Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises)

Virginie Duvat

▶ **To cite this version:**

Virginie Duvat. Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises). Développement durable et territoires, 2008, Dossier 11 : Catastrophes et Territoires, pp.25. hal-00821645

HAL Id: hal-00821645
https://hal.science/hal-00821645

Submitted on 13 May 2013

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.

Développement durable & territoires

Développement durable et territoires

Dossier 11 (2008)
Catastrophes et Territoires

Virginie DUVAT, UMR LIENSS 7266

Virginie Duvat

Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises)

1 En géographie, les recherches sur les risques naturels s'organisent en trois axes qui correspondent à autant de générations de travaux (Morel *et al.*, 2006) : l'étude des aléas[1], qui relève d'une approche physique récemment enrichie par les apports des méthodes quantitatives et de la modélisation ; l'analyse de la vulnérabilité[2], qui place l'aménagement et le territoire au centre de la réflexion ; et l'approche pluridisciplinaire, qui se démarque par son caractère global et son orientation vers l'aide à la décision. Outre la spatialisation des risques[3], réalisée en appui à l'élaboration des documents de planification (PER et PPR), les travaux récents ont privilégié l'analyse historique (de l'occupation du sol, des jeux d'acteurs et des processus de territorialisation, en particulier) et les questions relatives à la perception et à la gestion.

2 Cette évolution montre l'intérêt qu'il y a à travailler sur le processus de construction de la vulnérabilité des sociétés face aux risques, dans le but de mieux comprendre les spécificités de chaque territoire et de mieux le gérer. En s'appuyant sur les travaux de P. Blaikie *et al.* (1994), on peut considérer que la construction de la vulnérabilité s'opère en trois temps (fig. 1). Le premier renvoie à ses causes profondes, qui tiennent aux caractéristiques politiques et socioéconomiques du territoire considéré. Ces facteurs jouent un rôle majeur, car ils expliquent le maintien de la vulnérabilité à un niveau élevé dans certaines sociétés, en particulier dans celles qui sont en développement[4]. Comme le soulignent P. Blaikie *et al* (1994, p. 24) : « The most important root causes that give rise to vulnerability (and reproduce over time) are economic, demographic and political processes. These affect the allocation and distribution of resources between different groups of people ». En deuxième lieu, la vulnérabilité résulte des dynamiques et des pressions (croissance démographique, urbanisation…) qui s'exercent sur le territoire. Elles révèlent des déficits divers, d'administration, de formation, d'investissement, d'éthique... En dernier lieu, la vulnérabilité tient à des facteurs d'insécurité dont l'origine peut être physique (exposition du bâti et des populations), socioéconomique (forte exposition de certains groupes, faible niveau de revenu, déficit alimentaire et sanitaire…) et/ou politique (absence de stratégies de prévention et de protection).

Figure 1. Proposition d'un cadre méthodologique pour l'analyse de la vulnérabilité des sociétés face aux aléas

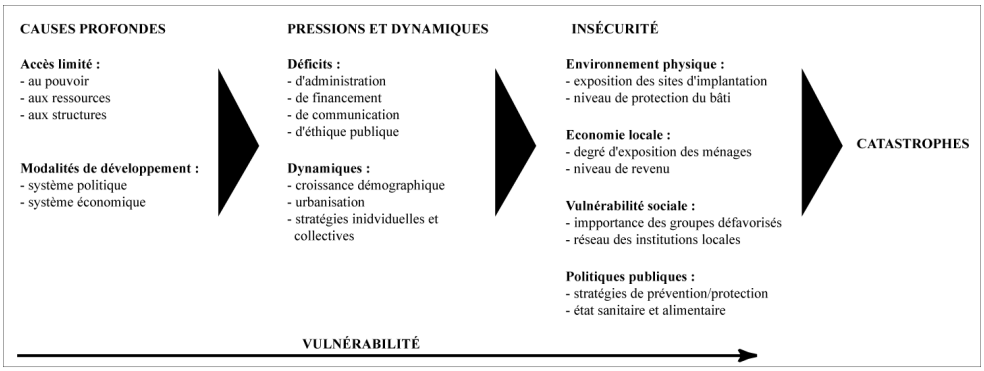


Figure 1 - Proposition d'un cadre méthodologique pour l'analyse de la vulnérabilité des sociétés face aux aléas (d'après P. Blaikie *et al.*, 1994, modifié).

Source : P. Blaikie et al., 1994, modifié.

3 Dans ce cadre épistémologique, cet article vise à montrer comment la combinaison de facteurs structurels hérités (« causes profondes » de P. Blaikie *et al*), et de pressions et de dynamiques récentes, peut créer une situation de forte vulnérabilité favorable à la répétition des catastrophes. Il traite d'un aléa majeur sur les littoraux de la zone intertropicale, l'aléa cyclonique, et porte sur un territoire original, l'île bi-nationale de Saint-Martin. Alors que toutes les îles françaises de l'arc des Petites Antilles ont été dévastées par des cyclones au cours des vingt dernières années – la Guadeloupe en 1989 (Hugo) et en 1995 (Luis et Marylin),

la Martinique en 1990 (Klaus), en 1993 (Cindy) et en 1995 (Iris), Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 1995 (Luis et Marylin) et en 1999 (José et Lenny) – peu d'études ont jusqu'à présent été consacrées aux îles du nord[5]. L'histoire et l'évolution socioéconomique récente de l'île de Saint-Martin en font pourtant un véritable modèle du risque. On s'emploiera à montrer que l'intensité du risque et le caractère limité des effets de retour d'expérience auprès des différentes catégories d'acteurs (pouvoirs publics, opérateurs touristiques, particuliers) tiennent à « une série d'enchaînements », au « franchissement de seuils, (…) à une situation singulière » (Dollfus et D'Ercole, 1996, p. 11).

4 Dans cette perspective, après avoir présenté la construction du système du risque et mis en évidence le poids et l'imbrication des héritages politiques et juridiques, on s'emploiera à expliquer la faiblesse des progrès de la politique de gestion des risques en dépit de la répétition de catastrophes. Ceci nous amènera logiquement à présenter les mécanismes de résilience[6] qui opèrent sur ce territoire.

1. Les multiples facteurs qui composent le système du risque

5 L'île de Saint-Martin cumule des aléas importants et une forte vulnérabilité.

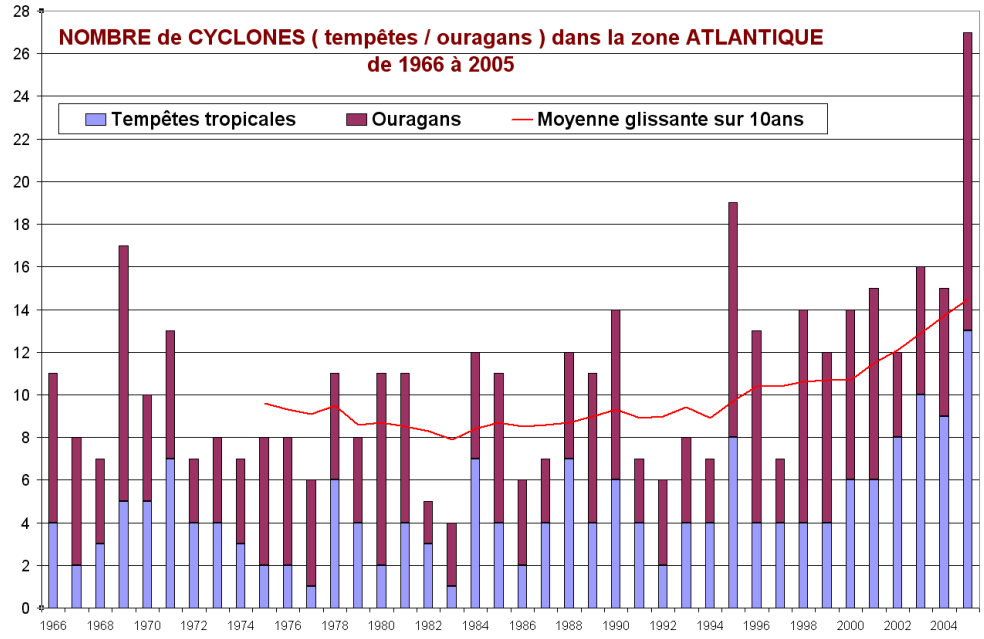
1.1. Des terres basses très exposées aux aléas météo-marins

Fréquence et intensité des cyclones

6 Les îles du nord sont les plus exposées de l'arc des Petites Antilles aux cyclones. L'importance des aléas météo-marins tient ici au cumul de quatre facteurs : la fréquence élevée des cyclones, leur forte intensité, la variabilité de leur trajectoire et celle de leur période de formation. En raison de leur position, les Petites Antilles du nord sont exposées à des cyclones plus fréquents et globalement plus intenses (catégories 3 à 5 sur l'échelle Saffir-Simpson avec des vents > 178 km/h) que celles qui se trouvent plus au sud. En un siècle, on recense 9 tempêtes tropicales (vents < 116 km/h) et 17 ouragans, soit un phénomène baptisé tous les 3,8 ans. Certaines années regroupent plusieurs événements, comme 1969 (12 ouragans), 1995 (5) et 1996 (6). Si la plupart des cyclones se forment au cœur de la saison cyclonique, entre juin et septembre, des perturbations tardives surviennent en novembre, voire en décembre, c'est-à-dire à contre-saison[7], en dehors de la période de vigilance des pouvoirs publics et de la population. Certains ouragans ont une trajectoire ouest/est, inversée par rapport à la normale et, de ce fait, inattendue, comme ce fut récemment le cas du cyclone Lenny (18/11/99, catégorie 4 sur l'échelle Saffir-Simpson) (CoRIS Risks Consulting, 2003). En dernier lieu, il apparaît que la fréquence et l'intensité des cyclones ont été élevées depuis 1966, et en particulier au

cours de la dernière décennie (fig. 2), alors que de nombreux aménagements étaient réalisés sur le littoral.

Figure 2. Évolution de la fréquence et de l'intensité des cyclones dans l'Atlantique depuis 1966.



Source : Météo-France.

La forte exposition du système cordon/lagune

7 Les côtes basses de Saint-Martin sont dominées par le système cordon/lagune, très exposé aux cyclones de par ses caractéristiques morphologiques et hydrologiques (tab 1). En raison de leur étroitesse (25 à 400 m de largeur) et de leur faible altitude (1 à 3 m), les cordons sableux de cette île sont facilement submergés par les vagues de tempête dont la hauteur dépasse couramment 4 à 5 m sur les côtes. Rappelons que le phénomène de submersion marine associé au passage d'un cyclone tient à trois facteurs : la hauteur des vagues, qui est généralement comprise entre 4 et 8 m ; la surcote barométrique, la baisse de pression atmosphérique produisant une élévation du niveau de la mer (– 1 hPa = + 1 cm) ; et la poussée de vent qui a pour effet l'accumulation d'eau marine au contact des côtes (Paskoff, 1996). Concomitamment, la forte pluviosité qui caractérise les épisodes cycloniques provoque des inondations dans les zones basses, en particulier dans celles qui se situent au pied de massifs montagneux. À Saint-Martin, le niveau des eaux peut monter d'un mètre dans les lagunes dont le débordement affecte alors les cordons sableux sur une partie de leur surface, comme cela s'est produit sur ceux, fortement bâtis, de Philipsburg (côté hollandais) et de Grand Case (côté français) en 1999. Ce phénomène d'inondation a été aggravé par le remblayage partiel de nombreuses lagunes (fig. 3). Il dure en général plusieurs jours, l'écoulement vers la mer des eaux pluviales étant bloqué par le phénomène de surcote[8].

8 Les ouragans ont également pour effet d'éroder les cordons sableux sur leur face externe. Si certains des cordons aménagés ont été protégés contre l'érosion et fixés par l'implantation d'ouvrages de défense (cordons d'enrochement, murs de protection, épis…), comme celui qui accueille Marigot, la « capitale » française de Saint-Martin, la plupart continuent néanmoins à s'éroder au gré des tempêtes, tels ceux des baies Nettlé, Rouge et de Grand Case (fig. 3).

9 Le caractère montagneux de l'île (411 m au Pic Paradis) a précocement favorisé l'implantation des hommes et des activités sur ces terres basses exposées qui concentrent aujourd'hui l'ensemble des infrastructures et la majorité du bâti résidentiel et touristique (fig. 3 et tab. 1).

Tableau 1. Caractéristiques des cordons sableux de Saint-Martin.

Cordon	Lagune associée	L* (km)	l** (m)	Évolution sédimentaire récente***	Enjeux (importance et nature)	Degré de protection des enjeux
Baie Netllé/Marigot	Grand Étang de Simpsonbaai	4	240-375	Recul à l'ouest Stabilisé à l'est	Ville de Marigot Front de mer Marina Fort Royal Quartiers résidentiels Hôtels et résidences touristiques	Élevé (enrochements) Idem Faible Nul Nul
Simpson Bay	Grand Étang de Simpsonbaai	3	175-400	Recul	Aéroport international Résidences touristiques Quartiers résidentiels	Nul Nul Nul
Philipsburg	Great Bay Salt Pond	1,75	240-350	Stable Rechargement en sable	Ville de Philipsburg Télécommunications Université Décharge	Nul Faible (remblais) Faible (remblais) Faible (remblais)
Baie de l'Embouchure	Étang aux Poissons	2	25-240	Recul au nord Stable centre et sud	Équipements légers Un bâtiment abandonné	Nul Nul
Baie Orientale	Salines d'Orient Étang Chevrise	2	125-300	Stable	Clubs de plage Hôtel Club Orient	Nul Nul
Anse Marcel	Non nommé	0,5	375	Stable	Marina et hôtels	Nul
Grand Case	Non nommé	2	50-375	Recul	Ville de Grand Case Hôtels et résidences Aéroport régional	Nul Nul Nul
Fryar's Bay	Étang Guichard	0,2	50	Stable	Équipements légers	Nul
Baie Potence	Non nommée	0,8	125	Recul Stabilisé au sud	Centrale électrique Usine de dessalement Dépôt hydrocarbures Port de commerce	Nul au nord Enrochements au sud
Baie Rouge	Étang Rouge	1,5	50	Lent recul	Résidences individuelles	Nul
Baie Longue	Grand Étang	1,75	100	Lent recul	Résidences éparses Hôtel Samana	Nul

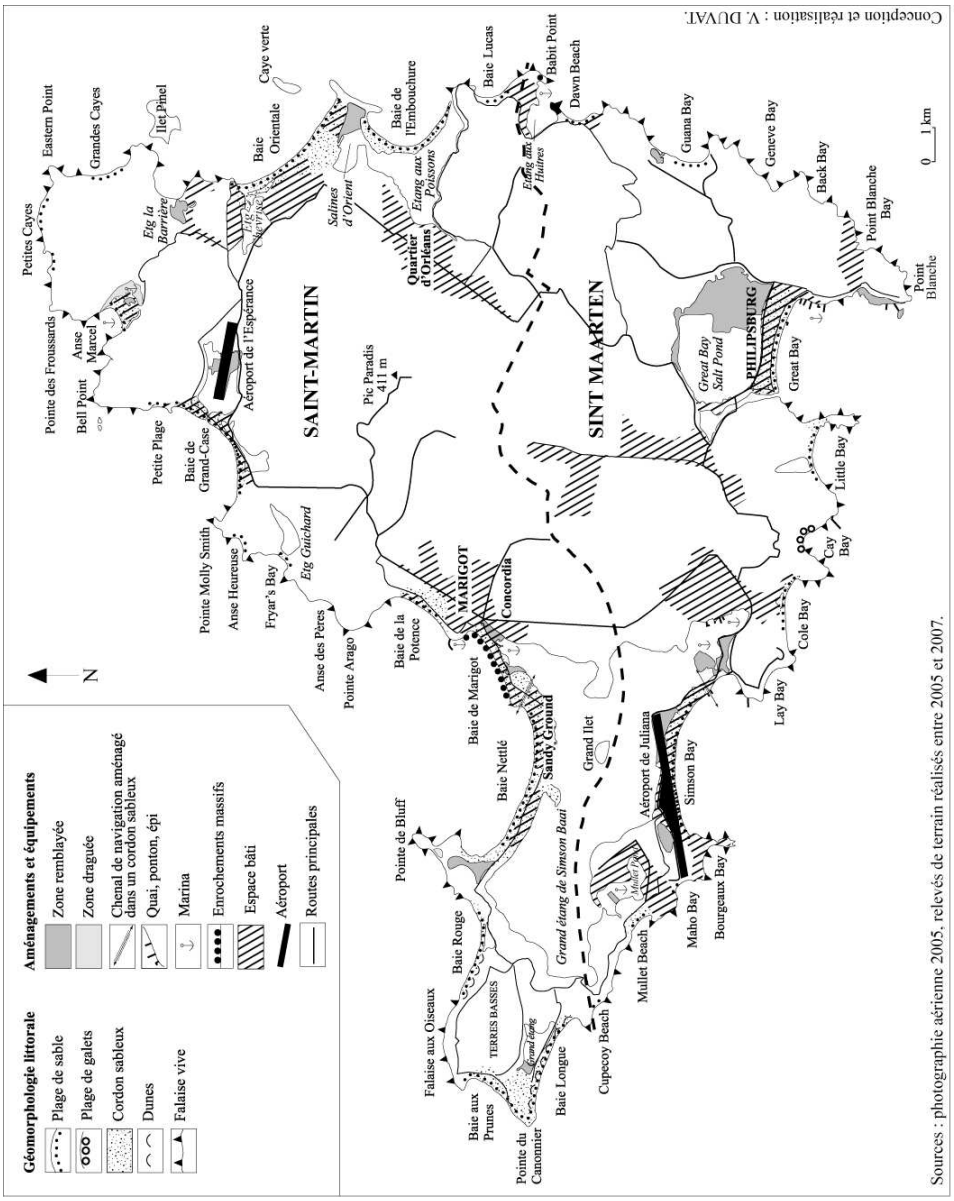
10 * Longueur du cordon

11 ** Largeur du cordon (minimale et maximale)

12 *** Elle a été établie à partir d'observations de terrain, d'entretiens réalisés auprès des résidents du littoral et du diagnostic établi par R. Battistini et F. Hinschberger (1994).

Sources : cartes topographiques IGN au 1/25 000e de 1987 et de 2002, photographies aériennes de l'IGN (2004), relevés de terrain effectués en novembre 2005 et en janvier-février 2007.

Figure 3. Les littoraux de l'île Saint Martin



Sources : photographie aérienne 2005, relevés de terrain réalisés entre 2005 et 2007.

Figure 3 - Les littoraux de l'île de Saint-Martin : morphologie et aménagement.

1.2.Une forte vulnérabilité qui tient à des effets combinatoires originaux

13 La forte vulnérabilité de Saint-Martin tient à deux catégories de facteurs, d'ordres politique, administratif et juridique pour les uns, et économique pour les autres, qui s'ajoutent à son niveau d'exposition élevé (fig. 4).

Figure 4. Les facteurs du risque à Saint-Martin

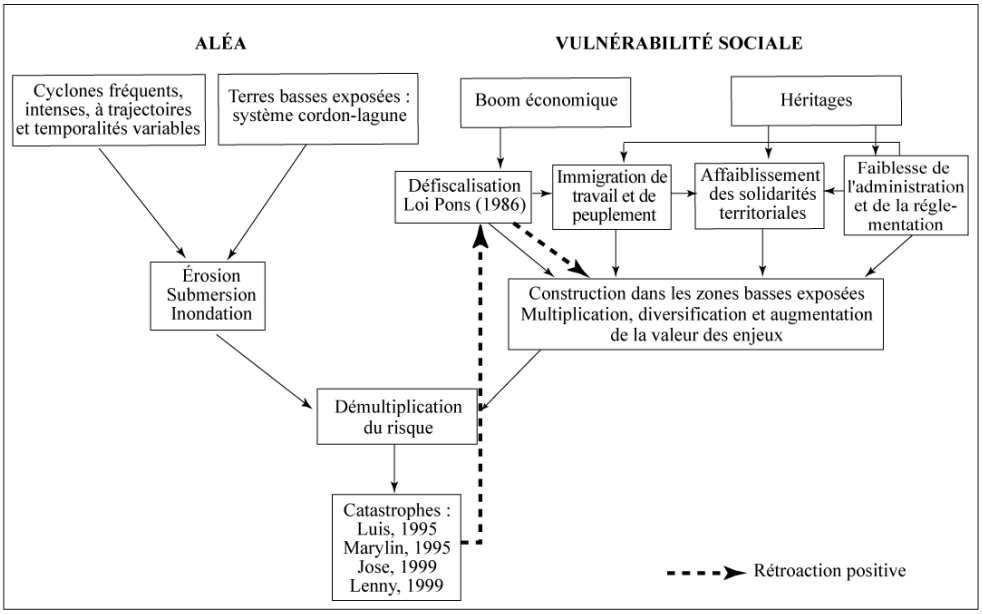


Figure 4 - Les facteurs du risque à Saint-Martin.

Les héritages politiques, institutionnels et juridiques

14 À Saint-Martin, l'insuffisance des mesures de prévention et de mitigation des risques naturels s'explique d'abord par des facteurs politiques, institutionnels et juridiques hérités de la période coloniale. Elle tient d'abord à la situation instaurée par les conventions et traités signés entre les XVII^{e} et XIX^{e} siècles, notamment à la partition de l'île, puis à son rattachement à la Guadeloupe. Le partage de Saint-Martin entre la France (54 km^2) et les Pays-Bas (36 km^2) date de la convention du Mont des Accords (1648) qui instaura aussi la libre circulation des personnes et des biens. Depuis lors, curieusement, aucune coopération véritable ne s'est développée entre les parties française et hollandaise de cette île en dépit de leur négligence par leur puissance coloniale respective. La principale conséquence de cette situation est, sur ce territoire réduit et doté de faibles moyens, l'absence d'une politique cohérente et globale de gestion des crises et des risques.

15 Depuis son rattachement à la Guadeloupe (traité de Paris, 1816), Saint-Martin se caractérise par une situation de « double insularité » en raison de son éloignement, non seulement par rapport à la Métropole (7 000 km), mais aussi par rapport à la Guadeloupe (250 km). Sa position périphérique et son statut secondaire dans la politique coloniale française ont eu pour effets sa sous-administration – qui constitue à ce jour encore, parce qu'elle a perduré, un obstacle à la gestion rationnelle des risques – et l'instauration de régimes commerciaux et fiscaux spécifiques visant à favoriser son développement qui, dans un tel contexte, facilita l'émergence d'un contre-pouvoir économique. Ainsi, à la fin de 1850, un arrêté concéda à Saint-Martin « *de nouvelles immunités commerciales ainsi que des faveurs nouvelles pour encourager l'exploitation de ses salines* ». Par la suite, les arrêtés des 9 octobre 1852, 16 décembre 1881, 14 août 1882, 19 janvier 1891, accrurent les franchises commerciales, douanières et fiscales, maintenues par les décrets d'application n°47-2390 du 27/12/47, 48-540 et 48-563 du 30/03/48 de la loi sur la départementalisation. De 1880 à la seconde guerre mondiale, la prédominance d'un mélange de règles coutumières locales sur la loi permet de parler d'« auto-administration » (Seners, 1999). De là, la situation de Saint-Martin ne fut

modifiée, ni en 1946 par son nouveau statut de commune du département de la Guadeloupe, ni en 1963 par la création de l'arrondissement des îles du nord et de la sous-préfecture de Marigot. Il fallut attendre le début des années 1970 pour que l'administration se développe et l'on considère toujours aujourd'hui que la mise à niveau des services de l'État est inachevée (Seners, 1999). Ces conditions ont été défavorables à l'élaboration d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de gestion des risques. La sous-administration de Saint-Martin explique par ailleurs la faible légitimité des pouvoirs publics et leur contestation par les acteurs du développement économique et par la population. Cette situation est à l'origine de difficultés d'application des lois et règlements, et d'un important retard dans la conception et la mise en œuvre des documents de planification territoriale.

16 Dans ce contexte particulier, la libre circulation des personnes et des biens, qui a été maintenue depuis la convention de 1648, a permis à la fraude et à la résistance passive de s'installer, comme l'illustrent la multiplication des constructions sans permis de construire et le faible taux de recouvrement fiscal (Blaizot et Dreyfus-Schmidt, 1996/1997). La négligence de Saint-Martin par ses métropoles française et hollandaise est par ailleurs à l'origine de la revendication ancienne par les élus locaux des deux parties de l'île d'une plus grande autonomie politique que Sint Maarten a obtenue au début des années 1950[9]. Continuellement posée du côté français, cette question politique a entravé les progrès des politiques publiques.

17 Le caractère limité des solidarités territoriales, non seulement entre Saint-Martin et Sint Maarten, mais également entre chacune des deux parties de l'île, son territoire de rattachement (la Guadeloupe pour Saint-Martin et Curaçao pour Sint-Maarten) et sa métropole[10], a constitué au cours des dernières décennies un sérieux obstacle à la mise en place d'une politique cohérente de gestion du territoire. L'échec répété des négociations engagées au niveau local entre les deux parties de l'île (convention de coopération policière, protocole de coopération transfrontalière) illustre les difficultés inhérentes à son statut territorial et politique complexe. De surcroît, les plans de gestion des catastrophes de Saint-Martin et de Sint Maarten sont très différents – ni évacuation obligatoire, ni reconstruction par les fonds publics du côté hollandais, par exemple (CoRIS Risks Consulting, 2003) – ce qui nuit à leur opérationnalité sur un territoire de petite taille dont la frontière est très perméable (flux transfrontaliers importants en période de crise).

18 Les avantages fiscaux qui ont été attribués à Saint-Martin au fil du temps n'ont jamais été remis en cause, aussi cette île conserve-t-elle son statut de port franc (article 286 du code des douanes) et son exonération, non seulement de l'octroi de mer et de la TVA (sauf immobilière), mais aussi de la plupart des impôts indirects (code des douanes du 12 octobre 1992). Dans les années 1980 (plan Reagan), son régime fiscal particulier a d'ailleurs facilité son intégration régionale à la zone dollar, caractérisée par une très faible pression fiscale et par le développement des centres off-shore et des activités financières (Seners, 1999). Longtemps considérés comme une compensation aux difficultés de développement des deux îles pauvres et dépeuplées de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, les avantages fiscaux sont devenus, dans les années 1980, le principal facteur de stimulation de la croissance économique.

Les facteurs socioéconomiques de la vulnérabilité : de la défiscalisation à la fragmentation socioculturelle

19 Le vote de la loi de défiscalisation Pons en juillet 1986 a déclenché d'importantes mutations économiques, sociétales et culturelles dans la partie française de Saint-Martin jusqu'alors caractérisée par une population faible (8 000 habitants en 1980), une forte émigration vers la Guadeloupe, Saint-Domingue et les Antilles néerlandaises[11] (Burac, 1989), et un retard économique important sur Sint Maarten (Lasserre, 1961). La partie hollandaise de l'île, qui avait développé le tourisme dès les années 1970, concentrait 78 % de la capacité d'hébergement en 1980.

20 La forte croissance économique qu'engendra l'adoption de cette loi avait été préparée par les investissements fonciers et touristiques des années 1960 à 1980. Cette période fut en effet marquée par l'achat, par des Métropolitains et par des Américains, de parcelles dans différentes parties de l'île – la presqu'île des Terres Basses, Oyster Pond, la baie Orientale, l'anse Marcel et la baie Nettlé, en particulier – et par l'ouverture des premiers hôtels (Sanguin, 1982). Cette

course au foncier eut aussi pour conséquence d'ouvrir la voie à de fortes inégalités, 2 % des propriétaires possédant 60 % de l'île en 1979 (Monnier, 1983).

21 Cette loi a permis aux entreprises de déduire de leurs impôts la totalité des investissements réalisés dans les départements d'outre-mer, et aux personnes physiques de déduire de leur revenu sans limitation tout investissement inférieur à 30 millions de francs sur la décennie 1986-1996. Plus de 75 % des 969 millions de francs investis dans le tourisme en Guadeloupe entre 1986 et 1989 ont bénéficié aux Îles du Nord, et la majorité à Saint-Martin où les investissements hôteliers étaient jusque-là restés limités (tab. 2) (Marie, 1991)[12]. Ici comme dans la plupart des destinations tropicales, la généralisation des vols charter a soutenu le développement d'un tourisme de masse. La loi Pons a stimulé les entrées de capitaux en provenance de la Métropole et de l'étranger, la création de résidences de vacances, d'hôtels et de restaurants par des particuliers, et ce faisant, déclenché une croissance sans précédent de la construction immobilière. Sur les 300 entreprises du bâtiment recensées en 1991, 240 avaient été créées après 1986, par des Métropolitains, des étrangers et des Saint-Martinois, ces derniers ayant été rapidement réduits à la sous-traitance en raison du caractère artisanal de leur entreprise (Marie, 1991 ; Chardon, 1995).

Tableau 2. Investissements ayant bénéficié de la défiscalisation en Guadeloupe et dans les Iles du Nord (Saint-Martin et Saint-Barthélemy) en millions de francs.

	1986	1987	1988	1989
Investissements directs dans l'hôtellerie (dont Iles du Nord)	22,6 (3,4)	34,1 (71,1)	**111,4 (88,7)**	**296,8 (250)**
Investissements directs dans le tourisme (dont Iles du Nord)	7 (0,4)	49,9 (28,2)	**298 , 8 (232,1)**	**473,8 (367,6)**

Source : Direction départementale des services fiscaux ; cité par C.-V. Marie (1991).

22 L'explosion du tourisme (3 566 chambres en 1991 contre 487 en 1981) a permis à Saint-Martin de rattraper son retard sur Sint Maarten et de se doter d'une capacité d'accueil égale à celles de la Martinique et de la Guadeloupe réunies. Les besoins de main-d'œuvre des secteurs du tourisme et du bâtiment ont déclenché une forte immigration de travail et de peuplement qui a entraîné, à l'échelle de l'île, une dégradation globale des conditions de vie de la population employée bien que les immigrants aient probablement trouvé à Saint-Martin des conditions meilleures que dans leur pays d'origine (fig. 5). Entre 1982 et 1990, la population est passée de 7 850 à 28 505 habitants, sa croissance étant due pour les deux tiers à l'immigration, en provenance essentiellement de Haïti dont l'instabilité politique a encouragé les départs, mais aussi de la République Dominicaine et de la Dominique (fig. 6). En résultat, les étrangers représentaient 55 % de la population en 1990 contre 24 % en 1982. En 1990, 25 % seulement des Français résidant à Saint-Martin étaient originaires de l'île !

23 Cette forte croissance de la population a eu des conséquences d'autant plus lourdes que la phase d'expansion a été courte. Elle n'a duré que 5 ans en raison de l'effondrement rapide du taux d'occupation des hôtels (52 % en 1988, 32 % en 1990, 26 % en 1991), fortement concurrencés par ceux de Sint Maarten. Les divers rapports réalisés dans les années 1990 indiquent que le SMIC et les charges patronales sont moins élevés du côté hollandais que du côté français (Chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre, 1996). En 1999, les charges salariales étaient trois fois plus faibles à Saint Maarten qu'à Saint-Martin (Seners, 1999). Logiquement,

le coup d'arrêt du développement touristique s'est répercuté sur le secteur du bâtiment, ce qui a fait passer cette île, en cinq ans, de la pénurie de main-d'œuvre au chômage.

Figure 5. Croissance économique et vulnérabilité : la situation originale de Saint-Martin

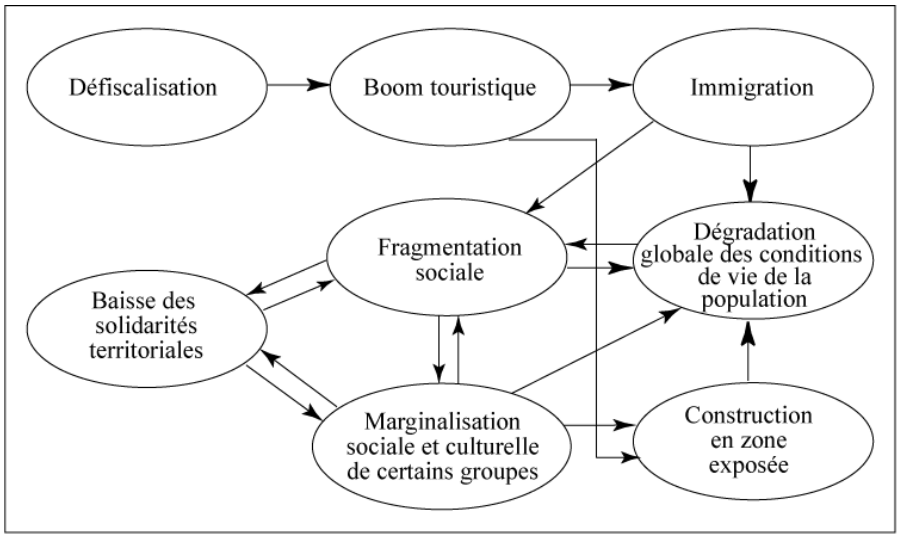


Figure 5 - Croissance économique et vulnérabilité : la situation originale de Saint-Martin.

Figure 6. Défiscalisation, boom économique et immigration dans la partie française de Saint-Martin

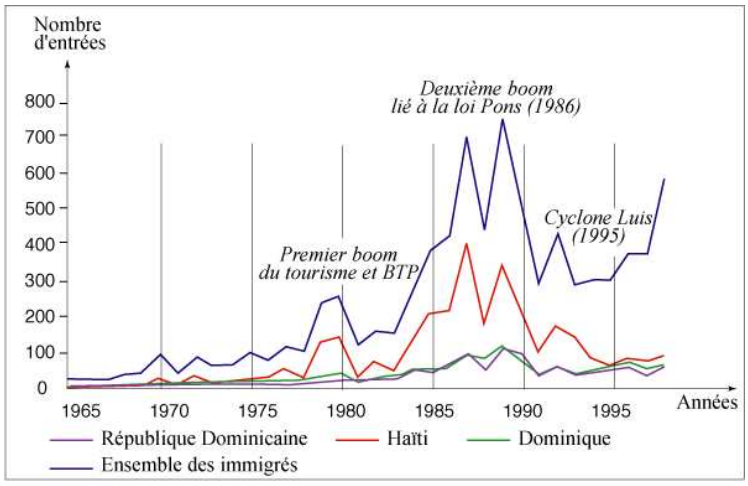


Figure 6 - Défiscalisation, boom économique et immigration dans la partie française de Saint-Martin (source : INSEE, 2006).

Source : Insee, 2006

24 Le renouvellement important et rapide de la population dans cette île mal administrée a considérablement accru sa vulnérabilité face aux événements cycloniques pour cinq raisons principales :

25 1) La pauvreté et la marginalité d'une large partie de la population – 75 % des étrangers étant en situation irrégulière en décembre 1990 –, regroupée dans des bidonvilles insalubres et mal équipés. En effet, à cette date, 40 % de la population n'avaient pas l'eau courante et l'on comptait en moyenne 4 personnes par pièce dans les quartiers défavorisés. Dans cette situation, l'État considérait que « l'équilibre sanitaire de l'ensemble de la commune [était] menacé » (Marie, 1991).

26 2) La dégradation globale des conditions de vie, de la capacité et de la qualité des services publics dans la partie française de l'île (saturation des écoles et de l'hôpital, en particulier). À titre d'exemple, 80 % des naissances enregistrées à l'hôpital de Marigot étaient le fait de mères étrangères en 1990, dont 43 % étaient des Haïtiennes. En situation irrégulière, 80 % d'entre elles, craignant des contrôles de police, sortaient de l'hôpital moins de 48 h après leur accouchement, d'où une forte mortalité périnatale (INSEE, 1990 ; Marie, 1991). Plus

globalement, l'immigration s'est traduite par l'augmentation des inégalités socio-sanitaires et par la dégradation des services publics pour les non-immigrés.

27 3) La fragmentation sociale et la marginalisation culturelle et socioéconomique d'une part importante de la population. Le rapport réalisé en 1999 pour le compte du Sénat décrit « *une société éclatée où les antagonismes intercommunautaires l'emportent sur la cohésion sociale* » (Seners, 1999). À côté des difficultés liées à l'immigration, l'éclatement de la société s'explique principalement par le processus de marginalisation économique, sociale et culturelle, qui a touché la communauté d'origine (28 % de la population en 1995). Ce processus résulte de l'affirmation de la domination économique des Métropolitains qui sont venus s'installer à Saint-Martin pour profiter de la défiscalisation. Les investissements qu'ils ont réalisés dans les secteurs liés au tourisme (hôtellerie, restauration, commerce) leur ont permis de prendre rapidement le contrôle de l'économie locale au détriment de la population autochtone, qui a pris des emplois peu qualifiés[13]. Le poids économique des Métropolitains a par ailleurs favorisé la progression de la langue française au détriment de l'anglais qui avait dominé jusque-là[14], ce qui a encore aggravé les difficultés d'intégration professionnelle et scolaire des autochtones. Concomitamment, les références culturelles ont évolué dans le sens d'une valorisation de la culture française (gastronomie, mode) et d'un recul de la culture anglophone (Seners, 1999, p. 23 et p. 37). Dans ce contexte, le ralentissement de la croissance économique qui s'est produit entre 1990 et 1999 a aggravé la situation des populations autochtone et immigrée, au point d'encourager les départs. La population immigrée a en effet baissé de 5 % l'an pendant cette décennie (5 700 départs dont 60 % concernent des hommes selon l'étude publiée par l'INSEE en 2006), en réponse à l'augmentation du chômage (tab. 3). En 1999, les taux de chômage des Dominicains et des Haïtiens étaient respectivement de 42,6 % et de 36 % contre 22,4 % pour les Européens[15]. Ainsi, les écarts de richesse et l'éclatement social hérités de la période de forte croissance touristique se sont maintenus.

Tableau 3. Situation des étrangers et des Français à Saint-Martin en terme d'emploi en 1990 et en 1999.

	1990			1999		
Population totale	Total	Dont étrangers	Dont Français	Total	Dont étrangers	Dont Français*
	28 505	15 677 (55 %)	12 827 (45 %)	29 112	10 480 (36 %)	18 632 (64 %)
Actifs (/pop. tot.)	15 759	9 612 (61,3 %)	6 147 (39 %)	14 483	5 304 (36,6 %)	9 179 (63,4 %)
Actifs ayant un emploi	11 956 (75,8 %)	6 695 (69,6%)	5 260 (85,5%)	10 651 (73,5 %)	3 557 (67 %)	7 094 (77,2 %)
Dont salariés	9 761	5 759 (86 %)	4 003 (76,1%)	8 536	2 898 (81,4 %)	5 638 (79,4 %)
Et non salariés	2 195	922 (14 %)	1 273 (24 %)	2 115	659 (18,6 %)	1 456 (20,6 %)
Chômeurs	3 803 (24,1 %)	**2 814 (29,3%)**	**989 (16%)**	3 832 (26,4 %)	**1 747 (32,9 %)**	**2 085 (22,7 %)**

Source : INSEE, 1990 et 1999.

28 * En 1999, 19 % des immigrés ont acquis la nationalité française sur l'ensemble de la Guadeloupe.

29 NB : en 2005, la population de Saint-Martin était estimée par l'INSEE à 38 000 habitants dont 13 000 immigrés, chiffres qui traduisent une nouvelle hausse de l'immigration, de l'ordre de 6 %/an entre 1999 et 2005.

30 Bien que l'on ne dispose pas de données chiffrées, il apparaît que les enfants des immigrés des années 1980, des adolescents et jeunes adultes aujourd'hui, souffrent d'exclusion et de marginalité (Seners, p. 36). Ces conditions sont favorables au développement de la délinquance, par ailleurs encouragée par le fait que Saint-Martin appartient à la zone caraïbe du trafic de drogue (Deler *et al., 2003* ; Hyest *et al., 2005*). Le rapport du Sénat n°329 de 2005 indique que le taux de délinquance de Saint-Martin atteint 85 ‰ contre 49 ‰ en Guadeloupe pour une moyenne nationale 66,6‰ en 2003. Il est ajouté que « la délinquance (…) se caractérise par un recours quasi-systématique à la violence et à la menace par l'emploi d'une arme, pour un préjudice matériel souvent faible, touchant essentiellement les touristes » (Hyest *et al.*, 2005, p. 66). Les difficultés sociales sont exacerbées par l'absence de coopération

entre les autorités des deux parties de l'île, d'où « la nécessité d'une coopération judiciaire et policière avec la partie néerlandaise » (ibid, p. 67). Le fait qu'aucun visa ne soit exigé pour entrer à Sint Maarten y favorise l'afflux des étrangers, travailleurs et trafiquants, qui pénètrent ensuite facilement à Saint-Martin (Hyest *et al.,* 2005 ; Redon, 2006).

31 4) La multiplication des bidonvilles dans des zones fortement exposées aux risques d'inondation et de submersion (Sandy Ground, Concordia, Quartier d'Orléans, par exemple) a encore accru la vulnérabilité des populations immigrées dans les années 1986-1995.

32 5) En dernier lieu, la vulnérabilité de la population face à l'aléa cyclonique tient à l'absence de mise en œuvre de la réglementation existante et au défaut de planification territoriale. On retiendra en particulier la non-application des dispositions de la Loi littoral n°86-2 du 3/01/1986 (Hyest *et al.*, 2004), l'absence de plan de prévention des risques (PPR) et la multiplication des constructions sans permis, y compris pour des résidences touristiques et des hôtels.

2. Des catastrophes aux effets de retour d'expérience

33 Parce qu'elles ont vu se succéder plusieurs cyclones intenses sur les Îles du Nord, les années 1995-1999 ont été riches d'enseignements. Ces événements ont d'abord révélé les lourdes conséquences de la situation qui vient d'être décrite en situation de crise. En second lieu, ils ont montré que le statut politique de l'île de Saint-Martin constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des risques, ces catastrophes n'ayant donné lieu qu'à de faibles progrès.

2.1. Bilan des cyclones Luis (1995) et Lenny (1999)

34 Les cyclones des années 1995-1999 ont fait suite à une longue période de calme relatif. On analysera ici les effets des deux plus dévastateurs, Luis et Lenny (tab. 4).

Tableau 4. Les catastrophes cycloniques récentes à Saint-Martin

Cyclone	Date	Catégorie* et pression atmosphérique	Principaux effets	Coût global estimé	Pertes de vies humaines (total)
Luis	05/09/1995	4 et 936 mb	Vent, houle et pluie	2,5 MMS	16
Marylin	14/09/1995		Pluie, crues, mouvements de terrain	?	/
Jose	21/10/1999	3 et 977 mb	Pluies	?	/
Lenny	18/11/1999	4 et 929 mb	Pluies abondantes (482 mm en 24 h), houle (8 m) et vent (250 km/h)	20 MF	1

35 * La catégorie est définie en fonction de la force du vent. Catégorie 1 : 119 à 153 km/h ; catégorie 2 : 154 à 177 km/h ; catégorie 3 :178 à 209 km/h ; catégorie 4 : 210 à 249 km/h ; catégorie 5 : > 249 km/h.

36 Parce qu'il a été le premier à frapper Saint-Martin après sa phase de forte expansion économique, le cyclone Luis a été le plus dévastateur, dans les bidonvilles et sur le littoral où hôtels et résidences avaient été construits au plus près de la mer. Bien que l'on ne dispose pas d'un bilan précis, l'on peut considérer, après consultation de la presse et de rapports partiels disponibles au service des archives de Marigot, que l'île a été dévastée à plus de 50 %. Les fortes houles ont endommagé 50 % des bateaux de Sint Maarten et la jetée principale (Wathey Pier) a été anéantie. Un cargo a même été projeté par les vagues sur le cordon sableux de la baie Nettlé. La totalité des petits porteurs présents sur la piste de l'aéroport de Grand Case ont été détruits. Nombreux sont les hôtels et les résidences qui ont été dévastés, en particulier sur les côtes ouest et sud : à la fin de l'année 1995, 14 hôtels avaient fermé, faisant chuter du tiers la capacité d'hébergement de l'île. Le nombre de morts est resté inconnu pour diverses

raisons d'ordre matériel (état de dévastation des bidonvilles), social (clandestinité, illégalité et violence) et politique (confidentialité).

37 En 1999, les effets de Lenny ont été tout aussi désastreux. Très abondantes (700 mmm en 48 h à Philipsburg), les précipitations ont été à l'origine du débordement des lagunes (Great Bay Salt Pond et Simpson Bay), d'où l'inondation de Philisburg et des quartiers de Simsonbaai et de Cole Bay. La houle a par ailleurs été très destructrice sur les fronts de mer et dans les ports. Les infrastructures publiques (ports, aéroports, routes, écoles, hôpital) ont été très dégradées. À titre d'exemple, la capacité d'accueil de l'hôpital de Marigot avait diminué de 90 % après le passage de ce cyclone (CoRIS Risks Consulting, 2003).

38 Au-delà des dégâts matériels qu'il a occasionnés, le cyclone Luis a mis en évidence les risques de crise sociale et sanitaire liés à la situation dramatique des populations défavorisées[16]. À ce titre, il renvoie et c'est classique, aux problèmes de sous-développement (Pagney Benito-Espinal, 2006). La plupart des bidonvilles des deux parties de l'île ont été détruits, laissant des milliers de sans-abri[17]. Dans la partie hollandaise, la détresse des victimes a été exploitée par des escrocs qui leur ont proposé des contrats de location fantaisistes. Afin de pouvoir se reconstruire un logement de fortune, les sinistrés ont commencé à mettre le feu aux décombres. Parallèlement, les commerçants ont profité de la pénurie pour augmenter les prix des biens de première nécessité. Face au désordre ambiant, les autorités hollandaises ont pris diverses mesures : blocage des prix ; interdiction aux propriétaires de renvoyer leurs locataires, sommés quant à eux de s'acquitter de leur loyer ; ouverture d'un camp pour les sinistrés. Des deux côtés, les mêmes solutions ont été employées pour régler les difficultés liées à la présence d'une importante population immigrée en détresse : aide au retour volontaire, mise en œuvre par l'Office des migrations internationales du côté français (départ de 505 personnes) ; destruction au bulldozer des quartiers insalubres, interdiction de leur reconstruction, et lancement, en parallèle, de programmes de construction de logements sociaux (300 du côté français au début de 1996) (JO du Sénat, 1996). Dans cette situation de désordre, les polices française et hollandaise se sont postées à la frontière afin d'éviter l'entrée de clandestins supplémentaires que l'absence totale de coordination entre les deux parties de l'île fit redouter de part et d'autre.

2.2. Quel(s) effet(s) de retour d'expérience ?

39 Par les effets catastrophiques qu'ils ont eus et les insuffisances qu'ils ont révélées, les cyclones des années 1995-1999 ont été des facteurs de progrès. Mais au vu des problèmes spécifiques auxquels est confrontée l'île de Saint-Martin et du retard qu'accusaient les politiques d'aménagement du territoire et de gestion des risques naturels dans les années 1990, on aurait pu s'attendre à ce que de telles crises déclenchent des changements plus profonds.

Des progrès mesurés

40 À la suite du passage des cyclones Luis et Lenny, les logements en dur se sont généralisés (86 % en 1999), au plus grand bénéfice des immigrés. Néanmoins, les fortes contraintes foncières et immobilières qui existent à Saint-Martin (peu de parcelles et de logements disponibles, coût élevé) continuent à faire obstacle à la mise en œuvre de la politique d'amélioration de l'habitat au regard de l'importance des catégories socioprofessionnelles défavorisées.

41 Ces cyclones ont par ailleurs été à l'origine d'une amélioration de la prévention. L'impact dévastateur de la houle générée par Lenny, difficile à prévoir en l'absence d'équipements de mesure, et la sous-estimation de ses effets destructeurs potentiels par la population (CoRIS Risks Consulting, 2003), en particulier dans l'île proche de la Guadeloupe, ont été à l'origine de l'installation de houlographes près des côtes guadeloupéennes et martiniquaises[18]. Les Îles du Nord n'ont bénéficié d'aucun équipement en dépit des dégâts spectaculaires qu'elles ont subis, preuve supplémentaire de leur statut secondaire dans la région. Par ailleurs, le manque d'efficacité du système d'alerte a conduit à le renforcer. Si à Saint-Martin, la population exposée a été évacuée lors du passage de Lenny (déclenchement du Plan de Secours Spécialisé Cyclone), cela n'a pas été le cas en Guadeloupe où la population n'a pas pris conscience de la dangerosité de la situation, sa vigilance étant affaiblie par le caractère tardif du cyclone. D'où la réforme du système d'alerte de Météo-France en 2002 et l'adoption de deux dispositions : le Bulletin Régulier d'Information Cyclonique (BRIC), diffusé toutes les 6 h en situation de

pré-alerte et toutes les 3 h en situation d'alerte ; l'envoi à la Préfecture de Bulletins Régionaux d'Avertissement Météorologique (BRAM) pour tout phénomène pouvant perturber l'activité du département à brève échéance en dehors de la saison cyclonique. Par ailleurs, les impacts catastrophiques de Lenny ont conduit le Préfet à prescrire un Plan de Prévention des Risques « inondations et houles ». À Sint Maarten, les autorités ont mis en place une politique de sensibilisation de la population au risque cyclonique.

42 Afin d'améliorer la gestion des crises, deux mesures ont été prises par la France. En 2000, le Premier Ministre a créé l'État Major de la Zone Antilles (EMZA, 4 officiers), placé sous l'autorité du Préfet, qui a pour mission de coordonner les opérations de secours et la défense civile. En 2002, le Régiment du Service Militaire Adapté (RSMA) a été intégré aux secours.

Des insuffisances qui perdurent

43 Bien qu'elle ait été prise par des élus locaux de la Guadeloupe le 30 novembre 1999, la décision de ne pas reconstruire en zone littorale n'a pas été appliquée. Aussi, le problème de la mise en œuvre de la loi littoral du 3 janvier 1986 – qui réincorpore au domaine public maritime la zone des cinquante pas géométriques[19] après son déclassement par la loi de 1955 et la cession de nombreuses parcelles – reste entier. Depuis lors, l'adoption de la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, a eu deux effets : la validation de 50 titres de propriété sur 112 demandes déposées à Saint-Martin et l'annonce d'une politique de protection des espaces naturels du littoral, confiée au Conservatoire du littoral.

44 À Saint-Martin où les zones les plus exposées à l'aléa cyclonique sont bâties, le principal enjeu était d'éviter la reconstruction à proximité de la mer. Or le relevé, sur le terrain, des chantiers et des bâtiments récents montre bien, du côté français comme du côté hollandais, qu'il n'y a aucun effet de retour d'expérience en ce domaine. Dans les deux parties de l'île, investisseurs et particuliers continuent à construire en haut de plage, négligeant les risques de submersion, d'inondation et d'érosion côtière.

Connaissance, conscience et mémoire du risque

45 Une enquête a été réalisée en 2001-2002 dans les Petites Antilles du nord (CoRIS Risks Consulting, 2003). Elle a concerné 100 personnes en Martinique, autant en Guadeloupe, et 35 sur l'île de Saint-Martin dont 15 à Sint Maarten, résidant toutes dans des secteurs exposés à l'aléa cyclonique. Elle montre que la population de la Guadeloupe, et plus précisément celle de Saint-Martin, reste vulnérable en dépit des enseignements qu'elle a tiré des derniers événements. Bien qu'elle ait porté sur un effectif réduit à Saint-Martin, cette enquête livre quelques résultats intéressants.

46 D'abord, 30 % seulement des Guadeloupéens pris dans leur globalité associent la houle aux cyclones, la majeure partie de la population l'attribuant aux éruptions volcaniques sous-marines, ce qui témoigne d'une mauvaise connaissance des processus. Par ailleurs, les immigrés, qui n'avaient pas encore vécu de catastrophe cyclonique à Saint-Martin en 1995, se sont avérés particulièrement vulnérables. Le caractère récent de la majeure partie de la population de Saint-Martin explique qu'elle ait moins bien perçu que celle de la Guadeloupe les signes annonciateurs de Lenny : 20 % des habitants contre 45 %. Il est aussi apparu que la mémoire du risque des autochtones était difficile à mobiliser en début et en fin de saison, les habitants n'étant pas encore entrés ou étant déjà sortis, psychologiquement, dans/de la période de risque, donc de vigilance. En dernier lieu, les conditions d'évacuation ne sont pas optimales à Saint-Martin : dans une région dans laquelle plus de 50 % des évacués se tournent vers leur famille et 12 % vers des amis (valeurs obtenues en Guadeloupe comme en Martinique), la fragmentation et les évolutions récentes qu'a connu la société saint-martinoise ne peuvent apparaître que comme des handicaps à la gestion des crises.

De lourds facteurs de contrainte

47 Les difficultés de gestion des crises et le caractère limité des mesures qui ont été adoptées à la suite de ces deux catastrophes cycloniques montrent bien que des facteurs structurels font obstacle à l'amélioration des politiques publiques. Certains sont relatifs au statut territorial de l'île de Saint-Martin. Ils sont d'abord liés à sa division politique, qui a créé des difficultés

spécifiques (flux transfrontaliers, manque de coopération entre les deux parties de l'île). Ils sont également relatifs au statut territorial de la partie française, commune isolée et dotée de faibles moyens de la Guadeloupe. Des facteurs d'ordre administratif et réglementaire limitent par ailleurs le progrès des politiques de prévention des risques. La faiblesse de l'administration et de la loi constituent à ce titre de lourds héritages. Après des événements catastrophiques aussi récents, il est surprenant de voir se multiplier les constructions individuelles, les résidences de vacances et les hôtels à moins de 20 m de la ligne de rivage alors que, du côté français, la loi littoral l'interdit. En troisième lieu, le bilan de ces catastrophes fait apparaître la faiblesse des solidarités territoriales à deux niveaux, celui des responsables politiques (de chacune des deux parties de l'île) et celui des quartiers.

48 Dans ces conditions, comment s'opèrent à moyen et long termes les résiliences naturelle, économique et sociale après les catastrophes ?

3. Les formes originales de la résilience

49 On abordera ici les mécanismes qui permettent le retour à l'équilibre et à la croissance économique.

3.1. Une résilience naturelle globalement favorisée par le contexte sédimentaire

50 Les îles du plateau d'Anguille (Anguille, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) partagent un atout non négligeable, l'existence d'un stock sédimentaire relativement abondant et facilement mobilisable sur les petits fonds marins (Government of Anguilla, 1993). Le caractère localisé des récifs coralliens fait que la plupart des plages présentent une forte mobilité sédimentaire qu'illustrent les suivis qui ont été effectués dans les années 1990 (Cambers, 1996a). Si les cordons sableux s'érodent pendant les tempêtes, ils possèdent en général une assez bonne résilience, leur recharge naturelle (au moins partielle) s'effectuant le plus souvent en quelques semaines sous l'effet engraissant des vagues de beau temps. Globalement, les îles du plateau d'Anguille sont moins gravement touchées par l'érosion côtière que de nombreuses petites îles tropicales.

51 Cet état de fait explique au moins en partie que les entreprises et les particuliers continuent à construire très près de la mer. Bien que le trait de côte recule fortement pendant les épisodes cycloniques, cette situation est considérée comme exceptionnelle, les plages se rechargeant partiellement ensuite pour présenter une certaine stabilité. Parce qu'il procède par à-coups et qu'il ne peut être observé que rarement, le recul du trait de côte n'est pris en compte ni par les particuliers, ni par les opérateurs touristiques. La résilience au moins partielle des estrans permet aussi de comprendre la rareté des ouvrages de défense (fig. 3) et des opérations de rechargement en sable[20].

52 La qualité et l'assez bonne résilience de ses plages donnent à Saint-Martin, comme aux îles qui lui sont proches, un véritable potentiel touristique, inégalé par la Martinique et la Guadeloupe. Elles constituent des facteurs favorables au retour à la croissance après les catastrophes.

3.2. Les formes et les limites de la résilience touristique

53 Les cyclones qui sont survenus en 1995 ont été très préjudiciables au secteur du tourisme, d'abord parce qu'ils ont détruit plusieurs hôtels. La faible rentabilité des établissements au début des années 1990[21] et l'intérêt réduit des investisseurs pour cette activité (stratégie fiscale plus qu'économique[22]) expliquent que nombre de bâtiments endommagés n'ont pas été réparés. On les trouve toujours à l'état de friches dans différentes parties de l'île (baies Nettlé, Lucas, de l'Embouchure, anse Heureuse, par exemple) (Magnan, 2008).

54 Par ailleurs, le caractère dévastateur de Luis a fait chuter la clientèle en provenance des États-Unis (50 % du total à la fin des années 1990), assez volatile car sensible aux effets de mode, à l'évolution du rapport qualité/prix et à l'insécurité (Seners, 1999 ; USDA, 2002). Ces différents facteurs expliquent une baisse de 30 % de la fréquentation touristique entre 1995 et 1996. En 1998, celle-ci n'avait pas encore retrouvé son niveau de 1994[23]. Sont alors survenus les cyclones José et surtout Lenny, qui ont provoqué un nouveau recul des entrées. Dans la partie

française, le taux d'occupation des hôtels était de 60 % en 1994, de 40 % en 2002 (après 4 cyclones et les attentats du 11 septembre 2001), et il a fallu attendre 2004 pour qu'il retrouve le niveau de 1994 ! Le tourisme de croisière a également enregistré un recul important et n'a retrouvé son niveau de 1994 qu'en 2000 (USDA, 2002).

55 Si l'île de Saint-Martin bénéficie à l'évidence de trois atouts favorables à la relance du tourisme, un bon rapport qualité/prix, sa position de plaque tournante aérienne et sa situation de hub alimentaire régional – qui a favorisé le développement de la haute gastronomie – (USDA, 2002), la partie française souffre néanmoins de deux faiblesses dans un contexte hautement concurrentiel : le coût élevé du travail (SMIC et charges sociales) par comparaison avec Sint Maarten (Chambre de commerce et d'industrie de la Guadeloupe, 1996) et les reprises de jouissance de leurs biens par les particuliers. Après avoir profité de la défiscalisation, nombreux sont ceux qui ont décidé d'utiliser leur hôtel à titre personnel, de le louer au coup par coup ou de le transformer en résidence (Seners, 1999), ce qui nuit à la qualité de la communication et du produit touristiques[24].

3.3. La défiscalisation, amortisseur de risque ?

56 Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer, l'État français a adopté en mai 2003 un plan d'action pour le développement économique et social de Saint-Martin. Ce plan confirme le rôle de la défiscalisation comme facteur de relance économique (fig. 4). D'abord en ce qu'il allège encore les charges des entreprises. Ensuite, parce qu'il porte à 70 % le taux de défiscalisation pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation des hôtels (article 21 de la loi de programme du 21/03/2003). Une telle disposition a pour effet de « protéger » les investissements imprudents qui sont réalisés au plus près de la mer. Par là même, elle ne favorise ni la mise en œuvre de la loi littoral (distance de recul de 100 m), ni l'élaboration d'une politique de prévention du risque cyclonique.

Conclusion

57 Dans les Petites Antilles comme ailleurs, il est nécessaire que la connaissance du risque progresse à travers une étude plus fine, non seulement de l'aléa, grâce à l'installation d'instruments de mesure et à l'utilisation de modèles de simulation, mais aussi de la vulnérabilité dont les aspects socioculturels et économiques sont complexes et restent mal connus. Le suivi des effets de retour d'expérience constitue une démarche intéressante pour mesurer l'évolution de la vulnérabilité (Pagney, 1999) et améliorer la compréhension du système du risque.

58 À Saint-Martin, le retard des politiques de gestion des risques tient à l'imbrication de facteurs politiques, juridiques et économiques, parmi lesquels le statut territorial occupe une position centrale. Il constitue la « cause profonde » de la vulnérabilité de ce territoire, pour reprendre la terminologie de P. Blaikie *et al.* (1994). Dans un tel contexte, l'évolution statutaire récente de la partie française de l'île vers une plus grande autonomie devrait favoriser, d'une part, la résolution des problèmes intérieurs qui sont à l'origine de la forte vulnérabilité de la société face aux aléas, et d'autre part, le développement de la coopération entre Saint-Martin et Sint Maarten. Cette nouvelle situation peut donc s'avérer bénéfique pour la mise en place de politiques de prévention des risques, en particulier à travers la réalisation de documents de planification territoriale, et de gestion des crises. La forte adhésion de la population aux projets d'autonomie – 70 % de la population de Sint Maarten ayant voté pour l'autonomie au sein du Royaume des Pays-Bas en 2000 et 76 % de celle de Saint-Martin pour le statut de collectivité d'outre-mer en 2003 (Gay, 2007) – semble constituer un atout pour faire évoluer la situation de ce territoire.

59 La meilleure intégration régionale que permettra par ailleurs l'évolution statutaire de Saint-Martin devrait favoriser les échanges de savoir-faire et d'expérience au sein des Petites Antilles. L'adoption par les autorités de l'île voisine d'Anguille d'une distance de recul des constructions qui vise à prévenir les menaces de destruction en cas de cyclone (Cambers, 1996b ; UNESCO, 1998), pourrait servir d'exemple.

Bailly A., 1996, Environnement, risques naturels, risques de sociétés, chap. 1, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Battistini R., Hinschberger F., 1994, Cordons et lagunes du littoral de Saint-Martin (Antilles françaises), Dynamique et problème d'aménagement. *In :* R. Maire, S. Pomel et J.-N. Salomon (dir.) – *Enregistreurs et indicateurs de l'évolution de l'environnement en zone tropicale,* Espaces Tropicaux n°13, Presses Universitaires de Bordeaux, pp. 331-344.

Blaikie P., Cannon T., Davis I., Wisner B., 1994, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.* Routledge, London, 284 p.

Blaizot F., Dreyfus-Schmidt M., Rapport d'information n°339 : Régime juridique applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Commission des Lois, Rapport d'information du Sénat, 1996/1997.

Burac M., 1989, *Les Petites Antilles. Étude géographique des disparités régionales de développement.* Presses de l'Atelier national de reproduction des thèses de Lille.

Cambers G., 1996a, *Hurricane impacts on beaches in the Eastern Caribbean islands, 1989-1995*. Rapport réalisé pour le COSALC (Coastal and Beach Stability in the Lesser Antilles Project), CSI, UNESCO, 96 p.

Cambers G., 1996b, *The impact of hurricane Luis on the coastal and marine resources of Anguilla. Coastal development setback guidelines.* Report prepared for the British Development Division, Overseas Development Administration, Government of the United Kingdom, 40 p.

Chambre de commerce et d'industrie de la Guadeloupe, 1996, *Étude comparative des situations fiscales et sociales des entreprises à Saint-Martin et Sint Maarten*, rapport non publié.

Chardon J.-P., 1995, Saint-Martin ou l'implacable logique touristique. *Les Cahiers d'Outre-Mer,* 48(189), janvier-mars 1995, pp. 21-33.

CoRIS Risks Consulting, 2003, *Retour d'expérience sur la prise de décision et le jeu des acteurs : le cas du cyclone Lenny dans les Petites Antilles au regard du passé. Rapport final.* Programme « Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques ». Étude réalisée pour le compte du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, avec le soutien de la région Guadeloupe.

Deler J.-P., Dollfus O., Godard H., 2003, Le bassin caraïbe : interface et relais entre production et consommation de drogues. *Mappemonde,* 72 : 16-20.

D'Ercole R., Pigeon P., 1999, L'expertise internationale des risques dits naturels : intérêt géographique, *Annales de Géographie,* n°608, pp. 339-357.

Dollfus O., D'Ercole R., Les mémoires des catastrophes au service de la prévision et de la prévention des risques naturels, chap. 2, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Gay J.-Ch., 2007, Deux nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Martin et Saint-Barthélemy. *Mappemonde,* rubrique actualités, juin 2007.

Government of Anguilla, 1993, *A coastal resource atlas of Anguilla.* National Resources Institute, Overseas Development Administration, 14 cartes.

Hyest J.-J., Cointat Ch., Sutour S., 2005, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin* du 9 au 14 décembre 2004. Rapport du sénat n°329, 89 p.

INSEE-ACSE, 2006, *Atlas des populations immigrées en Guadeloupe*. INSEE, Paris, 30 p.

Journal Officiel du Sénat, 1996, Situation des immigrés de Saint-Martin en Guadeloupe suite au passage du cyclone Luis. Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le JO du 18/07/96, p. 1852, à la question de M. René Régnault publiée dans le JO du 11/01/96, p. 47.

Lasserre G., 1961, Saint-Martin, pp. 809-845. *In : La Guadeloupe, étude géographique.* Bordeaux, Union Française d'Impression, 2 volumes, 1136 p.

Magnan A., 2008, Subir sans réagir ? Réflexions soulevées par la persistance des friches touristiques littorales de Saint-Martin. Actes du colloque international *Le littoral : subir, dire, agir*, 9 p. Version électronique : http://www.ifresi.univ-lille1.fr/littoral2008.htm.

Marie Cl.-V., 1991, *Travail illégal et immigration irrégulière dans les départements d'outre-mer : le cas Saint-Martin*. Rapport de mission, octobre 1991, 14 p.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la prévention des pollutions et des risques, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1997, *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), guide méthodologique,* Paris, La Documentation Française, 54 p.

Monnier Y., 1983, *L'immuable et le changeant. Étude de la partie française de Saint-Martin.* Talence, CRET-CEGET, Coll. Iles et Archipels, n°1, 125 p.

Morel V., Deboudt Ph., Hellequin A.-P., Herbert V., Meur-Férec C., 2006, Regard rétrospectif sur l'étude des risques en géographie à partir des publications universitaires (1980-2004), *L'information Géographique,* n°1, pp. 6-24.

Pagney F., 1999, La prévention des risques cycloniques dans les Antilles françaises : constats et propositions. *Terres d'Amérique*, n°2, pp. 41-60.

Pagney Benito-Espinal F., 2006, Les catastrophes naturelles : des entraves au développement dans le bassin caraïbe. *Terres d'Amérique,* n°5, pp. 17-32.

Paskoff R., 1996, Les risques naturels sur les côtes : inondations, érosions et glissements, chap. 4, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Pigeon P., 2002, Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels, *Annales de Géographie,* n°627-628, pp. 452-470.

Redon M., 2006, Saint-Martin/Sint-Maarten, une petite île divisée pour de grands enjeux. *Les Cahiers d'Outre-Mer,* n°234, pp. 233-266.

Sanguin A.-L., 1982, Saint-Martin, les mutations d'une île franco-hollandaise des Antilles. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 35(138), avril-juin 1982, pp. 123-140.

Seners F., 1999, *Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de La Guadeloupe ?* Rapport à Monsieur le Secrétaire d'État à l'outre-mer, décembre 1999, 64 p.

UNESCO, 1998, *Wise practices for coping with beach erosion. Anguilla.* 8 p.

United States Department of Agriculture, 2001, *Caribbean basin. Retail food sector. St Martin.* Gain report, 14/12/2001, 9 p.

Bibliographie

Bailly A., 1996, Environnement, risques naturels, risques de sociétés, chap. 1, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Battistini R., Hinschberger F., 1994, Cordons et lagunes du littoral de Saint-Martin (Antilles françaises), Dynamique et problème d'aménagement. *In :* R. Maire, S. Pomel et J.-N. Salomon (dir.) – *Enregistreurs et indicateurs de l'évolution de l'environnement en zone tropicale,* Espaces Tropicaux n°13, Presses Universitaires de Bordeaux, pp. 331-344.

Blaikie P., Cannon T., Davis I., Wisner B., 1994, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.* Routledge, London, 284 p.

Blaizot F., Dreyfus-Schmidt M., Rapport d'information n°339 : Régime juridique applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Commission des Lois, Rapport d'information du Sénat, 1996/1997.

Burac M., 1989, *Les Petites Antilles. Étude géographique des disparités régionales de développement.* Presses de l'Atelier national de reproduction des thèses de Lille.

Cambers G., 1996a, *Hurricane impacts on beaches in the Eastern Caribbean islands, 1989-1995*. Rapport réalisé pour le COSALC (Coastal and Beach Stability in the Lesser Antilles Project), CSI, UNESCO, 96 p.

Cambers G., 1996b, *The impact of hurricane Luis on the coastal and marine resources of Anguilla. Coastal development setback guidelines.* Report prepared for the British Development Division, Overseas Development Administration, Government of the United Kingdom, 40 p.

Chambre de commerce et d'industrie de la Guadeloupe, 1996, *Étude comparative des situations fiscales et sociales des entreprises à Saint-Martin et Sint Maarten*, rapport non publié.

Chardon J.-P., 1995, Saint-Martin ou l'implacable logique touristique. *Les Cahiers d'Outre-Mer,* 48(189), janvier-mars 1995, pp. 21-33.

CoRIS Risks Consulting, 2003, *Retour d'expérience sur la prise de décision et le jeu des acteurs : le cas du cyclone Lenny dans les Petites Antilles au regard du passé. Rapport final.* Programme « Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques ». Étude réalisée pour le compte du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, avec le soutien de la région Guadeloupe.

Deler J.-P., Dollfus O., Godard H., 2003, Le bassin caraïbe : interface et relais entre production et consommation de drogues. *Mappemonde,* 72 : 16-20.

D'Ercole R., Pigeon P., 1999, L'expertise internationale des risques dits naturels : intérêt géographique, *Annales de Géographie,* n°608, pp. 339-357.

Dollfus O., D'Ercole R., Les mémoires des catastrophes au service de la prévision et de la prévention des risques naturels, chap. 2, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Gay J.-Ch., 2007, Deux nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Martin et Saint-Barthélemy. *Mappemonde,* rubrique actualités, juin 2007.

Government of Anguilla, 1993, *A coastal resource atlas of Anguilla.* National Resources Institute, Overseas Development Administration, 14 cartes.

Hyest J.-J., Cointat Ch., Sutour S., 2005, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin* du 9 au 14 décembre 2004. Rapport du sénat n°329, 89 p.

INSEE-ACSE, 2006, *Atlas des populations immigrées en Guadeloupe*. INSEE, Paris, 30 p.

Journal Officiel du Sénat, 1996, Situation des immigrés de Saint-Martin en Guadeloupe suite au passage du cyclone Luis. Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le JO du 18/07/96, p. 1852, à la question de M. René Régnault publiée dans le JO du 11/01/96, p. 47.

Lasserre G., 1961, Saint-Martin, pp. 809-845. *In : La Guadeloupe, étude géographique.* Bordeaux, Union Française d'Impression, 2 volumes, 1136 p.

Magnan A., 2008, Subir sans réagir ? Réflexions soulevées par la persistance des friches touristiques littorales de Saint-Martin. Actes du colloque international *Le littoral : subir, dire, agir*, 9 p. Version électronique : http://www.ifresi.univ-lille1.fr/littoral2008.htm.

Marie Cl.-V., 1991, *Travail illégal et immigration irrégulière dans les départements d'outre-mer : le cas Saint-Martin*. Rapport de mission, octobre 1991, 14 p.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la prévention des pollutions et des risques, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1997, *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), guide méthodologique,* Paris, La Documentation Française, 54 p.

Monnier Y., 1983, *L'immuable et le changeant. Étude de la partie française de Saint-Martin.* Talence, CRET-CEGET, Coll. Iles et Archipels, n°1, 125 p.

Morel V., Deboudt Ph., Hellequin A.-P., Herbert V., Meur-Férec C., 2006, Regard rétrospectif sur l'étude des risques en géographie à partir des publications universitaires (1980-2004), *L'information Géographique,* n°1, pp. 6-24.

Pagney F., 1999, La prévention des risques cycloniques dans les Antilles françaises : constats et propositions. *Terres d'Amérique*, n°2, pp. 41-60.

Pagney Benito-Espinal F., 2006, Les catastrophes naturelles : des entraves au développement dans le bassin caraïbe. *Terres d'Amérique,* n°5, pp. 17-32.

Paskoff R., 1996, Les risques naturels sur les côtes : inondations, érosions et glissements, chap. 4, *In :* A. Bailly (dir.) – *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 103 p.

Pigeon P., 2002, Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels, *Annales de Géographie,* n°627-628, pp. 452-470.

Redon M., 2006, Saint-Martin/Sint-Maarten, une petite île divisée pour de grands enjeux. *Les Cahiers d'Outre-Mer,* n°234, pp. 233-266.

Sanguin A.-L., 1982, Saint-Martin, les mutations d'une île franco-hollandaise des Antilles. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 35(138), avril-juin 1982, pp. 123-140.

Seners F., 1999, *Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de La Guadeloupe ?* Rapport à Monsieur le Secrétaire d'État à l'outre-mer, décembre 1999, 64 p.

UNESCO, 1998, *Wise practices for coping with beach erosion. Anguilla.* 8 p.

United States Department of Agriculture, 2001, *Caribbean basin. Retail food sector. St Martin.* Gain report, 14/12/2001, 9 p.

Notes

1 On retiendra la définition du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'équipement (1997) : « *événement d'origine naturelle ou humaine potentiellement dangereux* ».

2 La vulnérabilité se définit comme « *la capacité de réponse des sociétés à des crises potentielles* » (D'Ercole et Pigeon, 1999). Elle traduit la fragilité d'un système humain pris dans son

ensemble, et inclut les effets des politiques de gestion du risque (Pigeon, 2002). Elle est d'autant plus élevée que la résilience du système est faible (Morel *et al.*, 2006).

3 « *En géographie, le risque se définit comme un danger éventuel, plus ou moins prévisible, dans une aire non précisément délimitée, d'une durée indéterminée* » (Bailly, 1996, p. 2).

4 Les Outre-mers français constituent des territoires originaux dont la situation est intermédiaire entre celles de la Métropole et des pays en développement, comme l'illustre cet article à partir de l'exemple de Saint-Martin.

5 Conformément aux résultats du référendum du 7 décembre 2003 (avec respectivement 76,2% et 95,7% de voix pour à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy), les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont changé de statut en février 2007. Ces communes du département de la Guadeloupe sont devenues des collectivités d'outre-mer (révision constitutionnelle du 28/03/2003). Cette précision mérite d'être donnée, car le statut politique des territoires insulaires d'outre-mer joue indéniablement un rôle dans la mise en œuvre des politiques de gestion des risques naturels.

6 La résilience se définit comme la capacité d'un système (territorial ici) à intégrer dans son fonctionnement une perturbation (cyclonique) sans changer de structure qualitative. La perturbation met le système en déséquilibre et lui permet de s'adapter en évoluant. Aborder la résilience revient donc à étudier les mécanismes qui permettent le retour d'un système perturbé à une situation d'équilibre relatif et dynamique.

7 Il s'agit là d'un fait original que l'on ne retrouve par exemple pas dans l'océan Indien.

8 En l'absence d'études précises sur ces questions, les informations qui sont données ici sont extraites de la consultation des archives de Marigot et de Philipsburg.

9 La révision constitutionnelle de 1948 ouvrit la voie à l'autonomie politique des Antilles néerlandaises qui fut acquise en 1950 et complétée en 1953 par un volet financier. L'autonomie a favorisé les initiatives locales et en particulier le développement du tourisme (Burac, 1989). Sint Maarten est rattachée à la Fédération des Antilles néerlandaises qui siège à Curaçao.

10 Il existe des différences de langue, de monnaie et de système juridique et fiscal entre Saint-Martin et Sint-Maarten, d'une part, et leurs territoires de rattachement, d'autre part.

11 Le déclin des plantations (émancipation des esclaves en 1848), puis des exportations de sel (arrêt en 1960), eut pour conséquence l'émigration des hommes vers Cuba, Porto Rico et Saint-Domingue dans un premier temps (culture de la canne à sucre), puis vers les îles néerlandaises d'Aruba et de Curaçao (développement de l'industrie pétrolière) à partir du début des années 1920 (Burac, 1989).

12 Le rapport proposé par C.-V. Marie repose sur des données obtenues auprès de la Direction départementale des services fiscaux et sur le rapport d'information sur la fiscalité d'outre-mer présenté par A. Richard à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

13 En 1990, les étrangers représentaient 69 % des travailleurs du secteurs de la construction (INSEE).

14 Après l'effondrement des plantations et du commerce du sel, Saint-Martin a connu une crise économique sévère qui a favorisé l'émigration de sa population vers les îles anglophones de la Caraïbe alors que parallèlement, elle entretenait peu d'échanges avec la Guadeloupe et la Métropole. Cette situation explique que l'anglais soit devenu la langue maternelle des Saint-Martinois (Seners, 1999, p. 9). Dans les années 1980, le développement du tourisme a resserré les liens avec la France (installation de Métropolitains) et fait progresser la langue française. L'enseignement du français aux enfants d'immigrés est aujourd'hui une priorité pour favoriser leur intégration.

15 Cette situation tient en partie au fait que 63 % des immigrés sont sans diplôme (INSEE, 2006, p. 22).

16 Les informations qui suivent proviennent des dossiers constitués par le service des archives de Marigot sur chacun de ces deux cyclones.

17 Au milieu des années 1990, on estimait à 10 000 le nombre d'Haïtiens à Saint-Martin, dont 50 % de clandestins (JO du Sénat, 1996).

18 Deux bouées météo-océaniques ont été installées à l'est de la Martinique et de la Guadeloupe (programme Océantilles de Météo-France) pour compléter le réseau existant de houlographes et permettre la prédiction des houles cycloniques suffisamment à l'avance (Météo-France Antilles).

19 Les cinquante pas du Roi, rebaptisés cinquante pas géométriques, dont la création avait été motivée dans les colonies insulaires de la France par des raisons stratégiques (surveillance militaire), furent intégrés au domaine public maritime tel qu'il a été établi par l'Ordonnance sur la marine de Colbert (1681). Cette bande terrestre de 81,20 m de largeur a été successivement incorporée au domaine privé de l'État et pour partie vendue, puis réintégrée dans le domaine public en 1986.

20 Le rechargement de la plage de Philipsburg fait partie des exceptions.

21 Rappelons que le taux d'occupation des hôtels était de 26 % en 1991 dans la partie française de l'île.

22 En 1999, on estimait que 50 chambres seulement sur 3 500 n'avaient pas été construites sous le régime de la défiscalisation (Seners, 1999).

23 Informations recueillies auprès de l'Association des hôteliers de Saint-Martin.
24 L'état de dégradation d'un certain nombre d'établissements touristiques et la multiplication des initiatives individuelles créent une situation de relatif désordre et affectent la qualité globale du produit touristique.

Pour citer cet article

Référence électronique

Virginie Duvat, « Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 11 | 2008, mis en ligne le 06 novembre 2008, consulté le 05 mai 2013. URL : http://developpementdurable.revues.org/7303 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.7303

À propos de l'auteur

Virginie Duvat
Virginie DUVAT est professeur de géographie à l'université de la Rochelle depuis septembre 2006 et membre du laboratoire de recherche Approches Géographiques Île, Littoral Environnement (UMR-CNRS 6250). De 1999 à 2005, elle a occupé un poste de maître de conférences à l'université de la Réunion. Elle a soutenu en novembre 2005 son habilitation à diriger des recherches, intitulée « Géomorphologie, aménagement et gestion des littoraux coralliens des petites îles de l'ouest de l'océan Indien ». Elle élargit aujourd'hui son champ d'investigation aux Petites Antilles et au littoral de la région Poitou-Charentes.

Droits d'auteur

© Développement durable et territoires

Résumés

L'île de Saint-Martin constitue un terrain particulièrement intéressant pour étudier le système du risque naturel et les conditions de la co-évolution territoire/catastrophes. Les mécanismes qui s'y observent renforcent sa vulnérabilité et l'efficacité du retour d'expérience est affaiblie par des blocages d'ordre politique et juridique.

The island of Saint-Martin is an interesting case study for a systemic approach applied to cyclone hazards and the co-evolution of territory and disaster management. The mecanisms which can be observed increase its vulnerability and the progress of hazard management policies is weakened by political and juridical bottlenecks.

Entrées d'index

Mots-clés : vulnérabilité, risque, défiscalisation, Petites Antilles, île de Saint-Martin
Keywords : vulnerability, catastrophe, cyclone, natural hazard, disaster, exemption from tax, Lesser Antilles, Saint-Martin island