine. S'agissant des cyclones, il faut – de mémoire – des vents à 120 kilomètres par heure pour que l'on puisse parler de catastrophe naturelle, mais il faut que les vents atteignent 180 kilomètres par heure pour être indemnisé.

M. Gérard Darmanin, ministre. Il y a aussi un critère de durée : il y a à la fois la pointe et la durée. La difficulté que l'on rencontre, par exemple à La Réunion, c'est que les services de l'État ne se fient qu'aux mesures faites par Météo-France, mais que les pointes ne sont pas les mêmes partout dans l'île. Or certains agriculteurs, ou certaines entreprises, qui ont leur propre station météorologique, mesurent parfois des pointes plus élevées, ce qui crée une forme de frustration. Non seulement il faut que le vent atteigne une certaine force pendant un certain temps, mais il faut aussi que nous ayons de bons instruments de mesure pour le constater. Les services de l'État estiment que des vents atteignent sans doute 200 kilomètres à l'heure sur les cimes de La Réunion, mais encore faut-il pouvoir les mesurer. Sans doute y a-t-il là des choses à simplifier de ce côté-là aussi.

M. le président Mansour Kamardine. J'insiste sur le fait que le delta est très important entre le niveau qui déclenche le régime de catastrophe naturelle et celui où l'on peut avoir accès à une indemnisation.

M. Gérard Darmanin, ministre. Nous travaillons en tout cas à la refonte du régime Cat nat.

M. le président Mansour Kamardine. Je vous remercie, monsieur le ministre.

La séance est levée à seize heures.

Membres présents ou excusés

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

Réunion du jeudi 11 avril 2024 à 15 heures

Présents. – M. Mansour Kamardine, Mme Cécile Rilhac, M. Guillaume Vuilletet.

Excusés. – M. Xavier Batut, Mme Joëlle Mélin.