

La politique de gestion des risques d'inondation à l'épreuve de l'îléité mahoraise

Mathilde Rullier

Thèse CIFRE, dirigée par Gilles Hubert (Lab'urba) en collaboration avec le bureau d'étude M'zé conseil.



Ce travail de recherche résulte d'une convention CIFRE associant le bureau d'études M'Zé Conseil à Mayotte et le Lab'Urba à l'Université Gustave Eiffel. Le travail que nous présentons brièvement ici est le résultat de quatre années de recherches qui se sont déroulées alternativement sur le terrain (en lien avec le bureau d'étude et les acteurs du territoire) et au laboratoire avec l'équipe du Lab'Urba.

Mayotte, île de l'Océan Indien, a récemment vu son statut évoluer en devenant en 2011 un département d'outre-mer, et en 2014 une région ultrapériphérique de l'UE. Progressivement, le droit commun y est appliqué et un « rattrapage » est mis en œuvre dans tous les secteurs (santé, éducation, économie, infrastructures, habitat, etc.). Insufflée par le secteur public, la croissance économique est sans équivoque. Mais les inégalités entre Mayotte et sa métropole sont difficilement comblées. Lors du recensement de l'INSEE effectué en 2017, la part des habitations précaires s'élevait à 40% du parc de logement, tandis que les conditions de vie dans les villages de la côte nord-ouest étaient les plus dégradées. Mayotte doit ainsi relever de nombreux défis pour faire face à une croissance démographique dynamique, estimée à 3,8% en 2017, à laquelle s'ajoute un flux migratoire non négligeable.

Par ailleurs, Mayotte - comme tous les territoires insulaires - a une certaine prédisposition à être affectée par les effets du changement climatique tels que l'élévation du niveau marin et les événements météorologiques extrêmes. Les modélisations montrent que 92% du territoire mahorais est concerné par un aléa naturel, et les zones côtières sont particulièrement exposées aux aléas naturels (recul du trait de côte, érosion, inondation par submersion marine). Sachant que les littoraux mahorais concentrent les enjeux du territoire (sur 134 km 61 des 71 villages mahorais y sont installés), ils méritent une attention particulière.



Figure 1 Front de mer du quartier Dagoni (cliché de l'auteur)

Cette thèse vise à comprendre comment la politique publique de prévention des risques naturels majeurs est déclinée sur l'île, appropriée par les insulaires et traduite en actions.

Nous partons du postulat qu'une île - par son caractère insulaire - justifie le besoin de mesures d'adaptation fortes et spécifiques des politiques publiques en général. Celle relative à gestion des risques d'inondation, considérant le citoyen comme acteur principal autour duquel les objectifs de la politique s'articulent, nécessite également une appropriation forte de la part de ce dernier. Nous défendons l'idée selon laquelle il est important de tenir compte des capacités d'action des communautés villageoises habitant le littoral pour agir de manière efficiente.

Bien qu'élaborées à partir d'un contexte européen, nous considérons en outre que la politique nationale de gestion des risques naturels peut devenir un levier d'amélioration de la gestion insulaire des risques naturels. La thèse interroge alors la transposition du modèle métropolitain au contexte Mahorais. Finalement nous avançons que les améliorations sont possibles à condition d'une appropriation locale à la fois des acteurs « gestionnaires » et des insulaires. C'est-à-dire que les services de l'État - détenteur d'une certaine « culture du risque » - doivent transmettre ces connaissances aux élus et techniciens des collectivités territoriales qui, à leur tour, doivent les communiquer aux citoyens. Dans le même temps, les collectivités territoriales comme les services de l'État doivent permettre l'expression, l'écoute, voire l'intervention directe des citoyens. En d'autres termes, la gestion du risque d'inondation à l'échelle locale doit résulter d'une hybridation entre une approche « top-down » et une approche « bottom-up ».

En préalable, la nécessité d'appréhender finement la situation mahoraise s'impose. Pour ce faire, nous appuyons notre réflexion sur deux matériaux de recherche :

- Une enquête ménage, réalisée auprès d'environ 300 personnes sur trois sites littoraux exposés aux inondations, qui permet d'analyser la perception du risque ainsi que les comportements et les mesures de protection prises par les habitants.
- Une quinzaine d'entretiens effectués auprès d'acteurs institutionnels et des acteurs locaux de la gestion du risque (associations, aménageurs, experts techniques, etc.) dans le but de comprendre les pratiques et les obstacles rencontrés en phase de mise en œuvre dans chaque secteur de la GRI.

Nous articulons notre propos autour de trois arguments clés : la prise en compte de l'îlénité est incontournable pour établir un diagnostic fin des perceptions et du vécu des îliens (1), la mise en œuvre du Plan de Gestion des Risques d'Inondation (en application de la directive européenne sur les inondations) est un levier d'action pour la mise en œuvre d'approches participatives concertées (2), et l'élaboration d'une approche hybride qui met l'accent sur le renfort des capacités des îliens est essentielle pour générer une culture du risque à la mahoraise (3).

L'îlénité, caractère spécifique de l'objet île, est une clef de compréhension pour les contextes insulaires. Nous étudions alors les particularités de l'îlénité mahoraise en considérant le système-île. Ainsi, Mayotte apparaît comme un environnement sensible, où la société entreprend de grandes mutations sous le poids de pressions multiples.

La politique publique de gestion des risques d'inondation, élaborée nationalement puis communautairement s'appuie globalement sur trois piliers : l'assurance des sinistrés par le système CatNat, le contrôle de l'occupation des sols par les Plans de Prévention des Risques Naturels, et l'information préventive visant à responsabiliser le citoyen. Elle est aujourd'hui mise en œuvre par les services de l'État sur le territoire mahorais. Mais le risque étant un construit social, il peut changer d'un individu à l'autre. C'est pourquoi, nous analysons la perception des risques chez les habitants qui est multifactorielle. Il apparaît cependant des tendances globales : l'expérience directe d'un risque accroît la perception de celui-ci, l'espace de l'habitat est sécurisant, tout comme la proximité de la famille. Mais le dernier événement météorologique destructeur date d'une trentaine d'années et les logements mahorais se sont « durcis »¹ depuis. Il est donc difficile d'estimer le comportement de ces récents logements à d'éventuels événements forts voire extrêmes qui - selon le GIEC - concernent les territoires insulaires.

De plus, les risques sont mal connus par les mahorais qui peinent à s'y adapter consciemment. La mise en œuvre de la politique de gestion du risque d'inondation reposant sur deux piliers inapplicables en contexte mahorais (l'assurance habitation et le contrôle de l'usage des sols), il reste donc la prévention comme unique point d'accrochage. La différence de « cultures du risque » entre l'administration et les habitants limite la portée des actions de prévention entreprises par les acteurs institutionnels.

¹ Le durcissement est le processus par lequel les habitations passent d'un état « mou », précaire, à « dur ». Il se réfère au matériau de construction du logement.

A travers l'analyse de l'élaboration du Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI), nous démontrons que sa mise en œuvre constitue un levier pour l'amélioration de la gestion du risque à Mayotte. Nous avançons alors des pistes d'amélioration pour la mise en œuvre de cette politique. Au niveau institutionnel, les services de l'État ont la responsabilité de transmettre la culture du risque administrative aux collectivités locales pour qu'elles puissent s'en saisir pleinement et constituer une approche cohérente du risque depuis la prévention jusqu'à la gestion de crise. Au niveau du territorial, les collectivités doivent de se constituer un réseau de relais de l'information cohérent avec leur population pour assurer la traduction des intentions depuis un langage administratif à un langage du vécu. Une réelle ouverture par la création d'espaces de parole est indispensable pour permettre aux habitants de s'exprimer, avant même de pouvoir se positionner et finalement prendre des responsabilités et agir. L'information descendante n'est pas à proscrire pour autant, elle est nécessaire à la transmission de données comme l'exposition aux aléas, des mesures de protection etc. Mais elle doit être accompagnée de solutions acceptables, réalisables, et à la hauteur du risque annoncé. Les solutions continentales aux problèmes de gestion des risques naturels ne sont pas forcément transférables aux îles, qui ne sont pas de simples continents miniatures auxquels les solutions continentales peuvent simplement être réduites pour être pertinentes (Nunn, 2004).



Figure 2 Front de mer du quartier de Sandravangue (cliché de l'auteur)