



**HAL**  
open science

# Agir sur l'aménagement du territoire dans la reconstruction post-catastrophe naturelle. Enjeux pour les littoraux saint-martinois (Antilles françaises) après le passage de l'ouragan Irma

Marie Cherchelay

## ► To cite this version:

Marie Cherchelay. Agir sur l'aménagement du territoire dans la reconstruction post-catastrophe naturelle. Enjeux pour les littoraux saint-martinois (Antilles françaises) après le passage de l'ouragan Irma. Riseo : risques études et observations, 2022, Numéro spécial "Crises et espaces : questionnements, implications et effets". hal-04048873

**HAL Id: hal-04048873**

**<https://hal.science/hal-04048873v1>**

Submitted on 28 Mar 2023

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

**Agir sur l'aménagement du territoire dans la reconstruction post-catastrophe naturelle**  
***Enjeux pour les littoraux saint-martinois (Antilles françaises) après le passage de l'ouragan Irma***

**CHERCHELAY Marie**

Doctorante, Laboratoire Géolab (UMR CNRS 6042), Université de Limoges

Le 6 septembre 2017, l'ouragan Irma a touché la collectivité d'outre-mer (COM) de Saint-Martin (Antilles françaises). Des vents à plus de 287 km/h<sup>1</sup> ont été enregistrés, accompagnés d'un phénomène de submersion marine, l'eau étant entrée jusqu'à 350 mètres à l'intérieur des terres<sup>2</sup>. Onze personnes ont perdu la vie et deux ont été portées disparues<sup>3</sup>.

Avec la destruction des réseaux électriques et de communication ou encore de 80 % des chambres d'hôtels<sup>4</sup>, la catastrophe provoquée par Irma a été révélatrice des vulnérabilités du territoire et productrice de nouvelles dynamiques. La délégation interministérielle créée à la suite du cyclone a présenté la reconstruction du territoire comme « *une opportunité unique pour [le] repenser autrement* » permettant de « *promouvoir une reconstruction novatrice, résiliente et un modèle d'aménagement exemplaire* »<sup>5</sup>. La résilience est également mobilisée comme un objectif des institutions locales pour la reconstruction du secteur touristique, pilier économique du territoire. Nous nous intéresserons donc à l'utilisation de ce concept dans le processus de reconstruction, « *chaque acteur [tirant] la résilience [...] dans son sens, en fonction de ses intérêts, de ses soutiens, de ses projets* »<sup>6</sup>, notamment à travers l'exemple de la révision par les services de l'État de l'aléa submersion marine du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Dans un contexte marqué par un passé colonial, induisant un rapport complexe aux institutions

---

<sup>1</sup>J. CANGIALOSI, A. LATTO, R. BERG, *Hurricane Irma*, Tropical Cyclone Report, National Hurricane Center, Miami, 2018.

<sup>2</sup>T. REY, F. LEONE, T. CANDELA, A. BELMADANI, P. PALANY, Y. KRIEN, R. CECE, M. GHERARDI, M. PEROCHE, N. ZAHIBO, « Coastal Processes and Influence on Damage to Urban Structures during Hurricane Irma (St-Martin & St-Barthélemy, French West Indies) », *Journal of Marine Science and Engineering*, vol. 7, 2019.

<sup>3</sup>A. MOATTY, D. GRANCHER, C. VIRMOUX, J. CAVERO, « Bilan humain de l'ouragan Irma à Saint-Martin : la rumeur post-catastrophe comme révélateur des disparités socio-territoriales », *Géocarrefour* [Online], vol. 93, n° 1, 2019.

<sup>4</sup>Chiffre tiré du Schéma territorial d'aménagement et de développement touristique de reconstruction de la Collectivité de Saint-Martin, 2017, p. 37.

<sup>5</sup>P. GUSTIN, « Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable », *Rapport du préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*, 2017, p. 31.

<sup>6</sup>S. Rufat, « La résilience urbaine est-elle imperméable à la critique ? », *Villes et territoires résilients. Colloque de Cerisy*, Cerisy, 2020, Editions Hermann, p. 79-94.

métropolitaines, et par une économie fondée sur le tourisme, nous relevons que ce zonage prévoyant de limiter et/ou d'interdire la reconstruction et les nouvelles constructions sur une grande partie de la bande littorale a été vecteur de tensions.

À travers l'analyse des discours d'acteurs de la reconstruction impliqués dans la révision du PPRN, nous montrons en quoi les enjeux de la reconstruction post-catastrophe dépassent les questions d'aménagement du territoire et de résilience et recouvrent des rapports de pouvoir et des inégalités socio-économiques exacerbés par la reconstruction et le contexte local.

Un retour théorique sur ce qui caractérise la période de reconstruction et sur ce que recouvre la notion de résilience permet dans un premier temps de poser les bases de l'analyse de la reconstruction à Saint-Martin. La présentation approfondie du contexte saint-martinois montre ensuite en quoi Irma a constitué une catastrophe pour le territoire et pourquoi l'action des décideurs, à l'échelon national, s'est portée sur l'aménagement des littoraux. Enfin, les étapes de la révision du PPRN ainsi que les arguments opposés à son application sont développés ; leur analyse permet d'exposer des visions distinctes et parfois opposées de l'aménagement littoral, sous-tendant des jeux d'acteurs et de pouvoir.

## **Méthodologie**

Les données mobilisées sont issues de l'enquête de terrain menée à Saint-Martin en 2018 et 2019 dans le cadre de notre thèse. Elles ont été collectées grâce à la réalisation de 68 entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de la reconstruction, définis comme « *tous ceux qui par leur présence, leur discours, leur action ou leur argent ont un effet même minime en apparence sur l'objet d'étude considéré* »<sup>7</sup> : des représentants des services de l'État et de la Collectivité, des hôteliers, des chefs d'entreprise, des habitants ainsi que des acteurs de l'intervention post-Irma ont été interrogés pour « *proposer une description des principales représentations que les principaux groupes d'acteurs locaux se font à propos d'un « problème » donné* »<sup>8</sup>. Les thèmes abordés lors des entretiens ont concerné l'impact de l'ouragan sur l'économie du territoire, la perception par les enquêtés des politiques de reconstruction ainsi que son déroulement, ou encore les évolutions qu'ils entrevoient dans la prise en compte des risques.

Des sessions d'observation ont été réalisées durant la série de réunions publiques d'information sur la révision du PPRN organisées par la Direction de

---

<sup>7</sup> S. GUYOT, *Une méthodologie de terrain avec de vrais bricolages et plein de petits arrangements... Conférence À travers l'espace de la méthode : les dimensions du terrain en géographie*, Arras, 2008, p. 7.

<sup>8</sup> J.-P. OLIVIER DE SARDAN, « La politique du terrain. Sur la production de données en anthropologie », *Enquête*, n°1, 1995, p. 21.

l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) et la Préfecture de Saint-Martin entre juin et août 2019. Les documents produits par certains acteurs publics ont également fait partie du corpus de données mobilisé<sup>9</sup>. Une analyse thématique des données collectées a ensuite été réalisée.

## **I) Reconstruire après une catastrophe : résilience et jeux d'acteurs**

### **A) La reconstruction, une période charnière**

La reconstruction post-catastrophe est porteuse de nombreux enjeux, de la restauration des fonctions du territoire à la réduction des vulnérabilités révélées par la catastrophe. Elle englobe des aspects techniques, économiques, de gouvernance et sociaux<sup>10</sup>. Elle est considérée, par les organisations internationales et dans la littérature académique, comme une « *fenêtre d'opportunité* »<sup>11</sup> pouvant être saisie pour « *reconstruire mieux* »<sup>12</sup> et agir sur le territoire sinistré afin de réduire sa vulnérabilité et d'améliorer sa résilience<sup>13</sup>.

Un système d'acteurs complexe<sup>14</sup> intervient alors sur le territoire sinistré, la reconstruction constituant une « *zone de contact* »<sup>15</sup>. Ces acteurs aux compétences distinctes, aux positions parfois contradictoires et aux échelles d'intervention différentes sont en effet amenés à travailler au sein d'un même espace et d'une même temporalité, faisant de la reconstruction une période conflictuelle<sup>16</sup>. Il a également été montré que des choix politiques délibérés ou une mauvaise organisation lors de la phase de reconstruction conduisait au creusement des inégalités<sup>17</sup>. Les enjeux et les blocages (organisationnels, sociaux ou encore territoriaux) auxquels font face les territoires en reconstruction sont donc nombreux.

---

<sup>9</sup>Le rapport du préfet délégué à la reconstruction de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, *Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable* (2017) et le *Schéma Territorial d'aménagement et de Développement touristique de reconstruction* (STADTR, 2017) de la Collectivité seront mobilisés ici.

<sup>10</sup>A. MOATTY, J.-C. GAILLARD, F. VINET, « Du désastre au développement : les enjeux de la reconstruction post-catastrophe », *Annales de géographie*, n° 714, 2017.

<sup>11</sup>I. CHRISTOPLOS, « The elusive « window of opportunity » for risk reduction in post-disaster recovery » ProVention Consortium Forum, Bangkok, 2006.

<sup>12</sup>W. J. CLINTON, « Key Propositions for Building Back Better: lessons learned from tsunami recovery », Office of the UN Secretary-General's : Special envoy for tsunami recovery, New-York, 2006.

<sup>13</sup>A. MOATTY, F. VINET, S. DEFOSSEZ, J.-P. CHEREL, F. GRELOT, « Intégrer une éthique préventive dans le processus de relèvement post-catastrophe : résilience, adaptation et reconstruction préventive », *La Houille Blanche*, n° 5-6, 2018.

<sup>14</sup>D. CROZIER, G. JOUANNIC, C. TRAN DUC MINH, Z. KOLLI, E. MATAGNE, S. ARBIZZI, « Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation. Une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable », *Espace populations sociétés*, n° 2016/3, 2017.

<sup>15</sup>C. PÉREZ-LIZASUAIN, « Entering the Contact Zone? Between Colonialism, Neoliberal Resilience and the Possibility of Emancipatory Politics in Puerto Rico's Post-Maria », *Alternautas*, vol. 5, n° 2, 2018.

<sup>16</sup>D. CROZIER, G. JOUANNIC, C. TRAN DUC MINH, Z. KOLLI, E. MATAGNE, S. ARBIZZI, *op. cit.*

<sup>17</sup>J. HERNANDEZ, « The Long Way Home : une catastrophe qui se prolonge à La Nouvelle-Orléans, trois ans après le passage de l'ouragan Katrina », *L'Espace Géographique*, Vol. 38, n° 2, 2009. ; A. MOATTY, J.-C. GAILLARD, F. VINET, *op. cit.*

## **B) Le concept de résilience pour comprendre les enjeux de la reconstruction post-catastrophe**

La notion de résilience, mobilisée dans le domaine de la gestion des risques depuis le début des années 2000 et déclinée comme un objectif, voire « *une règle impérative* » dans de nombreuses politiques de réduction des risques<sup>18</sup>, peut être définie comme « *la capacité [d'un] système à s'organiser de façon à être à même de tirer les enseignements des catastrophes passées pour mieux se protéger et à réduire plus efficacement les risques* »<sup>19</sup>.

Son utilisation s'est également développée dans la littérature académique, bien qu'il n'existe pas de consensus sur sa définition, rendant la notion difficilement opérationnelle<sup>20</sup>. Le concept est également critiqué en ce qu'il met l'accent sur la responsabilisation des individus exposés aux risques et le désengagement des décideurs<sup>21</sup>. Il lui est reproché de ne pas prendre en compte les causes structurelles des catastrophes (rôle des décideurs locaux, histoire coloniale, conditions économiques et sociales des populations touchées), d'évacuer donc les questions de pouvoir et d'inégalités et de dépolitiser la gestion des risques<sup>22</sup>. En prenant en compte les critiques qui lui sont adressées, nous nous intéressons ici au caractère consensuel et en même temps « *contradictoire, voire relatif* »<sup>23</sup> du concept de résilience. Cette approche nous amènera à questionner le sens donné à la résilience par les acteurs de la reconstruction de Saint-Martin : à quoi correspond la résilience pour chacun d'entre eux ? Comment se traduisent ces différences de définition ? Et que révèlent-elles des rapports de pouvoir qui marquent le territoire dans la période conflictuelle qu'est la reconstruction ?

## **II) La catastrophe Irma à Saint-Martin, révélatrice des vulnérabilités du territoire**

### **A) Saint-Martin, des dynamiques multiples et imbriquées**

---

<sup>18</sup>B. QUENAULT, « La résurgence/convergence du triptyque "catastrophe-résilience-adaptation" pour (re)penser la "fabrique urbaine" face aux risques climatiques », *Développement durable et territoires*, vol. 5, n° 3, 2014.

<sup>19</sup>Cadre d'Action de Sendai, UNISDR 2005, p. 4.

<sup>20</sup>R. (Klein, Nicholls et Thomalla 2003; Djament-Tran et al. 2011)

<sup>21</sup>G. DJAMENT-TRAN, A. LE BLANC, S. LHOMME, S. RUFAT, M. REGHEZZA-ZITT, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », version française d'un article en anglais, 2011 ; S. FAINSTEIN, « Resilience and Justice », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n° 1, p. 157-167, 2015 ; M. REGHEZZA-ZITT, I. JON, « Gestion des risques et des crises, entre gouvernance de la sécurité et gouvernance territoriale. Ce que la résilience change (ou pas) en Île-de-France », *L'Espace Politique*, n° 36, 2019.

<sup>22</sup>S. B. MANYENA, « The concept of resilience revisited », *Disasters*, vol. 30, n° 4, p. 434-450, 2006 ; L. OLSSON, A. JERNECK, H. THOREN, J. PERSSON, D. O'BYRNE, « Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience », *Science Advances*, vol. 1, n° 4, 2015.

<sup>23</sup>P. PIGEON, « Apports de la résilience à la géographie des risques : l'exemple de La Faute-sur-Mer (Vendée, France) », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, vol. 12, n° 1, 2012, p. 3.

Petit territoire de 56 km<sup>2</sup> situé au nord de la Guadeloupe, la collectivité de Saint-Martin occupe la partie nord d'une île de 90 km<sup>2</sup> (Figure 1) habitée par un peu plus de 75 000 habitants<sup>24</sup> et partagée entre la France et les Pays-Bas (État autonome de Sint Maarten au sud de l'île).

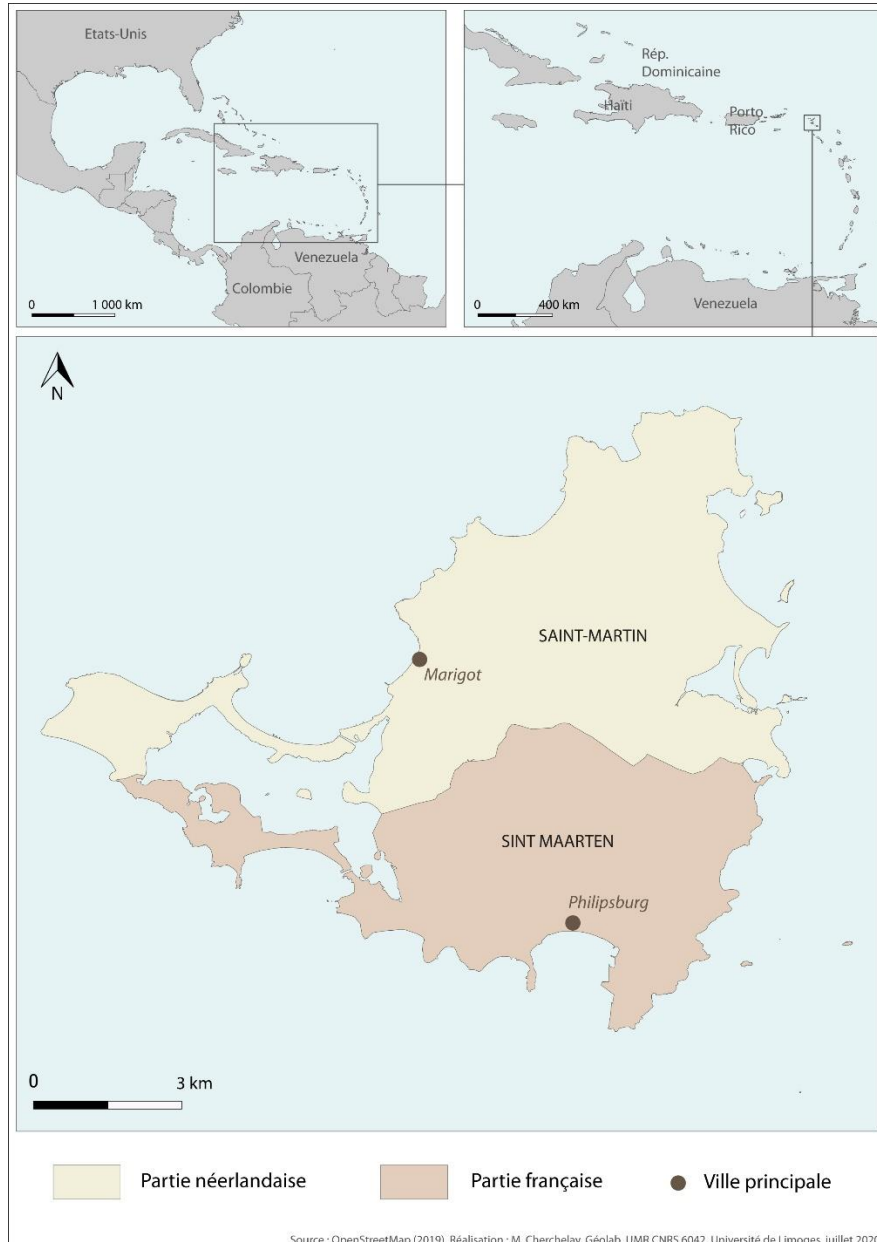


Figure 1 : Localisation et division de l'île de Saint-Martin. Source : OpenStreetMap. Réalisation : Marie Cherchelay, 2020.

<sup>24</sup>INSEE, Sint Maarten Department of Statistics, 2018, bien que ces chiffres soient à relativiser car une partie des immigrés ne sont pas recensés, étant en situation irrégulière. De plus, les méthodes de recensement diffèrent entre Saint-Martin et Sint Maarten.

L'économie de la collectivité de Saint-Martin dépend essentiellement du tourisme (l'hébergement et la restauration représentent par exemple 14,9 % de l'emploi total<sup>25</sup>) et est tournée vers une clientèle nord-américaine. Les principaux quartiers touristiques, comme Grand-Case ou la Baie Orientale (Figure 3), sont situés en bord de mer et disposent de plages prisées par les touristes (Figure 2).



Figure 2 : Bars de plage et activités nautiques à la Baie Orientale. Réalisation : Marie Cherchelay, 2019.

---

<sup>25</sup>Chiffre INSEE, 2017.



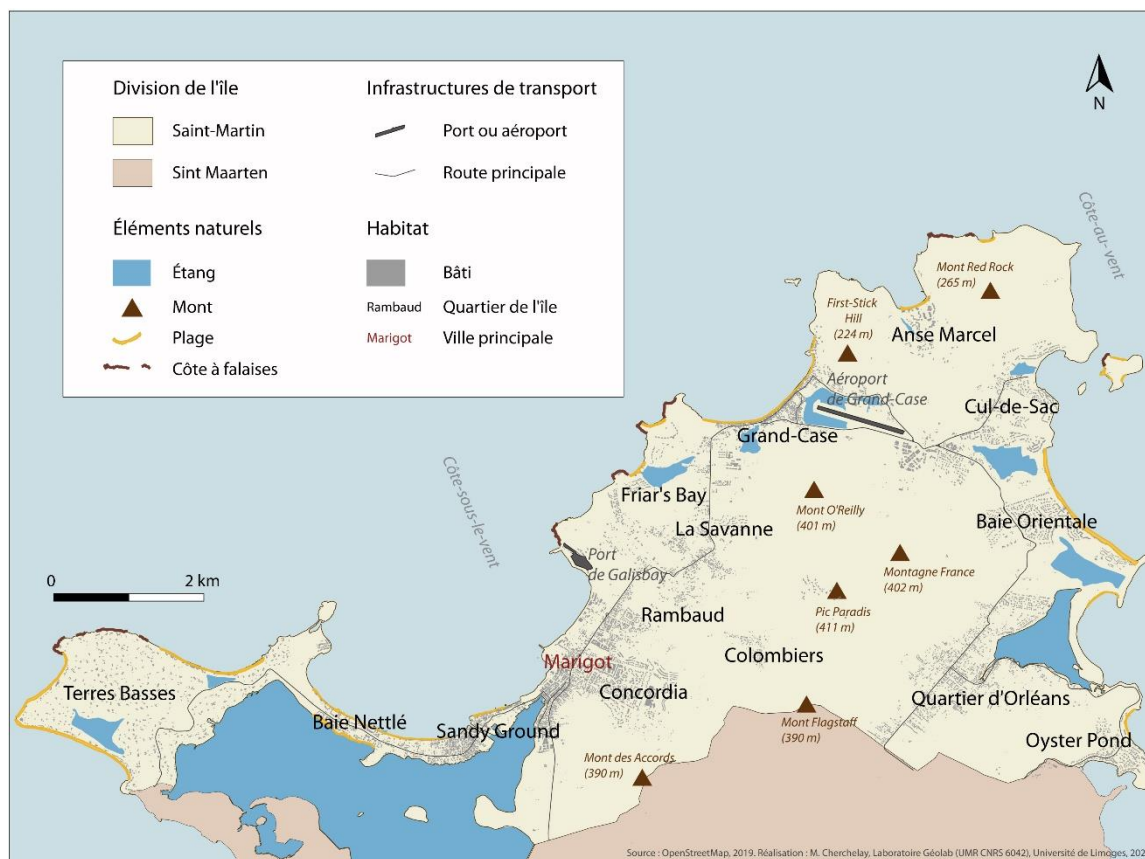


Figure 3 : Organisation spatiale de Saint-Martin. Source : OpenStreetMap. Réalisation : Marie Cherchelay, 2021.

Le territoire est également caractérisé par des inégalités sociales se traduisant par une organisation spatiale en quartiers aux caractéristiques socio-économiques distinctes, témoignant du fort entre-soi qui marque le fonctionnement du territoire. La différenciation est faite par les habitants eux-mêmes entre les « *Saint-Martinois* » (nés à Saint-Martin et descendants d'esclaves, installés depuis plusieurs générations et occupant les principales fonctions politiques), les individus originaires d'autres territoires, notamment des îles caribéennes voisines (à la position complexe, occupant des emplois peu qualifiés et étant parfois en situation migratoire irrégulière), et les « *Métros* » (au poids économique significatif et occupant une part importante des emplois de la fonction publique).

Colonie française puis commune de Guadeloupe, Saint-Martin a longtemps été sous-équipée et sous-administrée par l'État, ce qui conduisit au développement d'un sentiment d'abandon en même temps que d'une volonté d'affranchissement vis-à-vis des autorités métropolitaines<sup>26</sup>.

<sup>26</sup>Y. MONNIER, L'immuable et le changeant, étude de la partie française de Saint Martin, *Iles et Archipels*, Centre de Recherches sur les Espaces Tropicaux, Talence, n° 1, 1983 ; J-J. HYEST, C. COINTAT, S. SUTOUR, L'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le choix de la responsabilité, *Rapport d'information du Sénat*,



Les résultats du référendum sur l'évolution statutaire du territoire organisé en 2003 ont été en faveur d'un changement de statut. Saint-Martin a ainsi obtenu en 2007 le statut de collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution), ce qui a modifié la répartition des compétences entre l'échelon local et l'échelon national. Les compétences communales, départementales et régionales, dont l'urbanisme, la construction et le logement, ont été conférées à la Collectivité de Saint-Martin. L'État a conservé les compétences liées à la défense, la justice, la sécurité publique et l'environnement, incluant la gestion des risques naturels. Ces caractéristiques et ces dynamiques entrent en jeu dans le processus de reconstruction post-Irma, particulièrement dans les décisions concernant les espaces littoraux, ces derniers concentrant les enjeux économiques (touristiques et résidentiels) et sociaux (lieu de vie des habitants) tout en étant exposés au risque de submersion.

## **B) Les littoraux, espaces d'expression d'enjeux économiques, sociaux et politiques**

Jusqu'au début des années 1960, la société saint-martinoise était une « *société agraire traditionnelle* »<sup>27</sup>. Les habitations se répartissaient alors entre plusieurs villages (Grand-Case, Agrément, Rambaud, Colombiers, Cul-de-Sac et Quartier d'Orléans) et Marigot, ville principale du territoire. A partir des années 1970 et jusqu'aux années 1990, Saint-Martin a connu un boom touristique et immobilier, encouragé par des politiques fiscales mises en place depuis la métropole (loi Pons en 1986) et accompagné d'une forte croissance démographique. Cela s'est traduit par une accélération du processus d'urbanisation : entre 1954 et 1969, 69 bâtiments étaient construits par an en moyenne contre 226 par an entre 1989 et 1999<sup>28</sup>(Figure 4). Cette croissance s'est traduite par le développement puis la densification de quartiers sur les littoraux (la Baie Orientale, Oyster Pond ou Anse Marcel par exemple), localisation favorisée par la morphologie du territoire et par l'attrait de l'activité touristique pour ces espaces. Le développement de leur urbanisation s'est poursuivi au cours des années 1990, malgré les conséquences pour les espaces littoraux des cyclones qui ont touché le territoire au cours de cette période (Figure 4).

---

n°329, 2005 ; A. MAGNAN, « L'espace littoral a-t-il toujours de la valeur ? Réflexion à partir du cas de l'île de Saint-Martin (Petites Antilles) », *Norois*, n° 206, p. 37-52, 2008.

<sup>27</sup>G. LASSERRE, *La Guadeloupe : étude géographique*, s.l., Union française d'impression, 1961, 528 p.

<sup>28</sup>G. JOUANNIC, A. AMELINE, K. PASQUON, O. NAVARRO, C. MINH, A. BOUDOUKHA, M. CORBILLÉ, D. CROZIER, G. FLEURY-BAHI, J. GARGANI, P. GUÉRO, « Recovery of the Island of Saint Martin after Hurricane Irma: An Interdisciplinary Perspective », *Sustainability* 2020, vol. 12, n°20.

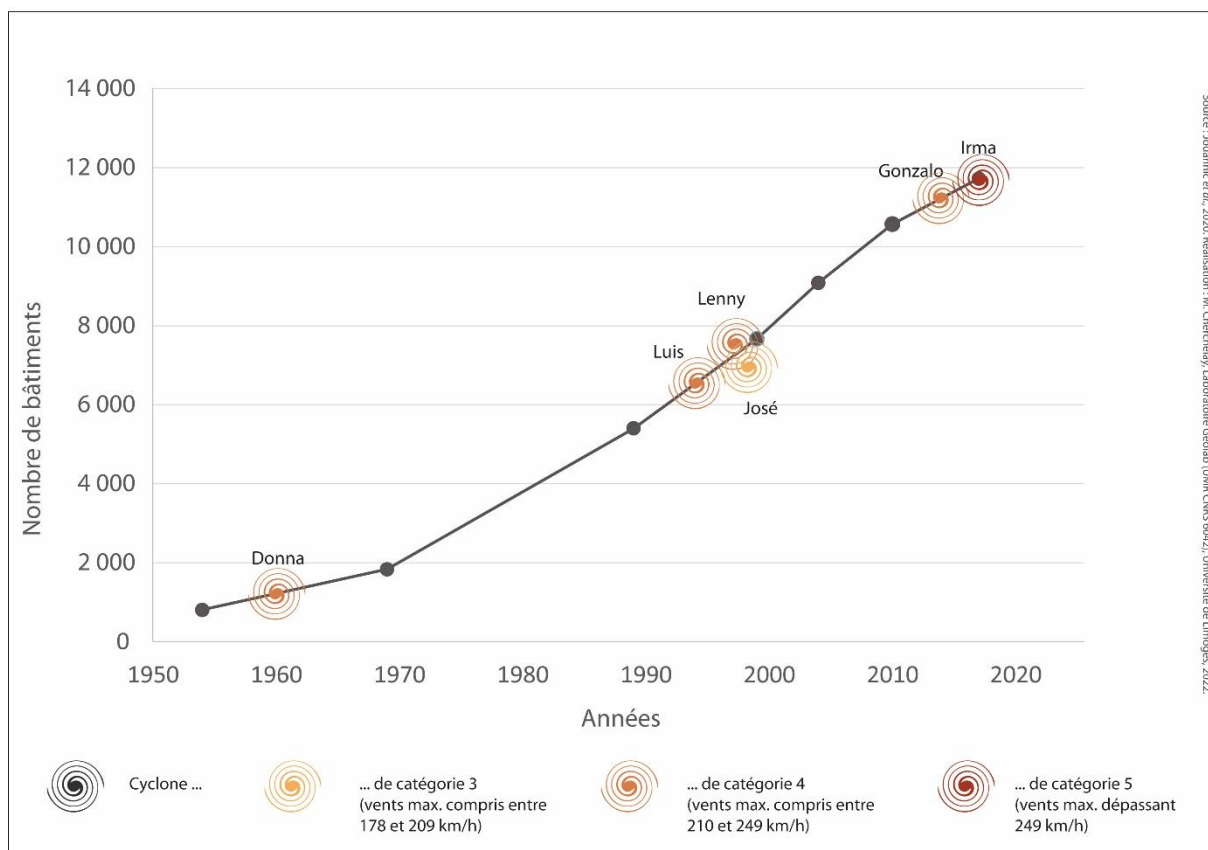


Figure 4 : Evolution du nombre de bâtiments à Saint-Martin et cyclones (cat. 3 et plus) ayant touché le territoire entre 1954 et 2017. Source : Jouannic et al., 2020<sup>29</sup>. Réalisation : Marie Cherchelay, 2021.

Le long effacement des services de l'État, le peu d'intervention et de moyens des administrations locales et la méfiance des habitants vis-à-vis des institutions ont également joué un rôle dans la construction de la vulnérabilité des espaces littoraux. L'urbanisation du territoire a ainsi été peu encadrée (absence de contrôle et mise en place tardive et lacunaire des documents d'urbanisme<sup>30</sup>) et les constructions sans titre de propriété ou sans permis de construire se sont répandues. Les réglementations en termes de gestion des risques et d'aménagement des littoraux ont, elles aussi, été peu appliquées. La décision prise par les élus de Guadeloupe en novembre 1999 de ne pas reconstruire sur les littoraux, suite au passage des cyclones Luis et Lenny, n'a par exemple pas été respectée et les constructions s'y sont poursuivies<sup>31</sup>.

De plus, le rapport au territoire est une question sensible à Saint-Martin, comme dans d'autres îles des Antilles. Pour les habitants, l'appropriation de la terre a

<sup>29</sup>G. JOUANNIC, A. AMELINE *et al.*, *op. cit.*

<sup>30</sup>Le dernier plan d'occupation des sols date par exemple de mars 2002.

<sup>31</sup>V. DUVAT, « Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises) », *Développement durable et territoires*, 2008, n°11.

constitué « *un paramètre fondamental – et fondateur – de la personnalité juridique des nouveaux affranchis, et, partant, de leur construction identitaire* »<sup>32</sup>. Toute occupation ou forme d'appropriation de l'espace par une présence extérieure est alors perçue comme une « *remise en cause de l'existence citoyenne et une négation de [leur] identité* »<sup>33</sup>. Dans un contexte économique où l'espace littoral est convoité, les questions liées au territoire (propriété du foncier, aménagement) sont donc fortement politisées.

Lors du passage d'Irma, les vents et la submersion marine ont particulièrement affecté les quartiers côtiers. Les infrastructures touristiques (hôtels, marinas ou encore restaurants) ont également été détruites, ce qui paralysa l'économie du territoire. Les littoraux ont donc été ciblés par des mesures de réduction des risques. La révision menée par la DEAL du PPRN datant de 2011 (Figure 5) a ainsi renforcé les contraintes liées à l'aléa submersion marine (peu prises en compte jusqu'alors). Un niveau d'aléa très fort a notamment été ajouté (submersion marine supérieure à 2 mètres) et la zone inconstructible a été étendue (Figure 5).

---

<sup>32</sup>J.-M. BRETON, « Foncier et patrimoine et développement dans les territoires insulaires : le cas des Antilles françaises », *Études caribéennes*, n°27-28, 2014, p. 4.

<sup>33</sup>*ibidem*.

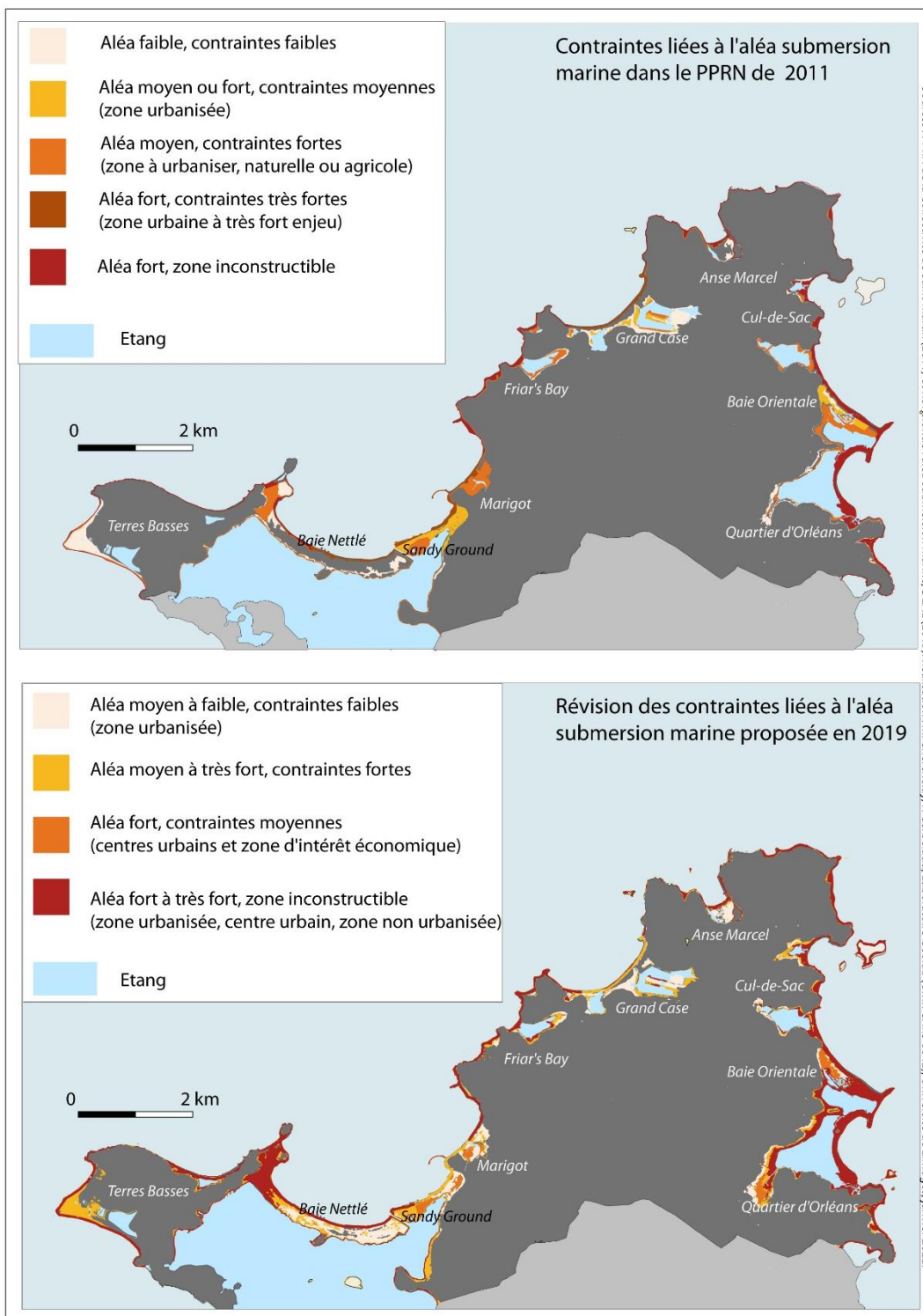


Figure 5 : Les contraintes liées à l'aléa cyclonique dans le PPRN en 2011 et en 2019. Source : PPRN, COM de Saint-Martin, 2011 ; Révision de l'aléa submersion marine, DEAL Guadeloupe, 2019. Réalisation : Marie Cherchelay, Fabien Cerbelaud, 2022.

Dans le zonage proposé en 2019, aucune nouvelle construction et aucune reconstruction n’y était autorisée (en dehors des infrastructures publiques et portuaires). Ce zonage et les interdictions qu’il induisait ont cristallisé les réticences et les oppositions des habitants, des professionnels du tourisme et des élus locaux, au point de déclencher des manifestations et des blocages organisés par la population en décembre 2019.

### **III) Agir sur l’aménagement des littoraux dans la reconstruction : vers plus de résilience ou vers une nouvelle crise ?**

#### **A) La poursuite de l’urbanisation des littoraux comme vecteur de risque**

Telle que présenté aux habitants de Saint-Martin lors des réunions publiques par les services de la Préfecture et de la DEAL, la révision du PPRN répondait à trois objectifs : « *tout mettre en œuvre pour que les dégâts soient moins importants la prochaine fois* » (réduction des vulnérabilités), informer les habitants afin que « *chacun achète ou loue une maison en connaissance du risque* » (amélioration de la culture du risque) et augmenter la résilience du territoire pour qu’il n’y ait pas « *5 ans de reprise économique et de difficultés* »<sup>34</sup> en cas de nouvelle catastrophe. Rendre le territoire résilient nécessite, pour les services de l’État, d’agir sur les modalités d’aménagement du littoral à long terme.

L’instauration d’une telle mesure a participé en outre à la réaffirmation de la présence de l’État sur le territoire, engagée à la suite d’Irma<sup>35</sup>. Les PPRN, en définissant un zonage qui interdit ou restreint les constructions et parce qu’ils sont opposables aux documents d’urbanisme locaux, conditionnent en effet l’aménagement du territoire. La mesure s’est accompagnée d’un renforcement des contrôles concernant l’urbanisme, identifié par le préfet délégué comme l’une des compétences dont la mise en œuvre n’est pas « *pleinement satisfaisante* »<sup>36</sup>, notamment en raison de l’absence de dispositions pénales dans le code de l’urbanisme local.

L’extension des zones non constructibles sur les littoraux conduirait la Collectivité à repenser une partie de son développement, ce qui pourrait être facteur de risque économique dans un contexte particulièrement concurrentiel à l’échelle non seulement du bassin caribéen mais également de l’île (Sint Maarten vivant également du tourisme). Ces éléments illustrent la complexité des relations entre les acteurs institutionnels eux-mêmes, et en particulier les différences entre les enjeux que chacun aspire à défendre.

---

<sup>34</sup>Interventions de la préfète déléguée à Saint-Martin et Saint-Barthélemy lors des réunions publiques d’information sur le PPRN, 27 juin et 29 juillet 2019, Grand-Case et Quartier d’Orléans.

<sup>35</sup>G. JOUANNIC, A. AMELINE, K. PASQUON, O. NAVARRO, C. TRAN DUC MINH, « Recovery of the island of Saint Martin after hurricane Irma : an interdisciplinary perspective », *Sustainability*, vol. 12, n° 20, 2020.

<sup>36</sup>P. GUSTIN, 2017, *op. cit.*

## **B) La poursuite de l'urbanisation des littoraux, résilience de l'activité touristique**

L'espace littoral saint-martinois n'est donc pas uniquement perçu comme exposé à un risque. L'économie du territoire étant largement fondée sur l'occupation des littoraux pour le tourisme, le développement urbanistique de ces espaces constitue un enjeu de première importance.

Dans cette perspective, la Collectivité a axé une importante partie de sa stratégie de reconstruction sur le tourisme avec la rédaction d'un schéma territorial d'aménagement et de développement touristique de reconstruction (STADTR). Ce schéma post-Irma, soutenu par les professionnels du tourisme et notamment les hôteliers, puissants acteurs économiques locaux, propose, de manière contradictoire, de tirer des enseignements de la catastrophe tout en réaffirmant « *un même projet de développement [que le schéma de développement touristique élaboré pour la période 2010-2015]* »<sup>37</sup>. La résilience du territoire est donc pensée comme dépendante de la poursuite du développement de l'économie touristique. Elle s'oppose par essence aux objectifs de résilience portés par les services de l'État, fondés sur des changements dans l'aménagement du territoire.

L'accent mis sur la poursuite du développement touristique constitue aussi pour la Collectivité un moyen et un argument de négociation pour réaffirmer ses compétences, tout en s'assurant le soutien des acteurs touristiques, et s'opposer aux projets portés par l'État<sup>38</sup>.

Ces deux stratégies partagent cependant un point commun : aucune n'est fondée sur un processus de concertation avec la population.

## **C) L'action sur les littoraux, révélatrices d'enjeux sociaux**

La place prépondérante du tourisme dans l'économie du territoire n'a pas non plus été remise en question par les habitants, au regard notamment de la part de la population employée dans ce secteur d'activité. Pour autant, le risque pour l'économie touristique n'a pas été l'unique raison de mécontentements envers la stratégie de l'État.

De plus, les groupes socio-économiques ne se sont pas mobilisés uniformément, les « *Saint-Martinois* »<sup>39</sup> ayant été les plus nombreux à s'exprimer. Leur mobilisation a pris plusieurs formes, de la présence aux réunions publiques d'information à l'appel et à la participation aux

---

<sup>37</sup>Introduction du STADTR, p. 3.

<sup>38</sup>M. CHERCHELAY, « Le tourisme comme enjeu dans la reconstruction post-catastrophe naturelle. Le cas de Saint-Martin (Antilles françaises) », *EchoGéo*, n° 51, 2020.

<sup>39</sup>Distinction faite en partie II.

manifestations et aux blocages. Un collectif créé durant ces événements a également élaboré une liste de revendications<sup>40</sup> discutées avec la Collectivité pour donner lieu à une stratégie d'action.

Le manque de concertation avec la population dans la prise de décision, vécue comme « *imposée* »<sup>41</sup>, a été reprochée aux services de l'État : « *On ne veut pas travailler avec l'État, l'État doit travailler avec nous. C'est notre île* »<sup>42</sup>. Certains ont exprimé un sentiment d'injustice face au zonage proposé, les individus ayant la possibilité de reconstruire sur des zones exposées étant « *des gens qui sont venus d'ailleurs [de Métropole ici]* », alors que « *moi [Saint-Martinoise] je suis à côté et je ne peux pas reconstruire* »<sup>43</sup>. Les mesures induites par le PPRN ont également été vécues comme l'absence de prise en compte de la culture du risque locale (qui reposerait sur des savoirs anciens et sur la connaissance du risque cyclonique via l'expérience). Plus que d'une opposition à la révision du PPRN, les paroles recueillies témoignent des tensions qui caractérisent l'organisation de la société à Saint-Martin. Elles sont aussi révélatrices des rapports associés au passé colonial que fait rejouer le processus de reconstruction. La concentration d'enjeux dans la période de reconstruction réactive ces rapports de pouvoir et exacerbe les sentiments d'inégalités – à l'échelle des institutions comme à l'échelle des habitants.

## Conclusion

L'objectif de réduction des risques de catastrophes via la réduction de l'exposition des littoraux défendu par les décideurs métropolitains d'une part, et la préservation de l'activité touristique, unique moteur économique du territoire pour les acteurs locaux, d'autre part, correspondent à des objectifs divergents et difficilement conciliables, dans lesquels l'usage du territoire apparaît comme un enjeu central.

De plus, bien que les mobilisations de la population ne soient pas propres à Saint-Martin<sup>44</sup>, la variété des revendications qu'elles recouvrent permet de prendre en compte les « *processus politiques, les conflits, les problématiques sociales et individuelles en jeu dans la reconstruction, en particulier dans les sociétés qui vivent une réalité ou ont vécu un passé colonial* »<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup>Loin de la politique, les revendications de ceux qui « bloquent ». (19 décembre 2019). *Saint-Martin's Week*. <https://www.stmartinweek.fr/2019/12/19/loin-de-la-politique-les-revendication-de-ceux-qui-bloquent/75258>

<sup>41</sup>*Ibidem*.

<sup>42</sup>Réunion publique d'information, 29 juillet 2019, Quartier d'Orléans.

<sup>43</sup>Entretien avec une habitante, Cul-de-Sac, 2019.

<sup>44</sup>Cf. le cas de la Faute-sur-Mer après la tempête Xynthia.

<sup>45</sup>R. BORGES-MENDEZ, C. CARON, « Decolonizing resilience: The case of reconstructing the coffee region of Puerto Rico after Hurricanes Irma and Maria », *Journal of Extreme Events*, vol. 6, n° 1, 2019, p. 7.



L'imbrication des dynamiques antérieures à la catastrophe, des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir qui les animent font ainsi de Saint-Martin un « *lieu de condensation* »<sup>46</sup> où les problématiques propres à la reconstruction sont densifiées et rendues visibles. Les implications politiques et sociales à plusieurs échelles du processus de reconstruction post-catastrophe sont ainsi mises en exergue. L'analyse de la situation post-Irma à Saint-Martin par le prisme de l'utilisation du concept de résilience par les acteurs de la reconstruction permet de pointer ces enjeux et les questions de pouvoir et d'inégalités qu'ils recouvrent.

---

<sup>46</sup>N. BERNARDIE-TAHIR, *L'usage de l'île*, Petra, 2011.