

Les défis soulevés par la reconstruction post-Irma

Par **Jérémy DESARTHE**

Nicolas BAUDUCEAU

et **Antoine QUANTIN**

Caisse centrale de réassurance (CCR)

En frappant les Antilles françaises en septembre 2017, l'ouragan Irma est venu rappeler l'exposition de ces territoires aux risques naturels. En prenant en charge deux milliards d'euros de dommages assurés, le système d'indemnisation des catastrophes naturelles a démontré sa capacité à faire face à l'événement le plus coûteux depuis sa mise en place en juillet 1982. Face à l'ampleur du phénomène, les différents acteurs ont dû relever de nombreux défis. Ainsi, les assureurs se sont trouvés confronter à un territoire dévasté, dont l'insularité a rendu l'accès au site difficile. Pour l'État et les autorités locales, les enjeux ont été multiples dans l'optique d'un lancement rapide de la reconstruction de l'île de Saint-Martin. En outre, Irma a permis d'engager une réflexion sur nos politiques de gestion des risques en outre-mer, où le taux de pénétration de l'assurance est bien moindre qu'en métropole et sur leurs capacités à faire face à des événements extrêmes similaires, dont la fréquence va augmenter sous l'effet du changement climatique.

Dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, l'ouragan Irma a touché les Antilles françaises, et plus particulièrement les îles du nord que sont Saint-Martin et Saint-Barthélemy, avec un niveau de dévastation jamais atteint sur un territoire français depuis l'instauration du système d'indemnisation des catastrophes naturelles en 1982.

Un événement hors norme

Ouragan de classe 5 sur l'échelle Saffir-Simpson, Irma s'est caractérisé par des rafales de vent supérieures à 300 km/h. Sa faible vitesse de déplacement (26 km/h) a accru la durée de passage de près de 36 heures sur l'île de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Aux rafales de vent s'est ajoutée la submersion du littoral et des zones basses de l'île de Saint-Martin sous l'effet d'une surcote d'environ trois mètres avec des vagues de sept mètres. L'ouragan survient après près de deux décennies de relative accalmie du point de vue de l'activité cyclonique. En effet, les derniers phénomènes à avoir touché Saint-Martin sont Lenny en 1999 (de catégorie 2), Luis en 1995 (de catégorie 4) et Donna (de catégorie 4) en 1960 (Desarthe, 2017).

Battues par les vents et la houle, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été durement éprouvées. Au total, onze personnes sont mortes et les dommages ont été considérables. Les infrastructures de communication ont été en grande partie endommagées. Les réseaux d'eau

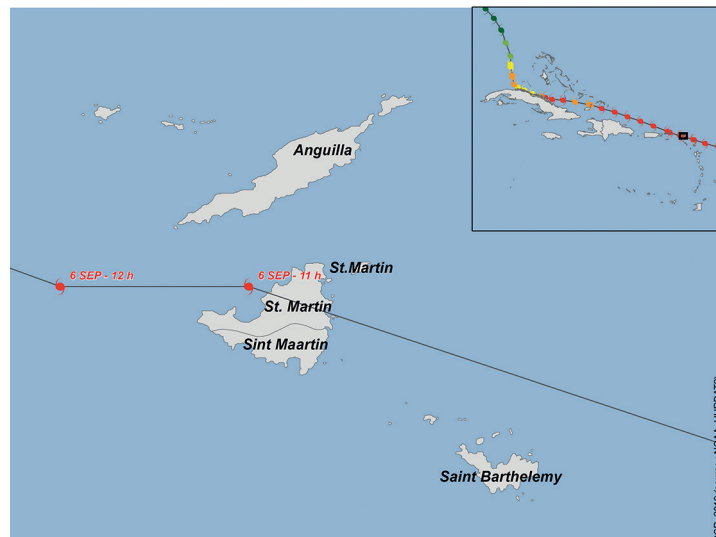


Figure1 : Trajectoire suivie par l'ouragan Irma en septembre 2017 (source : CCR – NOAA).

et d'énergie ont été détruits. L'accès aux biens les plus élémentaires (eau, nourriture) a été difficile pendant plusieurs jours. Le 8 septembre, l'île est de nouveau placée en vigilance rouge en raison du passage de l'ouragan José. Ce second événement d'intensité beaucoup plus faible a contribué à retarder de quelques jours le déploiement de la réponse opérationnelle.

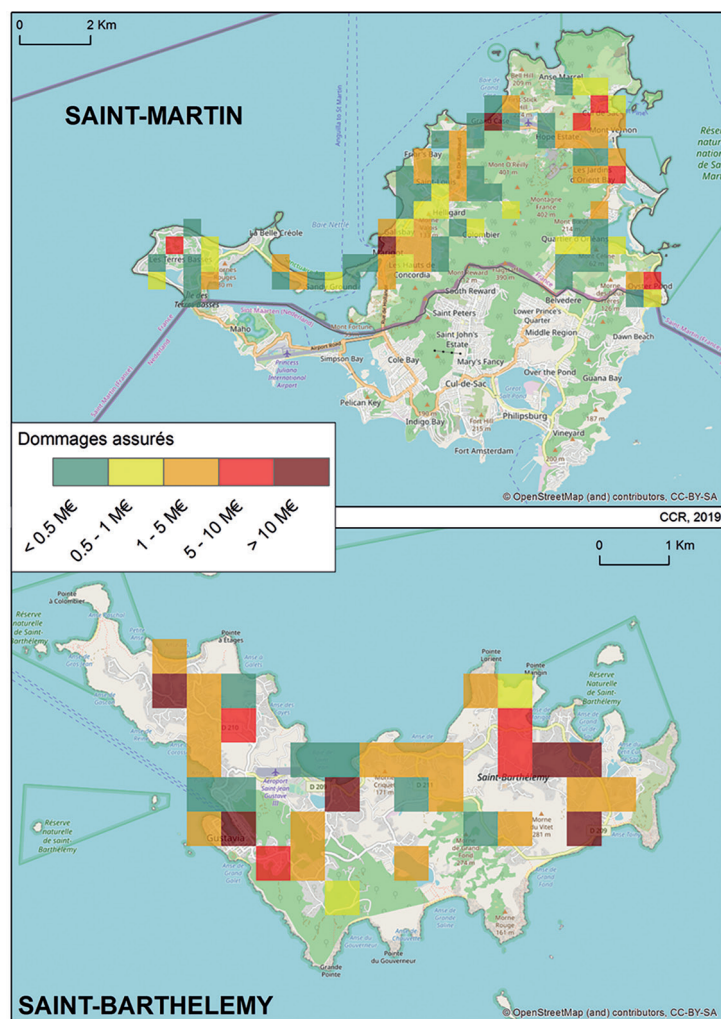


Figure 2 : Répartition spatiale des dommages assurés Cat Nat consécutivement au passage d'Irma (données agrégées par maille de 500 m) (source : CCR).

Un défi pour le système français d'indemnisation des catastrophes naturelles

Au lendemain du passage de l'ouragan, les premières évaluations ont estimé qu'environ 95 % du bâti avait été touché. Un bilan dressé en septembre 2018 précise que 19,7 % du bâti de Saint-Martin a été détruit ou très endommagé et 2,5 % pour Saint-Barthélemy ⁽¹⁾. Les dommages occasionnés aux biens assurés sont de plus de deux milliards d'euros. Irma constitue ainsi l'événement le plus important depuis la mise en place du régime Cat Nat en 1982 (CCR, 2019). Rapportés au nombre d'habitants – 45 000 personnes pour les deux îles – et en considérant que seulement 40 % de la population disposent d'une assurance habitation à Saint-Martin et 60 % à Saint-Barthélemy, ces dommages témoignent du niveau d'exposition du territoire et de la violence du phénomène.

La répartition spatiale des dommages assurés au titre du régime Cat Nat dont dispose CCR montre que le littoral et

les zones basses de Saint-Martin ont été les plus touchés (voir la Figure 2 ci-contre). Cette exposition est d'abord un héritage des aménagements anciens liés au caractère montagneux de l'île de Saint-Martin. Les populations ont dès le début du peuplement de l'île privilégié les zones basses de celle-ci, s'exposant ainsi aux risques de submersion. Au moment du passage de l'ouragan Donna en 1960, l'économie de l'île reposait essentiellement sur l'agriculture et la pêche. À partir de 1980, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont devenues des destinations touristiques privilégiées à la faveur de nombreux programmes immobiliers rendus possibles par des lois de défiscalisation. Cet essor économique de l'île a également exacerbé la vulnérabilité du territoire en raison d'une urbanisation importante du littoral et des zones basses qui sont les plus exposées aux risques de submersion.

Suite à l'ouragan Irma, ce sont au total 16 000 sinistres pour Saint-Martin contre un peu plus de 8 000 pour Saint-Barthélemy qui ont été enregistrés par les compagnies d'assurance se réassurant chez CCR. Celles-ci ont dû faire face à de nombreux défis. L'ouragan a touché les agences des compagnies d'assurance ralentissant de fait le traitement des dossiers. Les syndicats de copropriété touchés par la catastrophe ont eu des difficultés à retrouver les coordonnées des nombreux copropriétaires, et ce d'autant plus que de nombreux biens appartenaient à des propriétaires ne résidant pas à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy. De plus, le départ de près de 8 000 personnes de Saint-Martin (dont 6 000 ont trouvé refuge en Guadeloupe) a rendu difficile l'identification des sinistrés et a ralenti les procédures d'indemnisation. Les difficultés d'accès aux zones sinistrées n'ont permis aux experts et agents d'assurance de s'y rendre qu'à partir de la mi-octobre. Enfin, en raison de l'insularité de la zone sinistrée, le manque de main d'œuvre et de matériaux a également ralenti la cadence d'indemnisation (voir la Figure 3 de la page suivante). En conséquence, six mois après la catastrophe, seulement 30 % des dommages déclarés avaient été indemnisés. Au 24 janvier 2019, cette proportion était de 74 %.

Au lendemain d'un sinistre, les compagnies d'assurance versent bien souvent des avances d'indemnisation aux victimes. Cependant, il est souvent difficile de savoir comment celles-ci sont utilisées. En effet, le Code des assurances ne prévoit pas d'obligation pour le sinistré de les utiliser pour la réparation ou la reconstruction du bien endommagé, sauf lorsque celles-ci sont prescrites par un arrêté municipal (art. L.121-17). De nombreux logements touchés par l'ouragan Irma sont des investissements bénéficiant d'une défiscalisation rendue possible par la loi Pons de 1986 : leurs propriétaires ne souhaitent pas toujours procéder à la reconstruction de leurs biens. Outre la multiplication des friches, cette situation expose les locataires de ces logements à vivre dans des conditions de vie dégradées et à les rendre plus vulnérables aux risques naturels. Ce faisant, une mesure visant à contraindre, via la promulgation d'arrêtés municipaux, les propriétaires à utiliser l'indemnisation pour reconstruire les biens sinistrés a été soumise à consultation au début de l'année 2020 dans

(1) « Irma, 1 an après. Bilan de l'action de l'État », dossier de presse, 6 septembre 2018, p. 2.

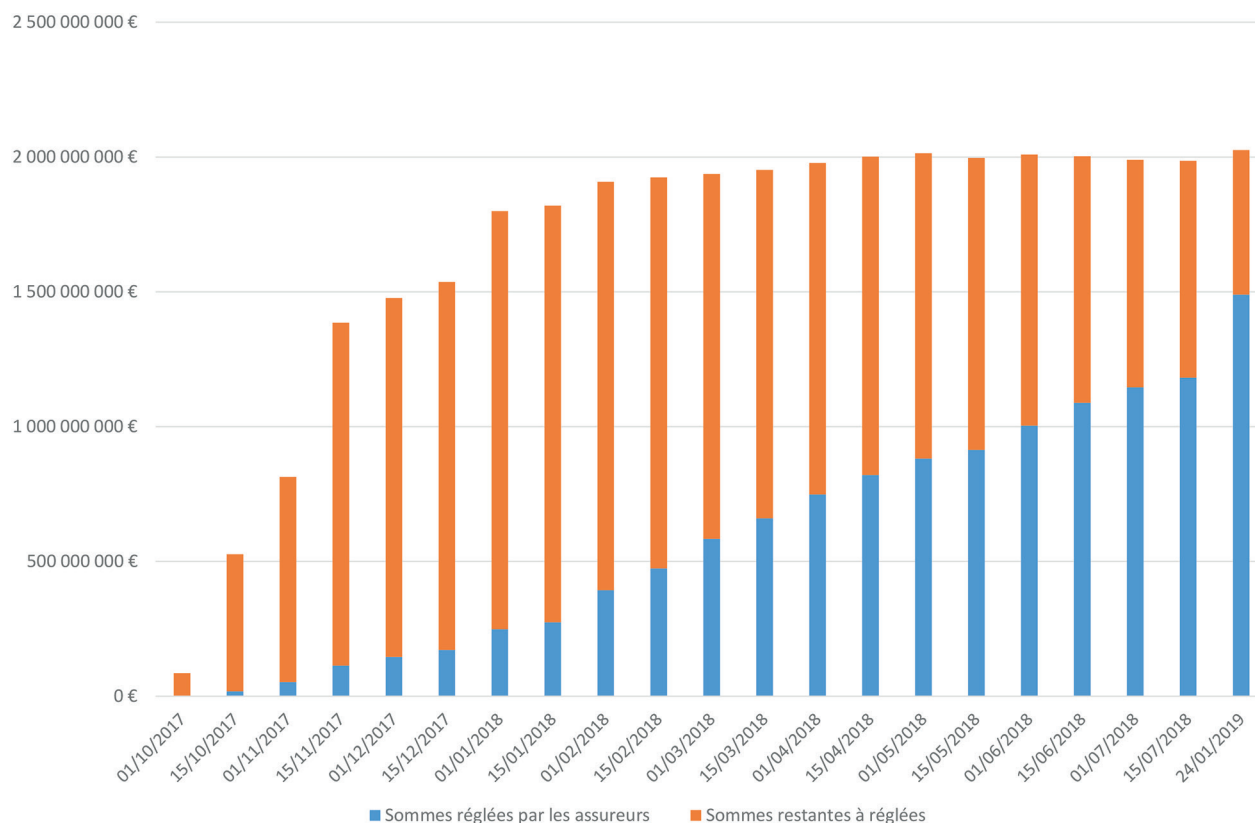


Figure 3 : Dommages assurés et indemnisation (source : CCR).

le cadre de la préparation du projet de loi sur les risques en outre-mer⁽²⁾.

En prenant en charge 85 % des dommages assurés sans faire appel à la garantie de l'État, la CCR a démontré la solidité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles mis en place en 1982. Toutefois, cette prise en charge s'est faite au prix d'une baisse des réserves de la CCR de près d'un milliard d'euros. Ainsi, si le système d'indemnisation a bien joué son rôle de protection des finances publiques, Irma pose, pour les outre-mer en général, la question de la soutenabilité du système d'indemnisation à ressources constantes et des efforts de prévention au regard des événements cycloniques extrêmes qui seront plus fréquents à l'avenir du fait du changement climatique.

Le défi de la réponse gouvernementale sur l'île de Saint-Martin

Si le système d'indemnisation des catastrophes naturelles a été fortement mobilisé pour permettre aux deux îles de reconstruire partiellement et progressivement leurs territoires respectifs dévastés, la réponse politique et financière apportée par le gouvernement a sans doute été déterminante pour enrayer l'effondrement du territoire saint-martinois, caractérisé notamment par le départ massif et durable d'une proportion importante de sa population.

À la veille du passage d'Irma, l'île de Saint-Martin connaît un certain nombre de difficultés socio-économiques qui se matérialisent par de fortes disparités entre la partie française, la partie néerlandaise et la Métropole. Ainsi, le PIB par habitant est de 16 572 €, alors qu'il est d'un peu plus de 20 000 € pour sa voisine néerlandaise et de 32 307 € pour la Métropole (IEDOM, 2019). À cela s'ajoute la « double insularité » de l'île en raison de la distance qui la sépare de la Métropole, mais aussi de la Guadeloupe, département français le plus proche qui est néanmoins situé à plus de 250 km.

Au moment du passage de l'ouragan Irma, l'île de Saint-Martin connaissait une légère déprise démographique et un ralentissement de ses activités économiques, en particulier touristiques, avec une baisse du nombre des arrivées à l'aéroport de Saint-Martin depuis 2013 et un nombre de croisiéristes qui est passé de 15 000 en 2011 à 2 000 en 2014 (IEDOM, 2016 ; INSEE, 2016). C'est donc un territoire vulnérable socialement et économiquement qui s'est retrouvé confronté à un événement hors norme.

Face à l'ampleur de la catastrophe, l'État a mobilisé d'importantes ressources pour secourir les populations et procéder au redressement économique de l'île. L'effort mis en œuvre a permis de restaurer le réseau électrique desservant 99 % des logements habités, dès le 16 octobre⁽³⁾. Afin de coordonner l'action de l'État, une délégation interministérielle a été mise en place comme cela avait été le cas au lendemain du passage de l'ouragan Hugo aux Antilles,

(2) Dreal Guadeloupe, <http://www.guadeloupe.gouv.fr/Politiques-publiques/Risques-naturels-technologiques-et-sanitaires/Projet-de-loi-sur-les-risques-naturels-majeurs-en-Outre-mer-participez-a-la-consultation>

(3) « Irma, 1 an après. Bilan de l'action de l'État », Dossier de presse, 6 septembre 2018, p. 5.

en 1989. Une somme de 500 millions d'euros a également été débloquée pour soutenir la reconstruction des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. 163 millions ont permis de financer les mesures d'urgence et 330 millions, dont environ 80 millions sous forme de prêts, sont dédiés au soutien à l'économie et à la reconstruction. L'objectif était alors d'empêcher que la catastrophe naturelle ne se mue en une profonde crise sociale et économique.

Ces mesures s'inscrivent dans un contexte d'érosion démographique qui ne sera probablement pas sans conséquences pour le dynamisme du territoire et sur la capacité de résilience de la société saint-martinoise. Irma a en effet entraîné le départ de près de huit mille personnes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, soit plus de 17 % de la population totale des deux îles. Faute de disposer des résultats du recensement réalisé en 2018, l'impact d'Irma sur la démographie à long terme reste difficile à évaluer. Cependant, un an après la catastrophe, les effectifs scolaires à la rentrée 2018 accusaient une baisse de 20 %, les familles ayant quitté le territoire pour rejoindre la Guadeloupe et la Métropole ⁽⁴⁾. Le départ de plusieurs milliers de personnes se traduit également par la multiplication des abandons de bâtiments, ce qui va ralentir les tentatives d'aménagement du territoire et marquer durablement le paysage de l'île.

Ce dernier constat montre que malgré l'importance des indemnisations octroyées au titre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et malgré les efforts considérables déployés par le gouvernement pour redresser le territoire saint-martinois, celui-ci demeure, plus de deux ans après l'événement, fortement marqué. Il montre également l'ampleur du défi qui serait à relever si des phénomènes de type Irma touchaient dans l'avenir des îles françaises plus peuplées. En effet, on estime que le passage d'un ouragan de catégorie 5 (sur l'échelle Saffir-Simpson) sur la Guadeloupe pourrait aisément générer plus de dix milliards de dommages assurés, soit un montant comparable en ordre de grandeur à une crue majeure de la Seine en Île-de-France. Au regard de cette estimation, la question de la reproductibilité des mesures mises en place au lendemain d'Irma se pose. Si la Guadeloupe n'est pas dans la même situation économique que Saint-Martin, le dimensionnement d'une réponse adaptée pour venir en aide aux près de quatre cent mille Guadeloupéens reste un défi considérable.

Le défi de la réponse politique de long terme dans les outre-mer

Saint-Martin, comme l'ensemble des territoires ultramarins, est particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique (ONERC, 2013). Outre la hausse du niveau de la mer, l'étude menée par la CCR, en partenariat avec Météo-France, montre que la région antillaise sera de plus en plus exposée aux ouragans majeurs. Les dommages causés par Irma et les enjeux liés aux change-

ments climatiques et environnementaux doivent amener à promouvoir une meilleure prise en compte des risques dans les politiques publiques de long terme. Parmi toutes les questions posées, celle de l'assurabilité à long terme des territoires ultramarins apparaît cruciale. Une délégation interministérielle des risques majeurs en outre-mer, chargée d'animer et de coordonner les politiques d'acquisition de connaissances et de prévention des risques majeurs spécifiques aux collectivités ultramarines, a été mise en place en avril 2019 pour apporter des réponses à cette problématique, notamment.

Dans les outre-mer, le taux de pénétration de l'assurance reste modéré (de l'ordre de 50 %) en regard de la Métropole (98 %). Si les raisons profondes en sont multiples, les tarifs assurantiels pratiqués dans ces territoires ne semblent pas en être la cause principale. En effet, du fait de l'existence du régime Cat Nat, le coût de l'assurance contre les catastrophes naturelles dans les outre-mer français est comparable à celui observé en Métropole et est en moyenne trente fois inférieur aux tarifs pratiqués dans les îles de l'arc des Caraïbes (hors France). L'accroissement du taux de pénétration de l'assurance dans les outre-mer passera ainsi par des efforts importants en matière de prévention des risques naturels majeurs. En effet, si, lors du passage du cyclone Irma, les dispositifs de prévision et d'alerte se sont révélés relativement efficaces, la question d'une meilleure intégration du risque dans les documents d'urbanisme s'est rapidement posée. Le rapport 2018 de la Chambre régionale des comptes a mis en avant le fait que la forte pression anthropique aux abords du littoral s'est faite au détriment du plan d'occupation des sols et a ainsi exacerbé un peu plus la vulnérabilité du territoire. Au lendemain d'Irma, la présentation du nouveau zonage de l'aléa inondation et submersion qui devait servir à la révision du PPR a suscité d'importantes réserves de la part des habitants. En effet, le plan de prévention des risques est un dispositif essentiel qui permet de concilier prévention des risques et aménagement du territoire. Les territoires ultramarins sont en grande partie couverts, mais aucun de ces plans ne porte explicitement sur le risque cyclonique. Si la houle cyclonique est prise en compte, les risques liés au vent ne sont jamais abordés.

Le risque sismique est pris en compte dans la construction des bâtiments, notamment sous l'impulsion du plan Séisme Antilles. Mais il n'existe pas de réglementation en matière de construction para-cyclonique permettant de réduire leur vulnérabilité. Si la norme eurocode 1-4 sur la résistance des bâtiments aux vents intègre bien les territoires ultramarins, sa mise en œuvre, d'application volontaire pour les particuliers notamment, reste difficile à contrôler. De plus, dans un récent rapport, la délégation sénatoriale aux outre-mer estimait que la norme précitée était mal adaptée aux territoires ultramarins, avec pour conséquence une sous-estimation du risque lié au vent (Doligé, 2017⁽⁵⁾). Pour pallier ces carences, l'État s'est rap-

(4) « À Saint-Martin, une rentrée scolaire encore sous le signe d'Irma », *Le Monde*, édition en ligne du 24/09/2018, https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/24/a-saint-martin-une-rentree-scolaire-encore-sous-le-signes-d-irma_5359176_3244.html

(5) « Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les outre-mer », Sénat, session ordinaire de 2016-2017, n°601, 29 juin 2017.

proché, en septembre 2017, du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) afin de mener une concertation sur le sujet en vue d'établir un guide de bonnes pratiques en matière de reconstruction. Des marges de progrès sont ainsi possibles dans le domaine du renforcement de la résistance structurelle des bâtiments aux vents cycloniques.

Conclusion

En septembre 2019, la reconstruction post-Irma était encore inachevée. À Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, 74 % des logements endommagés ont été reconstruits, selon les chiffres transmis par la préfecture ⁽⁶⁾. Les efforts considérables consentis par l'État, en complément des sommes importantes issues du système d'indemnisation des catastrophes naturelles, ont probablement évité un effondrement massif des territoires touchés. La question de la capacité des territoires ultramarins à faire face dans l'avenir à des événements cycloniques majeurs, qui seront plus fréquents sous l'effet du changement climatique, reste toutefois entière. Mais cette question a été prise à bras le corps par les pouvoirs publics. Irma a en effet été l'occasion pour l'État de redessiner les contours d'une nouvelle coopération avec les territoires ultramarins. Dans cette perspective, l'État souhaite porter une politique ambitieuse avec le projet de loi sur les risques en outre-mer en cours d'élaboration. En effet, conscient de la nécessité

de construire une politique de gestion du risque sur le long terme, l'État souhaite inscrire dans la loi un ensemble de mesures visant notamment à améliorer la protection assurantielle des populations et à réglementer les modes de construction dans le but de renforcer la résilience des territoires d'outre-mer. Si le défi reste immense, on ne peut que saluer l'ambition affichée par l'État vis-à-vis de ces territoires.

Bibliographie

- CCR (2019), *Les Catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2018*, Paris, Caisse centrale de réassurance, 104 p.
- DESARTHE J. & MONCOULON D., « Quatre siècles de cyclones tropicaux dans les départements d'outre-mer », *La Météorologie*, n°99, pp. 52-58.
- DOLIGÉ E. (2017), *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les outre-mer*, Sénat, session ordinaire de 2016-2017, n°601, 29 juin 2017, 206 p.
- IEDOM (2017), *Saint-Martin. Rapport annuel 2016*, 100 p.
- IEDOM (2019), *Panorama de Saint-Martin*, note expresse, n°559, 4 p.
- INSEE (2016), *Saint-Martin, Terre d'accueil et de contraste*, INSEE, dossier Guadeloupe, n°10, 26 p.
- ONERC (2013), *Les Outre-Mer face au défi du changement climatique. Rapport au Premier ministre et au Parlement*, Paris, La Documentation française, 218 p.

(6) <https://la1ere.francetvinfo.fr/deux-ans-apres-irma-reconstruction-est-toujours-cours-saint-martin-746503.html>