



HAL
open science

Saint-Martin après Irma

Thibault Fagiani

► **To cite this version:**

Thibault Fagiani. Saint-Martin après Irma : Comment reconstruire le territoire, quelle place pour la résilience ?. 2018. hal-01889064

HAL Id: hal-01889064

<https://enpc.hal.science/hal-01889064>

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Saint-Martin après Irma

Comment reconstruire le territoire, quelle place pour la résilience ?

Mémoire de la thèse professionnelle pour le mastère spécialisée PAPDD.

Pour le compte du service de défense de sécurité et d'intelligence économique du Secrétariat Général du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire et du Ministère de la Cohésion des Territoires.

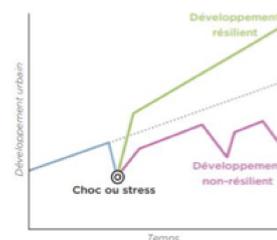
Thibault Fagiani encadré par M. Marc Raynal et M. François Dedieu

Face à la crise de grande ampleur provoquée par l'ouragan Irma, le territoire de Saint-Martin doit se reconstruire. Dans ce territoire sujet à de nombreuses difficultés avant la crise et particulièrement sujet aux risques cycloniques une reconstruction résiliente semble pertinente et nécessaire. Les enjeux concernent l'aménagement d'un territoire très densément peuplé, un projet économique, la prise en compte des risques et la possibilité d'amélioration de la résistance et l'adaptation des infrastructures. Cependant le principal point de blocage reste l'indispensable coordination des acteurs de la reconstruction et en particulier la collectivité territoriale et l'État.

Cette coordination entre les . Malgré cette difficulté, l'enjeu de l'avenir de ce territoire et le coût de la reconstruction font ressortir l'importance d'une réflexion partagée. Une stratégie globale de résilience pourrait se mettre en place.

La résilience est la capacité d'adaptation d'un territoire à un aléa, choc ou stress, et sa capacité à se relever suite à la réalisation de cet aléa. Un territoire résilient est un territoire qui apprend d'une crise. Pour être résilient un

équipement doit être inclusif, robuste, redondant, adaptatif, ingénieux et capable d'apprentissage.



Résilience- Stratégie résilience Ville de Paris

Saint-Martin : un territoire en difficulté avant Irma

L'île de Saint-Martin située dans le nord des Antilles subit des aléas cycloniques et sismiques forts. Elle est impactée par un cyclone tous les 4,5 ans dont 3 événements majeurs depuis 1945.

Saint-Martin, collectivité d'outre-mer française (aux responsabilités larges) occupe la partie au nord et Sint-Maarten, au sud, est un État autonome rattaché à la couronne hollandaise.

Depuis les années 50, l'île vit du tourisme, mais la partie française souffre de la concurrence avec la partie hollandaise, plus développée et mieux équipée ce qui provoque des difficultés socio-économiques. Le chômage y est supérieur à

30 %, le niveau de formation y est faible et le travail informel très développé.

Cette situation fait suite à un développement très rapide dans les années 80 avec une multiplication par 3,5 de la population et le développement important d'un habitat informel et illégal.

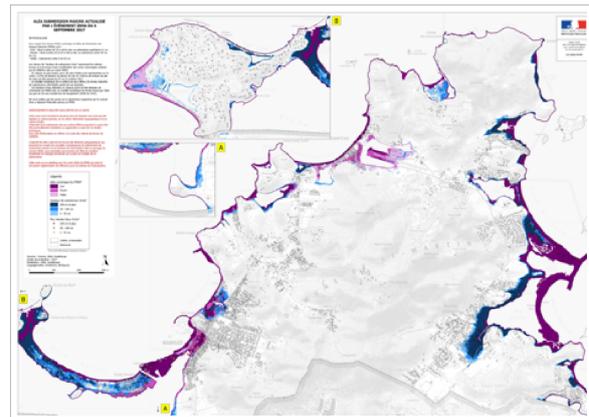
Le taux de délinquance sur l'île est l'un des plus forts de France avec un taux d'homicide par personne équivalent au Brésil.

L'île accueille cependant certaines des plus grandes fortunes de la planète et un tourisme important.

L'impact de l'ouragan Irma sur Saint-Martin

Les vents à plus de 370 km/h en rafales et les vagues de submersion de plus de 3 mètres ont eu des conséquences importantes sur Saint-Martin. 95 % des bâtiments ont été touchés et 25 % détruits. L'ouragan a détruit les principales infrastructures de l'île (réseau d'eau, électrique), désorganisant l'ensemble du territoire. Ces impacts sont particulièrement forts dans les zones situées proche du littoral, les vagues de submersion ayant eu un impact plus fort que les vents.

L'impact humain est important, bien que le nombre de décès recensés se limitent à 11. La population a été choquée par la phénomène météorologique mais aussi et surtout par les pillages et la difficulté de vie pendant les premiers jours après la crise.



Carte de l'aléa submersion actualisée après IRMA - DEAL Guadeloupe

L'envoi massif de forces de crise (2 500 personnes) et matériels (18 000 t de fret) et l'organisation des salles de crise a permis de gérer la phase de la crise humanitaire malgré quelques problèmes d'organisation.

Une reconstruction résiliente est-elle l'objectif de l'ensemble des acteurs ?

Les objectifs des différents acteurs ne sont pas tous compatibles. Quand les grands acteurs et la population de l'île souhaitent, par exemple, une reconstruction la plus rapide possible, les potentiels investisseurs extérieurs souhaitent plutôt une stratégie globale pour assurer une rentabilité de long terme.

Pour obtenir une reconstruction résiliente de l'île, il faut un consensus sur la stratégie retenue qui aboutira à la **coopération de l'ensemble des acteurs** sur le territoire. La collectivité territoriale unique est seule compétente à Saint-Martin pour mener cette reconstruction et sa stratégie. Son statut lui confère en effet, les compétences de l'ensemble des collectivités locales mais aussi des pouvoirs législatifs comme ceux de l'urbanisme ou l'imposition de l'île.

Le jeu de dupes entre la COM et l'État

La collectivité n'ayant ni les capacités techniques ni les capacités financières de mener l'ensemble de cette reconstruction, elle doit s'appuyer sur l'État. Pour **renforcer les capacités techniques sur le territoire**, l'état a renforcé sa présence. Néanmoins, du fait d'antécédents, l'État n'a qu'une confiance très limitée dans l'action de la

collectivité territoriale. Il impose donc des conditions à la collectivité pour attribuer son aide financière. Ces conditions créent un conflit, visible dans leur communication médiatique, entre ces deux acteurs obligés de coopérer pour arriver à bâtir un projet de reconstruction du territoire.

Quelle reconstruction pour Saint-Martin ?

Ce blocage politico-administratif et les pressions médiatiques et populaires pourrait aboutir à une reconstruction rapide et à l'identique du territoire. Cette reconstruction aurait pour conséquence de ne pas améliorer la prise en compte des risques sur le territoire et de conserver les difficultés socio-économiques. Aucun investisseur privé n'envisagerait un investissement à Saint-Martin, dans ces conditions. L'État et la collectivité porteraient alors seuls cette reconstruction, scénario peu envisageable au vu des contraintes financières.

Une réflexion est menée pour reconstruire un territoire plus résilient. Pour permettre un développement des investissements privés, extérieur à l'île, sur le territoire, il semble nécessaire d'**améliorer la situation judiciaire**.

La résilience face à une injonction contradictoire

Deux objectifs de la reconstruction du territoire provoquent une injonction contradictoire pour les autorités. Elles souhaitent une reconstruction rapide pour relancer l'économie (vision libérale) mais elles souhaitent diminuer la vulnérabilité du territoire (vision étatique) ce qui nécessite un temps d'étude. Ces deux visions s'expriment dans les reconstructions de Sint-Maarten et Saint-Barth.

Construire la résilience du territoire

La collaboration de l'ensemble des acteurs de la reconstruction ne pourra intervenir qu'autour d'un projet commun et global. Sans celui-ci les acteurs privilégieront leurs intérêts propres.

Cette stratégie devra prendre en compte les urgences comme la possibilité pour les populations de réparer leur habitat pour le mettre hors d'eau, hors d'air tout en identifiant les points les plus sensibles pour lesquels un temps d'étude est nécessaire comme les reconstructions dans les zones à risques. Ces spécificités ont été intégrées dans les règles d'urbanisme édictées spécifiquement pour l'après Irma par la collectivité territoriale.

La prise en compte des zones à risques

Les zones les plus impactées par l'ouragan doivent faire l'objet d'un arbitrage par l'État, en charge de la politique de prévention des risques, et la collectivité en charge de l'urbanisme.

La suppression de l'ensemble des aménagements et constructions, souvent informelles, dans ces zones seraient l'aménagement le plus sûr, mais sur ce territoire contraint, économiquement dépendant du tourisme, l'aménagement de ces zones est économiquement indispensable. **Une stratégie spécifique devra être définie pour ces zones.**

Le développement économique

L'économie de l'île ne repose que sur l'activité touristique. Une **diversification de l'économie** par le développement d'activités annexes comme la pêche, l'agriculture ou des services augmenterait la résilience.

Le tourisme restera la première opportunité de développement de l'île malgré des difficultés sur les 15 dernières années. Pour se développer, l'offre touristique de Saint-Martin devra se renouveler. Un marché porteur correspondant aux

spécificités de l'île de Saint-Martin semble être **un tourisme haut de gamme et éco-friendly** jouant sur l'image d'île française et valorisant sa culture et ses espaces naturels. Ce marché positionnerait Saint-Martin en complémentarité de l'offre de ses voisins.

L'aménagement du territoire face à des difficultés foncières

L'un des principaux enjeux de la reconstruction est l'aménagement du territoire.

Il doit prendre en compte les zones à risques (en rouge) et la **préservation des espaces naturels** (en vert) opportunités de développement pour Saint-Martin. Il devra prévoir une densification des zones urbanisées (en bleu).



Proposition de stratégie d'aménagement de Saint-Martin - T.FAGIANI

Pour réaliser ces aménagements la collectivité devra obtenir une maîtrise du foncier, complexe à Saint-Martin. Pour répondre à cette problématique, deux outils semblent pertinents. La **mise en place d'une société foncière ou d'aménagement partagée entre l'État et la collectivité**, qui permettra de porter le projet. Le développement de **concessions d'occupation**, permettrait de développer des projets de long terme tout en assurant une rémunération aux propriétaires des parcelles et à la COM.

Rendre plus résilientes les infrastructures de l'île

De par son isolement géographique, l'île de Saint-Martin doit se rendre indépendante sur toutes les infrastructures. Les deux territoires de l'île pourraient cependant **développer des partenariats** pour ne pas multiplier les infrastructures et grandes équipements, l'absence de coopération dessert les deux parties de l'île. Ces équipements indispensables à la vie sur l'île le sont encore plus pendant les périodes de crises. Il est donc essentiel de renforcer leur résilience par une amélioration des sites. Celle-ci passera également par une **acculturation de la population aux risques**.

Les principales pistes d'amélioration sont :

- renforcer la résistance physique des équipements
- garantir les accès à ces infrastructures même en temps de crise.
- diversifier les sources d'approvisionnement et les rendre les plus indépendants possible de l'extérieur du territoire.
- augmenter les capacités de stockage individuelles et collectives
- prévoir des systèmes critiques redondants spécifiques au temps de crise.
- développer les infrastructures pour permettre leur utilisation pendant la crise.

Conclusion

Les enjeux financiers et techniques d'un projet de reconstruction sont importants. Des aménagements doivent être étudiés pour apporter une réponse appropriée au territoire et permettre une amélioration de la résilience des infrastructures. Ils sont d'autant plus importants sur un territoire complexe et en difficulté comme Saint-Martin.

Néanmoins, les principales difficultés vont se retrouver, quelque soit le territoire, dans le jeu politico-administratif local. Si à Saint-Martin les principales difficultés se cristallisent autour de la collectivité territoriale et de l'État, dans d'autres territoires, les acteurs et leurs rôles peuvent être différents. La collaboration entre les principaux acteurs de la reconstruction restera le point central à résoudre pour mettre en place une stratégie de résilience. Cette collaboration doit

prendre en compte les objectifs de l'ensemble des acteurs, les enjeux pour le territoire mais devra aussi prendre en compte cette injonction contradictoire : lors d'une crise ou face à une difficulté, les acteurs veulent démontrer une action rapide et concrète sur le territoire, mais cette volonté s'oppose à la nécessité d'obtenir une vision à long terme, demandant un temps de bilan et de réflexion pour établir un plan d'action global et partagé.

La levée de cette injonction contradictoire ne pourra se faire que par l'action de la collectivité territoriale et de l'État, seuls à même de favoriser l'intérêt général et à long terme du territoire face aux intérêts particuliers renforçant l'importance de leur collaboration.

Bibliographie

Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable – M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin – nov 2017

Rapport de Retour d'Expérience – Gestion de Crise Irma – MARC RAYNAL / SDSIE MTES – déc 2017

La résilience des territoires face aux catastrophes – Ministère de la Transition Écologique et Solidaire – Déc 2017

Saint-Martin Terre d'accueil et de constatés – Guadeloupe - INSEE Analyses n°24 / Juin 2017

Note au premier ministre, l'action et l'interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin – Cour des Comptes – Déc 2017

Tourisme à Saint-Martin, un positionnement touristique à concrétiser – IEDOM Note n°320 Mars 2015