



HAL
open science

Reconstruire le territoire après une catastrophe naturelle : enjeux, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir : Le cas de Saint-Martin (Antilles françaises)

Marie Cherchelay

► To cite this version:

Marie Cherchelay. Reconstruire le territoire après une catastrophe naturelle : enjeux, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir : Le cas de Saint-Martin (Antilles françaises). Géographie. Université de Limoges, 2022. Français. NNT : 2022LIMO0114 . tel-04001880

HAL Id: tel-04001880

<https://theses.hal.science/tel-04001880>

Submitted on 23 Feb 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.

Université de Limoges

ED 654 – Littératures, Sciences Humaines et Sociales (LSHS)
GEOLAB UMR 6042 CNRS

Thèse pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Limoges
En Géographie

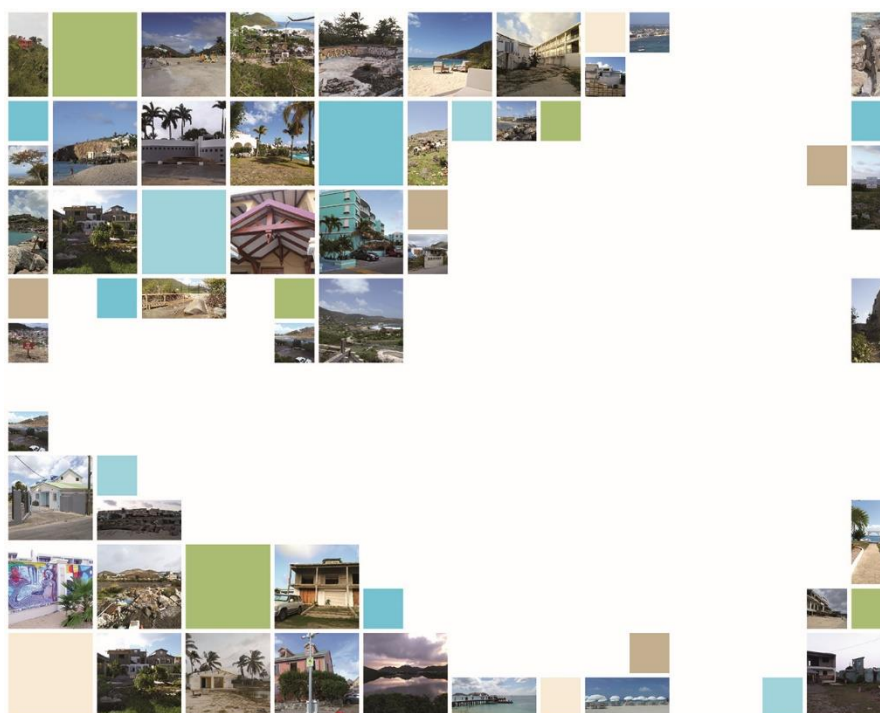
Présentée et soutenue par

Marie Cherchelay

Le 21 novembre 2022

Reconstruire le territoire après une catastrophe naturelle

Enjeux, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir. Le cas de Saint-Martin (Antilles françaises)



JURY

Nathalie BERNARDIE-TAHIR , PR, GEOLAB UMR 6042, Université de Limoges	Directrice
Frédéric RICHARD , MCF HDR, GEOLAB UMR 6042, Université de Limoges	Directeur
Sébastien HARDY , Chargé de recherche, IGE UMR 252, IRD	Directeur
Michel DESSE , PR, LEGT UMR 6554, Université de Nantes	Rapporteur
Magali REGHEZZA-ZITT , MCF HDR, LGP UMR 8591, École Normale Supérieure	Examinatrice
Alexis SIERRA , PR, Prodig UMR 8586, Sorbonne Université	Rapporteur

Remerciements

Si la thèse est bien un exercice solitaire, elle est également le fruit d'échanges, d'expériences partagées et de multiples rencontres. Je remercie donc tous ceux et celles qui ont contribué à son aboutissement, de près ou de loin.

Je remercie tout d'abord mes directeurs et directrices de thèse, Nathalie Bernardie-Tahir, Frédéric Richard et Sébastien Hardy, qui, grâce à leurs conseils, leurs encouragements et au temps qu'ils m'ont consacré, ont su me guider tout au long de ce travail.

Je tiens ensuite à remercier les membres du jury qui ont accepté d'évaluer cette thèse : Alexis Sierra et Michel Desse en tant que rapporteurs et Magali Reghezza-Zitt en tant qu'examinatrice.

J'adresse également mes remerciements à l'Université de Limoges qui m'a accordé un financement de trois ans pour mener cette recherche.

Je remercie les membres du laboratoire Géolab, au sein duquel j'ai bénéficié de conditions idéales pour réaliser ma thèse, sur les plans techniques et financiers, mais également sur les plans personnels et intellectuels. Merci à Edwige, Greta, Jamie, Marie, Marius, ... pour votre bienveillance et pour tous les bons moments partagés. Je tiens également à remercier l'équipe pédagogique du Département de géographie, et son directeur Julien Dellier, pour m'avoir donné l'opportunité d'enseigner puis de terminer ma thèse dans de bonnes conditions, grâce aux deux contrats d'ATER dont j'ai bénéficié. Je remercie également Gabrielle Saumon, avec qui j'ai partagé mes premiers cours et qui m'a transmis sa passion pour l'enseignement, ainsi que les étudiants, avec qui j'ai eu la chance d'échanger au cours de ces quatre années d'enseignement qui ont été d'une grande richesse. Je tiens également à remercier Fabien Cerbelaud, Rémi Crouzevialle et Dina Santos Araujo pour leur aide et leurs conseils quant à la réalisation des figures et des cartes de cette thèse, ainsi que pour leur disponibilité, leur bienveillance et leur soutien. J'ai une pensée particulière pour le « bureau des doctorantes » (et de Simon) - Pauline, Adèle, Roberta et Charlotte – et pour Antoine, merci pour votre bonne humeur et pour toutes ces discussions partagées autour d'une tasse de thé ou d'un verre. Un très grand merci à Sarah, sans qui l'expérience de la thèse n'aurait sans doute pas été la même, merci pour les discussions « au goûter » au bureau, pour les colloques vécus ensemble, les soirées partagées, ton aide et tes conseils jusque dans la dernière ligne droite.

Cette thèse n'aurait pas été possible sans toutes les personnes que j'ai rencontrées à Saint-Martin. Merci pour votre accueil, pour le temps que vous m'avez accordé, pour votre confiance et pour les témoignages que vous avez accepté de partager avec moi durant cette période si difficile. Je pense notamment à Audrey, Fred, Ewen, Antoine, Guillaume, Tai, Léonie, Sophie, Olivier et bien d'autres encore.

Je remercie ma famille – mes parents, ma grand-mère et ma sœur, excellente assistante de terrain - qui m'a soutenu durant ces cinq années de travail, ainsi que ma belle-famille. Je tiens également à remercier mes amis, du FJL et des Géo, je réalise la chance que j'ai d'être aussi

bien entourée. Un merci tout particulier à mon équipe de relectrices - Émilie, Anna, Mathilde, Marie, Julie, Marion, Anaïs, Emma B. et Emma S – et à Michael pour la traduction.

Enfin, Sean, merci pour ta présence, tes encouragements et ton soutien constant.

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



Illustration de couverture

Quartiers, habitations, lieux touristiques et vues de Saint-Martin et Sint Maarten en 2018 et 2019 (clichés : M. Cherchelay et J. Cherchelay). Réalisation : R. Crouzevialle, M. Cherchelay, Laboratoire Géolab, 2022.

Principaux sigles et acronymes :

AFC : Analyse factorielle des correspondances

AHSM : Association des hôteliers de Saint-Martin

ANR : Agence nationale de la recherche

AOT : Autorisation d'occupation temporaire

BCRD : Banque centrale de République Dominicaine

BTP : Bâtiment et travaux publics

CAH : Cadre d'Action de Hyōgo

CAS : Cadre d'Action de Sendai

CCISM : Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin

CCR : Caisse centrale de réassurance

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CGSS : Caisse générale de sécurité sociale

CMRS : Centre météorologique régional spécialisé

COM : Collectivité d'Outre-mer

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGPR : Direction générale de la prévention des risques

DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs

DIECCTE : Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DIPCN : Délégation internationale de prévention des catastrophes naturelles

DITRIM : Document d'information territorial sur les risques majeurs

DPI : Déclaration Préalable "Irma"

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DROM : Départements et Régions d'Outre-mer

EPRUS : Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires

EUP : École d'urbanisme de Paris

GFDRR: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

IEDOM : Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRIS : Ilot regroupé pour l'information statistique

MOM : Ministère des Outre-mer

MTES : Ministère de la Transition écologique et solidaire

NHC: National Hurricane Center

NRRB: National recovery and resilience bureau

NRRP: National recovery and resilience plan

OI : Organisation internationale

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ORSEC : Organisation de la réponse de sécurité civile

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PAPI : Programme d'actions de prévention des inondations

PCS : Plan communal de sauvegarde

PIB : Produit intérieur brut

PLU : Plan local d'urbanisme

POS : Plan d'occupation des sols

POSEI : Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité

PPRN : Plan de prévention des risques naturels

PTOM : Pays et territoires d'Outre-mer

PTS : Plan territorial de sauvegarde

RRC : Réduction des risques de catastrophe

RSA : Revenu de solidarité active

RUP : Région ultrapériphérique

SAS : Société par actions simplifiée

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SMIC : Salaire minimum de croissance

STADTR : Schéma territorial d'aménagement et de développement touristique de reconstruction

UNDRR : Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe

UNISDR : Stratégie des Nations Unies de prévention des risques de catastrophe

WGNRP: Working group national recovery plan

ZIE : Zone d'intérêt économique

ZMIS : Zone mixte d'intérêt stratégique

Sommaire

Introduction générale	15
Première partie – Analyser la reconstruction post-Irma à Saint-Martin : objets, positionnements et méthodes	31
Introduction de la première partie	33
Chapitre I. Saint-Martin, un territoire insulaire, touristique et en marge.....	35
1. Une île, deux systèmes	36
1.1. Les caractéristiques d’une île partagée.....	36
1.2. Des systèmes politiques et économiques duaux	48
2. De l’histoire coloniale au tourisme : clés de compréhension du fonctionnement actuel de l’île	53
2.1. Mutations sociales, économiques et politiques de la période coloniale aux années 1990	53
2.2. Deux territoires mis en concurrence par l’économie touristique.....	60
3. Saint-Martin, un territoire en marge ?	70
3.1. Marge et colonialité	71
3.2. Distance physique, distance sociale à la Métropole	74
3.3. Échelles et variabilité de la marge	79
Chapitre II. Les enjeux de la reconstruction post-catastrophe naturelle : cadre théorique critique.....	99
1. Qu’est-ce qu’une catastrophe « naturelle » ?.....	102
1.1. La catastrophe, révélateur des vulnérabilités sociétales.....	102
1.2. Caractériser les catastrophes : l’exemple du cyclone Irma à Saint-Martin	103
2. Les enjeux de la gestion des risques naturelles à plusieurs échelles	106
2.1. La standardisation de la gestion des risques	106
2.2. Objectif, acteurs et outils de la gestion des risques en France.....	113
2.3. La gestion du risque cyclonique à Saint-Martin.....	118
3. Comment reconstruire un territoire après une catastrophe ?	123
3.1. La reconstruction, une phase charnière aux nombreux enjeux	123
3.2. En France, la tempête Xynthia comme précédent au cyclone Irma	129
Chapitre III. Enquêter sur la reconstruction post-catastrophe à Saint-Martin	137
1. Le déroulé de l’enquête de terrain.....	139
1.1. Pourquoi Saint-Martin ?	139

1.2.	D'un terrain à l'autre, les évolutions de ma recherche	140
2.	Une méthodologie qualitative fondée sur les entretiens	148
2.1.	L'enquête par entretiens auprès des acteurs de la reconstruction.....	148
2.2.	Mobiliser des méthodes complémentaires pour mieux saisir la complexité du terrain.....	157
2.3.	Une analyse thématique des données collectées.....	163
3.	Être jeune chercheuse en contexte post-catastrophe	165
3.1.	Légitimité, éthique et engagement sur le terrain post-catastrophe	165
3.2.	Colonialité, positionnalité et rapports aux enquêtés	168
3.3.	Le terrain et la chercheuse.....	171
	Conclusion de la première partie	175

Deuxième partie – Une approche systémique de la gouvernance de la reconstruction177

	Introduction de la deuxième partie	179
--	--	-----

Chapitre IV. La fabrique des enjeux dans la société post-catastrophe.....181

1.	Reconstruire son logement	183
1.1.	Des enjeux généraux	183
1.2.	... qui recouvrent des réalités socio-économiques complexes	192
1.3.	Les enjeux politiques de la reconstruction du bâti, le cas des logements sociaux	200
2.	Améliorer les dispositifs de prévention et de protection	205
2.1.	Limiter la reproduction des vulnérabilités à l'échelle du bâti	205
2.2.	Améliorer les dispositifs de protection, du collectif à l'individuel.....	210
2.3.	Agir sur l'aménagement du territoire : limiter la reconstruction des espaces littoraux exposés	214
3.	Relancer le tourisme pour reconstruire le territoire.....	218
3.1.	Les conséquences du cyclone sur le secteur touristique.....	218
3.2.	Mieux reconstruire la destination touristique ?	225
4.	Réparer et relancer les infrastructures publiques à l'échelle du territoire.....	241
4.1.	L'ensemble des infrastructures publiques endommagé.....	241
4.2.	Les implications financières et politiques du partage de compétences État/Collectivité.....	242

Chapitre V. Des jeux d'acteurs complexes articulés autour d'objectifs divergents253

1.	Des rapports complexes entre les acteurs institutionnels.....	257
1.1.	Des positionnements et des priorités distincts.....	257
1.2.	Un partenariat asymétrique : les enjeux de l'aménagement du territoire	267
1.3.	Une reconstruction entre contrôle institutionnel et libéralisme à Sint Maarten.. ..	270

2. Un processus de reconstruction du système touristique dominé par les acteurs privés	275
2.1. Les hôteliers, puissants acteurs économiques et politiques du territoire.....	275
2.2. Des inégalités socio-économiques entre acteurs du tourisme.....	279
2.3. Le tourisme, priorité des services de la Collectivité.....	285
3. Le capital social, prisme d'analyse des rapports de pouvoir dans la société civile.	289
3.1. Éléments théoriques	289
3.2. Le positionnement ambigu des Saint-Martinois dans la reconstruction.....	294
3.3. Le rapport à l'environnement, marqueur de rapports de pouvoir : l'exemple des Métropolitains.....	299
Conclusion de la deuxième partie	305

Troisième partie – Éclairer la spécificité de la reconstruction post-Irma par le prisme des rapports de pouvoir307

Introduction de la troisième partie	309
---	-----

Chapitre VI. Un conflit révélateur des interrelations entre dynamiques locales et nationales311

1. Une trame conflictuelle locale dynamique	313
1.1. Des conflits liés à la gestion de l'espace qui mobilisent	313
1.2. Des mobilisations à géométrie variable : la situation post-cyclone Luis en 1995 .	
.....	322
2. La procédure de révision du PPRN : les étapes d'un conflit.....	326
2.1. L'émergence du conflit.....	328
2.2. Les manifestations d'opposition	338
3. Articulation des spécificités locales et des enjeux nationaux : les arguments du conflit	353
3.1. Des arguments d'opposition multiples et imbriqués.....	354
3.2. Réduire les risques de catastrophe dans un contexte en marge.....	362
4. La résolution du conflit dans la révision de 2021.....	366
4.1. Les trois trames du conflit : analyse des facteurs de conflictualité.....	366
4.2. Un conflit résolu mais quelle réduction des vulnérabilités ?.....	368

Chapitre VII. Des rapports de domination structurants, condensés dans la reconstruction377

1. Des rapports de domination transversaux exacerbés.....	379
1.1. Les mécanismes de domination à l'œuvre dans la période post-catastrophe	379
1.2. Des rapports aux espaces qui incarnent les processus de domination	389
2. Rejouer les rapports centre/marge : une lecture décoloniale de la reconstruction ...	
.....	392

2.1. Les rapports ambigus de la marge au centre.....	392
2.2. Tourisme et <i>disaster capitalism</i> dans la reconstruction post-Irma	396
3. L'insularité, clé de compréhension des spécificités de la reconstruction post-Irma ?	404
3.1. Une caractéristique de vulnérabilité parmi d'autres	405
3.2. Saint-Martin, lieu de condensation des dynamiques et des rapports de pouvoir	407
Conclusion de la troisième partie.....	411
Conclusion générale	413
Références bibliographiques.....	419

Introduction générale

« Est-ce qu'après une catastrophe aussi exceptionnelle, quel que soit le niveau de la collectivité, elle peut se redresser rapidement, se reprojeter et réussir à gérer le conflit entre le court-terme et le long-terme ? Je ne sais pas. C'est tellement terrible ce qu'il s'est passé ici. » (Extrait d'un entretien avec un chargé de mission pour un bailleur intervenant à Saint-Martin, mars 2018)

2017 a été une des saisons cycloniques les plus actives de ces dernières années pour le bassin atlantique nord. Dix-sept cyclones ont été baptisés dont six ouragans majeurs¹ : Maria (catégorie 5, *Tableau 1*), Irma (catégorie 5), Harvey (catégorie 4), José (catégorie 4), Lee (catégorie 3) et Ophelia (catégorie 3) (Météo France, 2017).

Catégorie sur l'échelle de Saffir-Simpson	Vitesse de vents soutenus
Catégorie 1	119 à 153 km/h
Catégorie 2	154 à 177 km/h
Catégorie 3	178 à 208 km/h
Catégorie 4	209 à 251 km/h
Catégorie 5	À partir de 252 km/h

Tableau 1. Classification des cyclones selon l'échelle de Saffir-Simpson.

Source : National Hurricane Center.

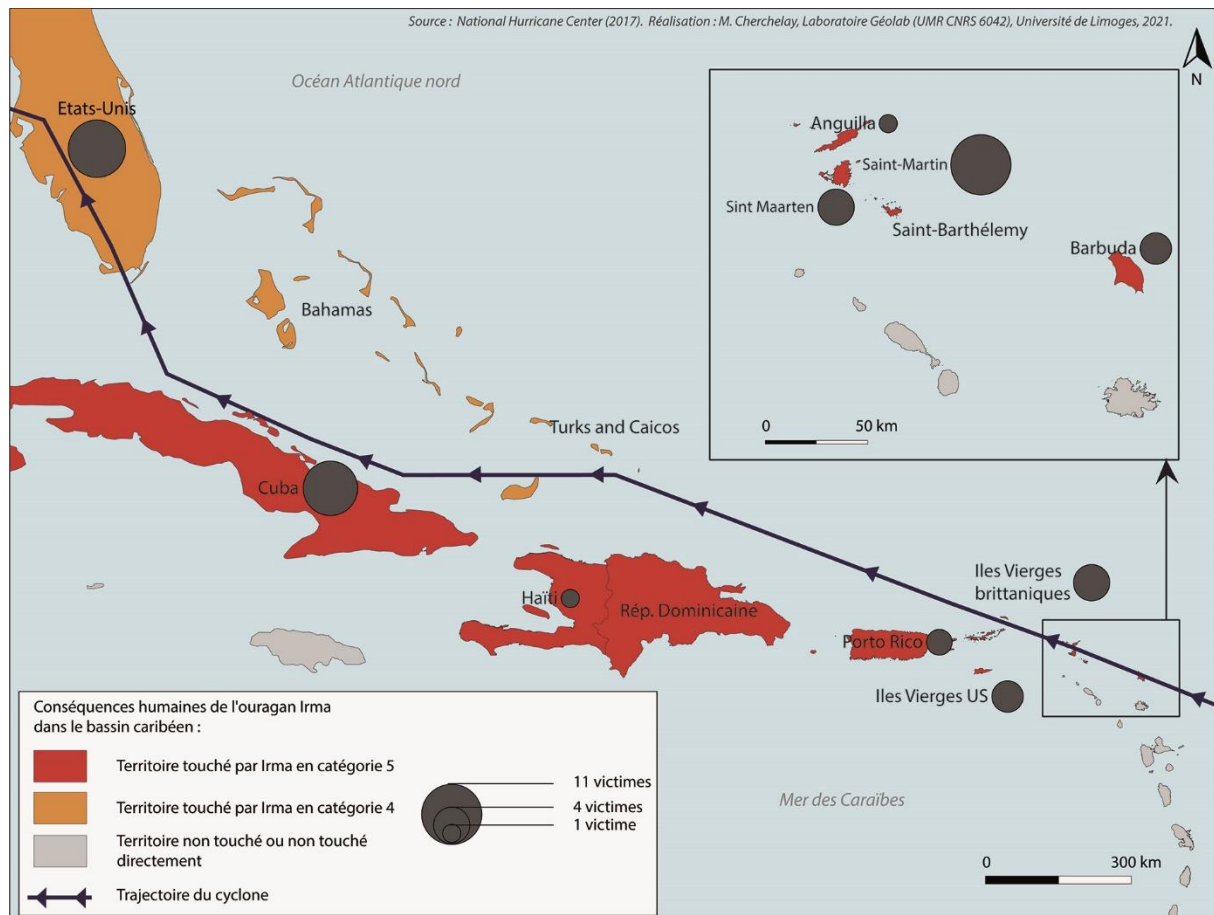
Parmi eux, l'ouragan Irma a atteint le territoire français de Saint-Martin (56 km², 32 489 habitants, INSEE 2019), situé sur l'île de Saint-Martin² (Saint-Martin occupe le nord de l'île et Sint-Maarten, État autonome du Royaume des Pays-Bas, le sud) le 6 septembre 2017. À l'exception de l'ouragan Andrew qui a touché les Bahamas en 1992, Irma est le seul ouragan de catégorie maximale à avoir frappé les territoires insulaires des Caraïbes (Nicolas et al. 2018). D'abord tempête tropicale (vents entre 64 et 118 km/h), Irma s'est formée au large du Cap-Vert le 30 août 2017. Le phénomène est devenu un cyclone et s'est renforcé jusqu'au 5 septembre, date de son passage en catégorie 5, à l'approche des Petites Antilles. Des vents soufflant jusqu'à 370 km/h ont été enregistrés à Saint-Martin³. La submersion marine,

¹ Un ouragan est considéré comme majeur lorsqu'il atteint au moins la catégorie 3 sur l'échelle de Saffir-Simpson qui en compte 5.

² La différenciation entre les territoires sera faite ainsi au fil du texte : « Saint-Martin » pour la partie française, « Sint Maarten » pour la partie néerlandaise et « l'île de Saint-Martin » lorsque l'île sera abordée dans son ensemble.

³ Rapport du Préfet Philippe Gustin, « Repenser les îles du Nord pour une reconstruction durable », Délégation interministérielle à la reconstruction de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, 2017. Ce rapport sera cité dans la suite du texte sous la forme suivante : (Gustin, 2017).

provoquée par l'onde de tempête, a fait entrer l'eau jusqu'à 350 mètres à l'intérieur du territoire, avec par endroit jusqu'à trois mètres d'eau (Rey et al. 2019). 11 personnes ont perdu la vie en partie française et 4 à Sint Maarten, faisant de l'île l'un des territoires comptant le plus grand nombre de victimes (Carte 1). 7 000 à 8 000 personnes ont quitté le territoire dans les jours qui ont suivi la catastrophe⁴.



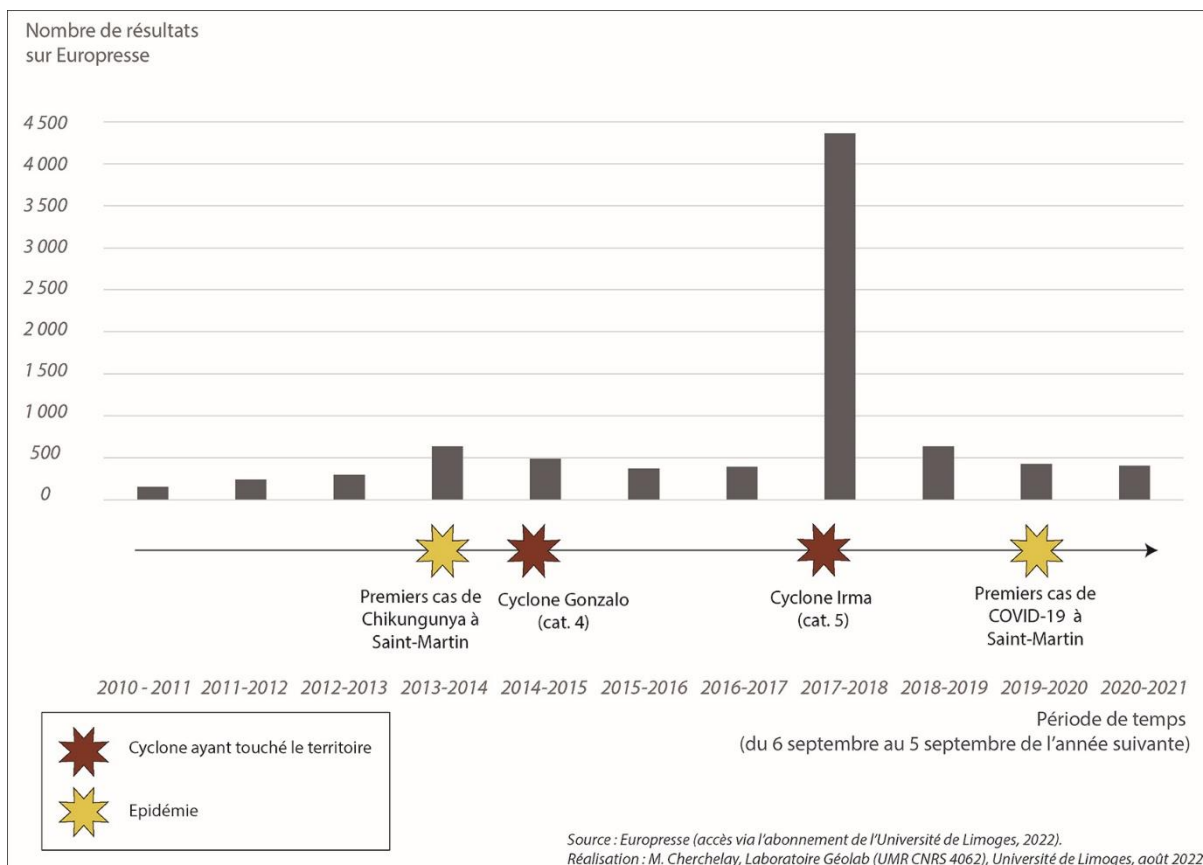
Carte 1. Les pertes humaines provoquées par le cyclone Irma dans le bassin caribéen.

Tous les aspects du fonctionnement de l'île ont été touchés. Les études d'endommagement ont indiqué que 95 % du bâti avaient été sinistrés (Gustin 2017). De nombreuses infrastructures publiques ont été détruites - plusieurs écoles et locaux de la collectivité locale - dont certaines essentielles à la gestion de crise - la Préfecture et des casernes de pompiers ou de gendarmerie notamment. Les réseaux d'eau, d'électricité ou encore de communication ont également été très endommagés, donnant aux habitants le sentiment d'être coupés du monde. Le coût des dégâts assurés a ainsi été estimé à 1,176 milliards d'euros pour la partie française de Saint-Martin, montant à 3 milliards d'euros si les dommages non-assurés et ceux causés par Irma sur le second territoire français touché, Saint-Barthélemy, sont pris en compte (823 millions d'euros de dommages assurés)⁴.

⁴ « Irma, 1 an après. Bilan de l'action de l'État », Dossier de presse, 6 septembre 2018.

Les conséquences impressionnantes du cyclone ont été très médiatisées, dans la presse nationale comme dans la presse régionale française. Le 7 septembre 2017, le journal *Le Progrès* intitulait un article « Dans les Antilles, Irma a semé le chaos et la désolation ». Le 8 septembre, « Aux Antilles, Irma laisse des ruines et des larmes » paraissait dans la *Nouvelle République* ou encore « L'ouragan le plus puissant jamais enregistré dans la région » dans le quotidien *Le Monde*. Le relais de la catastrophe provoquée par Irma dans les médias a ainsi mis sous les projecteurs ce petit territoire qui n'était jusque-là pas au cœur des préoccupations nationales. Une recherche à partir des mots-clés « Saint-Martin » et « Antilles » dans la base de données de presse *Europresse*⁵ en fournit un indicateur. Sur la période du 6 septembre 2010 au 5 septembre 2017 (soit 7 ans au cours desquels Saint-Martin a connu le passage de l'ouragan de catégorie 4 Gonzalo ou encore l'épidémie de Chikungunya), 2 556 résultats comprenant les deux mots-clés sont répertoriés. Pour la période allant du 6 septembre 2017 au 5 septembre 2018, soit l'année qui a suivi le cyclone, ce sont 4 683 résultats qui sont disponibles (*Graphique 1*). Cette couverture médiatique intense de la catastrophe a orienté le regard de la société vers les enjeux de la phase d'urgence, par les images qu'elle présente (dégâts, interventions d'urgence ou encore évacuations des sinistrés) et les émotions qu'elle provoque. Elle témoigne également de l'importante place accordée dans les médias à la phase d'urgence plus qu'à toute autre (Comby, Le Lay et Piégay 2012).

⁵ *Europresse* regroupe plus de 3 500 titres de presse régionale, nationale et internationale, générale ou spécialisée et leurs archives. De par son fonctionnement, il est également appelé agrégateur de contenu, en ce qu'il « propose un accès organisé et structuré à tout un ensemble de sources d'information de natures différentes : la presse écrite bien sûr, mais aussi la télévision, la radio, la presse web, les blogs, les fils de presse, des rapports et des études et [...] les médias sociaux. » (Vathonne 2015, p. 1). En ce qui concerne la recherche présentée ici, elle concerne le groupe de sources « France », soit 815 sources de presse française régionale et nationale). Le terme « Antilles » a été associé à « Saint-Martin » afin de limiter la prise en compte de résultats concernant les nombreuses communes de Métropole contenant « Saint-Martin » dans leur nom. La formule exacte employée pour cette recherche est : TEXT= « Saint-Martin » & TEXT= Antilles.



Graphique 1. Occurrence des termes « Saint-Martin » et « Antilles » dans les articles de journaux français de la base de données Europresse entre le 5 septembre 2010 et le 6 septembre 2021.

Le dispositif de gestion de l'urgence a nécessité la mobilisation de nombreux moyens locaux et expédiés depuis la Métropole⁶, via la mise en place d'un pont aérien entre Saint-Martin et les autres territoires antillais français non sinistrés et la France métropolitaine, le déploiement de 1 200 militaires ou encore la distribution d'eau et de bâches pour couvrir les toits endommagés⁷. Estimée terminée en janvier 2018 par les services de l'État, « *date à laquelle la quasi-totalité de la population a bénéficié du rétablissement de l'eau courante*⁸ », la phase d'urgence a laissé place à la mise en œuvre des politiques de reconstruction du territoire, pensées pour certaines dès le lendemain du cyclone. Une délégation interministérielle en charge de mettre en œuvre les objectifs d'une reconstruction durable, fixés par le Président

⁶ Concernant l'utilisation du terme « Métropole », je reprends ici les arguments avancés par Jean-Christophe Gay dans son ouvrage *La France d'Outre-mer. Terres éparées, sociétés vivantes* (Gay 2021) : « *Si certains peuvent être choqués par l'usage toujours courant du terme « Métropole », qui exprime l'idée de domination, celle d'un État sur ses colonies à la suite de Montesquieu dans L'Esprit des lois (1748, livre XXI, chapitre XXI), il ne fait que souligner le vieux fonds colonial qu'il est difficile de faire disparaître compte tenu d'une subordination qui se prolonge, même si l'emploi d'« Hexagone » à sa place cherche à dissimuler cette réalité. Dans cet ouvrage nous écrirons « Métropole » avec une capitale parce qu'il s'agit d'un toponyme ainsi que « Métropolitain », considéré comme un gentilé, au même titre qu'« Ultramarin ».* » (p.16 et 17). De plus, le terme « Hexagone » ne désigne que la partie continentale de la France métropolitaine.

⁷ « Irma, 1 an après. Bilan de l'action de l'État », Dossier de presse, 6 septembre 2018.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

de la République (Discours du 12 septembre 2017), était ainsi nommée dès le 14 septembre 2017.

La reconstruction post-catastrophe : une question ancienne, une approche renouvelée

Après le battage médiatique qui accompagne la phase d'urgence, les enjeux propres à la reconstruction post-catastrophe passent souvent sous les radars, aux yeux des médias et du public. Il s'agit pourtant d'une période essentielle pour les territoires sinistrés, et ce à plus d'un titre. La reconstruction est en effet un processus dynamique pouvant s'étaler sur un pas de temps long qui doit permettre de restaurer les conditions de vie de la société sinistrée. Elle englobe des aspects et des enjeux techniques (réparation et reconstruction des dommages matériels), économiques (financement des aspects techniques, poursuite de la relance de l'économie locale), de gouvernance (prises de décisions par un système d'acteurs complexe) et sociaux (relogement des sinistrés, acceptabilité du processus et de sa durée par les habitants entre autres).

Bien qu'elle ait été étudiée « *relativement récemment dans la littérature scientifique et géographique des risques* » (Moatty 2015, p. 28), la question de la reconstruction est ancienne et s'est toujours posée aux territoires sinistrés : où et comment reconstruire (Benitez 2019) ? Comment mobiliser les habitants exposés pour lutter contre les risques ? Ou encore quelles mesures de gestion des risques mettre en place après la catastrophe (Blanchard 2008) ?

Le traitement de la gestion des risques, comme de la reconstruction post-catastrophe, a de plus connu des évolutions au cours du temps dans la littérature académique comme dans la pratique. D'une vision aléa centrée s'appuyant essentiellement sur les réponses techniques apportées par les sciences de la terre et de l'ingénieur, prégnante jusque dans les années 1980 (Reghezza-Zitt et Rufat 2019), la compréhension et la gestion des risques a évolué vers des objectifs de résilience (Dauphiné et Provitolo 2007; Quenault 2015) et de « meilleure reconstruction », faisant de la reconstruction une « fenêtre d'opportunité » (Christoplos 2006) pour réduire les risques de catastrophes futures. Ces approches ont également induit la prise en compte de la part humaine de catastrophes « pas si naturelles » et révélatrices des vulnérabilités des sociétés (Martínez et al. 2018).

Les travaux scientifiques, anglophones notamment, publiés suite à la saison cyclonique de 2017 dans les Caraïbes ont quant à eux contribué au développement de l'approche critique, par le prisme postcolonial, de la reconstruction. Les contextes portoricains, saint-martinois ou barbudiens ont ainsi constitué des terrains d'étude des injustices sociales, climatiques et environnementales subies (García-López 2018; Gould et Lewis 2018; Baptiste et Devonish 2019) ou encore de l'impact négatif dans la reconstruction de la persistance de structures héritées de la période coloniale (Rhiney 2018b; Look, Friedman et Godbout 2019; Bonilla 2020; García López 2020). Plus généralement, c'est donc l'importance d'enjeux politiques multi-échelles et de rapports de pouvoir complexes, multiples et hérités dans la phase post-catastrophe qui est ainsi mise en exergue.

La question de la reconstruction post-catastrophe naturelle a également été récurrente dans mon⁹ parcours universitaire. Un retour sur mes travaux de master permet d'éclairer comment s'est construit mon objet de recherche. Les deux mémoires de master que j'ai réalisés à l'École d'Urbanisme de Paris (EUP) m'ont permis d'explorer en premier les contours du vaste sujet qu'est la reconstruction. En master 1, j'ai travaillé sur l'action d'une organisation non gouvernementale (ONG) française, le Gret, dans plusieurs quartiers de Port-au-Prince en Haïti, après le séisme du 12 janvier 2010, cas « emblématique » de la gestion post-catastrophe (voir Lombart et al. 2014, entre autres). En master 2, j'ai effectué un stage au sein de SEED (Solidarity Equity Empowerment Development), une autre ONG française travaillant alors en collaboration avec la municipalité de Tacloban, ville littorale du centre des Philippines touchée par le typhon Haiyan en 2013¹⁰. L'objectif du stage était d'assister la municipalité dans la reconstruction « Clean, Green and Resilient » de la ville en proposant des plans pour les espaces publics des zones de relogement, les quartiers considérés comme les plus exposés au risque cyclonique ayant été déplacés au nord de la ville dans une zone non développée jusque-là, suite aux conséquences du typhon (Palagi et Javernick-Will 2019). Ce processus de reconstruction était en outre présenté comme s'inscrivant dans le principe du « *Build Back Better* » et a fait l'objet de mon mémoire (Cherchelay 2016). Les entretiens réalisés dans ce cadre, les visites des zones de relogement et les ateliers de cartographie participative organisés dans plusieurs quartiers, ont rapidement fait surgir des questionnements sur la cohérence entre les principes d'une « meilleure reconstruction » et les actions mises en place. En premier lieu, les quartiers déplacés étaient tous caractérisés par leur informalité, leur localisation sur le littoral et la situation économique défavorisée de leurs habitants. D'autre part, les sites de relogement ne comportaient en 2016 que peu d'infrastructures élémentaires (un dispensaire, quelques écoles très récemment construites). Les logements bâtis ne correspondaient pas aux besoins des habitants (petite taille, possibilité limitée de créer un commerce, d'agrandir l'espace ou de cultiver la terre) et le trajet jusqu'au centre-ville (lieu de travail de la majorité des habitants) en transport en commun représentait un coût important pour les familles. De plus, aucun espace public n'avait été planifié jusqu'en 2016 dans ces zones par la municipalité, contrairement à l'utilisation des espaces laissés vacants sur le littoral suite aux déplacements des habitants, destinés à devenir une promenade, une zone de développement d'infrastructures touristiques et des espaces plantés de mangrove. Cette

⁹ Afin de restituer au mieux le travail de terrain mené à Saint-Martin et la « part de subjectivité qui a guidé ma recherche » (Saumon 2019, p. 133), j'ai choisi d'écrire à la première personne du singulier dans l'ensemble de la thèse, bien que ce choix ne permette pas de refléter les multiples contributions qui ont permis l'aboutissement de cette thèse (et notamment celles de mes directeurs et directrices de thèses et des enquêtés, rencontrés à Saint-Martin).

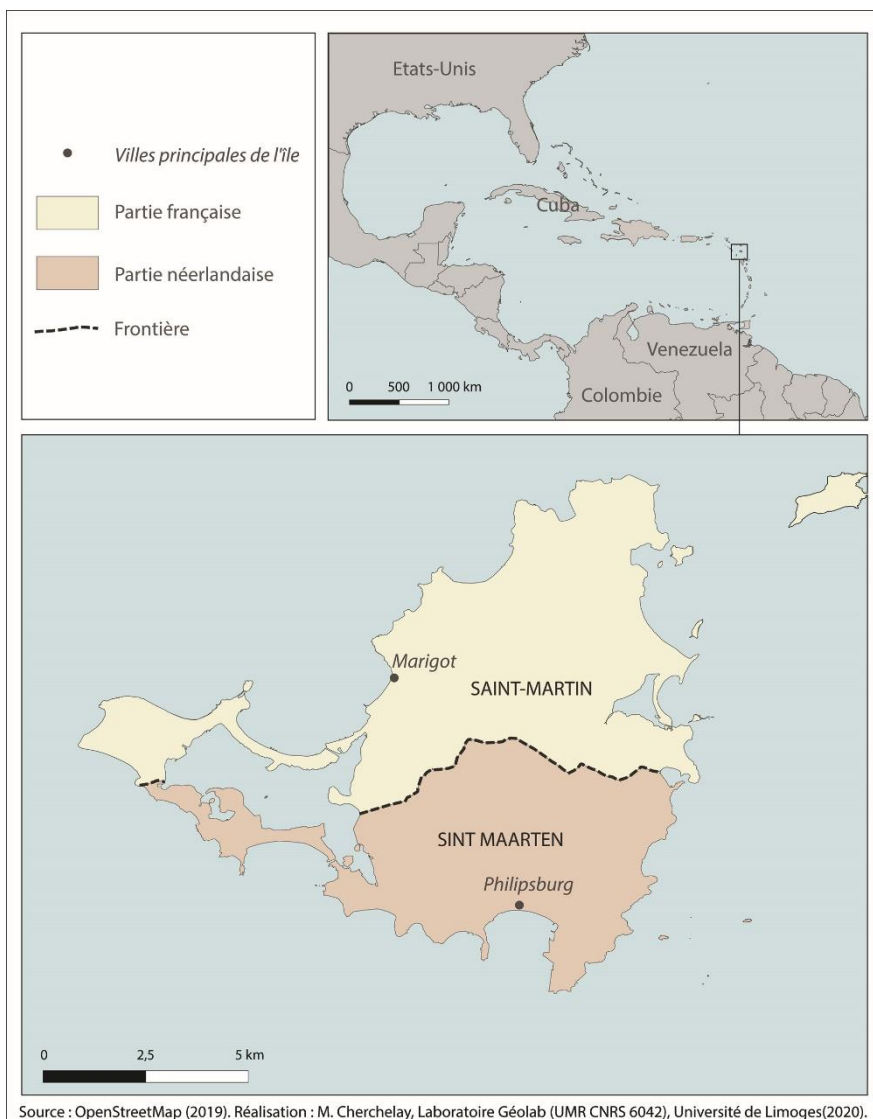
¹⁰ Typhon de catégorie 5 sur l'échelle de Saffir-Simpson, Haiyan (Yolanda aux Philippines) a atteint Tacloban le 8 novembre 2013. Il s'est caractérisé par des vents soufflant à plus de 350 km/h et une onde de tempête de cinq mètres (Lagmay et al. 2015). Le passage du typhon a causé la mort de 6 300 personnes aux Philippines (Su et Le Dé 2020). Tacloban a été la ville la plus touchée et a fait l'objet d'une forte attention des acteurs humanitaires puis du développement à l'échelle internationale (mise en place du système de clusters des Nations Unies, intervention du bailleur américain USAID et de nombreuses ONG internationales).

expérience et les nombreuses inégalités auxquelles j'ai été confrontée m'ont donc amenée à interroger les forces en jeu dans la période post-catastrophe : quels étaient réellement les enjeux de ces politiques de reconstruction et pour qui la reconstruction constituait-elle une opportunité de « mieux reconstruire » ?

C'est dans la perspective de répondre à ces mêmes questionnements, bien que sur un terrain différent, que j'ai obtenu un contrat doctoral au sein du laboratoire Géolab et de l'Université de Limoges en 2017. La temporalité de la catastrophe provoquée par Irma dans les Caraïbes me permettait de m'intéresser à la manière dont la reconstruction était pensée « dès le départ » et d'ainsi travailler sur les discours, les positionnements et les représentations des acteurs de la reconstruction post-Irma.

Saint-Martin, terrain de recherche et de questionnements

Située au nord de l'arc antillais, l'île de Saint-Martin (90 km²) est partagée en deux territoires aux statuts autonomes l'un vis-à-vis de l'autre, par une frontière internationale, bien que cette dernière soit physiquement absente et ne limite pas la circulation des biens et des individus entre les deux parties de l'île (*Carte 2*).



Carte 2. Une île, deux territoires.

Les deux parties de l'île possèdent un certain nombre de points communs. Des individus d'une centaine de nationalités différentes habitent l'île, reflétant l'importance des migrations dans la composition de la population. L'activité touristique, fondée sur la mise en tourisme des littoraux à destination d'une clientèle majoritairement étasunienne, est le moteur économique des deux territoires. La multiplicité de nationalités est également considérée comme un atout touristique. L'île de Saint-Martin est ainsi surnommée « La *Friendly Island* », laissant aux touristes l'image d'un territoire où les habitants vivent en harmonie les uns avec les autres. Mais Saint-Martin comme Sint Maarten sont marqués par une forte fragmentation socio-spatiale qui se traduit par l'organisation de l'espace en quartiers aux caractéristiques distinctes, des *gated communities* aisées aux quartiers qualifiés de « bidonvilles ». L'ensemble de l'île est exposé aux cyclones tropicaux de juin à novembre chaque année. De par sa position au nord de l'arc antillais, elle fait partie des territoires soumis aux cyclones les plus fréquents et les plus intenses (Duvat 2008).

Saint-Martin et Sint Maarten sont également, et surtout, deux territoires distincts dans leur fonctionnement. La division de l'île n'est donc pas uniquement territoriale. Sa spécificité réside dans le fait que les systèmes législatifs, réglementaires, politiques et économiques des deux parties de l'île sont différents, se font concurrence et fonctionnent l'un par rapport à l'autre. Quand Saint-Martin est caractérisé par l'intervention des instances publiques sur un mode similaire à ce qui se fait en France métropolitaine, Sint Maarten se démarque par son fonctionnement libéral. Dans le domaine du tourisme, Sint Maarten apparaît ainsi en position dominante. Disposant des principales infrastructures de transport et notamment d'un port en eau profonde permettant au territoire d'accueillir les paquebots de croisière, environ 96 % des touristes atterrissaient ou débarquaient à Sint Maarten avant le passage d'Irma (Department of Statistics, Sint Maarten 2016). Ces modalités de fonctionnement distinctes ont eu un impact dans la reconstruction de chacun des territoires. Mais le choix a été fait de ne pas aborder la reconstruction post-Irma par une approche comparative entre Saint-Martin et Sint Maarten. La partie française de l'île a été le terrain d'étude retenu, le cas de cette Collectivité d'Outre-mer (COM) permettant en effet d'aborder sa reconstruction à travers trois axes de questionnement interdépendants.

Le premier est celui de l'échelle à laquelle penser la reconstruction. À l'échelle locale, l'organisation et le fonctionnement du territoire amènent « instinctivement » à une approche par quartier¹¹ de la reconstruction : certains espaces se remettent-ils plus vite du choc subi et comment cela s'explique-t-il ? Les mécanismes de reconstruction sont-ils les mêmes sur l'ensemble du territoire ? Des distinctions sont-elles visibles à l'échelle du quartier ? Un changement d'échelle, du quartier à l'île, permet de s'intéresser à l'influence des modalités de reconstruction des deux parties de l'île l'une sur l'autre, Sint Maarten constituant alors un point de comparaison ponctuel sans lequel le fonctionnement de Saint-Martin ne peut être compris : le déroulé de la reconstruction est-il, comme les systèmes politiques et économiques, marqué par une frontière ou bien des mécanismes de coopération ont-ils été observés ? Le recours à des exemples de territoires insulaires du bassin caribéen ayant également subi un cyclone en 2017 a permis de convoquer une autre échelle pertinente pour penser la reconstruction. Comme Saint-Martin, un grand nombre de territoires insulaires caribéens ont connu une période de colonisation, vivent du tourisme et dépendent encore actuellement d'une métropole occidentale. Ces points communs invitent ainsi à confronter les différents processus de reconstruction et leurs conséquences pour ces territoires.

Les effets des inégalités socio-économiques dans la reconstruction forment un second axe de questionnement. La reconstruction s'est-elle déroulée de la même manière pour tous les habitants de Saint-Martin ? Comment les contrastes socio-économiques du territoire et leur traduction spatiale sont-ils transposés dans la reconstruction post-Irma ? De plus, dans une période où les enjeux sont nombreux et exacerbés, de quelle nature ont été les rapports entre habitants du territoire, entre « riches » et « pauvres », mais également entre eux et les

¹¹ Administrativement, la Collectivité de Saint-Martin n'est pas divisée en plusieurs communes. Elle constitue un territoire unique avec son chef-lieu (Marigot) et un ensemble de lieux-dits, localement qualifiés de « quartiers ».

individus venus pour participer à la reconstruction du territoire (services de l'État, entreprises du secteur du bâtiment) ? Ces interrogations, et les résultats de l'analyse des données collectées sur le terrain, ont justifié l'utilisation dans la perspective bourdieusienne du concept de « capital » (Bourdieu 1979a ; Bourdieu 1979b ; Bourdieu 1980 ; Bourdieu 1989) et ses déclinaisons (capital social (Coleman 1988 ; Ponthieux 2008 ; Aldrich et Meyer 2015 ; Monteil, Simmons et Hicks 2020), culturel ou encore environnemental (Richard, Saumon et Tommasi 2018 ; Saumon 2019)).

La distance géographique mais également socio-économique de ce territoire ultra-marin vis-à-vis du fonctionnement métropolitain m'a permis de développer un troisième axe, visant à interroger la place de sa marginalité dans sa reconstruction. Comment la marginalité du territoire intervient-elle dans la manière dont est pensée et mise en œuvre la reconstruction post-Irma ? Est-elle vectrice de dynamiques nouvelles ou autres, par rapport à ce qui se fait en Métropole ? Cela m'amène également à engager une réflexion sur les modes d'interventions des acteurs étatiques à Saint-Martin et sur la tension entre centralité de la gestion des risques en France et spécificité des politiques mises en œuvre Outre-mer, comme sur les réactions engendrées chez les autorités locales et les habitants.

Le prisme de l'urbanisme, abordé non pas comme une « simple » réalité technique ni comme une série de projets mais comme un ensemble de décisions et de politiques visant, dans le contexte post-Irma, à reconstruire le territoire et à gérer les risques, sera mobilisé pour appréhender la territorialisation de ces dynamiques multiples. Outil essentiel à la reconstruction et domaine profondément renouvelé en France depuis les années 1960, l'urbanisme est également un outil politique (Subra 2008). En effet, les différents acteurs prenant part à l'aménagement du territoire – services de l'État, élus et agents de la collectivité locale notamment – n'envisagent pas la même reconstruction pour Saint-Martin. Les orientations données par leur biais pour la reconstruction du territoire constitueront donc une grille de lecture des enjeux révélés par la nécessité de reconstruire.

Travailler sur la reconstruction post-Irma à Saint-Martin m'a également interrogée sur la manière de positionner mon travail dans la littérature scientifique. Au fil de mes lectures, j'ai constitué un corpus d'articles scientifiques traitant de Saint-Martin et écrits par des géographes. Avant Irma, ils sont peu nombreux, rédigés par des auteurs travaillant sur des thématiques liées à l'insularité et traitant d'aspect précis du fonctionnement du territoire (*Schéma 1*) : conséquence du boom touristique des années 1980 (Chardon et Hartog 1995), exposition aux risques suite au passage de Luis et Lenny (Duvat 2008) ou encore effet de la frontière (Redon 2006 ; 2010 ; 2011). À partir de 2018, le nombre de travaux portant sur Saint-Martin a considérablement augmenté. Douze références du corpus ont ainsi été rédigées entre 1961 et 2011, contre vingt-trois pour la période 2018-2022 (*Schéma 1*). Cette intensification reflète le financement de quatre projets Flash par l'Agence Nationale de la Recherche, portant sur Saint-Martin¹² dans la foulée de la catastrophe, via un appel à projet

¹² Déchets Post-Ouragan – DéPOS ; Reconstruction des territoires : leviers pour anticiper les catastrophes naturelles - ReLeV ; Transfert des apprentissages de Retours d'Expériences scientifiques pour le renforcement

lancé en décembre 2017. Tous traitent de la post-catastrophe selon différents prismes et sont portés par des spécialistes de la gestion des risques. Les travaux produits dans le cadre de ces projets ont donc constitué un cadre bibliographique riche et dynamique à ce travail de thèse et fait de Saint-Martin un territoire parcouru par les chercheurs. Mais ils m'ont également conduite à réfléchir sur la portée de mon travail : comment positionner cette thèse par rapport à ces multiples travaux ? De par sa temporalité (premier terrain effectué six mois après la catastrophe et second terrain m'ayant permis d'assister aux réunions publiques lors du processus de révision du Plan de Prévention des Risques), les influences de mon parcours en urbanisme et par l'orientation critique issue du terrain et mobilisant les travaux anglophones sur la saison cyclonique 2017 dans les Caraïbes (cf. *supra*), ce travail de thèse cherche donc à proposer une facette à la fois différente et complémentaire quant à la manière d'appréhender la reconstruction post-Irma à Saint-Martin.

des capacités de réponse et d'adaptation individuelles et collectives dans un contexte de changement climatique – TIREX ; Optimiser l'Anticipation et la Prise de décision en situation de crises extrêmes pour maintenir la Résilience de la société – APRIL.

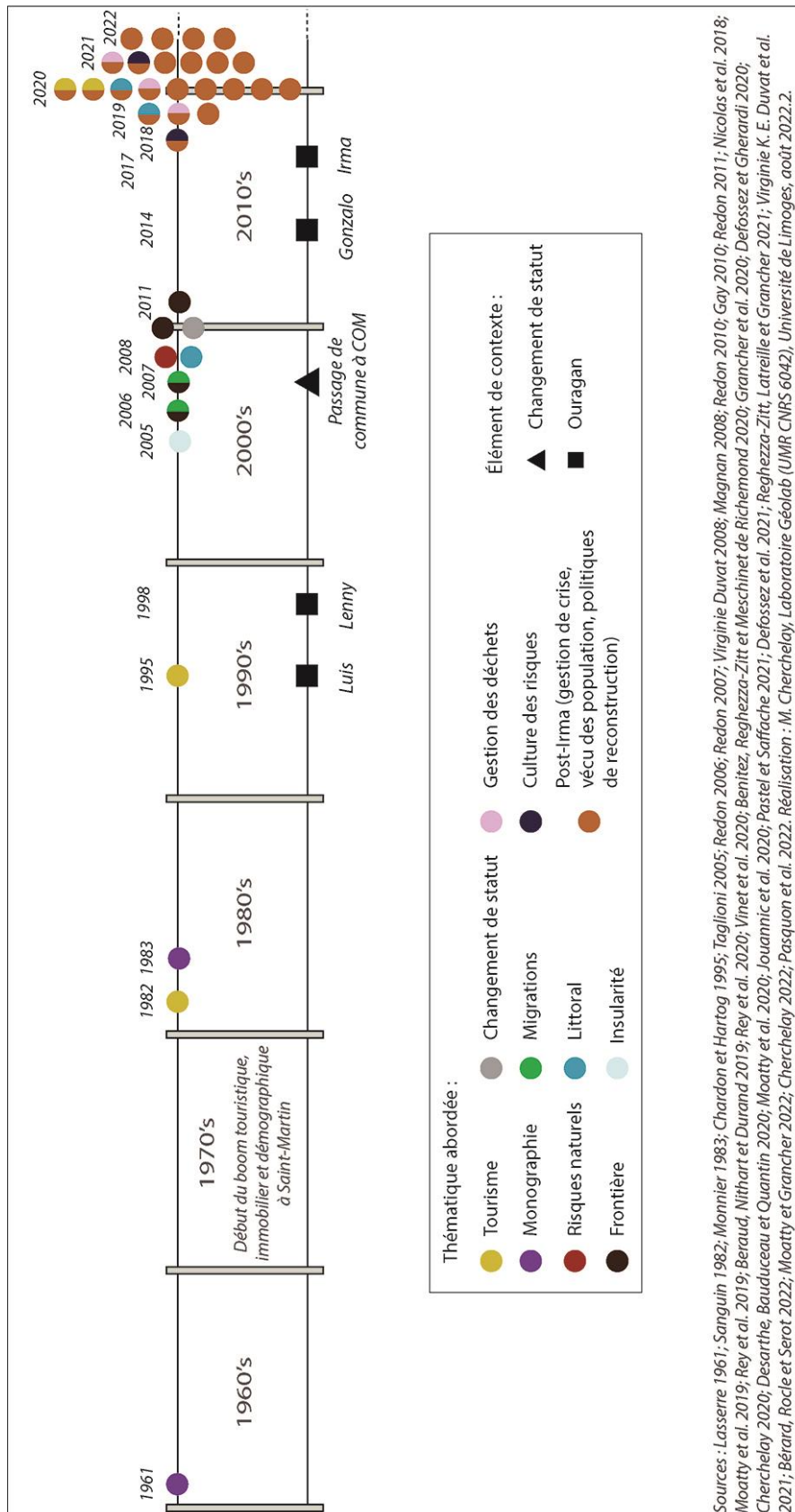


Schéma 1. Chronologie des publications scientifiques du corpus dont Saint-Martin est le cas d'étude principal de 1961 à juin 2022.

Une approche de géographie critique pour aborder les enjeux et les rapports de pouvoir dans la reconstruction post-Irma :

Sur le terrain, le contraste (soupçonné) entre la réputation de « Friendly Island » et la force des relations de pouvoir induites ou renforcées par la reconstruction entre habitants comme entre institutions locales et nationales a pris corps de manière tangible, réactivant une partie des questionnements initiés aux Philippines. Cette expérience du contexte saint-martinois en période post-catastrophe m'a donc rapidement amenée à adopter sur le terrain puis dans ce manuscrit une démarche critique (Gintrac 2020) pour « *décrypter les dimensions spatiales des inégalités, des décalages entre discours et pratiques et [révéler] les rapports sociaux en œuvre et les dogmes dont sont issues les actions* » des acteurs de la reconstruction (Dietrich 2013, p. 3). Cette approche permet la compréhension « [des] *inégalités et [des] formes multiples de domination* » (Calbérac 2022, p. 11) qui s'exercent sur le territoire, pour en définitive, m'intéresser aux causes profondément humaines de la catastrophe.

Bien que le champ théorique qui y est rattaché soit aujourd'hui en construction (Gintrac 2020 ; Calbérac 2022), l'expérience empirique apparaît essentielle à la mise en œuvre d'une démarche critique (Morange et Calbérac 2012 ; Clerval et Criekingén 2012 ; Dietrich 2013 ; Gintrac 2020). Yann Calbérac et Marianne Morange affirmaient ainsi dans l'introduction du numéro consacré aux géographies critiques de la revue *Carnets de géographes* qu'il existait une « *nécessité pour la pensée critique d'émaner du terrain [...] et de se construire par rapport aux situations sociales, politiques et culturelles concrètes [...] plus qu'en fonction de lectures théoriques à priori et closes émanant de chercheurs en situation de « monopole » intellectuel* » (Morange et Calbérac 2012, p. 12). Me saisir de cette démarche m'a donc également permise de donner toute sa dimension au terrain, à la méthodologie qualitative et aux données collectées dans la confection de cette thèse. L'adaptation constante de mes hypothèses de recherche aux réalités du terrain, la mobilisation d'une démarche inductive sur place mais également dans la présentation des résultats, la place que j'ai souhaitée accorder aux paroles des enquêtés en retranscrivant leurs mots pour les « faire parler » à travers mon texte ou encore le souhait de porter un regard réflexif sur ma position de chercheuse sont autant d'éléments qui, je l'espère, témoignent de cette volonté de mettre ce qui a émané du terrain au centre de ce travail.

En revendiquant cette démarche, j'inscris également ce travail dans un cadre théorique critique des risques, développé depuis les années 1970 par des chercheuses et chercheurs essentiellement anglophones. Le concept de vulnérabilité a ainsi été mobilisé dans les années 1970 pour critiquer l'approche techniciste des risques et mettre en exergue le rôle des sociétés dans leur production (O'keefe, Westgate et Wisner 1976). Plusieurs auteurs ont également démontré depuis la fin des années 1970, les liens existants entre catastrophes et système capitaliste, à la fois dans les causes des désastres, dans la manière dont ils sont gérés et à qui ils bénéficient a posteriori (Arrighi 1978 ; Klein 2008 ; Oliver-Smith 2015). La notion de résilience, inévitable dans la gestion des risques depuis le début des années 2000, a également fait l'objet de travaux critiques qui ont montré que son utilisation conduisait au

désengagement des décideurs et à l'évacuation des questions de pouvoirs et d'inégalités de la reconstruction (Manyena 2006 ; Fainstein 2015 ; Olsson et al. 2015 ; Jon et Purcell 2018). Des auteurs français ont également mobilisé l'approche critique des risques (Pigeon 2005; Rebotier 2011 ; 2012) et notamment pour mettre l'accent sur la place à accorder à l'aspect politique de la gestion des risques. Les travaux portant sur les territoires caribéens sinistrés en 2017, mentionnés précédemment, s'inscrivent dans ce même courant en ce qu'ils analysent les rapports de pouvoir, les injustices et les effets de la persistance de structures héritées de la période coloniale dans la reconstruction.

Ce travail de thèse vise donc à proposer une approche de la reconstruction post-catastrophe de Saint-Martin en interrogeant les enjeux, les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir qui (ré)émergent dans la reconstruction, dans un contexte de marginalité post-coloniale, mis au jour par une démarche de recherche largement inductive.

Plan de la thèse :

La rédaction de ce travail m'a amenée à « découper » en différents chapitres des éléments qui sur le terrain, sont imbriqués les uns avec les autres, afin de répondre à l'objectif de démonstration de l'exercice de thèse. Le cas d'étude de la reconstruction de Saint-Martin, de par sa complexité, pose le problème du « tout est dans tout » et m'a interrogée sur la manière de traduire cette imbrication de problématiques multiples sans perdre le lecteur (Saumon 2019). Le plan de la thèse a donc été construit de manière à contourner cette « contrainte ». Chaque chapitre aborde une thématique propre de manière approfondie afin de donner à voir l'ensemble des facettes de la reconstruction post-Irma. L'imbrication entre ces thématiques est soulignée par les nombreuses références renvoyant d'un chapitre à un autre et par un chapitre conclusif qui propose une relecture des éléments exposés dans les pages précédentes, afin de monter en généralité.

La première partie, intitulée « Analyser la reconstruction post-Irma à Saint-Martin : objets, positionnement et méthodes », est essentiellement fondée sur un travail bibliographique. Le premier chapitre interroge les spécificités du contexte saint-martinois (territoire insulaire partagé, passé colonial, mono-économie, position de marge à plusieurs échelles) afin de comprendre son fonctionnement et d'éclairer le déroulement de la reconstruction. Le cadre théorique et les concepts-clés de la gestion des risques et de la phase de reconstruction font l'objet d'un second chapitre. Après la présentation d'éléments généraux, une perspective critique y est adoptée pour soulever la portée intrinsèquement conflictuelle et vectrice de nouveaux rapports de pouvoir de la période post-catastrophe. Le troisième chapitre est consacré au cadre méthodologique. Les méthodes qualitatives mises en œuvre à Saint-Martin y sont décrites, ainsi que les techniques utilisées pour analyser les données collectées. Ce chapitre vise également à dévoiler les « coulisses » de ma recherche, en revenant sur les biais qui l'ont marquée et sur l'influence de ma positionnalité dans mes interactions avec les enquêtés, en contexte post-catastrophe.

La seconde partie, « Une approche systémique de la gouvernance de la reconstruction », mobilise les résultats de l'analyse des données collectées sur le terrain. Centrale par sa position dans la thèse, elle l'est également en ce qu'elle pose les éléments empiriques fondateurs de la réflexion. Dans le chapitre 4, les enjeux de la reconstruction post-Irma sont recensés à partir de l'analyse des entretiens, et mis en relation les uns avec les autres, des plus évidents aux plus complexes. Comment ces interactions façonnent-elles alors les enjeux de la reconstruction post-Irma ? Les enjeux ne pouvant être pensés sans aborder les jeux d'acteurs, le chapitre 5 est consacré à leur analyse, via une approche systémique. Les acteurs de la reconstruction post-Irma ont-ils tous les mêmes objectifs ? Quelles stratégies mettent-ils en œuvre pour les atteindre ? Je tenterai ainsi de montrer que des relations de pouvoirs sont (ré)activées et viennent jouer sur les modalités de reconstruction du territoire.

La troisième partie, « Éclairer la spécificité de la reconstruction post-Irma par le prisme des rapports de pouvoir », s'intéresse à la manière dont ces enjeux et jeux d'acteurs s'articulent, donnant lieu à des conflits et mettant à jour des rapports de domination. Comment le conflit provoqué par la révision du Plan de Prévention des Risques (2019) entre élus locaux, habitants et services de l'État et développé dans le Chapitre 6, s'inscrit-il dans le fonctionnement du territoire ? Quels sont les arguments mobilisés par ces différents acteurs ? Et quels moyens de résistance les acteurs locaux sont-ils en capacité de déployer face à une gestion des risques centralisée ? Le septième et dernier chapitre montre que des rapports de dominations multiples et enchâssés structurent la reconstruction post-Irma dans son ensemble. Je démontrerai que l'intersection et la condensation des problématiques qu'ils engendrent est mise en exergue à l'échelle locale mais également nationale et internationale. Quelles sont alors leurs conséquences sur les objectifs de réduction des risques ?

Première partie
**Analyser la reconstruction post-Irma à Saint-Martin :
objets, positionnements et méthodes**

Introduction de la première partie

M'intéresser à la reconstruction post-Irma à Saint-Martin positionne ma thèse entre des champs de recherche bien établis et dynamiques, consacrés aux territoires insulaires caribéens, et plus particulièrement aux Départements, Régions et Collectivités d'Outre-mer français (DROM-COM) et à la géographie des risques naturels.

L'objectif de cette première partie est donc de poser le cadre contextuel (Chapitre 1), théorique (Chapitre 2) et méthodologique (Chapitre 3) de cette recherche. Les notions et concepts-clés, guidant ma réflexion dans l'ensemble de la thèse et positionnant mon travail au sein de ces champs scientifiques, sont ainsi introduits et discutés dans ces trois premiers chapitres.

Le concept de marge est abordé dans le premier chapitre à partir de la présentation du contexte saint-martinois, il s'agira donc également de le questionner. Les territoires français d'outre-mer sont en effet des espaces régulièrement pris comme exemples dans les travaux consacrés aux marges en France (Goreau-Ponceaud et Calas 2016 ; Gay 2017 ; Depraz 2017 ; Depraz, Milhaud et Bonnet-Pineau 2018 ; Sajaloli et Grésillon 2018). Que permet l'utilisation de ce concept dans l'analyse des rapports entretenus par Saint-Martin, dès avant la catastrophe, avec le « centre » métropolitain et sa « norme » ? En quoi permet-il de questionner les échelles de la marginalité, localement et par rapport à d'autres référentiels ?

Faire appel au prisme de la marge dans un contexte antillais invite également à penser sa « matrice éminemment coloniale » (Trépied 2012). L'approche post- et décoloniale, mobilisée pour aborder la reconstruction de Saint-Martin, est donc également introduite dans le premier chapitre. C'est plus particulièrement la notion de colonialité du pouvoir (Quijano 2007a ; Grosfoguel 2009) qui y est présentée : en quoi apparaît-elle pertinente pour analyser les rapports entre Métropole et ancienne colonie ?

Les évolutions dans l'appréhension de la gestion des risques, les enjeux contemporains de la lutte contre les catastrophes « naturelles » et le rôle des acteurs de la post-catastrophe intervenant à plusieurs échelles font l'objet d'un second chapitre. La reconstruction y est définie, ainsi que ses multiples enjeux, locaux comme globaux. Les objectifs des politiques de gestion des risques, circulant de catastrophe en catastrophe, y sont analysés dans une perspective critique et à partir d'exemples concrets afin de fournir à la fois un cadre théorique et des éléments de comparaison à la reconstruction post-Irma de Saint-Martin.

Chapitre I. Saint-Martin, un territoire insulaire, touristique et en marge

Le territoire français de Saint-Martin a été particulièrement mis en lumière en France métropolitaine à partir de septembre 2017. Les conséquences du cyclone Irma qui venait d'y provoquer une catastrophe ont conduit à une importante médiatisation du territoire et à la mobilisation de nombreux acteurs, de l'intervention des décideurs publics aux élans de solidarité individuels en passant par le lancement de projets de recherche. C'est également la catastrophe provoquée par Irma à Saint-Martin qui m'a conduite à choisir cette Collectivité d'Outre-mer française des Antilles comme terrain d'étude pour la réalisation de cette thèse. Mais ce premier chapitre n'abordera ni les conséquences d'Irma à Saint-Martin (cf. chapitre 2) ni les mécanismes et les raisons logistiques qui ont conduit à ce choix (cf. chapitre 3). Avant d'être un territoire sinistré, Saint-Martin est un territoire spécifique à plusieurs égards. L'imbrication des échelles d'intervention sur ce petit territoire français, sa mono-économie touristique en concurrence avec sa voisine néerlandaise, Sint Maarten, son histoire coloniale et son rapport à la Métropole, sont autant d'éléments à explorer et à mettre en perspective pour comprendre les enjeux de sa reconstruction.

Passage indispensable pour comprendre la suite de cette thèse, l'objectif de ce premier chapitre est donc de présenter les principales caractéristiques de ce petit territoire français d'Outre-mer : en quoi Saint-Martin est-il un territoire spécifique (ou pas) ? Quel rôle sa partition entre deux pays joue-t-elle sur les dynamiques sociales, économiques et politiques du territoire ? Comment son économie touristique s'est-elle construite ? Quels sont ses rapports à la Métropole ?

Bien que le territoire sur lequel est centré ce travail de thèse soit Saint-Martin, la partie française de l'île ne peut être présentée sans Sint Maarten tant ces deux entités sont liées et se sont construites l'une par rapport à l'autre. En effet, petite île tropicale habitée par des populations aux origines diverses et sur laquelle cohabitent deux systèmes politiques et économiques distincts, partagée par une frontière discrète, l'île de Saint-Martin se caractérise par une identité fluctuant entre similitudes et différenciations (1).

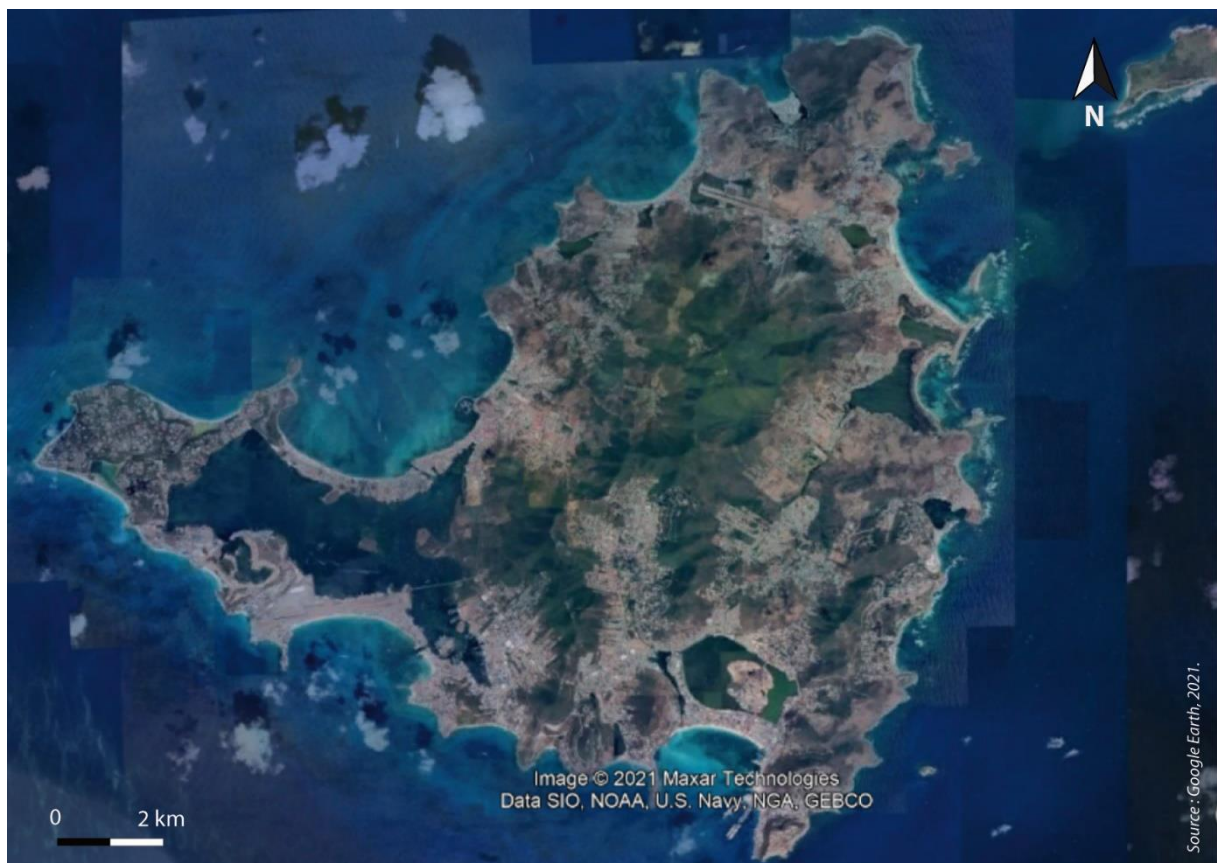
La colonisation de Saint-Martin par la France et de Sint Maarten par les Pays-Bas à partir du XVII^{ème} siècle, les rapports entretenus (ou non) avec l'île par ces Métropoles et sa localisation dans le bassin caribéen, sous forte influence américaine, ont joué un rôle prégnant dans la construction de ces deux systèmes. C'est notamment le développement de l'activité touristique, à partir des années 1970, suite à une longue période de léthargie économique, qui a constitué le socle de mutations d'ordre économique, social et politique ayant bénéficié à Sint Maarten plus qu'à Saint-Martin (2).

L'histoire coloniale, la position de Saint-Martin dans l'économie touristique de l'île et le rapport à la Métropole française interrogent sur la gouvernance du territoire, localement et depuis la Métropole. À partir d'une réflexion post- et décoloniale, le concept de marge sera mobilisé et discuté, pour comprendre les divers enjeux qui s'expriment à Saint-Martin (3).

1. Une île, deux systèmes

1.1. Les caractéristiques d'une île partagée

Plusieurs géographes français se sont intéressés au partage de l'île par une frontière internationale (Lasserre 1961 ; Sanguin 1982 ; Redon 2006 ; 2007 ; 2010). Ces travaux, les perspectives qu'ils mettent en lumière, ainsi que le carnet de terrain réalisé au cours des séjours à Saint-Martin (voir Chapitre 3) seront mobilisés dans cette partie pour dresser un premier portrait à l'échelle de l'île, de ce qui unit et différencie Saint-Martin de Sint Maarten (*Photographie 1*).

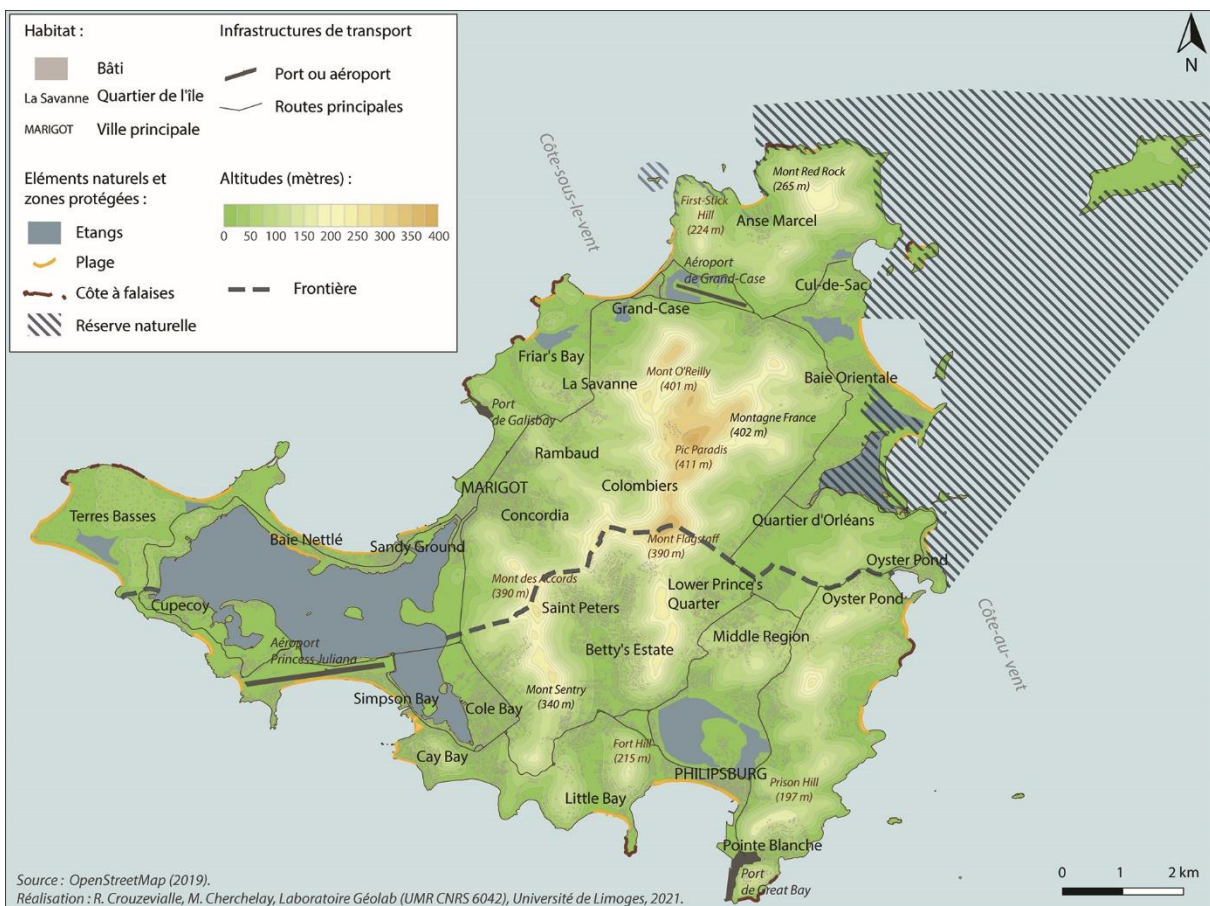


Photographie 1. Image satellite de l'île de Saint-Martin prise à 22 kilomètres d'altitude.

1.1.1. Une île, un même paysage ?

Le paysage est le premier élément offert aux yeux de l'observateur arrivant à Saint-Martin/Sint Maarten. Bien que son analyse soit limitée par les perceptions et la subjectivité de celui qui l'observe, le paysage constitue une première entrée dans la compréhension du fonctionnement de l'île (Clément 1994).

Le paysage saint-martinois est de prime abord caractérisé par ses littoraux, par lesquels on arrive sur le territoire. Découpés et de faible altitude, ils sont composés d'une alternance de cordons sableux étroits et de lagunes ou d'étangs, comme la Baie Nettlé et le grand étang de Simpson Bay ou la Baie Orientale et les Salines d'Orient (Carte 3) (Duvat 2008). Le relief de l'île et l'activité touristique font que les infrastructures et le bâti s'y concentrent, de part et d'autre de la frontière (Redon 2011). Les hébergements touristiques et les aménagements liés aux transports maritimes s'y sont développés. De nombreux étangs littoraux ont été en partie remblayés afin de poursuivre l'urbanisation littorale. Le bâti est organisé en quartiers, dispersés le long de la route principale et des routes secondaires de l'île (Carte 3).



Carte 3. Organisation territoriale de l'île de Saint-Martin.

Ces littoraux bas se transforment rapidement en plaines puis en mornes escarpés et peu accessibles lorsque l'on progresse vers le centre de l'île. L'intérieur est resté un espace peu bâti, comme le montre la vue depuis le Pic Paradis, plus haut sommet de l'île (411 mètres) (*Photographie 2*). La topographie de l'île est également source de contraintes, à Saint-Martin comme à Sint Maarten. La terre est peu fertile et les sources d'eau potable sont rares, en dehors des nappes phréatiques et des ravines, remplies lors de la saison des pluies. Cette situation oblige les deux territoires à avoir recours au traitement de l'eau de mer. Une seule route principale ceinture l'île et les embouteillages sont quotidiens.



Photographie 2. Paysage depuis Pic Paradis, vue vers la lagune de Sandy Ground.

Ses paysages combinés à son climat font de l'île un archétype des représentations occidentales d'exotisme et d'insularité. Située dans la zone intertropicale au niveau du 18^{ème} parallèle nord et au nord de l'arc antillais, l'île de Saint-Martin connaît un climat océanique. La température moyenne y est de 27°C. Il existe deux saisons, la saison sèche de décembre à juin, et la saison des pluies de juin à novembre. Cette période correspond également à la saison cyclonique, dont la phase la plus active a lieu de juin à septembre.

Les paysages de « carte postale » qu'offre l'île (plages de sable aux eaux turquoise), sont mis en avant dans la promotion touristique (*Figure 1*), faisant office de décors « disposé[s] à être consommé[s] par le 'regard touristique' » des visiteurs qui séjournent à Saint-Martin (Boukhris et Peyvel 2019, p 7.). De plus, ils donnent une image d'unité aux paysages du territoire, qui se dissipe lorsque l'on s'intéresse, à une plus grande échelle, à son urbanisation.

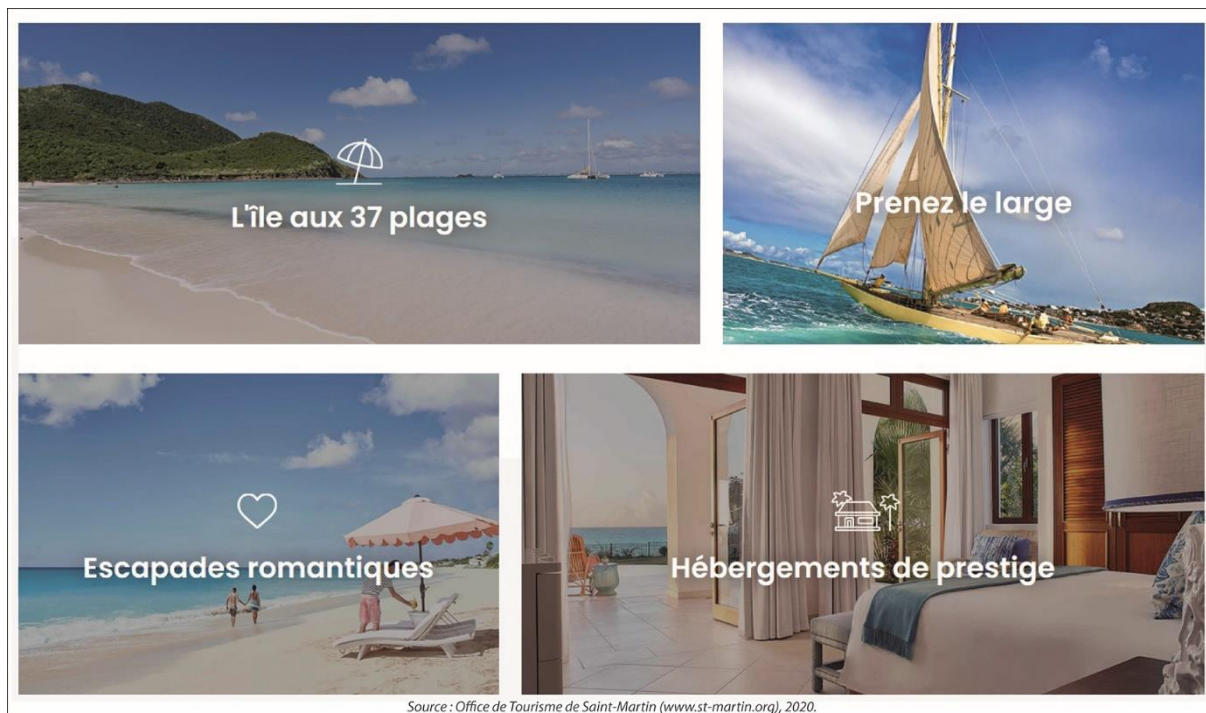


Figure 1. Page d'accueil de l'Office de tourisme de Saint-Martin, 2020

Le court trajet (moins de 6 kilomètres) entre l'aéroport international Princess Juliana (*Carte 3*) et Marigot permet d'observer ces différences. En quittant l'aéroport, la route passe par l'imposant pont de Simpson Bay¹³ et permet d'apercevoir le quartier touristique du même nom puis la zone résidentielle et commerciale de Cole Bay. Le bâti y est dense et composé de bâtiments à plusieurs niveaux, qui rappellent l'architecture des villes nord-américaines. La circulation est dense également, la priorité semble donnée aux déplacements en voiture (en dehors du centre-ville de Phillipsburg) (*Photographie 3*).

¹³ Le pont a été construit entre 2012 et 2013, au-dessus du grand étang, et il permet de relier le quartier résidentiel de Cole Bay à l'aéroport Princess Juliana.



Photographie 3. Cole Bay vu depuis la partie française du lagon de Simpson Bay.

On passe ensuite la frontière et on entre en partie française. Saint-Martin semble moins densément peuplée. La route qui mène à Marigot est bordée de plaines, occupées par quelques habitations individuelles. Les bâtiments sont de faible hauteur (pas plus de deux niveaux) et l'architecture est inspirée de celle des maisons créoles, comme dans la rue de la République à Marigot (*Photographie 4*).



Photographie 4. Deux maisons « créoles » rue de la République à Marigot.

L'homogénéité géomorphologique et les différences observées dans le type et la densité de l'urbanisation conduisent à s'interroger sur le rôle de la frontière. Comment le partage du territoire par une frontière internationale influe-t-il sur son fonctionnement ?

1.1.2. Une île aux cent nationalités

Les premiers moments passés sur l'île mettent rapidement en avant une autre caractéristique du territoire. L'anglais, parlé par de nombreux habitants (et touristes) cohabite avec l'espagnol, le français (à Saint-Martin plus particulièrement) ou encore le créole et le papiamentó¹⁴. Ce cosmopolitisme est également illustré par la toponymie. On trouve en partie française des quartiers portant des noms en anglais (Friar's Bay ou Sandy Ground par exemple) comme on trouve à Sint Maarten d'autres quartiers portant des noms français (Cul-de-Sac ou Pointe Blanche par exemple).

Cette diversité de langues reflète l'importance des migrations dans la composition de la population. Entre 70 et 100 nationalités¹⁵ sont recensées sur l'île, originaires des îles voisines, telles qu'Haïti, la Dominique ou des Antilles néerlandaises, mais également de Chine, d'Irlande ou encore de Russie, pour n'en citer que quelques-unes.

La population de l'île s'est en effet constituée au fil des migrations. Lors de la période coloniale, l'île a d'abord été peuplée par des colons européens et des esclaves originaires du continent africain, travaillant dans les plantations. Les migrations vers Saint-Martin/Sint

¹⁴ Langue créole des Antilles néerlandaises.

¹⁵ Redon, 2007 et Outre-mer.gouv, 2016.

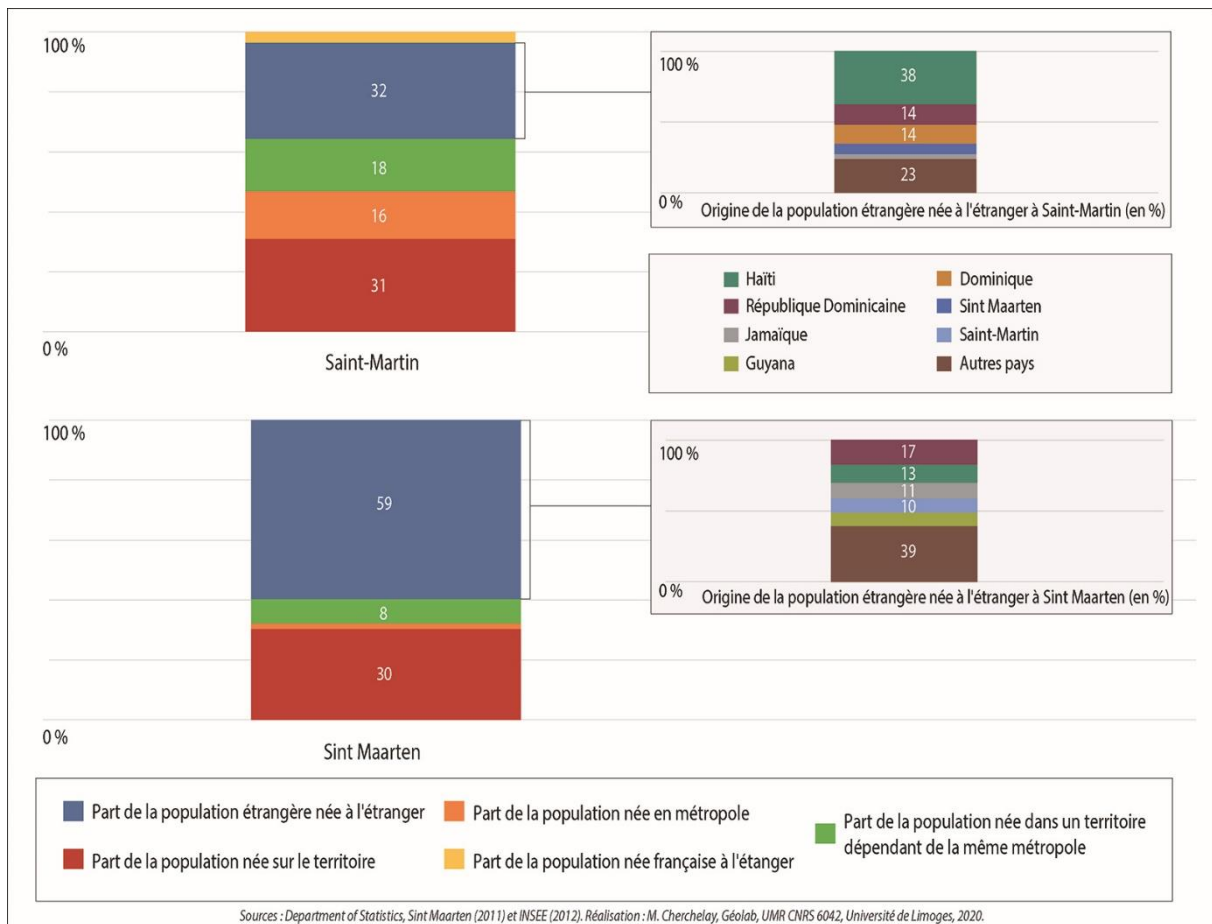
Maarten se sont accélérées et diversifiées à partir des années 1960 et jusque dans les années 1990. Des migrants originaires des îles alentours et d'autres pays et territoires (dont la France et les Pays-Bas) sont venus travailler et s'installer sur l'île de Saint-Martin, le développement de l'économie touristique de part et d'autre de la frontière ayant créé des besoins en main-d'œuvre dans les domaines de la construction et des services. Ces migrations ont entraîné une forte croissance de la population. En partie française, elle a été multipliée par 3,5 entre 1982 et 1990 (INSEE 2017). A Sint Maarten, elle a été multipliée par plus de 14 entre 1960 et 2013, passant de 2 728 habitants à 40 000. L'île compte aujourd'hui plus de 75 900 habitants¹⁶. Bien que le solde migratoire du territoire soit aujourd'hui déficitaire (départ des habitants pour les études ou la recherche d'un travail), les individus ayant migré sur l'île s'y sont installés et notamment ceux originaires des îles alentours. En 2012¹⁷, 32 % de la population de Saint-Martin est immigrée¹⁸ (contre 9 % en métropole) et plus de 50%¹⁹ à Sint Maarten (Department of Statistics, 2016).

¹⁶ INSEE, Sint Maarten Department of Statistics, 2018.

¹⁷ Il n'a pas été possible d'obtenir des chiffres plus récents sur ces thématiques (cf. section 3 ci-dessous).

¹⁸ C'est-à-dire, selon les méthodes de l'INSEE, étrangère née à l'étranger.

¹⁹ Ces chiffres sont à relativiser car une partie des immigrés n'est pas recensée car en situation illégale. De plus les méthodes de recensement diffèrent entre Saint-Martin et Sint Maarten. Ces chiffres permettent donc uniquement de mettre en perspective les situations des deux territoires et d'illustrer des tendances.



Graphique 2. Part de la population de Saint-Martin et de Sint Maarten en fonction du lieu de naissance (en %).

Comme le montre le graphique ci-dessus (*Graphique 2*), les immigrés haïtiens représentaient alors le groupe de population d'origine étrangère née à l'étranger le plus nombreux en partie française, suivis des individus originaires de République Dominicaine. À Sint Maarten, ce sont les immigrés dominicains qui sont le plus représentés, puis les Haïtiens. Les habitants nés en Métropole représentent quant à eux 16 % de la population en partie française et seulement 2 % en partie néerlandaise. Ces différences dans les nationalités les plus représentées de part et d'autre de la frontière résultent de dynamiques à la fois historiques, linguistiques et juridiques. Haïti est par exemple une ancienne colonie française et le français y est une des langues officielles. En outre, certaines nationalités, dont les Haïtiens et les Dominicains, ont pendant longtemps²⁰ été dispensées de visa pour arriver à Sint Maarten, principale porte d'entrée du territoire (Audebert 2004 ; Redon 2007).

Le caractère « pluriculturel et pluriethnique » (Nicolas, *in* Taglioni, 2005) du territoire conduit à s'interroger sur les rapports qu'entretiennent ces groupes, dont les caractéristiques socio-économiques sont hétérogènes. Cette multiplicité de nationalités est présentée comme un

²⁰ En octobre 2006, la France et les Pays-Bas ont ratifié un accord de coopération sur un contrôle commun des frontières de l'île, entré en vigueur en 2007. Dans ce cadre, la liste des pays dont les ressortissants devaient disposer d'un visa a été mise à jour (Benoît 2007).

atout de l'île dans sa promotion touristique. Elle est qualifiée de « Friendly Island » sur le site de l'Office de tourisme, ce qualificatif allant de pair avec l'image d'une île binationale, où les habitants vivent en harmonie les uns avec les autres. Mais Saint-Martin est un territoire fragmenté socialement. Nous nous appuyons ici sur le cas de la partie française, où les statistiques font apparaître quatre principaux groupes de population (*Graphique 2*) représentant 97 % de la population de Saint-Martin : les habitants nés à Saint-Martin, les immigrés, les individus nés dans un autre territoire d'Outre-mer et ceux nés en Métropole. Au sein de ces groupes, nous nous intéresserons plus particulièrement aux « Saint-Martinois » (nés à Saint-Martin), aux immigrés et principalement ceux originaires des îles caribéennes voisines et aux individus nés en Métropole. Ces trois groupes présentent des profils socio-économiques distincts, représentatifs des communautés présentes sur l'île.

Les habitants qui se qualifient de Saint-Martinois, par opposition aux groupes arrivés plus récemment, sont pour la plupart des descendants d'esclaves, installés sur l'île depuis plusieurs générations (Redon 2006 ; Redon 2007). Ils se sentent peu liés à la Métropole et considèrent l'île comme un « pays » unique. Dans leurs discours, ils sont saint-martinois avant d'être français ou hollandais et partagent l'anglais comme langue commune (Redon 2006 ; Redon 2007). Ils possèdent des biens de part et d'autre de la frontière. De nombreux noms de familles sont ainsi récurrents sur l'île : Richardson, Lake, Hodge ou encore Fleming. Des Saint-Martinois occupent les principales fonctions politiques à Saint-Martin depuis plusieurs décennies. Quelques familles se partagent ainsi le poste de Président de la Collectivité (et de maire avant cela) et les fonctions d'élus au Conseil territorial ou de Président des conseils de quartiers (cf. chapitre 5). Les membres de ces familles disposent d'une influence économique et politique sur l'île, qu'ils utilisent par exemple pour obtenir des postes dans la fonction publique pour d'autres Saint-Martinois. Contrairement à la Guadeloupe ou à la Martinique, il n'existe à Saint-Martin pas d'équivalent au groupe des Békés, « *descendants directs des colons et maîtres esclavagistes blancs* » (Chivallon 2009), minoritaires dans la population mais disposant d'un important pouvoir économique sur le territoire, par leur maîtrise des secteurs de l'agroalimentaire, de la grande distribution et de l'import-export notamment (Zander 2013).

Les Saint-Martinois sont désormais en minorité dans la population. Lors du recensement de 1990, ils représentaient moins du quart de la population de la partie française et leur part dans la population a continué à diminuer durant les années 2000. Ils se replient sur eux-mêmes autour d'une identité saint-martinoise qui différencierait les « vrais » Saint-Martinois des habitants ayant une autre origine. Bien qu'en réalité composite (Guadeloupe 2008), cette identité est construite autour de quelques éléments : un hymne, des cérémonies spécifiques mais surtout autour d'une certaine nostalgie par rapport à une image idéalisée du Saint-Martin d'antan (Redon 2007) moins peuplé et dans lequel avaient cours des pratiques

d'entraide telles que la jollyfication²¹. L'arrivée d'autres communautés à Saint-Martin a été et est donc toujours vectrice de tensions, de réactions identitaires voire d'hostilité de la part des Saint-Martinois. Leurs principaux griefs sont dirigés vers les communautés les plus pauvres de la Caraïbe (qu'ils accusent de consommer les prestations sociales et tiennent pour responsables de la dégradation de l'environnement, de pratiques illégales et de l'augmentation de la criminalité sur le territoire), et les Métropolitains (qui bénéficient des retombées économiques du tourisme au détriment des Saint-Martinois et sont favorisés par le système social) et ils tiennent à leur encontre des discours qu'on peut associer à de l'insularisme²² (Taglioni 2010).

Les personnes nées en Métropole, quant à elles, représentent 16 % de la population. Il est difficile parmi ces 16 % d'identifier quelle proportion est qualifiée de « Métros » à Saint-Martin (individu blanc et originaire de Métropole (Thurmes 2006)), mais c'est précisément à ces individus que nous nous intéressons dans ce paragraphe. Saint-Martin constitue pour une partie d'entre eux une étape dans leur parcours migratoire, souvent parmi d'autres DROM-COM français « *traçant [pour certains] des trajectoires qui ne sont pas sans rappeler les carrières des membres de l'administration coloniale* » (Bouvard 2014 in Petitcorps et Desille 2020, p. 54). Ils s'y installent pour quelques années, le temps d'un contrat de travail (dans l'administration ou en tant qu'enseignant par exemple) ou seulement pour une saison touristique. D'autres sont installés sur le territoire depuis plusieurs décennies. Ils sont, pour quelques-uns, à la recherche d'une opportunité économique et ont monté une entreprise dans l'hôtellerie, la restauration, le commerce ou les services, souvent liée à l'activité touristique. La perspective d'une vie loin des « contraintes » métropolitaines tout en bénéficiant de ce qu'ils considèrent comme des aménités insulaires, dans un cadre administratif français fait partie des attraits de l'installation à Saint-Martin. Bien qu'ils ne soient pas le groupe le plus important en proportion dans la population, les Métropolitains représentent un poids économique significatif, du fait notamment des investissements que certains ont réalisés dans l'immobilier grâce aux politiques de défiscalisation à partir du milieu des années 1980 (Duvat 2008). Ils occupent également une part importante des emplois qualifiés (41 % des natifs de France hexagonale étaient cadres et professions intermédiaires, contre 17 % des Saint-Martinois et 11 % des étrangers nés à l'étranger, INSEE 2012). Malgré l'adoption par les Métropolitains de pratiques et d'usages saint-martinois (participation au carnaval créole, tatouages du territoire) et la revendication d'un attachement à l'île, certains sont particulièrement critiques vis-à-vis du fonctionnement de la société locale et plus particulièrement de la gestion du territoire par la Collectivité (pratiques clientélistes, influence des familles saint-martinoises ou encore importance du travail non déclaré). Ils sont également critiques envers les populations originaires des Caraïbes installées sur l'île. Leurs

²¹ Pratique d'entraide fondée sur la solidarité entre les membres d'une même communauté (par exemple, intervention des gens du quartier pour réparer le toit endommagé d'une personne âgée, sans attente d'un paiement en retour).

²² « *Propension qu'ont souvent les insulaires à cultiver à l'excès leur spécificité, pour mieux affirmer leur identité culturelle ou bénéficier d'avantages non moins spécifiques* » (Brunet 1993 cité par Taglioni 2010, p. 3)

discours, vis-à-vis des Saint-Martinois et des individus originaires des Caraïbes sont parfois teintés de racisme et de néocolonialisme.

Les migrants, et plus particulièrement les individus originaires d'îles pauvres de la Caraïbe occupent une position complexe sur le territoire. Occupant des emplois peu qualifiés dans le domaine de la construction ou des services, et parfois non déclarés, les conditions de vie de certains sont précaires. De plus, l'obtention d'une autorisation de travail est difficile. Elles sont délivrées par la Collectivité qui cherche à limiter les migrations en provenance de la Caraïbe sur le territoire (Benoît 2007). Les politiques migratoires, plus restrictives en Outre-mer qu'en France métropolitaine, complexifient encore la situation des migrants à Saint-Martin. L'entrée sur le territoire est plus compliquée, les processus de reconduite à la frontière sont facilités, et l'obtention d'un titre de séjour plus long (Benoît 2010). L'accord de coopération sur le contrôle des frontières entre les Pays-Bas et la France, signé en 2006, fait que la situation est similaire pour les migrants à Sint Maarten, où les descentes de police sont fréquentes²³. La crainte de la dénonciation et l'animosité d'autres groupes envers eux en font un groupe vulnérable, relégué dans les quartiers insalubres du territoire et difficilement accessibles, aux chercheurs notamment.

Saint-Martin apparaît comme une société socialement fragmentée. Les inégalités entre groupes se traduisent dans l'organisation du territoire par une ségrégation socio-spatiale marquée, entre quartiers aisés et quartiers défavorisés, à Saint-Martin comme à Sint Maarten où les « gated communities » sont nombreuses. La frontière n'influe donc pas sur ces inégalités et sur la fragmentation de la société.

1.1.3. Une frontière « discrète » mais significative

La division de l'île en deux territoires par une frontière internationale ne se traduit pas dans l'organisation, à petite échelle, de l'espace (organisation en quartiers, occupation des littoraux). On retrouve également des deux côtés de la frontière une ségrégation socio-spatiale. La frontière elle-même est physiquement absente. Elle n'est signalée aux visiteurs que par des panneaux sur le bord de la route (*Photographie 5*).

²³ Voir la série d'articles de presse de Judy H. Fitzpatrick, « Living under the radar – Illegal immigration in St. Maarten » parue en 2008 dans le journal the Daily Herald.



Photographie 5. Passage de la frontière à Oyster Pond (août 2019).

La légende qui entoure sa mise en place en 1648 est souvent contée au nouveau venu ou au touriste comme une anecdote supplémentaire sur la spécificité de l'île. Lors du conflit opposant la France et les Pays-Bas pour l'appropriation de l'île au XVII^{ème} siècle, un soldat français et un soldat néerlandais sont partis en courant depuis Oyster Pond, chacun d'un côté de l'île pour en faire le tour. Leur point de rencontre, de l'autre côté du territoire, devait définir le passage de la frontière. Le soldat français ayant couru plus vite que son homologue néerlandais (ou ayant triché, selon les versions), aurait permis aux Français de bénéficier de la plus grande portion de l'île (56 km² contre 34 km² pour Sint Maarten). Ce traité, toujours en vigueur aujourd'hui, prévoyait « la libre circulation des biens et des personnes, le partage des ressources naturelles ou l'entraide en cas de conflits » (Redon 2006, p. 240).

Cette frontière ouverte n'engendre ni tension ni problème en temps normal. Des habitants et des touristes traversent quotidiennement la frontière, les migrations pendulaires comme les flux transfrontaliers étant importants mais difficiles à quantifier (Redon 2007). La frontière constitue également un argument pour la promotion touristique du territoire, puisqu'elle permettrait aux touristes de visiter « deux îles pour le prix d'une » (Redon 2006) et de « vivre l'exceptionnel²⁴ ».

Mais sa présence et ses conséquences sont rappelées concrètement par la question du réseau téléphonique, également évoquée par Marie Redon (Ibid.). Pour pouvoir téléphoner avec un

²⁴ Office de tourisme de l'île de Saint-Martin, août 2020.

forfait français depuis Sint Maarten, les communications passent par le réseau international, entraînant un important surcoût, et inversement depuis Sint Maarten. D'autres événements rappellent la présence de la frontière. Cette dernière peut en effet être fermée par le gouvernement français ou néerlandais en période de crise, et ainsi réactiver sa présence et son effectivité. Par exemple, lors de la phase d'urgence qui a suivi le passage de l'ouragan Irma, Sint Maarten a fermé la frontière avec Saint-Martin. Durant l'été 2020, lors de l'épidémie de COVID-19, l'augmentation du nombre de personnes atteintes à Sint Maarten a conduit la Préfecture de Saint-Martin et l'Agence Régionale de la Santé à fermer la frontière avec Sint Maarten.

Cette frontière, discrète la plupart du temps, marque donc la cohabitation entre Saint-Martin et Sint-Maarten, de deux systèmes économiques et politiques, qui fonctionnent l'un par rapport à l'autre et font la réelle bipartition de l'île.

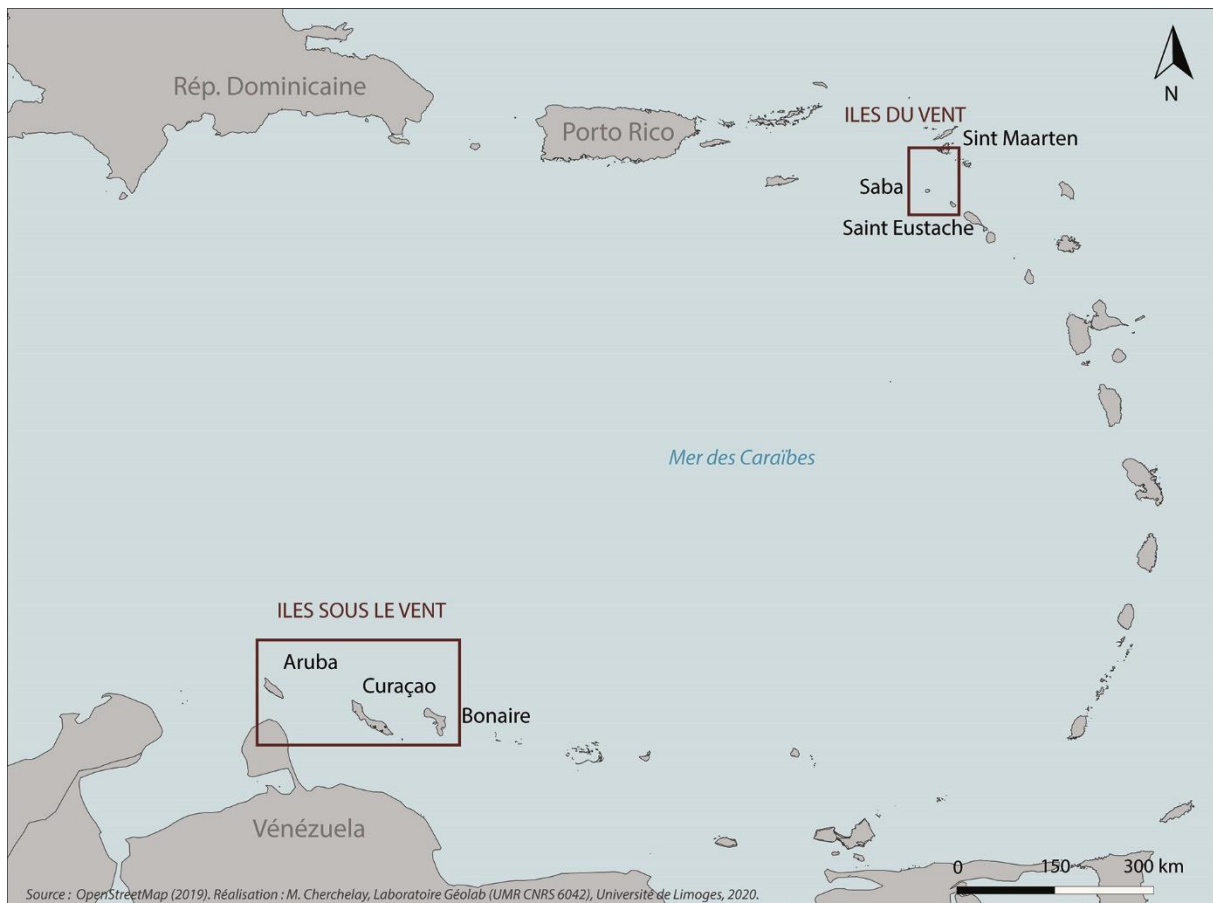
1.2. Des systèmes politiques et économiques duaux

Le fonctionnement de Sint Maarten, État autonome libéral et peu lié aux Pays-Bas, sera dans les paragraphes qui suivent, mis en perspective avec celui de Saint-Martin, Collectivité d'Outre-mer restée proche du fonctionnement français. Identifier ce qui différencie les deux territoires et ce qui les lie permet de comprendre comment se positionne Saint-Martin à l'échelle de l'île.

1.2.1. Des évolutions statutaires parallèles vers plus d'autonomie

Saint-Martin et Sint Maarten ont connu une évolution statutaire récente, en 2007 pour la première et en 2010 pour la seconde.

Jusqu'en 2010, Sint Maarten faisait partie de la Fédération des Antilles néerlandaises, qui comprenaient six îles. Aruba, Bonaire et Curaçao formaient la circonscription des Iles sous le vent et Saba, St Eustache et Sint Maarten celle des Iles du vent (*Carte 4*).



Carte 4. Localisation des îles des Antilles néerlandaises.

La Fédération des Antilles néerlandaises était un État autonome du Royaume des Pays-Bas qui déterminait et réglait elle-même son organisation politique (à l'exception de la Défense et des Relations internationales) et émettait sa propre monnaie, le florin néerlandais. Du fait de la décentralisation des Pays-Bas, trois niveaux de pouvoir se combinaient à Sint Maarten : le niveau national (les Pays-Bas), régional (siège des Antilles néerlandaises à Curaçao) et local. La position de Sint Maarten dans la circonscription administrative des îles du Vent, éloignée des centres nationaux et régionaux, et son évolution économique, à partir des années 1970, lui ont donné une large autonomie. En effet, le développement économique de Sint Maarten, supérieur à celui des autres îles de la Fédération, a donné lieu à des revendications pour une plus grande autonomie (Sint Maarten recevait en 2005 le plus grand nombre de touristes de l'ensemble, avec 462 000 arrivées de touristes de séjour, contre 222 000 pour Curaçao et 68 000 pour Bonaire, les deux autres îles les plus touristiques²⁵). Le souhait du territoire de s'autogérer, sans rendre de compte aux autres îles, a mis à mal l'unité des Antilles néerlandaises (Taglioni 2005b), dissoutes en 2010. Sint Maarten est depuis un État associé au Royaume des Pays-Bas. Le territoire possède sa propre constitution ainsi qu'un gouvernement avec ses différents ministères (seuls les ministères des Affaires étrangères et de la Défense sont communs au Royaume des Pays-Bas). Le royaume des Pays-Bas y est représenté par un

²⁵ Health in the Americas, 2007.

gouverneur. Pays et Territoire d’Outre-mer au niveau de l’Union Européenne, Sint Maarten n’est pas membre de la zone euro, et n’est pas soumise à l’application directe du droit communautaire ni de ses normes, contrairement à Saint-Martin, qui dispose du statut européen de Région Ultrapériphérique (RUP).

Longtemps rattachée comme commune au département d’Outre-mer de la Guadeloupe, Saint-Martin connaissait une situation de surinsularité (Pelletier 1997) comparable à celle de Sint Maarten avant son changement de statut. Trois niveaux de pouvoir intervenaient également sur le territoire : la France au niveau national, la Guadeloupe au niveau départemental et la mairie de Saint-Martin au niveau local. Mais une « *culture d’auto-administration [traduite par] un mélange de règles coutumières locales, de vides juridiques et de pratiques importées de l’étranger* » (Seners 1999, p. 8) s’est développée à Saint-Martin, héritée du sous-équipement et de la sous-administration par l’État, qu’a connue le territoire jusque dans les années 1960 (Monnier 1983 ; Hyst, Cointat et Sutour 2005 ; Magnan 2008). En 1963, Marigot est devenue sous-préfecture du 3ème arrondissement de Guadeloupe, marquant le début de la représentation des services administratifs de l’État sur le territoire. L’électrification du territoire n’a eu lieu qu’à partir des années 1960 et ce n’est également qu’à cette période qu’a été installée la première usine de dessalement. Cela s’est traduit dans la population par un sentiment d’abandon en même temps que d’affranchissement vis-à-vis des administrations et des services de l’État, encore ressenti aujourd’hui. La Collectivité (et avant elle, la mairie) est restée l’autorité principale de l’île pour les Saint-Martinois, du fait de l’implication tardive de l’État dans la vie du territoire, après la période coloniale.

La révision de l’article 74 de la Constitution en mars 2003 a créé le statut « à la carte » de Collectivité d’Outre-mer (COM)²⁶, à destination des territoires d’Outre-mer qui ne sont ni des départements ni des régions, rassemblant dans une même catégorie « un ensemble de cas particuliers » (Faberon 2005, p. 9). Le 7 décembre 2003, un référendum a été organisé à Saint-Martin et 76,17 % des votants²⁷ se sont prononcés en faveur du changement de statut. Il a été présenté par la Mission d’information du Sénat, menée suite au référendum, comme répondant à une aspiration ancienne du territoire, lui permettant une plus grande autonomie pour trouver un équilibre adapté à son « identité particulière » (Hyst, Cointat et Sutour 2005, p. 8). La loi organique créant la Collectivité d’Outre-Mer de Saint-Martin est entrée en vigueur le 15 juillet 2007. Ce statut a conféré à la partie française une plus grande autonomie que celui de commune, grâce à des compétences réglementaires développées. Les compétences communales, départementales, régionales et certaines compétences étatiques (fiscalité, urbanisme ou tourisme) ont été transférées à Saint-Martin, tandis que les compétences régaliennes et les compétences liées à l’environnement ont été conservées par l’État. Mais ce changement de statut a été particulièrement critiqué car il a été peu et mal accompagné par l’État. Il est qualifié de « contre-exemple » dans un rapport d’information de la délégation sénatoriale à l’Outre-mer (Mohamed Soilihi et al. 2015). Les transferts de compétence en 2007

²⁶ Ce statut s’est substitué à celui de Territoire d’Outre-mer et de Collectivité d’Outre-mer à statut particulier.

²⁷ Pour une participation au référendum de 44,1% de la population (Gay, 2010).

puis en 2012 auraient peu été anticipés, le personnel en place n'ayant pas été formé aux nouveaux métiers que la Collectivité a été amenée à exercer (ingénierie, pilotage, contrôle, entre autres). Ce nouveau statut a également été critiqué localement, dès avant sa mise en œuvre. Daniella Jeffry, historienne et écrivaine saint-martinoise dénonce dans son ouvrage *Le scandale statutaire sur l'île de Saint-Martin* (Jeffry 2006) un projet précipité, mis en place par les « politiciens » et les acteurs économiques pour leurs propres bénéfices, au détriment de la population saint-martinoise.

La situation de surinsularité de l'île a bénéficié à l'émancipation de Sint Maarten et de Saint-Martin. Dans les deux cas, l'évolution statutaire a donné une plus grande autonomie aux gouvernements locaux. Mais leur degré d'autonomie n'est pas le même et cela se traduit par des systèmes économiques, politiques et sociaux différents, marqués par l'intervention de l'administration publique à Saint-Martin et par un plus grand libéralisme à Sint Maarten. Ces degrés d'autonomie distincts sont également un « obstacle » à la coopération entre Saint-Martin et Sint Maarten (Redon 2007) et créent des problèmes de gouvernance à l'échelle de l'île. De nombreuses problématiques (comme celle du litige sur le passage de la frontière à Oyster Pond, dans l'eau ou le long des côtes) relèvent de la coopération et du droit international et nécessitent l'intervention des autorités métropolitaines françaises, et pas des Pays-Bas. Les relations sont ainsi limitées entre les deux parties de l'île, malgré la signature de plusieurs protocoles de coopération.

1.2.2. Un fonctionnement entre complémentarité et concurrence

On retrouve à Saint-Martin la présence et l'intervention de l'administration publique (via la Collectivité locale ainsi que la Préfecture et ses services) dans de nombreux aspects de la gestion du territoire, selon des modalités similaires à celles de Métropole. Le territoire connaît le même système d'aides sociales, de santé et d'éducation publique, le français étant la langue d'enseignement dans les écoles de Saint-Martin. Les employeurs sont soumis à des charges et le salaire minimum (SMIC) est égal à celui de métropole.

A Sint Maarten, les Pays-Bas et le gouvernement local interviennent peu. En effet le système économique du territoire est influencé par le libéralisme nord-américain (Magnan 2008) et n'est soumis qu'à peu de régulations. Il n'y existe pas de système de sécurité sociale comparable à celui de la partie française et le salaire minimum est deux à trois fois inférieur à celui de Saint-Martin, selon le taux de change (INSEE 2016). Il n'existe pas de couverture sociale universelle du côté néerlandais et l'hôpital de Philipsburg n'accepte pas de soigner les patients sans assurance-maladie, contrairement à l'hôpital de Marigot. Ces caractéristiques font de Sint Maarten un territoire plus attractif que Saint-Martin pour les investisseurs : « *la réglementation y est moins contraignante, les coûts d'exploitation plus faibles et la fiscalité*

*moins lourde*²⁸. » Contrairement à Saint-Martin, le secteur privé se positionne comme l'acteur majeur du territoire, et notamment les investisseurs étrangers, présents dès les années 1960, dans le développement de l'économie (Lasserre 1961). Le fonctionnement en oligarchie politique et économique²⁹ du territoire mis en avant par les travaux de Jessica Roitman et Wouder Veenendal (Roitman et Veenendal 2016) et sa fiscalité ont permis le développement de pratiques clientélistes et a favorisé la corruption, dans le gouvernement par exemple³⁰. Le conseil exécutif, organe assurant la fonction législative avant le changement de statut de Sint Maarten, a notamment été placé sous-tutelle par la Haye pour cause de corruption à partir de 1992 (Redon 2006). Le fonctionnement de Sint Maarten est donc bien plus éloigné de celui des Pays-Bas que ne l'est celui de Saint-Martin de la France.

L'identité duale de l'île et la cohabitation entre deux systèmes distincts qu'elle implique, présentée dans les paragraphes précédents, ne peut être comprise sans un retour sur l'ensemble des mutations d'ordre économique, social et politique qui ont façonné le fonctionnement de Saint-Martin et de Sint Maarten l'une par rapport à l'autre, de la période coloniale à aujourd'hui.

Le partage de l'île et la coexistence des deux systèmes précédemment décrits sont issus de la colonisation de l'île par les Européens. La gestion du territoire durant la période coloniale, qui débuta au XVII^e siècle, explique la distance de l'île vis-à-vis des métropoles européennes. Le développement du tourisme s'est appuyé sur cette distance et sur l'influence américaine dans le bassin caribéen. Puissants facteurs de transformation des territoires, combinés à l'histoire coloniale, ils ont été les principaux vecteurs de changements et ont construit ces deux systèmes. Un retour sur ces différentes étapes permettra de comprendre leurs conséquences économiques, administratives, et sociales.

²⁸ José Palma Andres, « Rapport sur les perspectives de développement 2025 », 2013.

²⁹ On retrouve l'équivalent de ces grandes familles en partie française, avec la famille Flemming (Lowes, 1977), bien qu'à une ampleur moindre, et qu'aucun travaux n'y ait été consacré.

³⁰ Des articles publiés régulièrement dans la presse locale ou nationale en témoignent, tels que « Un membre du Parlement de St Maarten placé en garde à vue dans une enquête de corruption » dans le Journal Le Pélican le 20 février 2019 ou « Saint-Martin : Démission du Premier Ministre sous pression des Pays-Bas », dans le journal 20 minutes le 25 novembre 2017.

2. De l'histoire coloniale au tourisme : clés de compréhension du fonctionnement actuel de l'île

2.1. Mutations sociales, économiques et politiques de la période coloniale aux années 1990

Susan Lowes, anthropologue américaine, a identifié deux phases de développement distinctes durant la période coloniale (Lowes, 1977). Durant la première phase (du XVII^{ème} siècle au début du XX^{ème} siècle), le territoire a été exportateur de produits agricoles (tabac, sucre puis coton) et des produits de l'exploitation des salines, à destination des Métropoles européennes. Ces productions ont décliné au début du XX^{ème} siècle. Jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, l'île est devenue productrice de « main-d'œuvre » (« *labor* ») à destination d'autres îles de la Caraïbe (2.2.1.). Lowes identifie une troisième phase qui succède aux deux premières : celle du développement de l'économie touristique à partir des années 1960 et durant trois décennies (2.2.2.).

2.1.1. Une histoire coloniale qui marque l'éloignement des Métropoles européennes

Avant la colonisation par les pays européens, l'île de Saint-Martin était occupée par les populations Arawak et Caraïbes, qui la surnommaient « Soualiga » (« l'île au sel »). Les études archéologiques ont permis de retrouver des vestiges de ces occupations sur plusieurs sites mais il n'existe pas de trace écrite de leur présence dans les récits qui traitent de la découverte de l'île. Celui du Père du Tertre, publié à partir de 1667 et cité par Marie Redon (Redon 2006), dépeint la découverte de l'île par Christophe Colomb, le 11 novembre 1493, lors de son second voyage aux Amériques. Il n'y avait à cette période pas d'installation permanente, mais l'île était fréquentée. Elle aurait servi de relais aux populations caraïbes, de repère pour flibustiers ou d'abris pour les flottes européennes qui s'affrontaient à ce moment-là dans la zone (Monnier 1983).

Les premières installations permanentes européennes sur l'île dataient du début du XVII^{ème} siècle, et étaient essentiellement hollandaises et françaises. Les intérêts qu'avaient alors la France et les Pays-Bas à s'y installer différaient. Les Hollandais étaient à la recherche d'un port abrité, comme celui de la Baie de Philipsburg (*Carte 3*), et de salines à exploiter (comme l'étang de Phillipsburg) et les Français, de terres à cultiver (Redon 2006). Cette cohabitation a donné lieu à un conflit quant à l'appropriation de l'île. Le 24 mars 1648, après négociations, les autorités françaises et hollandaises ont signé la convention du Mont des Accords (ou Traité de Concordia), qui réglementait le partage territorial de l'île et définissait la frontière (selon les

modalités précédemment évoquées). Cet accord a marqué le début de la binationalité de l'île de Saint-Martin.

Au cours du XVIII^{ème} siècle, l'île a été une « caisse de résonance » des conflits entre pays européens pour la suprématie coloniale et maritime dans les Caraïbes (Monnier 1983). Elle a été pillée, a connu des débarquements et plusieurs phases d'occupation. Les productions agricoles classiques de l'aire antillaise colonisée par la France s'y sont succédées, avec la culture du tabac puis de l'indigo puis du coton, selon les demandes de la Métropole. Cet enchaînement de cultures demandait aux colons de grandes capacités d'adaptation au regard de la taille et du climat de l'île. Ces difficultés les rendaient donc réticents à s'installer sur cette île qui « décourageait [...] les plus entreprenants » (Nicolas in Taglioni 2005a). La population de cette période y a rarement dépassé le millier d'habitants.

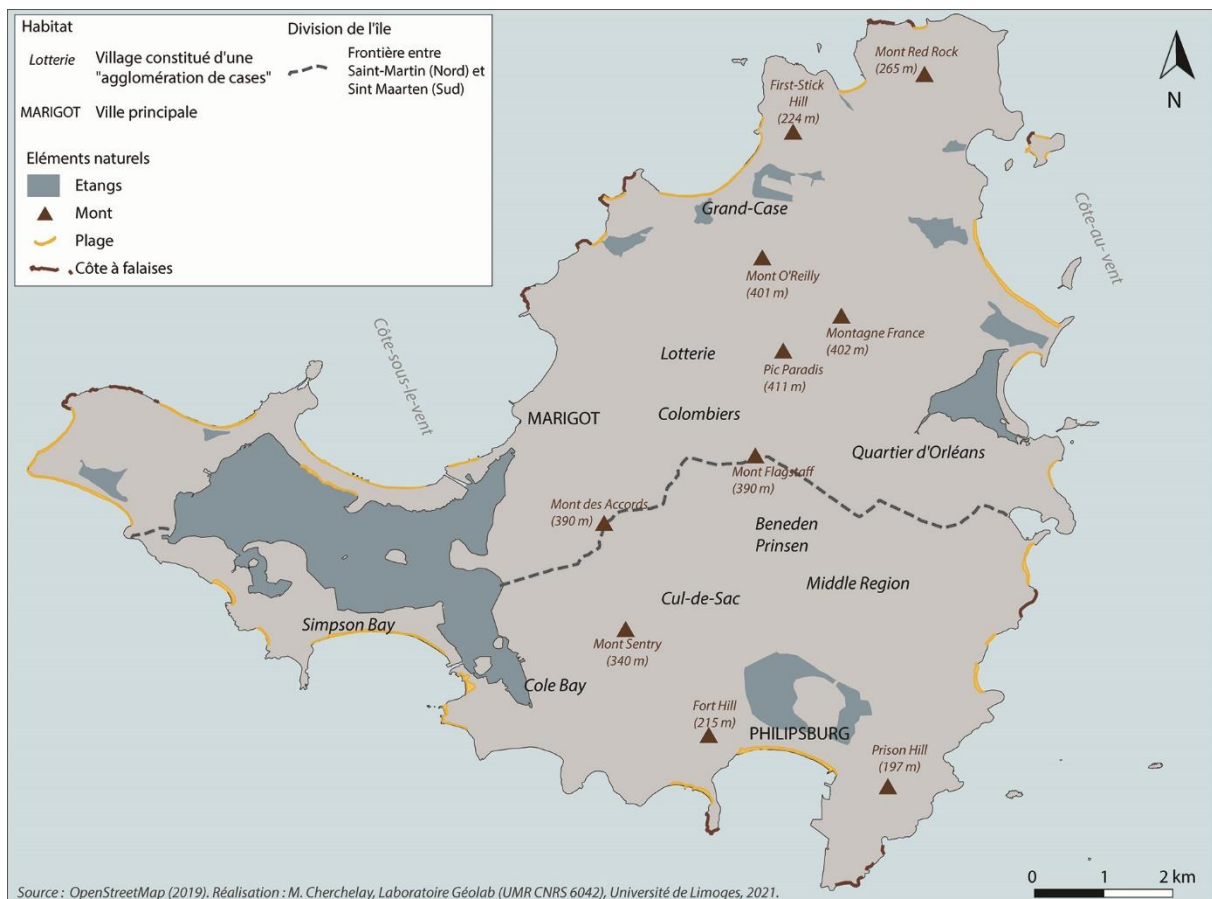
A partir de 1763, dans un contexte de forte demande en sucre, la France a décidé de faire de Saint-Martin une colonie rentable en y développant la culture de la canne à sucre. Malgré cela, entre 1764 et 1768, seule une dizaine de familles françaises s'y sont installées. Un début d'essor démographique a tout de même été observé, avec l'arrivée d'esclaves pour la culture de la canne à sucre et les concessions accordées aux étrangers par les autorités françaises à partir de 1769. Elles ont majoritairement bénéficié aux colons anglais, alors aussi nombreux que les colons français sur le territoire. La population de l'île a atteint les 3 121 personnes, dont 2 572 esclaves en 1786 (Monnier 1983).

Ces migrations, forcées ou choisies, d'origines diverses ont fait de la population de l'île, dès la période coloniale, une population cosmopolite, avec l'anglais comme langue commune. Ces caractéristiques ont contribué à éloigner Saint-Martin de l'évolution des autres îles des Antilles françaises. L'abolition de l'esclavage en 1848 et la concurrence d'autres îles des Caraïbes aux exploitations de grande taille dans la production de sucre ont conduit au déclin des exploitations agricoles de l'ensemble de l'île. La France métropolitaine a perdu son intérêt (économique) pour le territoire. De par ce manque de ressources et son isolement, l'île a obtenu en février 1850 le statut de port franc, grâce auquel les droits de douane n'étaient pas perçus. L'exploitation des salines, développée par les colons à Sint Maarten depuis leur installation, a tenté de prendre le relais de la production. Mais le travail dans les salines, particulièrement difficile, saisonnier et mal payé, n'est pas parvenu à encourager la reprise économique et le territoire s'est replié sur lui-même.

L'île est alors entrée dans la phase de « production de main d'œuvre » identifiée par Susan Lowes. Face aux difficultés économiques et à l'absence d'intervention des Métropoles européennes, de nombreux Saint-Martinois ont émigré pour trouver du travail dans d'autres îles des Caraïbes, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle et jusque dans les années 1960. Ils se sont dirigés vers Saint-Domingue et ses plantations de canne à sucre et vers Aruba et Curaçao, où Shell et Esso avaient implanté des raffineries de pétrole. Quelques Saint-Martinois ont également émigré vers les Etats-Unis. Durant cette phase, le territoire est laissé à sa léthargie par les Métropoles européennes, indifférentes à son retard de développement. Cette

situation a perduré jusque dans les années 1960-1970 et au début du développement touristique de l'île.

Le géographe Guy Lasserre a décrit la société saint-martinoise (dans son ensemble) du début des années 1960, comme une « société agraire traditionnelle » (Lasserre 1961). Les 8 000 habitants de l'île vivaient de la culture de leurs jardins et de l'élevage. Les anciens domaines sucriers avaient été reconvertis en élevages de chèvres, de moutons, de chevaux ou encore de bovins (8 000 têtes en 1961, (*Ibid.*)). L'île comptait quelques actifs qui travaillaient encore dans les salines ou dans la pêche artisanale et « une catégorie non négligeable de commerçants d'import-export favorisés par le régime de port franc » (*Ibid.*). L'habitat prenait la forme de villages constitués d'une « agglomération de cases » (à Loterie, Colombiers, Grand Case, Cul de Sac, Orléans, Beneden Prinsen, Middle Region, Cul-de-Sac, Koolbai, Simson Baai) (*Ibid.*). Le territoire était encore peu électrifié et seules Marigot et Philipsburg avaient une allure « franchement urbaine » (*Ibid.*) (Carte 5).



Carte 5. Les quartiers sur l'île de Saint-Martin en 1961.

Les travaux qui s'intéressent à l'île de Saint-Martin avant les années 1970 font donc peu de différence entre Saint-Martin et Sint Maarten. Les deux territoires ont connu des dynamiques

communes, alternant des périodes de productions agricoles pour répondre à la demande des Métropoles et des périodes de désintérêt de ces dernières. Les habitants de l'île ont dû se tourner vers d'autres activités et d'autres aires géographiques pour maintenir une activité économique, s'éloignant ainsi des Métropoles européennes.

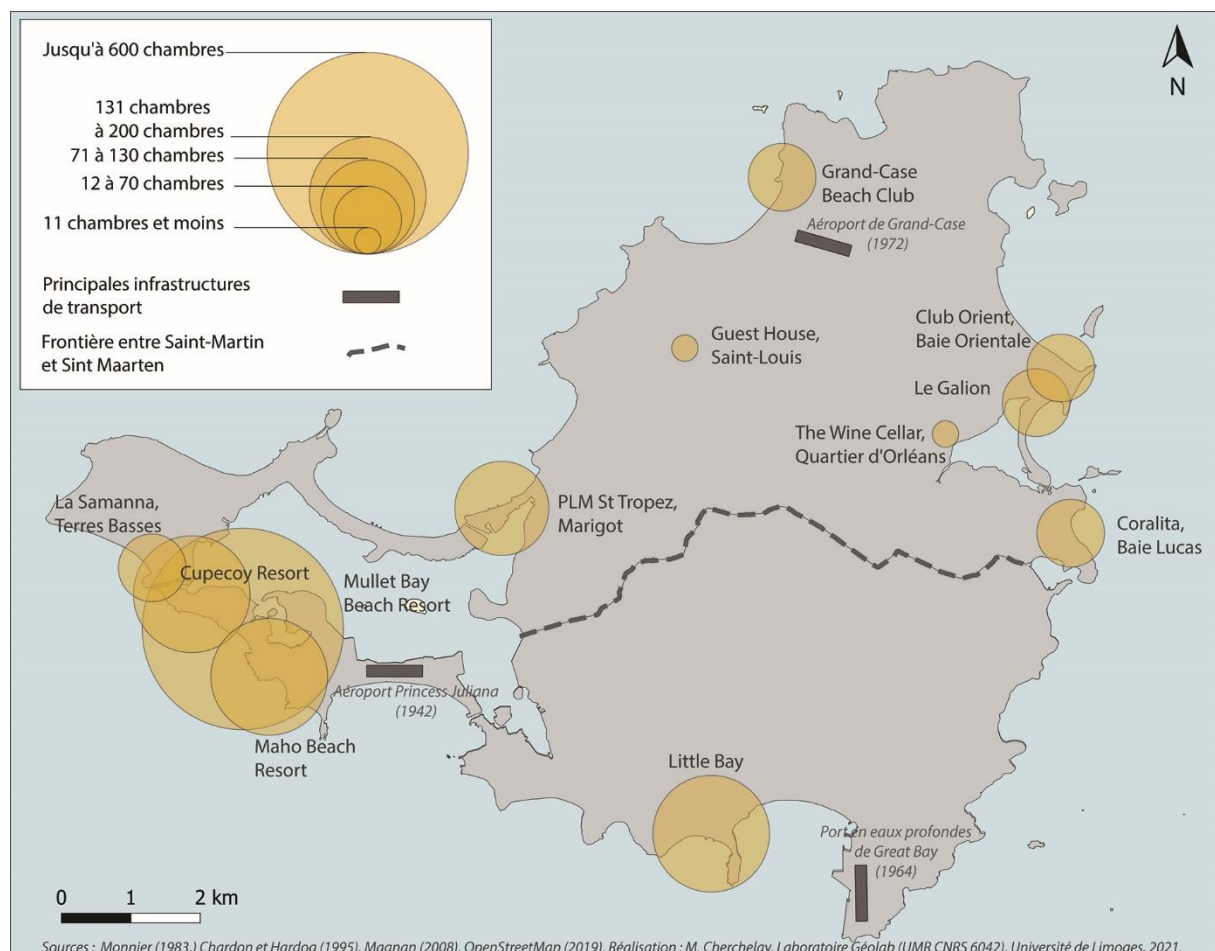
2.1.2. Le développement en trois décennies d'une destination touristique de masse

Les géographes qui se sont intéressés au développement touristique de Saint-Martin distinguent trois paliers successifs (Chardon et Hartog 1995 ; Magnan 2008). Le premier se situe dans les années 1960 et a constitué la phase pionnière du développement touristique de l'île (Chardon et Hartog 1995). Au début des années 1960, les destinations touristiques que sont Porto Rico, « porte de l'Amérique » (*Ibid.*, p. 21) et les Iles Vierges, « pompes à touristes » (Lasserre 1961) du bassin Caraïbe, étaient arrivées à saturation. La fermeture de Cuba, suite à la révolution de 1959, a conduit de riches Américains à rechercher un nouveau lieu de villégiature. L'île de Saint-Martin est apparue comme le lieu idéal : sa proximité avec les États-Unis (dont le marché touristique était déjà tourné vers les Caraïbes), son accessibilité grâce à l'aéroport international de Sint Maarten, combinés à l'attrait pour les territoires insulaires tropicaux, son contexte binational et son statut de port franc y ont favorisé l'implantation puis l'essor du tourisme, (Lasserre 1961 ; Sanguin 1982 ; Chardon et Hartog 1995 ; Gay 2010). Certains de ces riches Américains, dont le milliardaire Rockefeller, ont acheté des parcelles de plusieurs hectares aux Terres Basses, à la pointe ouest de la partie française, afin d'y construire des résidences secondaires. Les premiers hôtels internationaux se sont développés en partie néerlandaise, à Philipsburg et à Little Bay (le premier hôtel international comptait 20 chambres, construit par un groupe d'investisseurs néerlandais, sur un terrain loué au gouvernement de Sint Maarten en 1955, bien que le tout premier hôtel de l'île ait été construit en partie française, en 1937) (Lowes, 1977). En 1970, la capacité hôtelière de l'île atteignait les 200 chambres, réparties en dix hôtels. La clientèle touristique du territoire était alors une clientèle de luxe, exclusivement nord-américaine. Yves Monnier parlait dès lors d'un « retard considérable » de la partie française sur Sint Maarten dans le développement hôtelier. La croisière était quasiment inexistante (cinq bateaux de croisière ont fait escale à Philipsburg en 1958) (Monnier 1983, p. 19).

À partir des années 1970, l'île, et plus particulièrement Sint Maarten, a connu une phase d'équipement hôtelier lourd, avec la construction de grands complexes hôteliers, comme le Mullet Bay Beach Resort, 600 chambres, construit à la fin des années 1970 par des investisseurs étrangers chassés de Cuba ou accusés d'avoir blanchi des narcodollars (Magnan 2008). Le dynamisme touristique de Sint Maarten a placé le territoire en première position à l'échelle de l'île, mais également à l'échelle des Antilles néerlandaises. Sint Maarten recevait 51 % des touristes des îles néerlandaises en 1985 contre 7,5 % en 1961 (Magnan 2008). Le démarrage de l'hôtellerie a été plus timide en partie française, avec la construction dans les

années 1970 d'hôtels de plus petite capacité comme l'hôtel PLM St-Tropez à Marigot (130 chambres), du Grand-Case Beach Club (70 chambres) à Grand-Case, ou encore du Galion (56 chambres), à l'Est de l'île (*Carte 6*). En 1980, l'île comptait 36 hôtels, pour une capacité de 2 300 chambres dont 1 800 à Sint Maarten (Chardon et Hartog 1995). Ces hôtels et les cinq casinos de la partie néerlandaise représentaient 2 000 emplois pour les insulaires. L'agriculture, l'élevage et la pêche, dont vivait l'île jusque dans les années 1960, étaient relégués au rang d'« activités résiduelles » (Monnier 1983).

La fréquentation touristique de l'île a augmenté, passant de 9 286 arrivées par an (par avion et bateau) en 1960 à plus de 240 000 en 1980 (Sanguin 1982), avec parmi eux 100 000 croisiéristes, nord-américains pour la plupart, qui ont profité de la démocratisation de la croisière dans les Caraïbes à partir des années 1970 (Chardon et Hartog 1995). Cette activité bénéficiait plus particulièrement à Sint Maarten, qui possède un port en eaux profondes, à Great Bay, construit en 1964 (*Carte 6*). La clientèle de l'île était nord-américaine (98 %, et plus particulièrement états-unienne) et riche en haute saison (de novembre à mars) et européenne (80 %) et moins fortunée en basse saison (de juin à septembre).



Carte 6. Aperçu de l'offre hôtelière et des principales infrastructures de transport sur l'île de Saint-Martin dans les années 1970-début des années 1980.

À partir de 1986, la partie française a opéré un rattrapage grâce aux politiques fiscales mises en place par l'État français à Saint-Martin. Cela a entraîné un boom touristique et immobilier sur le territoire, déjà largement entamé en partie hollandaise, et a accompagné le développement d'un tourisme de masse (Chardon et Hartog, 1995 ; Duvat, 2008). A la fin de cette période, dans les années 1990, on comptait environ 3 800 chambres d'hôtel pour chacune des deux parties de l'île, ce nombre ayant été multiplié par deux à Sint Maarten et par huit à Saint-Martin pour la période 1986-2000. Mais dans les années 1990, la destination arrive à saturation en termes de capacité hôtelière. Le nombre de touristes est en déclin et la perte de vitesse du tourisme est accentuée par la crise qui a suivi le 11 septembre 2001.

Quant aux croisiéristes, ils étaient nord-américains à 90 % et leur nombre a été multiplié par cinq en 1990 par rapport au début des années 1980. La décennie 1990 correspond au développement d'un tourisme de croisière de masse dans les Caraïbes, les compagnies américaines s'équipant de bateaux gigantesques, pouvant accueillir plus de 5 000 passagers (tels que l'Oasis of the Sea, 5 500 passagers, mis en service en 2009 par la compagnie Royal Caribbean) (Dehoorne, Murat et Petit-Charles 2009).

Le tourisme sur l'île de Saint-Martin s'est ainsi construit en trois décennies, autour du modèle « *Sand, sea, sun* » (Gay 2009 ; Dehoorne et Augier 2012) répandu dans les îles des Caraïbes mais également, sur la complémentarité des deux territoires et sur l'alternance de cycles dynamiques de part et d'autre de la frontière, maintenant l'attractivité de l'île (Redon 2007).

2.1.3. Les conséquences du développement du tourisme à Saint-Martin

Le tourisme apparaît comme le dénominateur commun des évolutions récentes de Saint-Martin et de Sint Maarten. Mais c'est aussi ce qui les différencie. Saint-Martin a en effet connu l'évolution la plus rapide. Le développement du tourisme s'est particulièrement appuyé sur les politiques fiscales et d'équipement mises en place depuis la Métropole à partir des années 1980 (Nicolas in Taglioni 2005a).

L'équipement (public et privé) et les évolutions administratives à Saint-Martin ont suivi les cycles du tourisme. En 1971, un rapport de Gérard Tardy, à destination des services de la Préfecture de Basse-Terre en Guadeloupe, cité par Yves Monnier (Monnier 1983), présentait le développement touristique comme seul moyen de renverser la domination économique de la partie néerlandaise, de stopper la « défrancisation rapide » du territoire et d'éviter son « intégration hollandaise ».

En 1972, l'aéroport de Grand-Case Espérance est créé par remblai de l'étang de Grand-Case. Des projets de grands aménagements publics sont lancés en partie française. Dans le domaine des transports et de la communication, un port commercial est construit. L'extension de la piste de l'aéroport de Grand-Case (1984-1985) l'a rendu accessible à de plus gros porteurs, et

le réseau routier a été développé. Le département de Guadeloupe a lancé un programme de construction de logements sociaux à Quartier d'Orléans et à Cul de Sac, de nouveaux groupes scolaires et des dispensaires ont été construits. L'électrification de Saint-Martin est complétée, et les cases, décrites par Guy Lasserre en 1961, ont laissé place à des villas et à des bungalows mieux équipés. Entre 1970 et 1980, 120 maisons ont été construites chaque année, dans un territoire qui comptait moins de 10 000 habitants (Sanguin 1982). Les opérations d'aménagement privées, menées en parallèle des politiques publiques « répond[ai]ent en quelque sorte, à une directive implicite des pouvoirs publics » (*Ibid.*) puisqu'elles correspondaient à un développement modulé du tourisme, encadré et planifié par les pouvoirs publics, par opposition à ce qui se faisait à la même période à Sint Maarten.

L'implication de la Métropole et l'activité touristique à Saint-Martin se sont accélérées à partir de 1986 avec la mise en place de la Loi Pons. Destinée à relancer l'activité économique dans les départements d'Outre-mer, cette politique a attiré à Saint-Martin des investisseurs et des « businessmen » en provenance de Métropole majoritairement et d'Amérique du Nord. Cet afflux de capitaux a permis au secteur touristique de Saint-Martin de rattraper le retard, en termes de capacité d'hébergement, pris sur Sint Maarten et a favorisé un boom dans l'immobilier, dont témoigne l'augmentation du nombre de chambres d'hôtel, passé de 800 en 1986 à 3 500 en 1992. Des complexes hôteliers ont été construits dans des zones alors inexploitées et non occupées par les habitants, comme c'est le cas de l'Hôtel Mont Vernon ou du lotissement Port Caraïbe à la Baie Orientale. Situées sur les littoraux, ces structures ont été développées par des investissements privés, d'origine français essentiellement.

Le secteur du bâtiment et de la construction a été le principal bénéficiaire de l'envolée des constructions de la fin des années 1980. Le nombre d'artisans, enregistrés à la Chambre des Métiers de Saint-Martin, est passé de 55 en 1981 à 611 en 1991 (Chardon et Hartog 1995). L'ampleur des travaux, le manque de main-d'œuvre, et parfois de compétences localement ont créé un appel à l'emploi. Les filiales d'entreprises métropolitaines, venues travailler sur le territoire, ont capté l'essentiel des chantiers. Des travailleurs originaires d'autres îles des Caraïbes, plus particulièrement d'Haïti et de République Dominicaine, sont venus travailler, légalement et illégalement à Saint-Martin. Les conséquences de la loi Pons pour le territoire, au-delà du boom économique, ont donc aussi été « *démographique[s] et social[es]* » (Redon 2007, p. 2) puisqu'elles ont contribué au boom démographique des années 1980 évoqué précédemment.

La défiscalisation est en outre critiquée pour ses conséquences localement mais également dans les travaux de Chardon et Hartog (Chardon et Hartog 1995). Elle aurait eu pour effets pervers de créer de l'instabilité dans le tissu économique du territoire, sans en corriger les inégalités, et de favoriser les investissements privés au détriment de l'équipement public. Elle a également conduit à tertiariser l'économie saint-martinoise, devenue dépendante de

l'activité touristique. La sphère présentielle³¹ représente aujourd'hui 81 % des emplois (contre 66% en métropole), avec une surreprésentation du secteur de l'hébergement restauration « *directement lié au tourisme* » (Gustin 2017, p. 9). L'intervention de l'État à Saint-Martin, pour encourager le développement du tourisme, a donc reconfiguré les rapports de pouvoir en jeu sur le territoire. L'État a ainsi affirmé sa présence à Saint-Martin et raffermi ses liens avec le territoire (Redon 2011). Tout en permettant l'équipement et le développement économique du territoire, ces politiques ont donné aux investisseurs métropolitains une place majoritaire dans l'économie du territoire, au détriment des Saint-Martinois.

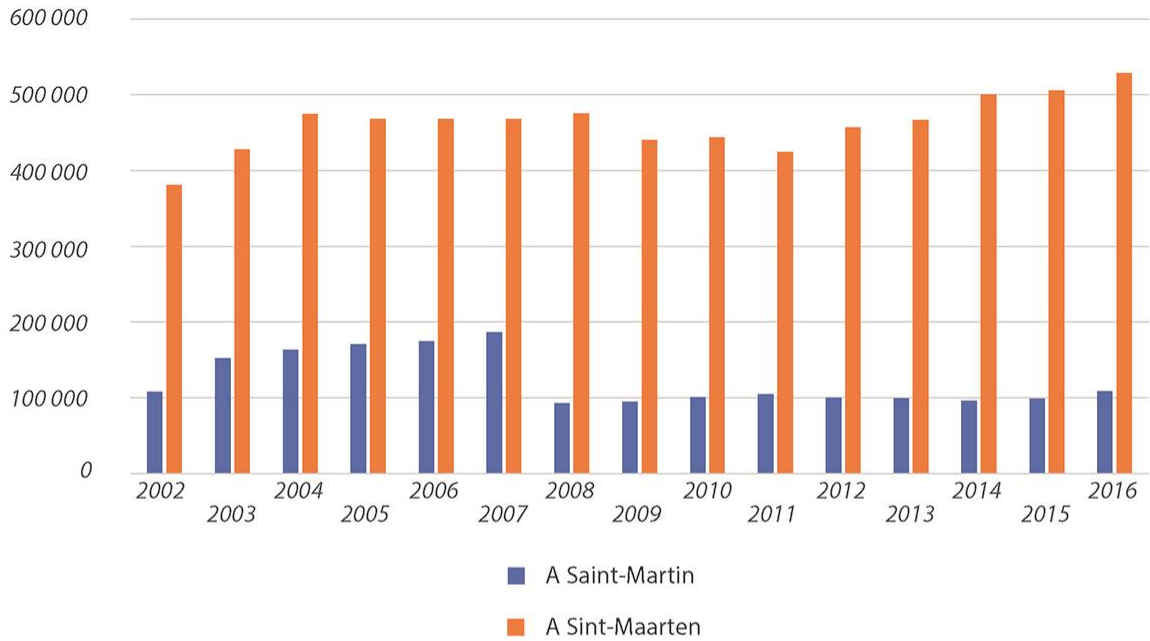
Dans le contexte binational de l'île, l'intervention publique interroge également sur ses conséquences pour le positionnement touristique de Saint-Martin par rapport à Sint Maarten.

2.2. Deux territoires mis en concurrence par l'économie touristique

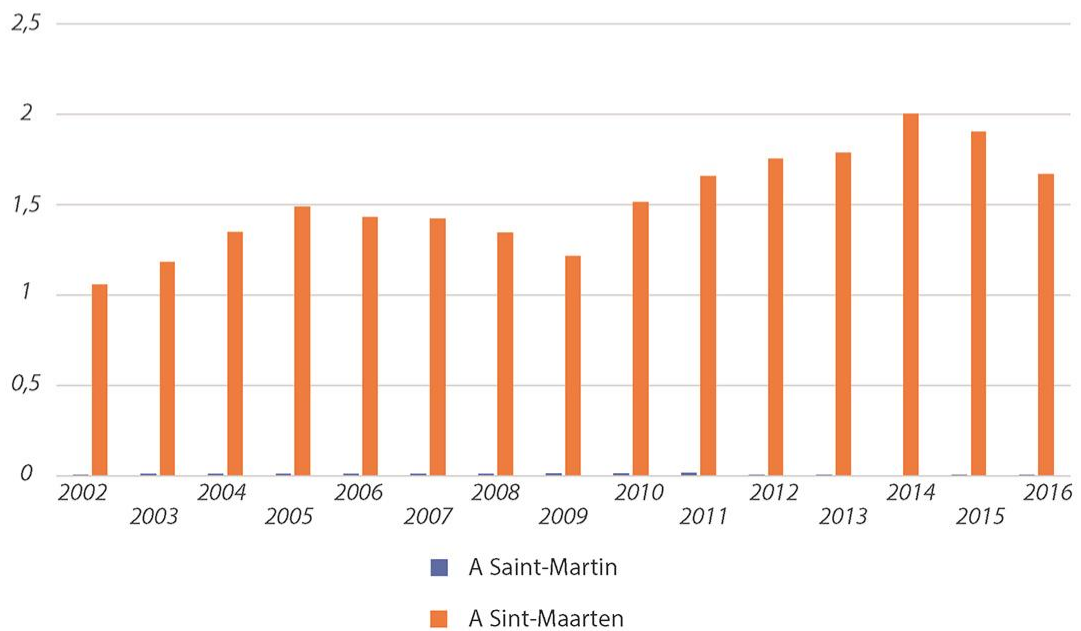
Le développement touristique, par la manière dont il a été encadré (ou non), ne s'est pas traduit par les mêmes pratiques touristiques ni par les mêmes niveaux de fréquentation à Saint-Martin et à Sint Maarten (*Graphique 3*).

³¹ « Les activités présentielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. » (INSEE, 2019).

Nombre de passagers
arrivant par voie aérienne



Nombre de passagers
arrivant en bateaux de croisière
(en millions)



Sources : Department of statistics, Sint Maarten ; Collectivité de Saint-Martin.
Réalisation : M. Cherchelay, Laboratoire Géolab (UMR CNRS 6042), Université de Limoges, 2022.

Graphique 3. Évolution comparée de la fréquentation touristique de Saint-Martin et Sint Maarten

2.2.1. Un tourisme de masse et de croisière à Sint Maarten...

Le tourisme de Sint Maarten s'est développé plus tôt et plus rapidement qu'à Saint-Martin, grâce à des investissements en majorité étrangers, non régulés par les autorités locales. Les hôtels ouverts à Sint Maarten dans les années 1970 appartenaient à de grands groupes nord-américains et étaient gérés localement par des ressortissants de la même région. Ils bénéficiaient de conditions attractives pour leur installation, telles que 10 ans d'exemption d'impôts sur les revenus des sociétés et d'impôts fonciers pour un investissement supérieur à 30 000 dollars (Lowes, 1977).

Le tourisme s'est développé autour de plusieurs caractéristiques. Les structures hôtelières « tout inclus » et de grande ampleur (comme le Sonesta Maho Beach Resort décrit sur son site internet comme le « plus grand *resort* all-inclusive familial de l'île », avec ses 420 chambres), les résidences de time-share³² (*Photographie 6*), les casinos et la majorité des bars et boîtes de nuit de l'île constituent les principaux attraits de Sint Maarten pour la clientèle américaine. Les touristes, et plus particulièrement les croisiéristes qui font escale à Philipsburg pour la journée, profitent des boutiques détaxées de Front Street (*Photographie 7*).



Photographie 6. Résidence de time-share à Cupecoy.

³² Pratique touristique qui consiste à acheter le droit de séjourner pour une durée définie par un contrat (quelques semaines par an) dans un logement de vacances, partagé avec d'autres vacanciers (qui se partagent les autres semaines disponibles).



Photographie 7. Front Street, rue commerciale fréquentée par les croisiéristes à Philipsburg, 2019.

Sint Maarten s'est en effet spécialisé dans l'accueil des paquebots de croisière et constitue une escale des circuits touristiques « types » des Caraïbes au départ des États-Unis. Les croisiéristes, essentiellement états-unis, débarquent au port de Great Bay (*Photographie 8*). Ils peuvent ensuite passer la journée à Philipsburg à faire du shopping, faire le tour de l'île en quad ou en jet-ski, ou encore sillonner l'île en bus selon un parcours stratégique qui favorise des lieux (et des commerces) particuliers de l'île (plage de Maho, marché de Marigot, plage de la Baie Orientale, etc.).



Photographie 8. Bateau de croisière dans le port de Great Bay, visible depuis la promenade de Philipsburg, 2018.

C'est donc en partie néerlandaise que l'on retrouve les principales infrastructures de transport, par lesquelles les touristes arrivent sur l'île (*Graphique 3*). Avant le cyclone Irma, le port de Great Bay recevait, en moyenne, plus de 1 500 000 croisiéristes chaque année et l'aéroport international Princess Juliana, situé à Simpson Bay, à l'ouest de Philipsburg, réceptionnait environ 500 000 passagers par an³³.

2.2.2. ... qui marginalise Saint-Martin et sa « *French Touch* »

Le tourisme à Saint-Martin s'est développé autour d'autres éléments qu'à Sint Maarten. En dépit de la fièvre immobilière des années 1990, l'image donnée dans la promotion touristique de Saint-Martin jusqu'avant Irma, est celle du « côté nature » de l'île, par opposition à Sint Maarten : « *Si tu veux te baigner, tu vas côté français, si tu veux te promener en montagne, tu vas côté français. Après si tu veux faire du shopping ou que tu veux sortir le soir, tu iras plutôt côté hollandais* » (Entretien n°29, un habitant, 2018). Les touristes viennent y chercher un

³³ Chiffres pour les infrastructures de transport de Sint Maarten (période 2008-2016) : Department of Statistics of Sint-Maarten, 2017 et Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement Touristique de Reconstruction, 2017.

ensemble d'éléments liés au littoral, à la mer et aux plages, plus nombreuses et réputées plus belles que celles de Sint Maarten. Les petites structures hôtelières y ont été privilégiées.

Avant le passage du cyclone, la Direction du tourisme de la Collectivité recensait ainsi 19 hôtels classés (soit 1 262 chambres, Collectivité de Saint-Martin 2017). La plus grande partie d'entre eux sont des « boutiques hôtels », décrits localement comme « *de petits hôtels qui ne sont pas forcément affiliés à une marque, à un branding donc ils ont leur propre touche et ils ont la « french touch »* » (Entretien n°34, Association des Hôteliers de Saint-Martin, 2019). Leur nombre de chambres varie entre 6 et 258, pour une moyenne de 68 chambres par établissement. Un seul hôtel classé appartient à une chaîne nationale et deux à des chaînes internationales (Le Secret Resort & Spa, situé à Anse Marcel, propriété de la chaîne d'hôtels de luxe Rosewood et La Samanna Belmond, propriété du groupe LVMH).

La communication touristique prête à Saint-Martin, un aspect « authentique » et une ambiance française, relayés par les habitants eux-mêmes. Les hôteliers qualifient de « French Touch » les spécificités de la partie française, recherchées par les touristes (cf. la citation ci-dessus). La clientèle nord-américaine, qui constitue 40 % de la fréquentation hôtelière de Saint-Martin d'après l'Office de Tourisme, peut y apprécier la gastronomie française dans les restaurants de Grand-Case (*Photographie 9*), passer son temps sur les transats des différents bars de plage ou encore profiter des magasins de Marigot et des villas haut de gamme des Terres-Basses (*Photographie 10*) ou de la Baie Orientale (*Photographie 11*).



Photographie 9. La plage de Grand-Case, « capitale gastronomique » des Caraïbes.



Photographie 10. La presqu'île des Terres Basses et ses villas.



Photographie 11. La plage de la Baie Orientale, « plus belle plage de l'île ».

Mais le tourisme est en déclin à Saint-Martin. L'offre en termes d'établissements touristiques, comme l'offre commerciale, se sont révélées disproportionnées par rapport à la demande, un tiers des hébergements touristiques étaient estimés vacants dès les années 1990 (Chardon et Hartog 1995). De nombreux investisseurs ont abandonné l'activité hôtelière, vendu leurs biens ou les ont transformés en locations résidentielles. Quatorze établissements de la partie française ont été concernés, soit plus de 1 000 chambres entre 1995 et 1999 (Magnan 2008), dont l'hôtel Mont Vernon, transformé en ensemble d'appartements résidentiels, ou loués aux touristes par des particuliers (*Photographie 12*).



Photographie 12. L'ancien hôtel Mont Vernon.

On observe également des friches touristiques sur le littoral saint-martinois, conséquences de la fin de la défiscalisation mais aussi de la survenue de deux cyclones, Luis (1995) et Lenny (1999) et des difficultés du secteur touristique (Magnan 2008), comme le complexe hôtelier la Belle Créole (*Photographie 13*). Malgré de nouvelles mesures de défiscalisation favorables à l'investissement immobilier, ces friches n'ont pas été réhabilitées.



Photographie 13. La Belle Créole, complexe hôtelier abandonné.

La clientèle de Saint-Martin, et de l'île dans son ensemble, a changé et évolué vers un tourisme de masse et, d'après les acteurs du tourisme, l'image de la destination s'est dégradée. La fréquentation touristique de séjour a ralenti et contrairement à Sint Maarten, Saint-Martin ne bénéficie pas de la croisière comme alternative. La partie française est de plus dépendante de la partie néerlandaise pour l'arrivée des touristes. L'aéroport régional de Grand-Case n'accueillait en moyenne que 100 000 passagers par an et entre 5 000 et 10 000³⁴ croisiéristes arrivaient chaque année par le port de Galisbay (*Graphique 3*). Avec le changement de statut du territoire, la compétence tourisme a été transférée à la Collectivité. Cette dernière s'est investie dans ce domaine dès la mise en application de son nouveau statut en rédigeant une stratégie touristique, le schéma territorial d'aménagement et de développement touristique, pour la période 2010-2015. Ce document de planification stratégique visait ainsi, et à partir de ce constat d'une perte de vitesse du tourisme à Saint-Martin, à moderniser et à renouveler l'offre en termes d'établissements touristiques et à guider en ce sens les actions du secteur privé (réforme du classement hôtelier pour favoriser les travaux de rénovation/modernisation des établissements ou encore élaboration d'une nouvelle politique marketing).

Les différences de fonctionnement et d'équipement touristique entre Saint-Martin et Sint Maarten se traduisent par une domination touristique et donc économique de Sint Maarten, rendue possible par son système libéral qui fait de Saint-Martin un territoire

³⁴ Chiffres pour les infrastructures de transport de Saint-Martin (période 2008-2016) : STADTR, 2017.

moins attractif pour les investisseurs. De cette situation découle également la problématique, pour Saint-Martin, marginalisé à l'échelle de l'île, de sa dépendance à une mono-activité fragile (saisonnalité, vulnérabilité face aux crises géopolitiques et aux catastrophes, entre autres), dans un contexte plus favorable à Sint Maarten. Cette position de marge du territoire se retrouve-t-elle à d'autres échelles que celle de l'île ?

3. Saint-Martin, un territoire en marge ?

Terme polysémique, la définition de la marge n'est pas fixe. Son usage, bien qu'encore récent (Depraz 2017), tient déjà une « place centrale dans la réflexion géographique » en permettant un renouvellement du regard porté sur les territoires français (Fagnoni, Milhaud et Reghezza-Zitt 2017, p. 359). Bien qu'ayant été considérée dans certains travaux comme un gradient supplémentaire dans le modèle « centre/périphérie » (Rolland-May 2001), pour Samuel Depraz, la marge n'est pas à comparer avec la périphérie car elle relève d'un « paradigme scientifique différent » (Depraz 2017, p. 23). Tandis que la périphérie désigne un espace dépendant et dominé par un centre et ses dynamiques (Grataloup 2004), les marges sont des espaces ouverts, qui se caractérisent par leur écart dans leur fonctionnement avec la norme dominante donnant lieu à des dynamiques originales (allant jusqu'à l'informalité ou la transgression) ainsi que par leur variabilité dans l'espace et dans le temps (la marginalité d'un territoire peut se renforcer ou diminuer dans le temps) (Depraz 2017 ; Fagnoni, Milhaud et Reghezza-Zitt 2017) :

« Les marges sont des « ponts » entre les catégories d'espaces, de lieux, des interfaces, des interstices, des seuils, où se déploient un jeu complexe d'interactions et d'interrelations hiérarchisées, mais aussi des fractures, des ruptures qui sont à analyser et qui rendent la notion de marge floue, confuse, et souvent paradoxale. Ainsi décrite, la marge n'est pas pensée pour elle-même. Il faut donc se demander ce qui fait la marginalité d'une marge. » (Ibid., p. 365)

La notion de marge est également mobilisée en géographie des risques, comme un « outil conceptuel utile pour approcher le risque », en ce qu'elle amène à en aborder les dimensions sociales et spatiales ainsi que les interrelations entre marginalité et exposition aux risques (D'Ercole et Sierra 2008 ; Rode et Sierra 2008 ; Sierra 2009, p. 10).

La marginalité d'un territoire est ainsi fondée sur ses caractéristiques sociales, économiques, environnementales ou politiques en ce qu'elles diffèrent de celles de « la norme », d'où la marginalité est pensée. La marge est donc une construction sociale et politique complexe, issue du « centre » (Fagnoni, Milhaud et Reghezza-Zitt 2017). Faire de la géographie à partir de tels espaces constitue donc une question « éminemment politique », d'autant plus dans le contexte de l'Outre-mer français (Depraz, Milhaud et Bonnet-Pineau 2018, p. 4). Les auteurs qui prennent l'exemple des territoires ultramarins pour s'intéresser aux marges (Goreau-Ponceaud et Calas 2016 ; Depraz 2017 ; Gay 2017 ; Depraz et al. 2018 ; Sajaloli et Grésillon 2018) mettent en avant les spécificités de cette catégorie de territoires qui les éloignent de la Métropole, centre de la construction nationale, et qui contribuent à faire de cet ensemble hétérogène une catégorie politique unie par des processus et une expérience coloniale commune (Vergès 2005 ; Elise Lemerrier, Muni Toke et Palomares 2014).

Le concept de marge est donc centré et utilisé depuis la Métropole pour aborder les DROM-COM. Le terme n'est pas utilisé par les habitants de ces territoires eux-mêmes, il peut même y avoir une connotation négative. Appliquer la grille de lecture de la marge au contexte saint-martinois nécessite donc d'y apporter un éclairage post- et décolonial en mobilisant la notion

de colonialité (3.1.). À partir de cette entrée théorique, je souhaite montrer en quoi Saint-Martin peut être considéré comme une marge, en analysant la construction de sa marginalité autour de sa distance économique, sociale ou encore politique vis-à-vis de la Métropole, faisant intervenir son passé colonial comme des relations de colonialité (3.2). L'étude des distances sociales et économiques existant entre les quartiers de Saint-Martin et de son inscription dans d'autres réseaux et par rapport à d'autres référentiels que la France permet de décentrer le regard et d'explorer la réversibilité de la marginalité de Saint-Martin, et d'ainsi comprendre de manière plus globale la dynamique du territoire (3.3.).

3.1. Marge et colonialité ...

Avant de mobiliser la notion de colonialité, il apparaît nécessaire d'en planter le(s) cadre(s) théorique(s). Le concept de colonialité est en effet mobilisé par des scientifiques s'inscrivant dans les courants post- et décoloniaux (dont des auteurs pourtant particulièrement critiques de certains aspects du courant décolonial (Donatien 2020)) pour montrer en quoi les rapports de pouvoir coloniaux persistent dans le fonctionnement actuel du monde. Ce passage conceptuel, bien que non-exhaustif, a également pour vocation de positionner mon approche par rapport aux nombreux enjeux et débats que soulève ce champ de la recherche, en France notamment.

3.1.1. ... dans le courant postcolonial

Le courant postcolonial est un courant de pensée critique qui s'inscrit dans le courant post-moderne. Il émerge à partir des années 1960 dans le monde anglophone et de manière plus marquée à partir des années 1980, sous l'influence d'auteurs fondateurs tels que Edward Saïd (Saïd 1980), Gayatri Chakravorty Spivak (Spivak 1994 ; 1999) et Homi Bhabha (Bhabha 1984 ; 1991) - marqués « culturellement et politiquement par l'héritage de l'Empire colonial britannique » (Collignon 2007, p. 2). Il se développe en France à partir du début des années 2000, et notamment dans les travaux de géographie culturelle comme ceux de Claire Hancock (Hancock 2007), Béatrice Collignon (Collignon 2007), Christine Chivallon (Chivallon 2006 ; 2007 ; Chivallon 2009) ou encore Jean-François Staszak (Staszak 2008a ; 2008b).

Ces auteurs, à travers leurs différents travaux, proposent une critique radicale des rapports actuels de domination et de l'ordonnement du monde ainsi induit, et notamment de l'eurocentrisme, afin de rompre avec le « regard colonial » (Collignon 2007 ; Donatien 2020). Il s'oppose donc au paradigme colonial (Collignon 2007) et vise à déconstruire les oppositions altérisantes, réductrices et racistes (ici/ailleurs, centre/périphérie) sur lesquelles s'est fondé le processus de colonisation et leurs conséquences sur le fonctionnement actuel du monde.

Le préfixe « post³⁵ » ne fait ainsi pas référence à une période temporelle qui suivrait la colonisation (« après »). Il invite à dépasser (« au-delà ») le colonialisme juridique et politique pour renouveler le rapport au passé et « [aux] discontinuités, [aux] inégalités, [aux] minorités et [aux] identités multiples, fragmentées et hybrides » qui composent le présent (*Ibid.*, p. 2 ; Pillet 2019 ; Donatien 2020).

Le sens de ce préfixe a pourtant constitué une difficulté et un objet de débat dans les sciences humaines et sociales françaises. Le terme « postcolonial » a ainsi pu être considéré comme suggérant « que certaines sociétés ont déjà dépassé leur condition coloniale » (Petitcorps et Desille 2020, p. 18), renvoyant par là à un processus achevé. Une telle ambiguïté a fait l'objet de critiques et de débats, concernant notamment la situation des territoires d'Outre-mer français qui, dans cette acception du terme, ne peuvent aujourd'hui pas réellement être considérés comme postcoloniaux (Hirt 2022). Cela fait donc partie des éléments qui poussent certains chercheurs à lui préférer le terme de « décolonial » qui permet de contourner « les ambiguïtés du post dans le postcolonial qui risque de réaffirmer une vision linéaire du temps (*ce qui vient après le colonialisme soit pour y mettre fin, soit pour le prolonger*)» (Sanna et Varikas, 2011 in *Ibid.*, p. 18).

3.1.2. ... dans le courant décolonial

Le courant décolonial émerge quant à lui au milieu des années 1990 en Amérique du Sud, en Amérique Latine et dans les Caraïbes, et plus généralement dans « Les Suds » (Ali et Dayan-Herzbrun 2017). Il est notamment développé et théorisé dans les travaux du groupe de recherche « Modernité-Colonialité-Décolonialité » (1996) composé de chercheurs (en grande partie des sociologues) sud-américains et caribéens³⁶.

Bien que s'appuyant sur des auteurs et des références communes, la pensée décoloniale vise à s'émanciper des travaux postcoloniaux développés dans les universités états-uniennes, auxquels il est reproché de produire un savoir *à propos* des « subalternes » mais pas *avec* eux. C'est donc à la fois un virage épistémique (Pillet 2019) et politique (Petitcorps et Desille 2020), qui propose une critique plus radicale que celle issue de la pensée postcoloniale (Hirt 2022). La démarche décoloniale se propose ainsi « de dévoiler les différentes formes de violence issues de la « modernité coloniale », c'est-à-dire d'affirmer que la modernité européenne est intrinsèquement coloniale et destructrice et non de considérer la colonisation comme une de ses conséquences contingentes » (Ali et Dayan-Herzbrun 2017, p. 6).

En cela, elle cherche à montrer la continuité historique entre l'époque coloniale et l'époque actuelle à partir de l'analyse des relations de dépendances socio-économiques des marges

³⁵ Traduction du terme anglais *postcolonial*

³⁶ Fernando Coronil, Arturo Escobar, Ramón Grosfoguel, Edgardo Lander, Santiago Castro-Gómez, María Lugones, Nelson Maldonado Torres, Walter D. Mignolo, Aníbal Quijano, Javier Sanjinés ou encore Catherine Walsh en sont des membres.

« politiques et épistémiques du monde » (Hirt 2022, p. 111) vis-à-vis de pays « au centre » de la construction coloniale. Bien qu'elle ne soit pas nouvelle (Donatien 2020), la notion de colonialité³⁷ (et ses multiples dimensions) apparaît ainsi centrale dans la réflexion décoloniale. Elle diffère de celle de colonialisme - qui fait référence au passé - car elle lui survit et est toujours actuelle (Mignolo 2001), déplaçant la focale de la colonisation aux relations coloniales qui perdurent dans le temps et aux processus de décolonisation encore à mener.

Courant en devenir, peu homogène et rassemblant des démarches pluridisciplinaires, l'approche décoloniale fait l'objet de vifs débats et de contestations multiples et médiatisées en France³⁸. Cette réception des travaux décoloniaux montre à nouveau en quoi le pays est peu réceptif à la critique postcoloniale et a des difficultés à penser les héritages de son histoire coloniale et esclavagiste (Hoenig et Depraz 2017 ; Boukhris et Peyvel 2019).

3.1.3. Une grille d'analyse de la persistance de rapports de pouvoir hérités

Le concept de colonialité, évoquée ci-dessus, m'est apparu comme particulièrement pertinent et opérant pour penser la situation des territoires français d'Outre-mer. Les DROM-COM ne sont plus des colonies depuis la départementalisation de 1946 et disposent de statuts « à la carte », leur accordant une plus large autonomie. Pour autant, ils ne sont pas non plus des territoires indépendants. Ils sont toujours engagés dans des rapports de pouvoir, hérités de la période coloniale, avec la France métropolitaine, comme en témoignent les inégalités socio-économiques entre DROM-COM et Métropole ou encore les politiques dédiées aux Outre-mer, qui oscillent entre spécificités et assimilation (Schuft 2013 ; Bernardot et Bruneteaux 2013).

Néologisme formé à partir des termes « colonialisme » et « modernité³⁹ », le terme de colonialité dépeint, dans l'approche décoloniale, le système de domination eurocentré, hérité de la colonisation et de l'avènement du capitalisme qui continue d'organiser et de hiérarchiser les rapports sociaux et de pouvoirs entre l'Europe et le reste du monde (Mignolo 2001 ; Quijano 2007a ; Maire 2018 ; Petitcorps et Desille 2020). L'analyse par le prisme de la colonialité rend ainsi perceptible la persistance de processus coloniaux dans une multiplicité de dimensions (Quijano 2007a ; Bertin-Elisabeth et Mencé-Caster 2018 ; Castro-Gómez et Grosfoguel 2020) : colonialité du pouvoir (ou matrice coloniale du pouvoir) (Quijano 2007b),

³⁷ Cette notion, pertinente et opérante pour aborder les territoires d'Outre-mer français, fait l'objet d'une sous-partie dédiée ci-dessous.

³⁸ En septembre 2019 paraissait par exemple dans le journal Le Monde une tribune signée par un collectif de 80 psychanalystes, intitulée « La pensée « décoloniale » renforce le narcissisme des petites différences ». URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/09/25/la-pensee-decoloniale-renforce-le-narcissisme-des-petites-differences_6012925_3232.html

³⁹ La modernité débute dans l'approche décoloniale avec la colonisation des Amériques au XV^{ème} siècle (Bertin-Elisabeth et Mencé-Caster 2018).

du genre (Lugones 2007), du savoir (Mignolo 2013) ou encore racisme appréhendé comme une manifestation de la colonialité (Quijano 2007a ; Hirt 2022).

Mobiliser la colonialité comme une grille d'analyse du cas saint-martinois inscrit donc ce travail dans une perspective décoloniale, en ce que je présuppose la persistance de rapports de pouvoir issus de la période coloniale à Saint-Martin, contribuant à marginaliser le territoire. Bien que la marginalité soit issue d'une grille de lecture occidentale, elle sera considérée dans ce travail comme découlant en partie de mécanismes de colonialité et permettra de mettre en exergue l'imbrication de ces différents rapports de pouvoir à plusieurs échelles et leurs conséquences sur le fonctionnement du territoire⁴⁰.

3.2. Distance physique, distance sociale à la Métropole

Les territoires ultramarins sont souvent présentés par les administrations métropolitaines à travers l'angle de la distance (géographique comme sociale) à la Métropole. Les statistiques « extrême[s], exceptionnel[s] voire résiduel[s] ou anorma[ux] » (Goreau-Ponceaud et Calas 2016, p. 256) de Saint-Martin par rapport à la Métropole et à plusieurs échelles, présentés dans les paragraphes qui suivent, en témoignent et justifient la mise en place de politiques spécifiques au territoire, comme nous le verrons dans le domaine de l'aménagement.

3.2.1. Un territoire géographiquement, économiquement et socialement éloigné de sa métropole

Saint-Martin est un territoire au « bord » de la construction nationale et de la continuité territoriale. Géographiquement, Saint-Martin est éloigné par plus de 6 000 kilomètres de la Métropole. Administrativement, son statut de Collectivité d'Outre-mer l'éloigne du fonctionnement du reste du territoire (Goreau-Ponceaud et Calas 2016). La surinsularité que connaît encore le territoire, par rapport à la Guadeloupe (à 250 km au sud de Saint-Martin) renforce cette distance, par rapport à la Métropole et à l'hypo-insularité des autres îles des Antilles françaises, pour lesquelles la notion d'isolement n'a que peu de sens (transport aérien, fret maritime, télécommunications) (Nicolas 2005).

Pour arriver à Saint-Martin par l'aéroport de Grand-Case-Espérance depuis Paris, il faut par exemple faire escale quelques heures à Pointe-à-Pitre, en Guadeloupe, où l'on change d'appareil pour un plus petit avion. Cet éloignement se traduit également par le coût d'accès (et de sortie) au territoire. En 2019, un billet (aller-simple) Saint-Martin/Métropole coûtait autour de 800 euros (contre 650 euros pour Paris/Sint Maarten) et un billet Saint-

⁴⁰ Puis, dans les chapitres suivants, sur le processus de reconstruction post-Irma (Chapitres 4 à 7).

Martin/Guadeloupe, environ 100 euros⁴¹. Le billet pour un vol Sint-Maarten/New-York (situé à 2 700 km) valait quant à lui entre 200 et 300 euros, pour 4 heures de vol.

À Saint-Martin comme sur d'autres îles, les insulaires se défendent d'une certaine exceptionnalité, d'une différence liée à leur éloignement des continents, facteur de distance supplémentaire et nécessitant des adaptations. Bien que comme le montrent Nathalie Bernardie-Tahir et François Taglioni (2016), cette différence soit plutôt essentialisée que réelle (Bernardie-Tahir et Taglioni 2016), on la retrouve dans les politiques destinées aux Outre-mer français, et donc à Saint-Martin. Anthony Goreau-Ponceau et Bernard Calas (Goreau-Ponceau et Calas 2016) s'interrogent ainsi, à travers le concept d'ultrapériphéricité, sur leur ultra-marginalité. Ce concept est mobilisé par l'Union Européenne. Le statut de région ultrapériphérique (dont dispose Saint-Martin) est ainsi accordé à des territoires insulaires dont « *la situation économique et sociale structurelle [...] [est] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* » (Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, article 349). François Taglioni définit quant à lui l'ultrapériphéricité comme la « *périphéricité aggravée par l'insularité [...]. Cette association entre insularité et périphéricité renforce le discours déterministe quant aux effets de l'insularité supposée sur le développement* » (Taglioni 2007, p. 3). Cet ensemble d'éléments renforce la distance et la marginalité en faisant de l'insularité une notion structurante dans la manière dont Saint-Martin est géré et administré.

Faire appel aux statistiques permet également de mesurer l'écart économique et social entre la COM et sa Métropole, interprété par le centre métropolitain comme un ensemble de retards (par exemple, un rapport d'information de la délégation sénatoriale, déposé en 2014, s'intitule « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? »). Or, pour Saint-Martin, peu de statistiques sont disponibles. Il n'existe pas d'antenne de l'INSEE sur le territoire, et certaines données manquent de fiabilité, leur élaboration étant complexifiée par la partition du territoire. Les données mobilisées ici auront donc plutôt pour but d'illustrer des tendances. Les données mobilisées ici sont celles qui figurent dans les rapports annuels⁴² produits par l'Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer (IEDOM), filiale de la Banque de France et banque centrale déléguée des départements d'Outre-mer ainsi que celles de rapports thématiques plus anciens de l'INSEE (« Saint-Martin : terre d'accueil et de contrastes », Dossier INSEE, 2016, « Familles de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy : en pleine mutation », Dossier INSEE, 2017).

⁴¹ Ces tarifs étaient ceux proposés par la compagnie Air Caraïbes en 2019, aux mêmes dates.

⁴² Chaque année, depuis 2006, l'IEDOM publie un rapport quant à la situation économique et financière du territoire, à destination des décideurs publics et des acteurs économiques dans lequel des statistiques concernant la population (taux de natalité et répartition par âge par exemple) ou encore les différents secteurs d'activité (estimation du PIB, part de l'emploi pour chaque secteur ou encore niveau de chômage) sont notamment disponibles.

Le premier indicateur qui témoigne de cet écart est économique. Le Produit Intérieur Brut (PIB), qui permet de mesurer les richesses créées au cours d'une période donnée par les ménages, des entreprises et les administrations publiques, fait partie des indicateurs réévalués en 2018, sur la base des chiffres de 2014. Lorsqu'il est ramené au nombre d'habitants, il donne une indication sur le niveau de vie et le pouvoir d'achat des habitants d'un territoire, bien qu'il reste peu significatif puisqu'il ne traduit pas la répartition des richesses ni l'évolution des prix, de façon dynamique. Le PIB par habitant de Saint-Martin est de 16 572 euros, soit un peu plus de 50 % du PIB moyen par habitant de Métropole (32 307 euros).

D'autres indicateurs chiffrent les écarts sociaux entre Saint-Martin et la Métropole. Le taux de chômage est 4 fois plus important à Saint-Martin (34,2 % en 2015 contre 8,9 % pour la même année en Métropole). L'activité informelle (travail non déclaré, emploi à Sint Maarten, etc.) étant très présente à Saint-Martin, ces chiffres diffèrent de ceux de Pôle emploi pour 2015 (6 032 chômeurs au recensement et 4 803 à Pôle emploi, IEDOM, 2018). Le pourcentage de diplômés à Saint-Martin est inférieur de 20 points à celui de Métropole et en 2015, 50 % des habitants de Saint-Martin n'avaient aucun diplôme ou le brevet des collèges au maximum, contre 30 % de ceux de Métropole. Le recours aux prestations sociales illustre également cet écart, puisque le RSA concerne 21 % de la population de plus de 18 ans contre 7 % en Métropole (INSEE, 2016)⁴³.

Sur le plan statistique, Saint-Martin apparaît donc, pour les instances métropolitaines, comme en marge économiquement et socialement. Cette distance induit un rattrapage « vers le centre » voulu par le gouvernement métropolitain, via des politiques spécifiques aux territoires d'Outre-mer (Elise Lemercier, Muni Toke et Palomares 2014 ; Goreau-Ponceaud et Calas 2016 ; Depraz 2017). Elles se traduisent notamment dans les politiques d'aménagement du territoire qui font intervenir les échelons locaux et nationaux.

3.2.2. La marge, une question politique : l'exemple de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire à Saint-Martin relève entre autres des compétences « urbanisme », dont dispose la Collectivité, et « environnement », dont l'octroi a été refusé à Saint-Martin en 2006 au motif qu'il s'agit d'une responsabilité « *immense et qu'elle répond à des critères internationaux de plus en plus rigoureux* » (F. Baroin au Sénat, cité par Stahl 2013, p. 150) et qui reste contrôlée par l'État (bien que le Conseil Territorial dispose de l'habilitation à adapter le droit de l'environnement aux spécificités de la Collectivité). Cette séparation des compétences est vectrice de désaccords et de tensions entre les services de l'État et les

⁴³ On retrouve des écarts comparables dans le cas de la plupart des autres DROM-COM français (Gay 2021).

institutions locales (comme nous le verrons plus loin). Les rapports de force ainsi sous-tendus font donc d'emblée des questions liées au territoire des questions politiques.

De plus, le rapport au territoire est une question sensible à Saint-Martin, comme dans d'autres îles des Antilles. Pour les habitants de ces territoires marqués par l'esclavage, la possibilité d'accès à la propriété foncière a été un gage d'émancipation, le droit à la propriété étant garanti par le Code civil. L'appropriation de la terre a constitué « *un paramètre fondamental – et fondateur – de la personnalité juridique des nouveaux affranchis, et, partant, de leur construction identitaire* » (Breton 2014, p. 3). 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 l'identité [saint-martinoise ici]* » (*Ibid.*, p. 4.). Dans un contexte économique où l'espace, littoral plus particulièrement, est convoité, les questions liées au territoire (propriété du foncier, aménagement) sont donc particulièrement politisées.

La gestion du foncier et la mise en place des documents d'urbanisme à Saint-Martin a été tardive et lacunaire, en comparaison du cadre métropolitain. Les constructions sans permis de construire sont répandues et les documents d'urbanisme sont peu respectés et non actualisés. L'explosion touristique, dans un contexte d'absence de contrôle de l'urbanisme et de gestion rigoureuse des permis de construire a favorisé l'installation du bâti sur les littoraux et les zones basses, exposées aux risques d'inondations lors des fortes houles et de submersion lors de la saison cyclonique. Depuis les années 1970, on observe en outre d'importants remblais illégaux des étangs du territoire, 30 % de leur superficie faisant l'objet d'occupations en 2015 (Mohamed Soilihi et al. 2015) (*Photographie 14*).



Photographie 14. Étang remblayé à Friar's Bay.

Dans ce contexte, les discussions et processus de régularisation autour des 50 pas géométriques illustrent les enjeux liés à l'aménagement du territoire. Dispositif spécifique aux territoires ultramarins, il s'agit d'une réserve foncière littorale de 81,20 m de large à partir de la ligne des plus hautes marées, héritée du domaine royal du XVII^{ème} siècle, faisant partie du domaine public maritime, et à l'origine imprescriptible et inaliénable. Considérée localement comme une appropriation de la bande côtière par l'État (Chadenas, Rollo et Desse 2016), cette bande de terre a été investie par les habitants de Saint-Martin au cours du temps, sans titre de propriété. Les terrains occupés ont commencé à être régularisés à partir de 1955 mais la loi Littoral (1986) a réintégré les 50 pas dans le domaine public et a supprimé les possibilités de régularisation. La loi de 1996 a assoupli ces dispositions pour les Outre-Mer et a créé deux établissements publics d'aménagement, les agences pour la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques, en Martinique et en Guadeloupe (en charge de Saint-Martin). Leur mission était la régularisation des occupations de la zone ou le cas échéant, la libération de ces terrains. Lors du changement de statut de Saint Martin, la zone des 50 pas géométriques a été rétrocédée à la collectivité. Les services de la collectivité ont alors eu à gérer les transferts de propriétés, mais ne disposaient pas des capacités techniques et financières pour les traiter (une seule personne avait la charge de plus de mille dossiers de régularisation en 2015) (Mohamed Soilihi et al. 2015). Les régularisations ne sont aujourd'hui pas achevées et cela entraîne un retard dans la mise à jour du cadastre. La question de la régularisation des 50 pas géométriques est régulièrement débattue et fait l'objet de conflits opposant souvent habitants et services administratifs, d'arguments dans les discours politiques ou encore de revendications dans les conflits de la phase de reconstruction post-Irma.

D'un autre côté, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 n'a pas attribué à la collectivité de Saint-Martin les zones classées en réserve naturelle (*Carte 3*), le domaine relevant du Conservatoire du littoral et la forêt domaniale littorale dont la gestion a été transférée à titre gratuit au Conservatoire du Littoral (Mohamed Soilihi et al. 2015). Ce transfert, vécu comme une « appropriation » d'espaces par le Conservatoire du littoral, est localement mal perçue, d'autant que pour les Saint-Martinois, les zones ainsi protégées ne sont ni mises en valeur ni utilisées. La privatisation de plusieurs plages du territoire, de par la cession de parcelles sur les 50 pas par le gouvernement dans les années 1950-1970 et de leur accès pas toujours garantie par les propriétaires, malgré la loi, fait également débat. C'est le cas des parcelles des 50 pas géométriques du lotissement des Terres Basses (*Carte 3*) cédées en 1969 par l'État au fondateur du lotissement. L'aménagement du territoire à Saint-Martin alterne donc entre lacunes et politiques spécifiques. Les héritages de la colonisation et leur prolongement dans des rapports de colonialité, le long délaissement par l'État puis la volonté d'un raccrochage aux politiques nationales, suite au changement de statut font de l'aménagement du territoire un terrain sur lequel s'expriment les différences et les différends, entre les acteurs du territoire.

Aborder Saint-Martin par le prisme de la marge permet d'interroger les modalités de gouvernance du territoire, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre les différents groupes sociaux, les mécanismes de prise de décision, et la provenance des normes et politiques.

3.3. Échelles et variabilité de la marge

Dans le cadre français, la Métropole n'est pas le seul référentiel auquel Saint-Martin est comparé (statistiquement et par les acteurs publics). D'autres territoires d'Outre-mer français, la Guadeloupe et Saint-Barthélemy, font de Saint-Martin une marge, plus éloignée socialement et administrativement du centre métropolitain. Mais parler des marges par le seul angle de leur distance aux normes d'un centre occulte leur « étonnante réversibilité » et leur dynamisme (Prost 2004). Les marges sont des espaces composites, qui se nourrissent des évolutions et des influences (multiples à Saint-Martin) qu'elles ont connues (Sajaloli et Grésillon 2018). Décentrer le regard du centre métropolitain permet de s'intéresser à l'inscription de Saint-Martin dans d'autres réseaux et à l'influence d'autres centres sur le territoire. Cette partie nous permettra donc d'explorer cette réversibilité, en faisant varier les « centres » vis-à-vis desquels Saint-Martin se retrouve comparé, par son appartenance à un même pays ou par sa proximité géographique avec d'autres.

3.3.1. Une marge à plusieurs échelles

Comme indiqué plus haut, Saint-Martin est en situation de surinsularité par rapport à la Guadeloupe. Rattaché à ce département d'Outre-mer jusqu'en 2007, Saint-Martin était alors une marge administrative et en termes d'équipements publics. Cette marginalité est ancienne, puisque dès la période coloniale, l'utilité du rattachement de Saint-Martin à la Guadeloupe est questionnée. La Guadeloupe dispose aujourd'hui du statut de département d'Outre-mer et d'une préfecture. Saint-Martin, en tant que COM, est une sous-préfecture de la Guadeloupe, avec un préfet délégué, le préfet de Guadeloupe étant le représentant de l'Etat (*Schéma 2*). Les services administratifs déconcentrés sont situés en Guadeloupe, car placés sous l'autorité du préfet uniquement. On ne trouve pas à Saint-Martin, contrairement à la Guadeloupe, de service de l'INSEE, de branche de l'agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM) ni de la Banque Publique d'Investissement. Sur un autre plan, les patients de l'hôpital de Marigot sont envoyés en Guadeloupe lorsque leur cas ne peut être pris en charge sur place.

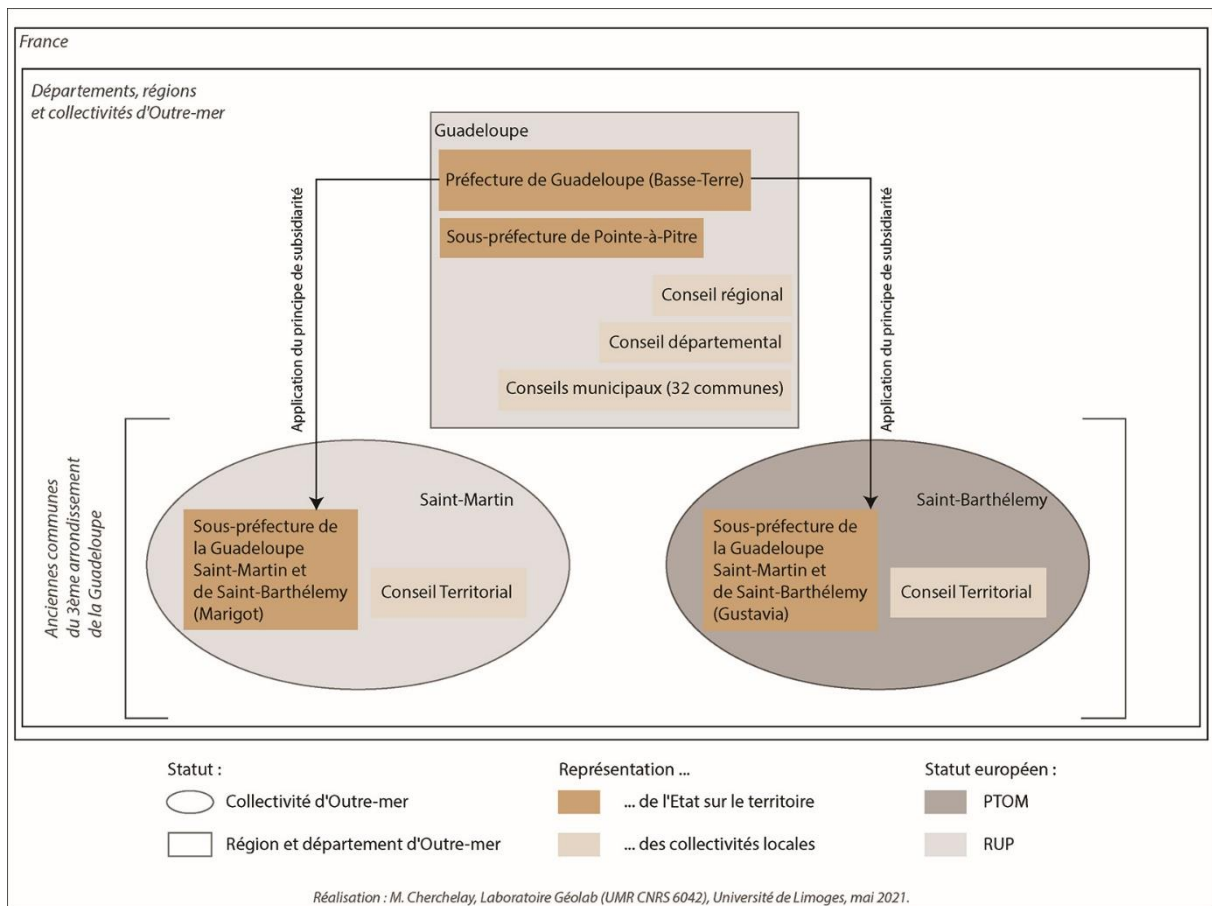


Schéma 2. Statuts, relations et représentations de l'Etat et des collectivités locales à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et en Guadeloupe.

À l'échelle infrarégionale, Saint-Martin est régulièrement comparée à l'île voisine de Saint-Barthélemy (9 500 résidents permanents) qui fait figure d'exception dans les DROM-COM français (*Schéma 2*). Les deux territoires ont fait partie du même arrondissement de la Guadeloupe jusqu'en 2007 et ont longtemps connu un relatif abandon, rompu par le développement du tourisme. Ils disposent aujourd'hui du même statut de COM mais ni des mêmes compétences ni du même statut européen. Saint-Barthélemy ayant le statut de Pays et Territoire d'Outre-Mer (PTOM), comme Sint Maarten, dispose d'une plus grande autonomie en ce qui concerne les normes européennes et la fiscalité (statut de port franc comme Saint Martin, compétence environnement et compétence douanière et fiscale depuis son changement de statut). De plus, les deux territoires vivent du tourisme. Mais Saint-Barthélemy s'est spécialisé dans un tourisme de luxe, exclusif. De riches individus y possèdent ou y louent de luxueuses villas (80 % de l'offre) ou y séjournent, dans des hôtels de luxe, comme l'Eden Rock ou le Carl Gustaf (450 chambres d'hôtels en 2012 sur l'île), bien que l'offre soit probablement sous-évaluée (Theng 2014). Les services de l'État sont peu présents sur l'île de 21 km², l'hôpital ne dispose pas de bloc opératoire et la scolarité n'est assurée par l'Éducation nationale que jusqu'en classe de seconde. Les problématiques économiques des habitants ne sont pas les mêmes, les migrations n'ont pas structuré la population de la même manière, et le PIB par habitant est plus élevé que celui de la Métropole (38 994 euros, INSEE,

2014). Malgré ces différences notables, ces deux territoires sont régulièrement mis en perspective depuis la Métropole. Les démarches et les référendums ayant conduit à l'obtention du statut de COM ont eu lieu au même moment, malgré la différence d'enjeux pour les deux territoires – enjeux réunis dans un même rapport d'après lequel le changement de statut devait « *faciliter la prise en compte de leurs spécificités respectives* » (Hyst, Cointat et Sutour 2005). Saint-Martin ayant connu et connaissant encore une forte immigration en partie illégale, les responsables politiques de Saint-Barthélemy craignent qu'elle ne se répande à leur île (notamment lors des périodes de forte activité économique). Lors d'un aller-retour en bateau à Saint-Barthélemy, par le ferry faisant le trajet quotidiennement entre Marigot et Gustavia, l'identité des voyageurs est contrôlée quatre fois (au départ et à l'arrivée, à chaque trajet). La situation s'inverse quasiment en ce qui concerne les transports. Saint-Barthélemy dépend en effet des infrastructures aéroportuaires de Saint Martin pour les arrivées car l'aéroport de Saint-Barthélemy ne peut accueillir des avions de plus de 5,4 tonnes, ce qui, dans le même temps, contribue au maintien de l'exclusivité de la destination.

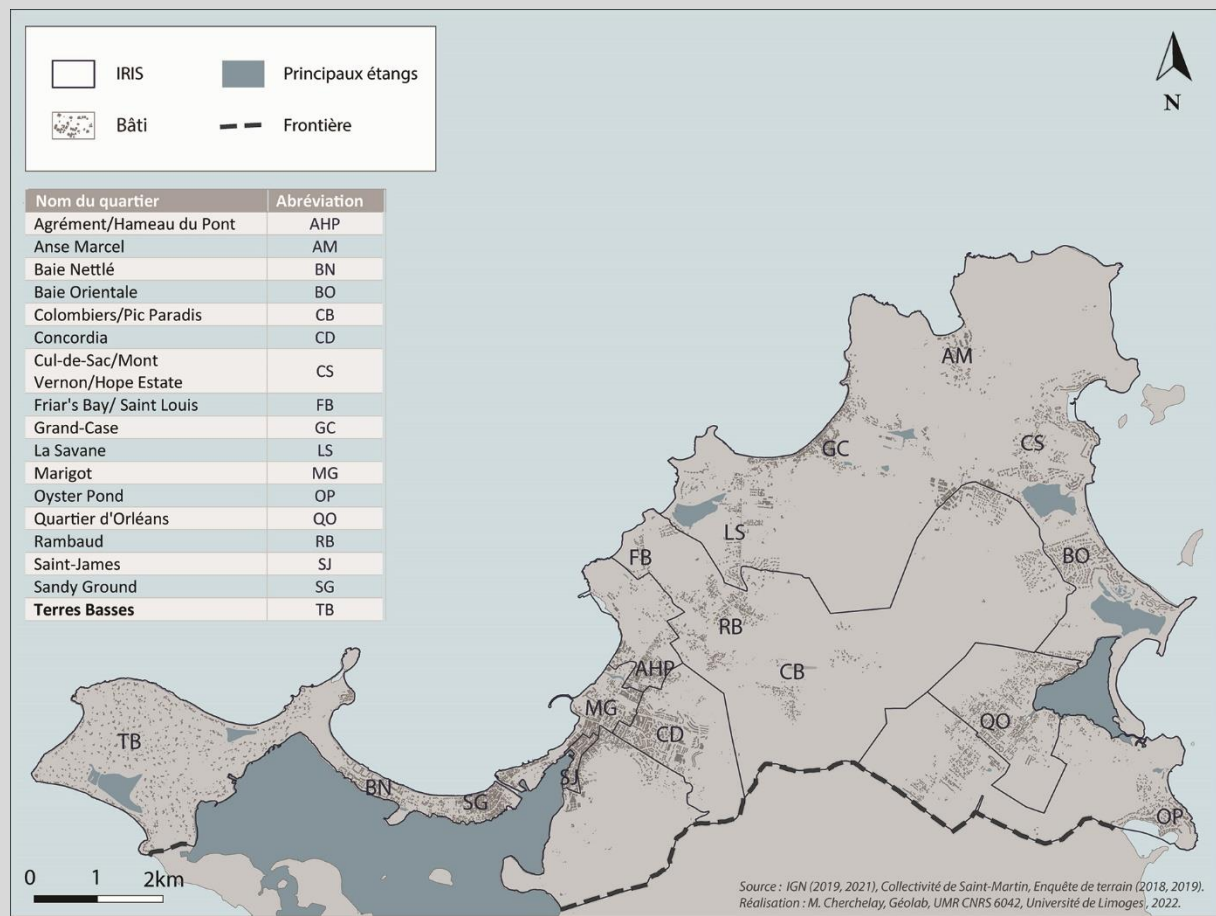
À plus grande échelle, l'organisation territoriale de Saint-Martin est marquée par la division en quartiers aux caractéristiques socio-économiques, aux populations et à l'intégration dans le système touristique différenciés. La combinaison de ces éléments crée donc des centres et des marges au sein du territoire. Les quartiers de Saint-Martin peuvent être hiérarchisés par rapport aux bénéfices qu'ils ont tirés du développement touristique ou aux caractéristiques socio-économiques de leurs habitants (Encadré n°1).

Encadré 1 - Cartographier les quartiers de Saint-Martin, essai de typologie

Administrativement, Saint-Martin est constitué d'une commune unique dont le chef-lieu est Marigot. Mais en parcourant le territoire, en écoutant parler ses habitants et en s'intéressant à certains aspects de l'administration locale, son organisation en quartiers aux caractéristiques socio-économiques différenciées est apparue comme un élément à prendre en compte pour comprendre son fonctionnement. Suite à ce constat, j'ai mobilisé l'échelle du quartier à plusieurs reprises : d'abord dans les entretiens (où habitaient les personnes enquêtées ? cf. chapitre 3), sur le terrain (comment se traduisaient ces différences dans l'organisation, dans le type de bâti ? cf. chapitre 3), dans ce chapitre (en quoi la division en quartiers reflète-t-elle l'existence de centres et de marges à l'échelle du territoire ?), et enfin dans les chapitres qui suivent pour analyser la reconstruction post-Irma (certains quartiers se remettent-ils plus rapidement que d'autres et pourquoi ?).

Or j'ai rapidement été confrontée à la problématique, mentionnée précédemment, de l'accès aux données statistiques concernant le territoire et ses quartiers. Le seul découpage en quartiers disponible est celui en îlots regroupés pour l'Information Statistique (IRIS) de l'INSEE. La division du territoire qu'il propose m'a paru peu opérante pour analyser l'organisation du territoire et son impact dans la reconstruction. Des quartiers aux caractéristiques très différentes (par exemple les Terres Basses et Sandy Ground, voir ci-dessous) sont rassemblés

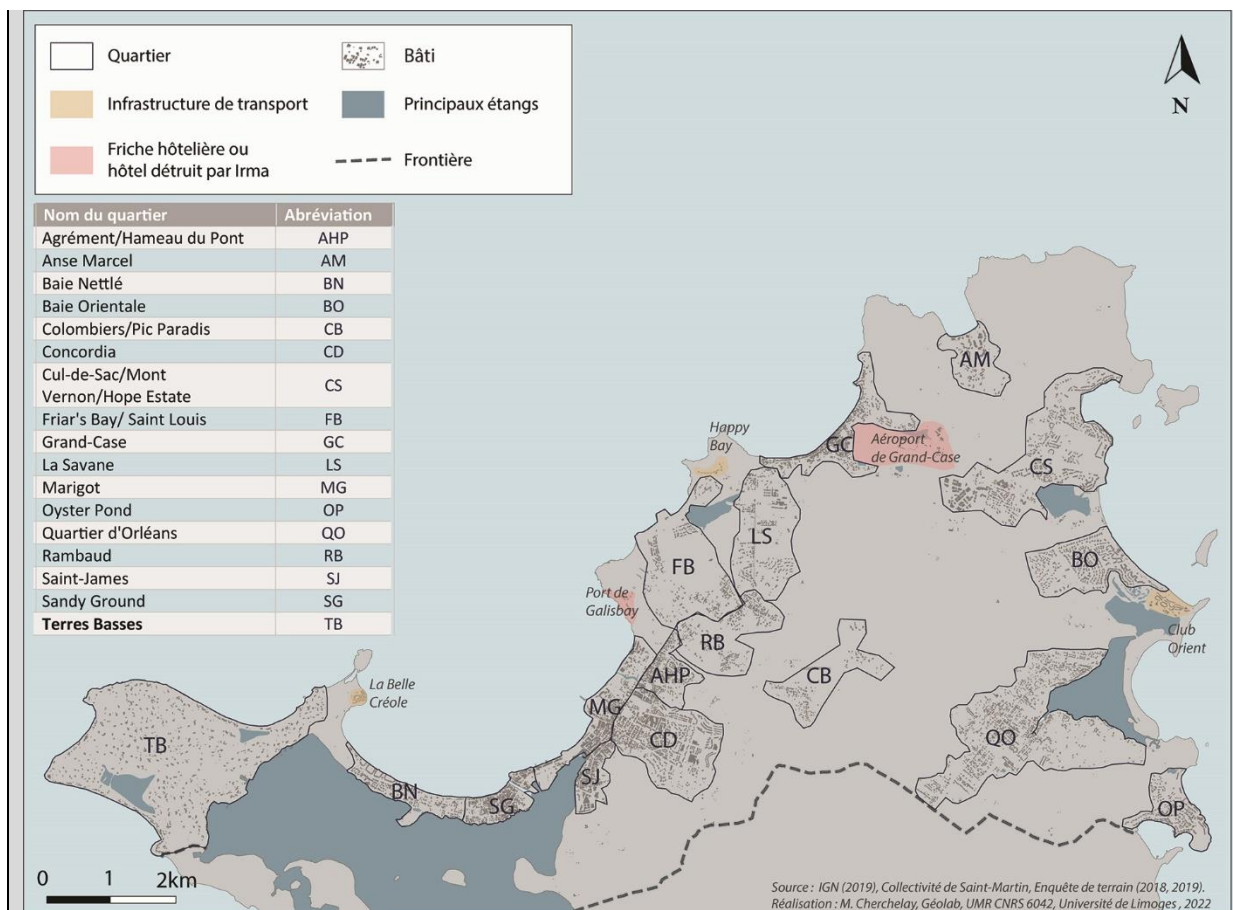
au sein d'un même IRIS (*Carte 7*), et les données ainsi construites ne permettent pas de saisir les contrastes observables sur le terrain.



Carte 7. Le découpage en IRIS de Saint-Martin

Ce constat m'a amenée à proposer un découpage plus fin des zones habitées (*Carte 8*). Ce découpage a été construit à partir des ruptures observables dans l'urbanisation (via les photographies aériennes de l'IGN), de l'analyse des entretiens et des observations réalisées sur le terrain (cf. chapitre 3).

Dix-sept quartiers ont été identifiés et retenus. Certains sont le résultat de regroupements, effectués pour plusieurs raisons. La proximité géographique entre certains lieux-dits rend par exemple les séparations difficilement observables (Agrément et Hameau du Pont par exemple). Certains espaces, désignés par deux noms différents, assurent des fonctions et présentent des modes d'urbanisation similaires (Friar's Bay et Saint-Louis par exemple). Pour d'autres, c'est le fait que le niveau d'information soit insuffisant pour séparer la zone en deux quartiers distincts qui a donné lieu au regroupement (cas de Cul-de-Sac, Mont Vernon et Hope Estate ou de Colombiers et Pic Paradis).



Carte 8. Le découpage en quartiers retenu

Une fois ce découpage réalisé, j'ai choisi des axes d'analyse, afin de pouvoir comparer les quartiers les uns aux autres puis d'établir une typologie. Trois thématiques ont été retenues, recouvrant des éléments abordés lors des entretiens et constituant des axes d'analyse de la reconstruction post-Irma : le niveau d'intégration de chaque quartier au système touristique, le niveau socio-économique de chacun des quartiers retenus et le niveau de préservation et de mise en valeur d'éléments de l'environnement.

Ce sont également des thématiques pour lesquelles il existe des données accessibles à partir de différentes sources (recensement des restaurants, hôtels et chambres d'hôte classés du territoire sur le site de l'Office de tourisme, description du dispositif de politique de la ville sur le site de la Collectivité, liste des espaces protégés sur les sites de la Réserve Naturelle et du Conservatoire du Littoral ou encore annonces de logements à louer par quartier sur le site d'Airbnb). Les données ainsi obtenues étant essentiellement qualitatives, il m'a fallu mettre en place un système permettant d'en faire des indicateurs quantitatifs.

Chaque thématique a donc été déclinée en plusieurs indicateurs (Tableau 2). À chaque indicateur a été attribué un score allant de 1 à 10 par quartier. Le nombre d'hôtels classés par quartier a par exemple fait partie des indicateurs pris en compte pour la thématique « niveau d'intégration au système touristique ». Ainsi, plus le nombre d'hôtels dans un quartier est important, plus le score attribué est haut. Les quartiers où se situent le nombre maximal

d'hôtels classés (cinq à La Baie Orientale et à Grand-Case) se sont donc vus attribué le score le plus haut (10/10) tandis que les quartiers où ne se trouvent aucun des hôtels considérés ont reçu le score minimal (0/10 pour Friar's Bay, Rambaud ou encore Quartier d'Orléans). Le même mécanisme a été appliqué pour chacun des indicateurs retenus [voir Annexe 1]. Si pour certains, il existe plusieurs scores (l'indicateur « catégorie du quartier dans le dispositif politique de la ville » présente par exemple trois niveaux : quartier prioritaire : 10/10, quartier de veille active : 5/10, quartier hors classement : 0/10) d'autres présentent un résultat binaire. Pour la thématique « niveau de préservation de l'environnement », les quartiers disposant d'aménagement de mise en valeur de l'environnement ont obtenu le score de 10/10, tandis que ceux n'en recensant aucun, celui de 0/10.

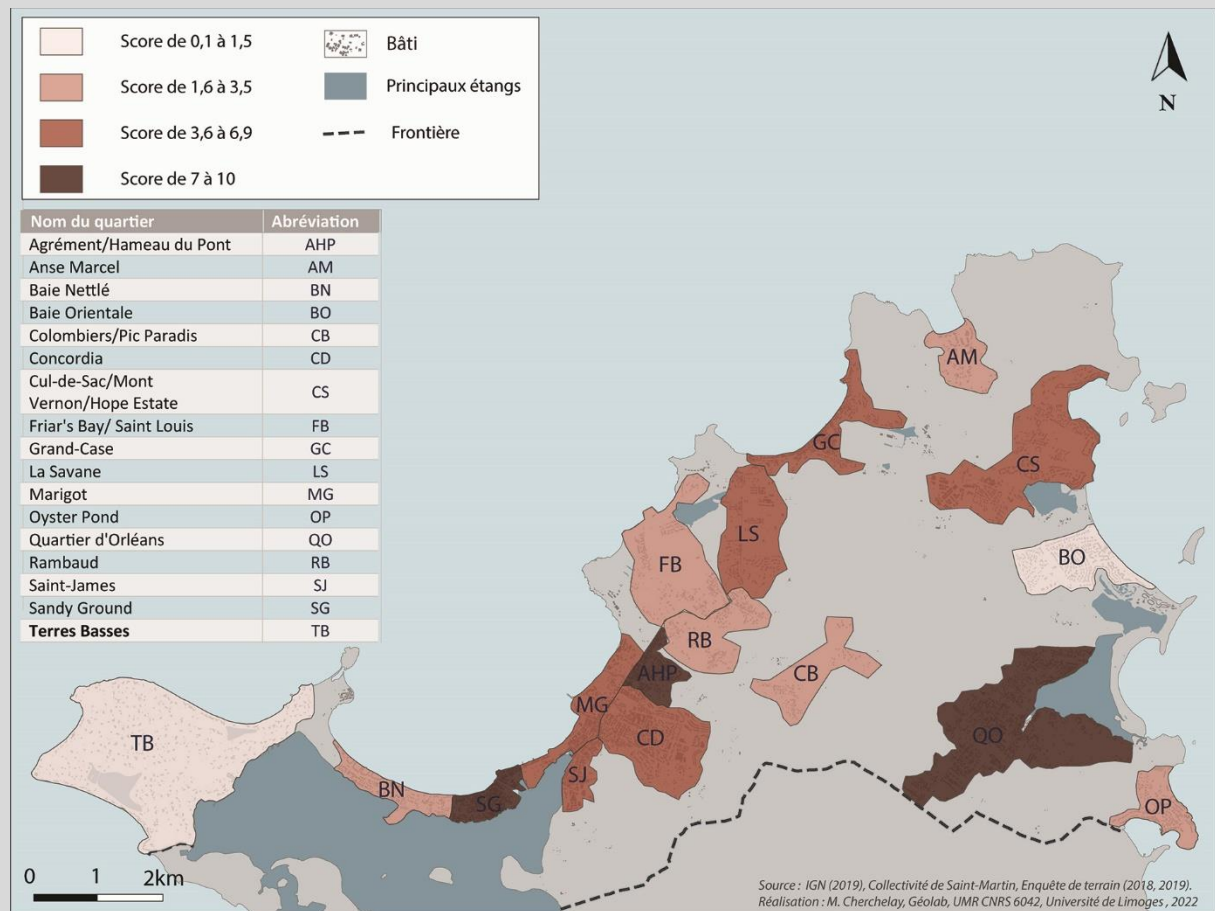
À partir de ce système de notation, plus un quartier est intégré au système touristique, plus son score (/10) est élevé ; plus un quartier est défavorisé, plus son score est haut ; plus un quartier est ciblé par des initiatives de protection et de mise en valeur de son environnement, plus son score est proche de 10.

Indicateurs pour la thématique « niveau d'intégration au système touristique »	Indicateurs pour la thématique « niveau socio-économique »	Indicateurs pour la thématique « niveau de préservation et de mise en valeur de l'environnement »
Nombre d'hôtels classés	Catégorie du quartier dans le dispositif politique de la ville	Présence/absence d'un site géré par le Conservatoire du Littoral/la Réserve Naturelle
Nombre de chambres d'hôte classées	Présence/absence de résidences de logements sociaux	Présence/absence d'aménagement pour la mise en valeur de l'environnement (sentiers, observatoires, etc.)
Nombre de restaurants recensés sur le site de l'OT	Densité du bâti	Présence/absence d'autres dispositifs de protection de l'environnement (site de ponte des tortues, etc.)
Nombre de logements Airbnb	Contrôle de l'entrée	
Prix moyen des logements Airbnb	Description du quartier dans les entretiens	
Activités de loisirs disponibles	Intervention d'ONG pour des opérations de reconstruction post-Irma	
Présence/Absence d'une plage	Présence/absence d'une maison d'aide aux services publics	
Infrastructures de transport (port, marina, aéroport)		

Tableau 2. Les indicateurs retenus par thématiques d'analyse⁴⁴

⁴⁴ La recherche pour « nombre de logements Airbnb » et « prix moyen des logements Airbnb » a été effectuée sur le site d'Airbnb avec le mot-clé « Saint-Martin », puis par quartier à partir de l'affichage des résultats par zone géographique (correspondant aux quartiers du découpage retenu). Les logements disponibles ainsi que leur prix

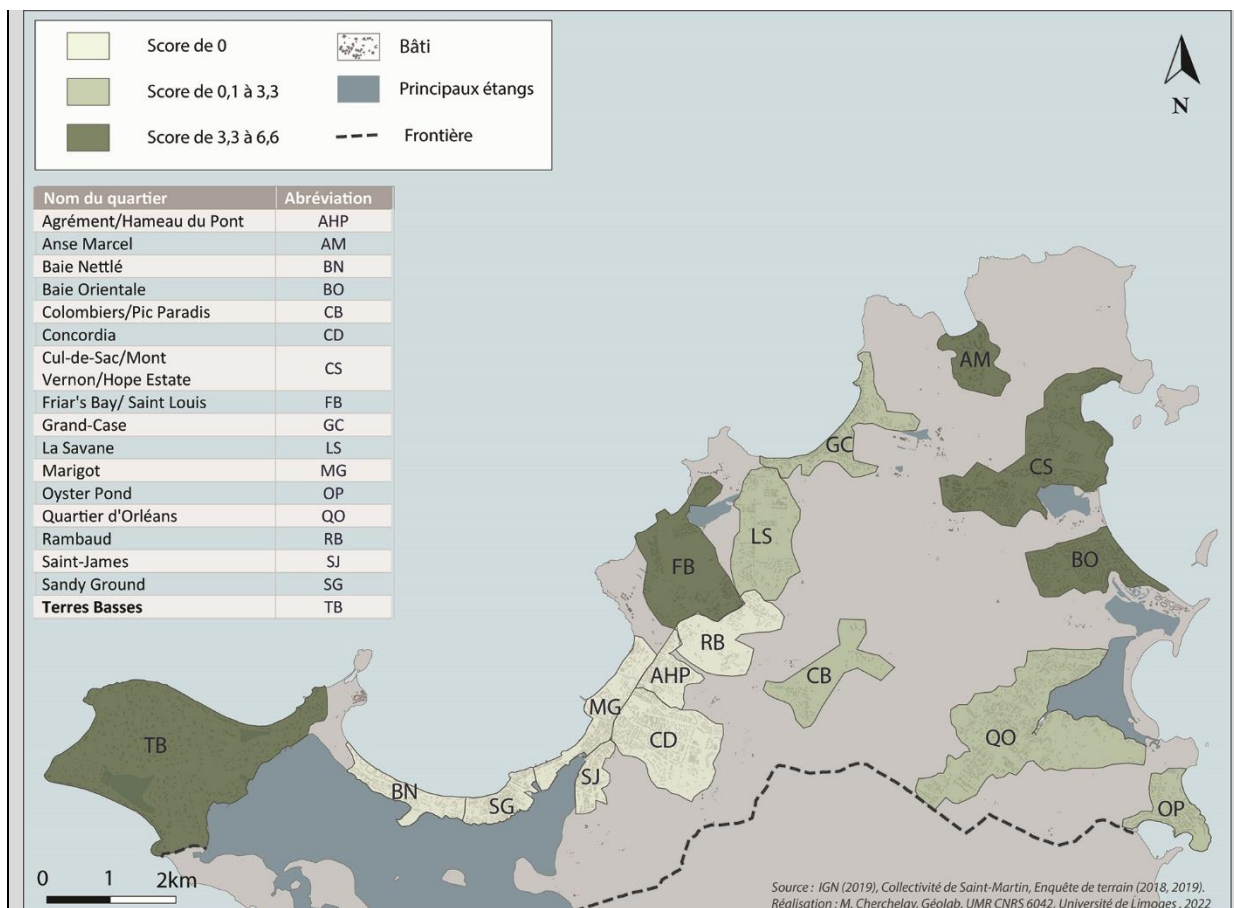
La moyenne des scores attribués pour chaque indicateur et pour chaque quartier a ensuite été calculée par thématique, permettant d'obtenir trois typologies, représentées sur les Cartes 9, 10 et 11⁴⁵.



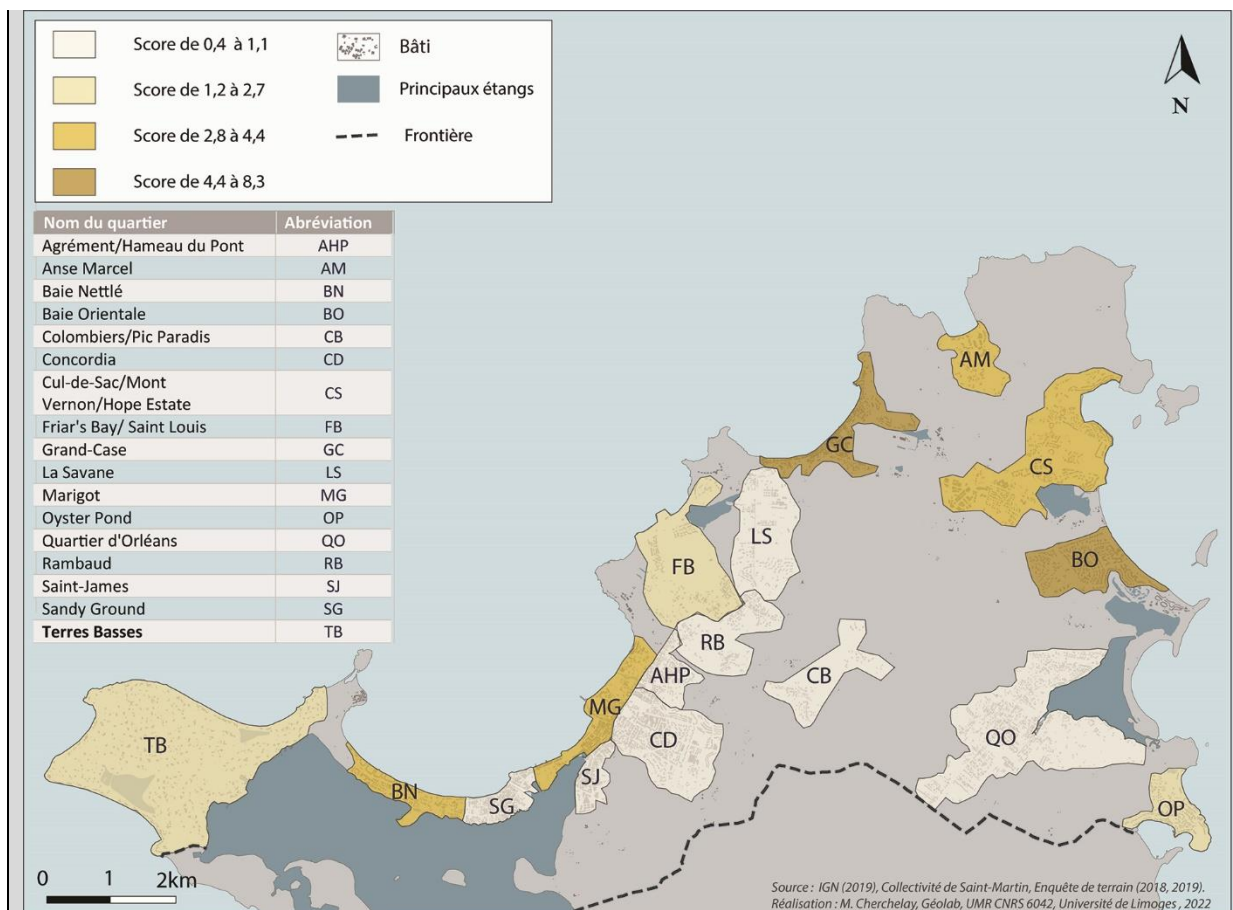
Carte 9. Résultats pour la thématique « niveau socio-économique »

étaient alors relevés. Cette même recherche a été réalisée pour plusieurs dates (pendant et hors saison touristique). Bien qu'elles ne permettent pas d'obtenir un relevé exhaustif des logements disponibles, les résultats obtenus illustrent des tendances en termes de nombre de logements par quartier et du coût de leur location.

⁴⁵ C'est la méthode de Jenks qui a été utilisée car c'est celle qui s'adapte le mieux à l'allure de la série de données.

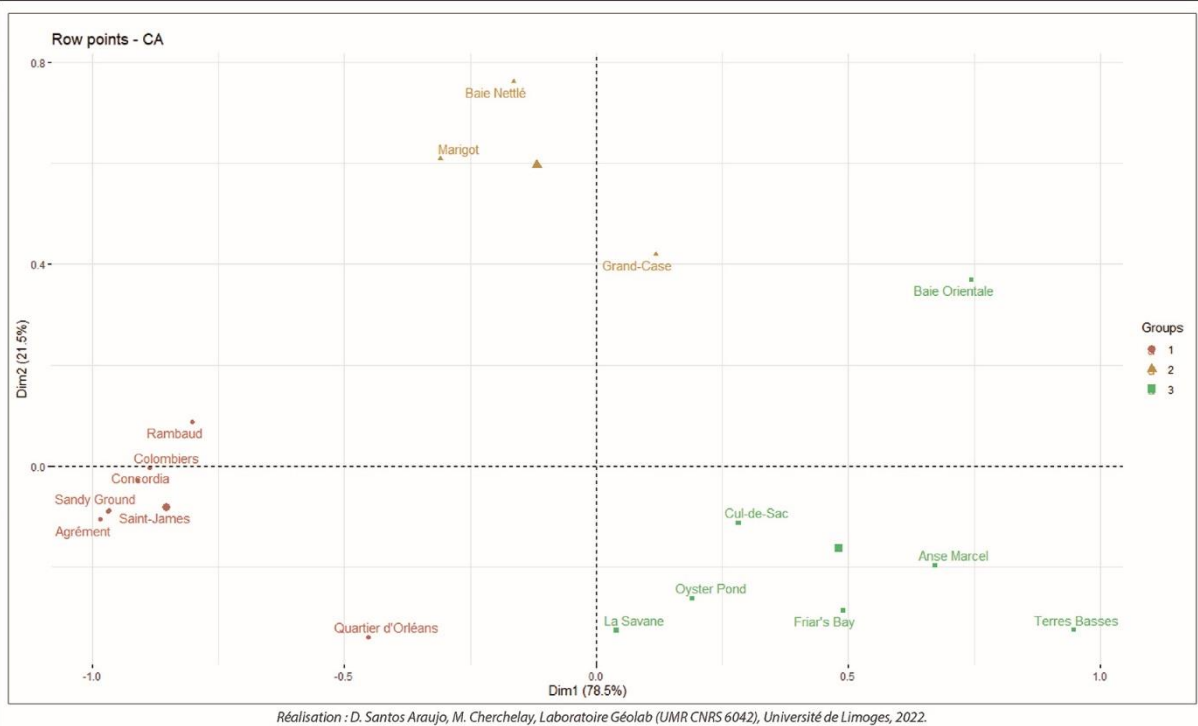


Carte 10. Résultats pour la thématique « protection et mise en valeur de l'environnement »

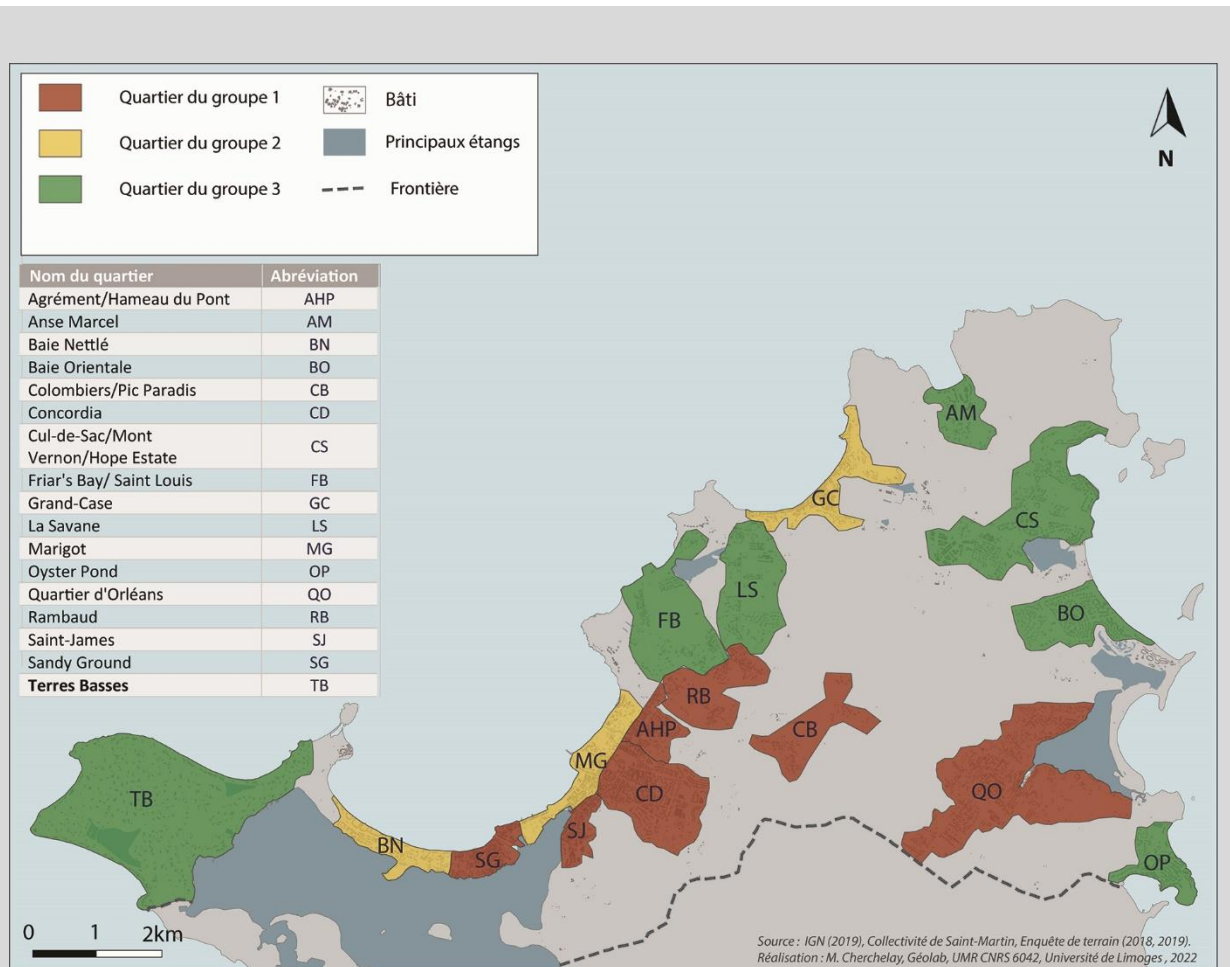


Carte 11. Résultats pour la thématique « intégration au système touristique »

Ces résultats ont été synthétisés par la réalisation d'une classification ascendante hiérarchique (CAH) sur analyse statistique factorielle des correspondances (AFC) afin de proposer une catégorisation des quartiers, selon les scores obtenus pour les trois thématiques et les uns par rapport aux autres [Annexe 1]. L'analyse a fait émerger trois groupes de quartiers (*Graphique 4, Carte 12*). Les quartiers du groupe 1 sont ceux pour lesquels les scores pour les variables liés au niveau socio-économique sont les plus forts (quartiers les moins favorisés) et pour lesquels les valeurs liées aux indicateurs « tourisme » et « environnement » sont faibles. Le groupe 2 réunit les quartiers pour lesquels les scores des indicateurs liés au tourisme sont les plus élevés (quartiers bien voire très bien intégrés au système touristique) mais dont ceux pour les indicateurs liés à l'environnement sont plutôt faibles. Enfin, on retrouve dans le groupe 3 les quartiers ayant obtenu des scores plutôt faibles pour l'axe social (5/10 maximum, quartiers plutôt favorisés) mais des scores élevés pour les indicateurs liés à l'environnement.



Graphique 4. Résultats de l'analyse factorielle des correspondances : répartition des quartiers par rapport au poids des trois variables



Carte 12. Répartition spatiale des trois groupes de quartiers obtenus par AFC

Bien qu'utilisable et efficace pour appréhender le fonctionnement du territoire saint-martinois, cette typologie présente quelques limites et certains biais. La première limite est liée au manque de précision de certaines données mobilisées ou à l'absence d'autres. Dans la thématique « tourisme » et pour l'indicateur « nombre d'hôtels classés », seuls sont pris en compte les hôtels répertoriés sur le site de l'Office de tourisme. Ce classement rassemble donc les principaux hôtels du territoire mais n'est pas exhaustif. De même, pour la thématique « mise en valeur et préservation de l'environnement », il s'est avéré difficile de mobiliser d'autres indicateurs, faute de données disponibles. Le fait que la typologie proposée ne repose que sur trois thématiques constitue une seconde limite. D'autres thématiques auraient pu être prises en compte pour affiner la classification. Des essais ont été faits quant au niveau d'infrastructures publiques de chaque quartier ou au niveau d'exposition aux risques naturels. Mais le manque d'information et certains problèmes posés par le calcul des scores m'ont amené à ne pas les inclure ici. Par exemple, pour le niveau d'exposition aux risques, l'échelle du quartier n'est pas assez précise et il est difficile de convertir en score les différents niveaux d'exposition à chaque risque à partir de la cartographie du Plan de Prévention des Risques du territoire (principale source de données pour cette thématique). Le système de notation, permettant de quantifier les données collectées, limite quant à lui la prise en compte de

certaines nuances. Par exemple, le quartier des Terres Basses y apparaît peu intégré au système touristique (score de 2,6/10). Il s'agit en réalité d'un espace touristique exclusif (le règlement de la copropriété interdit par exemple la création d'établissements commerciaux) où l'on trouve de nombreuses résidences secondaires, ainsi que le seul hôtel cinq étoiles du territoire (Hôtel Belmond La Samanna, exception faite au règlement).

Enfin, le principal biais réside dans la subjectivité de cette typologie. C'est moi qui ai choisi les thématiques et construit les indicateurs à partir de mes observations de terrain et des résultats que j'ai obtenus. Le fait qu'il existe des différences dans la toponymie selon à qui l'on s'adresse (Saint-Martinois installés depuis sa naissance sur le territoire et parlant anglais et français ou individu installé plus récemment et ne parlant que le français par exemple) constitue un second biais. Je n'ai pas pu me saisir d'un tel niveau de détail dans le découpage proposé.

Malgré ces défauts, la typologie présentée dans cet encadré permet donc, et à partir de plusieurs sources de données, d'illustrer des tendances et de situer les quartiers les uns par rapport aux autres par rapport à trois axes d'analyse. Elle confirme également l'importance de l'analyse à l'échelle des quartiers du territoire en démontrant à quel point le territoire est fracturé socio-spatialement (*Carte 12*), comme l'illustrent les écarts entre les scores obtenus par certains quartiers pour la thématique « niveau socio-économique » (0,1/10 aux Terres Basses et 8,6/10 à Sandy Ground par exemple). Cette typologie constitue donc un outil complémentaire à mobiliser pour appuyer les analyses de la reconstruction présentées dans ce travail de thèse.

La typologie présentée dans l'encadré ci-dessus permet d'éclairer le fonctionnement du territoire et met en exergue l'existence de marges et de centres à l'échelle des quartiers. Certains quartiers constituent ainsi des « centres touristiques » très bien intégrés au système local, tels que Grand-Case et la Baie Orientale, tandis que d'autres, et notamment les quartiers les plus défavorisés (score de 7 à 10/10) ne sont pas intégrés au système touristique (score de 0,4 à 1,1/10) (*Carte 11*). Cette hiérarchisation permet également de montrer que d'autres caractéristiques entrent en jeu dans la caractérisation des quartiers les uns par rapport aux autres, et notamment leurs caractéristiques socio-économiques. Il est donc possible de proposer une description simple de quelques quartiers emblématiques du territoire en s'appuyant à la fois sur leurs caractéristiques, leur histoire et sur les résultats obtenus via l'attribution des scores (*Encadré 1*).

Marigot, quartier ancien (*Carte 5*) ayant perdu de son luxe et de son dynamisme touristique (score « niveau d'intégration au système touristique » : 3,1/10) par rapport aux années 1980-1990, garde son rôle de ville centre avec une concentration de commerces (concurrencés par le développement de zones commerciales, comme ailleurs en Métropole) et d'administrations (à Concordia plus particulièrement) un marché, deux marinas et la gare maritime

(*Photographie 15*). Elle est également une escale pour les croisiéristes qui passent la journée sur l'île.



Photographie 15. Place du marché à Marigot.

Grand-Case, également quartier ancien (*Carte 5*), a su tirer profit du développement du tourisme à Saint-Martin (score « niveau d'intégration au système touristique » : 7,5/10). Il avait conservé, jusqu'avant le passage d'Irma sa réputation de capitale gastronomique des Caraïbes et reste, malgré les destructions, un quartier touristique dynamique et animé (les « mardis de Grand Case »). Le lieu garde son image de quartier « authentique » auprès des touristes et des habitants, métropolitains notamment (*Photographie 16*).



Photographie 16. La fête de Grand-Case en juillet 2019.

Sandy Ground, d'autre part, a longtemps été qualifié de « quartier d'habitat spontané » (Monnier 1983) et de « bidonville » (Duvat 2008). Une part importante des immigrants venus des territoires voisins dans les années 1980-1990 s'y est ainsi installée, sans planification des constructions. Le quartier est également exclu des circuits touristiques (score « niveau d'intégration au système touristique » : 0,7/10) et fait partie, avec Quartier d'Orléans, des quartiers ciblés par la politique de la ville à Saint-Martin (score « niveau socio-économique » : 8,6/10, *Carte 9*).

Quartier d'Orléans, autre quartier ancien (*Carte 5*), est quant à lui peu intégré au système touristique de Saint-Martin (score « niveau d'intégration au système touristique » : 0,7/10). On y trouve ainsi peu d'installations touristiques (activités comme logements) (*Photographie 17*). Il s'agit en outre également d'un quartier socio-économiquement défavorisé (score « niveau socio-économique » : 9,3/10, *Carte 9*).



Photographie 17. Habitations le long de la route principale traversant Quartier d'Orléans.

La Baie Orientale, ensemble de lotissements sortis de terre à partir de 1986 et situés à quelques kilomètres de Quartier d'Orléans se démarque particulièrement par son développement touristique (score « niveau d'intégration au système touristique » : 8,3/10, *Carte 11*). Accessible après avoir passé une guérite et une barrière d'entrée, la « BO » fonctionne en système fermé, autour de la plus belle plage de l'île, avec ses commerces, sa « place du village » bordée de restaurants (*Photographie 18*), ses hôtels et ses *guest houses*. Prisé des touristes nord-américains, habité en majorité par des « Métros », ce quartier est considéré comme une enclave blanche par les habitants de l'île.



Photographie 18. La « place du village » de la Baie Orientale.

Le quartier fermé des Terres Basses est également un espace privé. Des vigiles en contrôlent l'entrée, les habitations sont des villas disposant d'environ un hectare de terrain chacune (*Photographie 19*), et le quartier est bordé de plages préservées d'occupation (Baie Longue, Baie aux Prunes et Baie Rouge), puisque les établissements commerciaux sont interdits par le règlement de copropriété, en dehors de La Samanna, hôtel cinq étoiles construit en 1971. De plus, la corrélation mise en exergue par l'AFC (Encadré n°1) entre un niveau socio-économique élevé des habitants (score de 0,1/10 aux Terres Basses) et l'importance des dispositifs de protection de l'environnement se confirme particulièrement dans le cas Terres Basses, où l'on retrouve plusieurs sites gérés par le Conservatoire du littoral, ainsi qu'un site de ponte des tortues, faisant d'un arrêté préfectoral de protection du biotope⁴⁶ (score de 6,6/10, *Carte 10*).

⁴⁶ Informations sur l'arrêté préfectoral sur le site de l'Association Syndicale Libre (ASL) des propriétaires des Terres Basses : <https://aslterresbasses.org/actualites/arrete-tortues> [consulté le 24 septembre 2022].



Photographie 19. Entrée d'une villa aux Terres Basses.

Cette description non exhaustive de quelques quartiers de Saint-Martin illustre l'organisation en centres et marges du territoire, pour lesquels l'inclusion dans le système touristique se combine à d'autres caractéristiques, et notamment socio-économiques. Cette organisation est d'autant plus visible que certains quartiers, opposés sur les plans socio-économiques (*Carte 9*) ne sont distants que de quelques kilomètres les uns des autres (il y a 5 kilomètres entre Sandy Ground et les Terres Basses et 3 kilomètres entre Quartier d'Orléans et la Baie Orientale par exemple).

3.3.2. D'autres centres que la Métropole : inscription au sein de divers réseaux

Le développement d'une économie touristique sur l'île de Saint-Martin a permis son intégration au « système-monde » (Duvat 2006), via des liaisons aériennes et maritimes régulières (circuits de croisière dans les Caraïbes) et une ouverture au monde, après une longue période de crise et de léthargie économique tout en renforçant la dépendance économique de ce territoire vis-à-vis d'entreprises multinationales et des foyers émetteurs de touristes. Le tourisme a également permis à l'île de s'intégrer dans son environnement régional, particulièrement concurrentiel, de nombreux territoires des Caraïbes ayant une économie fondée sur le même modèle touristique. Le régime fiscal de Saint-Martin (mais plus encore de Sint Maarten) a également participé à son intégration dans cet environnement

régional où la fiscalité est très faible (paradis fiscaux aux Iles Caïmans, à Aruba, Sainte-Lucie ou dans les autres îles des Antilles néerlandaises). Saint-Martin et l'île dans son ensemble s'inscrivent également dans des réseaux de l'illégalité et constitue par là un antimonde, en ce qu'elle déroge aux lois et aux normes (Brunet, Ferras et Théry 1993). Grâce à sa position géographique, entre producteurs en Amérique du Sud et consommateurs aux États-Unis ou en Europe et à la présence d'une frontière internationale rendant les contrôles plus difficiles, l'île est par exemple considérée comme une plaque-tournante dans le trafic de drogue.

L'île de Saint-Martin s'est également tournée vers un autre centre, les États-Unis, dès les années 1950. Le premier élément qui a orienté le territoire vers les États-Unis est leur proximité géographique. Porto Rico, territoire américain se situe à seulement 180 km de Saint-Martin. L'américanisation de l'île débute avec la construction de l'aéroport Princess Juliana, par l'armée états-unienne en 1943, durant la Seconde Guerre mondiale, qui a mis « fin [à] l'isolement » de l'île, et plus particulièrement de Sint Maarten (Redon 2006). L'influence des États-Unis est peu à peu renforcée par le tourisme, majoritairement en provenance d'Amérique du Nord (contrairement à la Guadeloupe par exemple, où les touristes nord-américains sont peu présents). Le poids économique des États-Unis dans la zone Caraïbe (circulation du dollar dans de nombreuses îles dont Saint-Martin), l'anglais, langue maternelle des Saint-Martinois, les habitudes alimentaires (ribs, coleslaw et mac and cheese font partie des plats que l'on peut déguster dans les lolos, restaurants typiques, en accompagnement de poissons grillés pêchés entre Saint-Martin et Anguilla) et de consommation (achats de voitures aux États-Unis) démontrent l'emprise nord-américaine à Saint-Martin et participe à éloigner son fonctionnement de celui de la Métropole (*Photographie 20*).



Photographie 20. Un drapeau états-unien flotte à la Baie Orientale.

Marge à l'échelle métropolitaine, Saint-Martin s'inscrit dans des réseaux économiques différents de ceux de sa Métropole de par son économie touristique mais aussi du fait des habitudes de consommation de ses habitants. Ces différences participent à construire l'altérité du territoire et contribuent à sa marginalisation vis-à-vis de la Métropole.

Saint-Martin a connu de multiples évolutions au cours des dernières décennies, accentuant ses différences de fonctionnement d'avec Sint Maarten, en position de domination économique. Le développement du tourisme, impulsé par la politique de défiscalisation mise en place par l'État, a fait passer le territoire en moins de trente ans d'un espace délaissé et peu dynamique, habité par une population saint-martinoise majoritaire, à un territoire du tourisme de masse, où plus de 70 nationalités différentes cohabitent. Ces mutations ont bouleversé le fonctionnement de la société saint-martinoise, aussi bien socialement (tensions entre communautés) qu'administrativement, le territoire étant passé, entre 1960 et 2007, de commune de Guadeloupe, délaissée et sous-équipée, à Collectivité d'Outre-Mer, disposant d'une grande autonomie (mais toujours sous-équipée) pour adapter son fonctionnement aux spécificités revendiquées par les Saint-Martinois.

Ces changements rapides et brutaux ont permis l'ouverture et l'intégration du territoire tout en contribuant à le fragiliser économiquement (dépendance à l'économie touristique, variable et fragile), socialement et administrativement (changement peu accompagné, qui n'a pas résorbé les problèmes de gestion de l'administration locale), le marginalisant à l'échelle de l'île mais surtout à l'échelle de la France. Ce qui caractérise Saint-Martin, plus que le partage d'une frontière avec Sint Maarten, que son économie touristique ou qu'un fonctionnement spécifique, est donc l'imbrication et l'exacerbation de dynamiques, de problématiques, d'enjeux et d'acteurs dans un tout petit territoire insulaire et en marge.

La distance à la Métropole, sociale, économique et administrative, a donné lieu à la mise en place de politiques spécifiques au territoire, devant lui permettre de rattraper son « retard » vis-à-vis de la Métropole (comme ce fut le cas pour la défiscalisation). Mais les conséquences d'une telle gouvernance, dans un contexte en marge et de colonialité, pose des questions concernant la répartition des pouvoirs entre administration métropolitaine et administration locale, entre les différents groupes sociaux, dans les mécanismes de prise de décision et de gestion du territoire. Le prisme de la marge permet donc de s'intéresser aux rapports de pouvoir et aux inégalités et à leur inscription dans l'espace. Des inégalités économiques que l'on retrouve dans de nombreux territoires d'Outre-mer, par rapport à la Métropole (coût de la vie et du marché immobilier) aux rapports de pouvoir entre groupes (culture de l'entre-soi et ségrégations socio-spatiales, réseaux politiques locaux influents, domination économique et sociale des Métropolitains et hostilité envers les groupes les plus pauvres, tels que les immigrants illégaux ou les ressortissants haïtiens), cette complexité invite à considérer les rapports de pouvoir qui structurent le fonctionnement de Saint-Martin de manière systémique. Dans un tel contexte, les conséquences d'Irma ayant constitué une crise à l'échelle de l'île, la reconstruction post-catastrophe, ses jeux d'acteurs et les enjeux pour la trajectoire du territoire, soulèvent, du point de vue du chercheur et des acteurs de la reconstruction, la question de l'appréhension de ce système de rapports de pouvoir et de la marginalité du territoire.

Chapitre II. Les enjeux de la reconstruction post-catastrophe naturelle : cadre théorique critique

L'augmentation⁴⁷ du nombre de catastrophes « naturelles » et la montée des préoccupations environnementales depuis les années 1970 ont fait de la prévention et de la gestion des risques et de « leur expression tangible » (Leone, Meschinet de Richemond et Vinet 2021, p. 16), les catastrophes, une préoccupation importante dans le champ politique international.

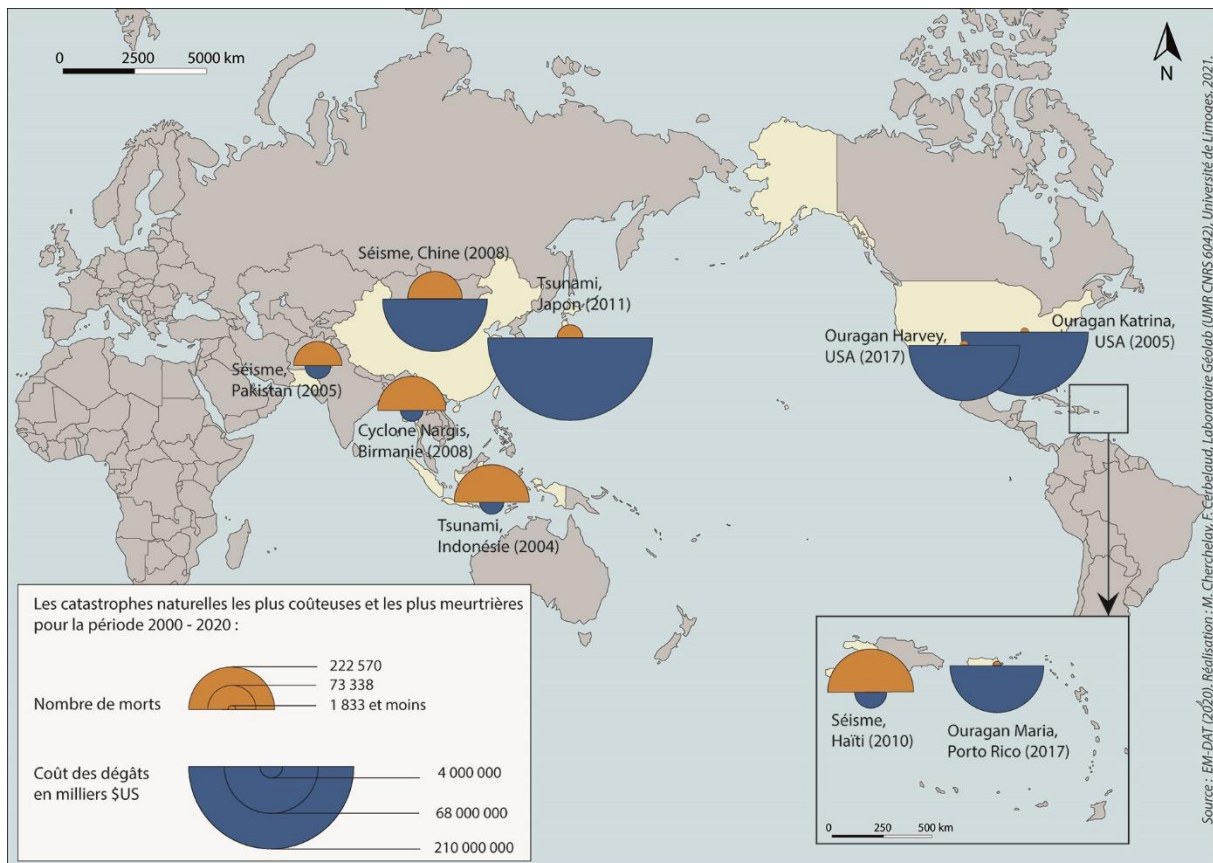
Le risque correspond, de manière consensuelle chez les scientifiques, aux interactions pouvant avoir lieu entre un aléa (phénomène physique potentiellement destructeur et ses caractéristiques : amplitude, intensité, période de retour et périodicité (Dauphiné et Provitolo 2013)) et les enjeux propres à une société donnée et leur vulnérabilité (fragilité des biens et personnes exposées à l'aléa selon leur répartition sur le territoire, son système socio-économique, les normes de construction en vigueur ou encore les modalités de gouvernance). Cette définition peut être résumée par la formule (Leone, Meschinet de Richemond et Vinet 2021) :

$$\text{Risque} = \text{aléa} \times (\text{enjeu} \times \text{vulnérabilité})$$

La manière dont le risque est pris en compte et vécu dépend des sociétés, de leurs représentations du risque et de leur influence sur la vie quotidienne des habitants, rendant le risque plus ou moins supportable. Contrairement à la catastrophe, le risque est potentiel mais non réalisé. Il peut également persister dans le temps après que la catastrophe se soit produite. Par exemple, le risque cyclonique aux Antilles perdure tout au long de la saison cyclonique.

Une catastrophe « naturelle » se caractérise par la manifestation d'un aléa naturel particulièrement violent sur un territoire. Contrairement au risque, la catastrophe est datée, voire nommée précisément, dans le cas des cyclones. Ses conséquences vont causer des pertes en vies humaines, des dommages matériels, des problèmes de santé, l'interruption des activités économiques et/ou socio-culturelles, la destruction des biens, des constructions et infrastructures du territoire touché (*Carte 13*). L'ampleur de ce type de phénomène est telle qu'elle dépasse les capacités de réponse de la communauté affectée et constitue une rupture dans sa trajectoire, induisant des perturbations durables (Rose 2011 ; Moatty 2015 ; Desse, Gherardi et Charrier 2020).

⁴⁷ 4 212 catastrophes naturelles étaient recensées pour la période 1980-1999 contre 7 348 pour la période 2000-2019 (EM-DAT, 2020). Il faut également noter qu'entre ces deux périodes, le recensement des catastrophes s'est amélioré, permettant la prise en compte d'un plus grand nombre d'évènements.



Carte 13. Les catastrophes naturelles les plus coûteuses et les plus meurtrières pour la période 2000-2020

Pour y faire face, les sociétés mettent en place des dispositifs dont l'objectif est de limiter l'impact de l'aléa, de la prévention pré-événement en passant par la gestion de l'urgence et jusqu'à la reconstruction. Cela implique la participation et la collaboration de nombreux acteurs à différents échelons (organisations internationales, acteurs humanitaires, experts, assureurs, décideurs nationaux et locaux, habitants et membres de la société civile, acteurs économiques, acteurs scientifiques et notamment les géographes) autour d'enjeux à la fois locaux et globaux.

Entre 1980 et 2019, les cyclones tropicaux ont représenté un peu plus de 15 % des aléas naturels à l'origine de catastrophes à la surface de la planète (EM-DAT, 2020). Le bassin atlantique nord fait partie des régions exposées à ce risque (255 aléas cycloniques ont conduit à des catastrophes dans la région Caraïbe sur cette même période). L'année 2017 a été une des saisons les plus actives de ces dernières années, avec dix-sept cyclones baptisés dont l'ouragan majeur Irma. L'ampleur des destructions engendrées par son passage à Saint-Martin a fait qu'il a rapidement été qualifié de catastrophe. Un dispositif de gestion de l'urgence puis de la post-catastrophe a été mis en place localement et depuis la métropole. Le territoire se trouve aujourd'hui encore en phase de reconstruction.

Mais la reconstruction post-Irma de Saint-Martin en tant que telle ne sera pas au cœur de ce chapitre car, avant de l'aborder dans le détail, la vocation de ce chapitre est de poser un cadre

théorique et contextuel à ce travail de thèse. Je reviendrai d'abord sur la signification du terme catastrophe « naturelle » et sur ses implications pour la gestion des risques. Quel(s) facteur(s) font du passage du cyclone Irma à Saint-Martin une catastrophe « naturelle » ? Quelles sont les implications de l'utilisation de guillemets autour de l'adjectif « naturelle » et qu'est-ce que cela suppose pour la gestion des risques de catastrophes ?

Ces processus de gestion des risques, abordés à l'échelle internationale puis à l'échelle nationale en France, et enfin à l'échelle locale, à Saint-Martin, font l'objet d'une deuxième section. Ces changements d'échelle permettent d'une part de s'intéresser à la circulation, la déclinaison et l'adaptation des concepts et des pratiques de la gestion des risques ; d'autre part, ces concepts, qui tendent parfois à l'injonction, comme celui de résilience, sont analysés dans une perspective critique.

Dans la dernière section de ce chapitre, je montre que la reconstruction concentre de nombreux enjeux de réduction des risques mais également de prise en compte des causes structurelles de la catastrophe et des rapports de pouvoirs qui s'exercent durant cette période conflictuelle. L'exemple de la reconstruction post-Xynthia, évoquée à Saint-Martin comme un précédent à Irma, explicite les modalités de la reconstruction post-tempête et submersion marine d'une zone touristique dans le contexte métropolitain.

Bien que la méthodologie qualitative mobilisée sur le terrain ne soit présentée que dans le chapitre suivant (cf. chapitre 3), je m'appuierai dès ce chapitre sur quelques extraits des entretiens réalisés auprès d'habitants de Saint-Martin ayant vécu le cyclone pour illustrer et appuyer mes propos. En effet, si les entretiens (et leur analyse) ont avant tout porté sur la reconstruction post-Irma, la période pré-cyclone et le déroulement de la phase d'urgence, abordées dans ce chapitre, l'ont également été avec les enquêtés. Je mobiliserai également, pour décrire ces périodes, les travaux de géographes ayant étudié la préparation pré-Irma, la culture du risque ou le vécu de l'après-cyclone à Saint-Martin (Nicolas et al. 2018 ; Moatty et al. 2019 ; Moatty et al. 2020 ; Defossez et Gherardi 2020 ; Benitez, Reghezza-Zitt et Meschinet de Richemond 2020 entre autres).

1. Qu'est-ce qu'une catastrophe « naturelle » ?

1.1. La catastrophe, révélateur des vulnérabilités sociétales

Les catastrophes « naturelles » sont abordées comme résultant « d'interactions complexes entre un événement physique potentiellement dangereux et les vulnérabilités d'un territoire liées à ses caractéristiques intrinsèques tant physiques que sociétales qui sont déterminées par les comportements et les choix humains » (Quenault 2014), d'où l'utilisation de guillemets autour du terme « naturelle »⁴⁸. Leurs causes sont à la fois politiques, structurelles et systémiques (Lallau 2018) faisant des catastrophes des événements révélateurs des vulnérabilités des territoires touchés, aux yeux des décideurs comme des chercheurs en géographie des risques (Comfort et al. 1999 ; E. L. Quarantelli 2005 ; Kates et al. 2006 ; Frederic Leone et Vinet 2006 ; Cutter et al. 2008 ; Becerra 2012 ; Woloszyn et Quenault 2013 ; Battiau-Queney 2014 ; Magnan et Duvat 2015 ; Moatty 2015).

Les conséquences des passages des cyclones Luis, en 1995, et Lenny, en 1999, à Saint-Martin en sont autant d'exemples. Luis, cyclone de catégorie 4, a été particulièrement dévastateur pour le bâti littoral du territoire. Bien qu'il n'y ait pas de bilan officiel précis des conséquences du cyclone, l'île aurait été « dévastée à 50 % » (Duvat 2008, p. 13). Les bidonvilles construits dans certains quartiers littoraux suite au boom touristique de la fin des années 1980 (cf. chapitre 1) ont été fortement touchés, ainsi que de nombreuses résidences et établissements hôteliers, entraînant une diminution du tiers de la capacité d'hébergement touristique de l'île. Le nombre de morts exact est resté inconnu pour des raisons d'ordre « matériel (état de dévastation des bidonvilles), social (clandestinité, illégalité et violence) et politique (confidentialité) » (Ibid.). Le passage du cyclone Lenny en 1999 (catégorie 4) s'est quant à lui caractérisé par d'importantes précipitations qui ont causé des inondations sur le territoire (à Philipsburg, Simpson Bay et Cole Bay). La houle qui accompagnait le phénomène a également été particulièrement destructrice pour les espaces littoraux.

De nombreux habitants des bidonvilles se sont retrouvés sans abris. À la fin des années 1990, les conséquences de ces cyclones ont mis en évidence la situation de ces populations défavorisées et des retards dans l'aménagement du territoire. Elles ont conduit à des changements dans les politiques et les pratiques. Un programme de construction de logements sociaux a été mis en place et 300 logements avaient été construits en 1996 (Sénat, 1999). En 1999, une généralisation des logements en durs, censés mieux protéger des aléas que les logements des bidonvilles, a ainsi été constatée puisqu'ils représentaient 86 % des logements du territoire (Duvat 2008.).

⁴⁸ Cet élément posé, les guillemets autour du terme « naturelle » ne sont plus utilisés dans la suite du texte pour en faciliter la lecture.

L'absence d'équipement de mesure lors des passages de Luis et Lenny ont conduit à une amélioration de la prévention. Des houlographes ont été installés en Guadeloupe et en Martinique (mais pas directement à Saint-Martin, pourtant alors commune de Guadeloupe). Le préfet de Guadeloupe a également prescrit la réalisation d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) « inondations et houles » à Saint-Martin après le passage de Lenny et les élus de Guadeloupe ont pris la décision de ne pas reconstruire en zone littorale en 1999.

Malgré tout, l'efficacité de ces mesures est restée limitée comme le montre la non-application de la décision de ne pas reconstruire en zone littorale (Duvat 2008). En effet, une catastrophe ne donne pas lieu à une situation de « table rase ». Le contexte ante-catastrophe a persisté et à Saint-Martin, territoire encore en développement touristique dans les années 1990, l'enjeu principal n'a pas été la réduction des risques.

Les conséquences des cyclones ont aussi été prétexte à des actions visant les habitants étrangers présents sur le territoire, en situation irrégulière pour un certain nombre d'entre eux. Après Luis, le dispositif d'aide au retour volontaire a été mis en place à Saint-Martin⁴⁹, avec l'accord du préfet de Guadeloupe. Un arrêté a été pris par la commune, interdisant tous travaux de construction ou de reconstruction de l'habitat précaire dans plusieurs quartiers du territoire, occupés en majorité par ces populations. Cette décision a été vivement critiquée et dénoncée⁵⁰. L'arrêté a été annulé par le Tribunal administratif de Basse-Terre en 1997, décision confirmée par la Cour d'appel de Bordeaux puis par le Conseil d'Etat (cf. chapitre 6 pour une analyse détaillée de la situation).

L'exemple des conséquences des cyclones Luis et Lenny dans les années 1990 à Saint-Martin montre que les catastrophes sont à la fois révélatrices des vulnérabilités du territoire et productrices de dynamiques nouvelles (réduction des vulnérabilités par la réduction de l'exposition aux risques de submersion, amélioration de l'habitat) pouvant être défavorables à certains groupes de la population (arrêté sur l'interdiction de reconstruction dans certains quartiers).

1.2. Caractériser les catastrophes : l'exemple du cyclone Irma à Saint-Martin

Les vulnérabilités révélées par la catastrophe et les nouvelles dynamiques produites dans son sillage dépendent donc à la fois du contexte ante-catastrophe et des conséquences de la catastrophe sur le territoire. Je m'appuierai sur l'exemple du cyclone Irma pour mettre en

⁴⁹ Destinée aux migrants en situation irrégulière, demandeurs d'asile ou ayant reçu une obligation de quitter le territoire français (OQTF), elle vise à encourager leur retour vers leur pays d'origine et comprend une assistance administrative et matérielle pour préparer le voyage, la prise en charge des frais de transport ainsi qu'une allocation forfaitaire versée au moment du départ ou à l'arrivée à destination. Cette politique illustre particulièrement « l'ambiguïté qui existe [en France] entre politiques de contrôle et d'assistance » (Barbau 2012).

⁵⁰ Rapport du Groupe d'Information et de Soutien des Immigré-e-s (GISTI), 1999.

lumière les éléments qui caractérisent une catastrophe naturelle. Mais en la matière je ne me positionnerai pas de manière déterministe. En effet, l'ampleur de l'aléa en lui-même ne fait pas la catastrophe puisque les caractéristiques économiques, politiques ou encore d'aménagement du territoire (cf. chapitre 1) entrent en jeu comme autant de facteurs de vulnérabilité.

Le sociologue des catastrophes E.L. Quarantelli a distingué six critères qui caractérisent une catastrophe (Quarantelli 2005). Le fait que la majorité des constructions du territoire soient fortement impactées constitue la première caractéristique. À Saint-Martin, 95 % du bâti ont été touchés, dont 27 % de façon irrémédiable ou présentant des désordres structurels importants (Gustin 2017).

Le deuxième élément relevé par Quarantelli est le fait que les dirigeants locaux ne puissent plus remplir leur fonction de manière habituelle ni gérer la situation car ils ont été blessés, sont décédés, ne peuvent pas communiquer ou ne disposent pas des moyens nécessaires à leur action. Irma a causé la destruction des réseaux de communications et du réseau électrique, aérien pour la plupart, rendant les communications très difficiles voire impossibles. De plus, les vents et le phénomène de submersion marine ont touché les bâtiments administratifs de la Collectivité de Saint-Martin, détruits ou inondés, et de la Préfecture. La Préfète et les vingt-deux personnes qui l'accompagnaient ont par exemple dû se réfugier dans une pièce du rez-de-chaussée du bâtiment pendant l'ouragan, cette dernière ayant été en grande partie détruite par Irma⁵¹. La caserne de pompiers a été partiellement détruite, comme la gendarmerie de Quartier d'Orléans, dont la toiture a été arrachée, obligeant ces acteurs essentiels de la gestion de crise à l'échelle du territoire à se protéger en priorité, sans leur donner la possibilité d'agir sur le territoire ni de se coordonner.

La troisième caractéristique concerne le caractère régional de la catastrophe. Les communautés et territoires alentours ne peuvent pas fournir d'aide car ils sont également touchés. Le territoire le plus proche de Saint-Martin, Sint-Maarten a également subi les dégâts liés au passage d'Irma (70 % du bâti du territoire ont été endommagés, Government of Sint Maarten, 2017). Le caractère insulaire du territoire et son éloignement géographique par rapport à sa Métropole et à d'autres territoires français (Guadeloupe et Martinique notamment) n'ont pas permis de s'appuyer sur la continuité territoriale. De plus, l'enchaînement des cyclones a bloqué une partie des secours en provenance de Métropole en Guadeloupe pendant quelques jours.

Les fonctions et les activités quotidiennes du territoire sont interrompues de manière concomitante (emplois, lieux de loisir, écoles). Le passage d'Irma a causé la destruction de quatre établissements scolaires sur les 21 du territoire et les établissements non détruits n'ont pu rouvrir leurs portes qu'en partie, à partir du 6 novembre 2017 (voir Chapitre 4). De nombreuses infrastructures touristiques (hôtels, marinas, restaurants et structures installées

⁵¹ Voir l'article d'Ariane Chemin, « La nuit où l'ouragan Irma a dévasté la préfecture de Saint-Martin », Le Monde, 19 septembre 2017.

en bord de mer) ont été touchées. 80 % des chambres d'hôtels ont été détruites lors du passage du cyclone (Collectivité de Saint-Martin, 2017). C'est également le cas de l'aéroport Princess Juliana à Sint Maarten, principale porte d'entrée du territoire, dont l'activité a été interrompue totalement pendant un mois. Les médias nationaux et internationaux portent alors leur attention sur l'évènement et participent à en faire une « catastrophe »⁵².

Les catastrophes sont également marquées par l'intervention des responsables politiques nationaux. Le 9 septembre l'état de catastrophe naturelle a été décrété par arrêté préfectoral et le 12 septembre le président de la République s'est rendu sur le territoire. Le 14 septembre, la Délégation interministérielle à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin était créée afin de « coordonner l'action des ministères et d'être force de proposition pour l'action de l'Etat » (Gustin 2017, p. 3) dans la gestion de la post-catastrophe.

L'approche des catastrophes naturelles, à la fois révélatrices des vulnérabilités et « levier de transformation », et ses conséquences, de l'impact sur le territoire à l'intervention de multiples acteurs, m'ont conduit à m'interroger sur les points suivants : comment et par qui les conséquences d'une catastrophe peuvent-elles être mobilisées comme levier de transformation et dans quel but ? Pour le comprendre, j'opère un changement d'échelle géographique dans la section qui suit afin de m'intéresser aux objectifs auxquels répondent les politiques de gestion des risques depuis les années 1990, à l'échelle internationale et dans leurs déclinaisons nationales et locales. Cet emboîtement d'échelles (géographiques et temporelles), d'acteurs et d'enjeux fait de la gestion des risques de catastrophe une thématique complexe et politique et il conditionne les pratiques de reconstruction.

⁵² Voir l'augmentation du nombre d'articles de presse concernant Saint-Martin post-Irma dans l'introduction générale.

2. Les enjeux de la gestion des risques naturelles à plusieurs échelles

Les savoirs, les outils et les pratiques pour la gestion des risques sont diffusés, depuis les années 1970, à l'échelle internationale. Sandrine Revet (Revet 2017) parle d'un processus de standardisation et de coordination de ces politiques qui s'apparente à un fonctionnement de « gouvernement [international] des catastrophes ». Ce « gouvernement » agit en apportant un appui aux gouvernements nationaux. Depuis les années 1990, des cadres d'actions successifs sont également adoptés et signés par de nombreux pays du monde, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'objectif de ces politiques est la « réduction des risques de catastrophe » (RRC), définie par le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophe (UNDRR) comme un concept et des pratiques qui, à travers l'analyse des causes des catastrophes, a pour objectif « [l'] anticipation des risques de catastrophe, [la] réduction de l'exposition, des vulnérabilités ou des aléas existants et [le] renforcement de la résilience » (UNDRR 2015 p. 283).

Le discours lié à la notion de « société du risque » (Beck 2008), l'émergence de ce « gouvernement des catastrophes » et de son objectif de RRC ont érigé la gestion des risques en thématique a priori apolitique et rassembleuse (Quenault 2014). Or, il a également été montré que l'application des principes de gestion des risques induisait des choix politiques et des négociations autour des enjeux à maintenir, de l'échelle internationale aux territoires des risques.

2.1. La standardisation de la gestion des risques

2.1.1. La boucle de la gestion des risques

Avant de développer les éléments qui ont conduit à l'émergence de ce « gouvernement des catastrophes », j'aborde ici les enjeux liés la temporalité dans la gestion des catastrophes, en amont (leçons tirées de catastrophes précédentes en prévision d'autres) comme en aval de l'évènement, du lendemain de la catastrophe à parfois plusieurs dizaines d'années plus tard. Les mécanismes et les objectifs de réduction des risques ne sont en effet pas les mêmes avant la survenue d'une catastrophe ou plusieurs années après la catastrophe et les acteurs de la gestion des risques doivent y adapter leurs actions et leurs politiques.

Cette période, plus ou moins longue, a été théorisée sous-forme d'un cycle de gestion des catastrophes composé de plusieurs phases. On retrouve cette représentation dans la littérature académique (Kates et al. 2006 ; Vinet 2010 ; Moatty 2015 et Crozier et al. 2017 entre autres) et dans la sphère opérationnelle de la gestion des risques (Grünewald 2020). La représentation sous-forme de cycle donne un cadre général et permet de ne pas hiérarchiser les différentes phases. Mais elle ne permet pas de représenter la complexité des processus de

production des risques, ne donne pas à voir les détails liés au contexte et ne permet pas non plus de montrer la superposition, les jeux d'influence et les variations propres à chaque période du cycle. Dans sa thèse, Annabelle Moatty (Moatty 2015) considère le cycle de la gestion des risques comme « *le premier anneau d'une spirale qui représenterait la trajectoire d'évolution des sociétés et de leurs territoires* » (p. 56). Je retiendrai donc ici cette idée de première boucle, de premier anneau d'une spirale plus longue qui permet d'intégrer la prise en compte des effets de la catastrophe à long terme sur le développement du territoire. Je diviserai cette boucle en quatre phases principales : la pré-catastrophe (par opposition à la post-catastrophe), la gestion de l'urgence (phase catastrophe), la restauration des services essentiels et la reconstruction (phases post-catastrophe). Le cas de Saint-Martin après Irma illustrera le déroulement de ces différentes étapes, à l'exception des phases de prévention et de reconstruction sur lesquelles je reviendrai dans des sous-parties dédiées.

La période qui précède la catastrophe correspond ainsi au vécu quotidien, durant laquelle le risque est présent. Des mesures de prévention, de sensibilisation et de préparation sont mises en place pour agir sur l'aléa (ouvrages de protection par exemple) et/ou réduire les risques de catastrophe et la vulnérabilité des enjeux et populations exposées (information sur les risques et les procédures à suivre en cas de catastrophe par exemple).

La phase de gestion de l'urgence fait directement suite à la catastrophe. Les actions menées en phase d'urgence doivent permettre la mise en sécurité des personnes et des biens (opérations de secours, déploiement d'hébergements d'urgence, subvention aux besoins vitaux). Elle se caractérise par un pas de temps court et la nécessité d'agir rapidement. À Saint-Martin, une cellule interministérielle de crise a été créée le 5 septembre 2017 pour coordonner les secours. Le dispositif logistique déployé depuis la Métropole s'est, par son ampleur, apparentée à une opération sur un théâtre extérieur (envoi de 1 200 militaires, mise en place d'un pont aérien, ravitaillement de la population et sécurisation du territoire et des bâtiments, Préfecture de Saint-Martin, 2018). L'évacuation des blessés graves vers la Guadeloupe a débuté le 6 septembre. L'Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS) est arrivé à Saint-Martin le 7 septembre 2017. Des mécanismes de solidarités se sont mis en place entre les habitants (Defossez et Gherardi 2020), bien qu'ils aient été limités par les difficultés à se déplacer (état des routes et accès difficile aux stations-services) et qu'ils se soient souvent limités aux communautés/aux quartiers, mais également en provenance de Métropole, de Guadeloupe et de Martinique (collectes de fonds, envois de dons). Cette période a également été marquée par l'intervention des dirigeants nationaux (séjour sur place du Président de la République et de certains ministres) et par la création de la délégation interministérielle en charge de la reconstruction de Saint-Martin, quelques jours après le cyclone, montrant l'imbrication et la superposition des différentes phases, de l'urgence à la reconstruction.

Le contexte saint-martinois a également fait de la phase d'urgence une période complexe et conflictuelle. Des phénomènes de pillages ont eu lieu dans les magasins à Marigot ou dans des maisons abandonnées par leurs habitants. Ils ont été médiatisés et, d'après les entretiens

réalisés, ont particulièrement marqué une partie des habitants. Ces pillages ont également écorné l'image de l'île, associée à une sécurité « défailante » et des pouvoirs publics inefficaces (Assemblée nationale, 2018). Des rumeurs concernant l'évasion de prisonniers de la prison de Sint Maarten ou encore la dissimulation du nombre « réel » de victimes de l'ouragan se sont répandues sur le territoire et certaines ont d'ailleurs perduré dans le temps (Moatty et al. 2019). L'intervention de l'État a été critiquée localement, l'arrivée tardive des secours et le peu d'anticipation, malgré les prévisions météorologiques, faisant partie des principaux reproches (Defossez et Gherardi 2020). La Collectivité a également été critiquée pour sa non-réactivité et son manque de préparation. Ces critiques témoignent de la défiance de la population locale vis-à-vis des décideurs, locaux comme nationaux. La phase d'urgence a de plus été perturbée par l'annonce du passage des cyclones José puis Maria quelques jours après Irma.

La phase qui fait suite à l'urgence est celle de la restauration des services essentiels et du fonctionnement du territoire. Elle doit permettre la « remise en marche » des fonctions élémentaires du territoire. Elle réunit notamment les opérations de déblaiement et de nettoyage des axes routiers et de réparation des réseaux. Les actions de mise hors d'eau/hors d'air des habitants et l'intervention des acteurs de l'humanitaire et du développement se poursuivent. À Saint-Martin, les opérations de déblaiement et de gestion des déchets ont débuté après le cyclone et se poursuivaient encore à l'été 2019. Les réseaux électriques et de téléphonie ont été rétablis, pour la plupart, cinq semaines après le passage d'Irma. 85 % des établissements scolaires du territoire ont rouvert le 6 novembre 2017 (Préfecture, 2018). Les décideurs locaux ont pu reprendre leurs activités avec l'installation de bâtiments provisoires pour la Préfecture et certains pôles de la Collectivité dès fin 2017. L'accès à l'eau a été rétabli pour la quasi-totalité de la population en janvier 2018. Les programmes de reconstruction des ONG ont fait suite aux programmes d'urgence (cf. chapitre 4). Du côté des habitants, les entretiens ont permis de constater qu'ils avaient eu l'impression que la « reconstruction » (correspondant aux opérations de restauration) avançait rapidement, et de manière visible jusqu'en janvier 2018.

Débute ensuite la période de reconstruction, dont l'objectif est de conduire au relèvement et au (re)développement du territoire. Elle se déroule sur un pas de temps plus long (jusqu'à plusieurs dizaines d'années après la catastrophe). Elle inclut à la fois les processus et les politiques de reconstruction physique (des infrastructures et des bâtiments endommagés), de reprise économique et de réduction des vulnérabilités (voir 3.1.).

Les évolutions dans la gestion des risques au cours des dernières décennies ont conduit à des prises en compte différenciées de ces différentes phases. Selon les paradigmes et les approches du risque et de la catastrophe, de l'approche aléa-centrée au tournant de la résilience, le « gouvernement des catastrophes » et les gestionnaires ne les ont pas investies des mêmes objectifs ni de la même importance.

2.1.2. D'un paradigme aléa-centré à une approche par la vulnérabilité des sociétés

Deux mouvements parallèles ont permis l'émergence du « gouvernement des catastrophes ». Le premier est celui de la mise à l'agenda politique global des problématiques environnementales à partir des années 1970 (Conférence de Rio en 1972 et Rapport Brundtland en 1987 pour ne citer que les principaux). Le second est le développement du rôle des institutions supranationales, des acteurs de l'humanitaire et de l'urgence⁵³ et l'investissement des scientifiques et des gouvernements dans les questions liées à la gestion des risques (Revet 2009 ; Revet 2014 ; Cabane et Revet 2015).

La Décennie Internationale de Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) (1990-1999), adoptée par les Nations Unies en 1989, a concrétisé l'émergence de ce « gouvernement ». Ses objectifs étaient axés sur les questions d'alerte et de résistance du bâti ainsi que sur les mesures de prévision des catastrophes (Cabane et Revet 2015). L'approche aléa-centrée était alors celle qui prévalait dans la compréhension et la gestion des risques naturels (Pigeon 2002). Le paradigme dominant était celui de la mitigation⁵⁴ face aux risques, considérés comme des éléments extérieurs au territoire, via une réponse technique apportée par les sciences de la terre et les sciences de l'ingénieur (Dauphiné et Provitolo 2007). Cela s'est notamment traduit par la construction d'ouvrages de protection visant à agir sur les aléas pour empêcher les catastrophes de se produire. Cette gestion technique des risques a atteint son apogée dans les années 1980 (Reghezza-Zitt et Rufat 2019).

Les modalités de gestion des risques de la ville américaine de la Nouvelle-Orléans illustrent la prévalence d'une telle approche. La Nouvelle-Orléans est bordée d'un côté par le Lac Pontchartrain et de l'autre par le fleuve Mississippi. La ville est exposée aux crues du fleuve et aux ouragans et la moitié de son territoire se situe sous le niveau de la mer. Ce sont la construction successive de digues et leur renforcement/développement après chaque événement catastrophique du XVIIIème siècle aux années 1960 qui ont permis son extension. Elle s'est caractérisée par une hiérarchisation dans la localisation des quartiers, les plus aisés étant installés sur les hauteurs et dans les zones protégées tandis que les quartiers défavorisés occupaient les espaces plus exposés, en contrebas. Le passage de l'ouragan Katrina (catégorie 5) en 2005 a montré les limites d'un tel système. Les précipitations ont dépassé les capacités du système de drainage de l'espace urbain, des digues ont rompu et on a relevé jusqu'à 5 mètres d'eau dans certains quartiers de la ville (Kates et al. 2006). Les politiques centrées sur l'aléa et faites pour répondre à des événements « extrêmes » ne se sont donc pas toutes avérées efficaces. L'approche uniquement aléa-centrée a également fait l'objet de critiques dans la littérature académique depuis la fin des années 1990, car considérée comme une forme de déterminisme naturel (Comfort et al. 1999 ; Pigeon 2002 ; Hewitt 2014).

⁵³ Mouvement d'internationalisation des secours avec la création de l'UNDRO en 1971.

⁵⁴ C'est-à-dire l'atténuation des dégâts et dommages pouvant être causés par une catastrophe (D'Ercole 1993).

Parallèlement, une autre approche des risques fondée sur la vulnérabilité sociale des territoires s'est développée en Grande-Bretagne à partir des années 1970, dans un contexte marqué par les catastrophes dans les pays en développement⁵⁵ (O'Keefe, Westgate et Wisner 1976).

La mobilisation de la notion de vulnérabilité a permis à ces chercheurs d'émettre une critique « radicale » de la gestion des risques, afin de « *dénaturaliser* » les catastrophes » en s'intéressant à leurs « causes profondes »⁵⁶ (Wisner, O'Keefe et Westgate 1977 ; Blaikie et al. 1994 ; Revet 2014 ; Reghezza-Zitt et Rufat 2019). La notion de vulnérabilité ainsi mobilisée ne se limite donc pas à la prise en compte de la vulnérabilité physique⁵⁷ mais intègre la vulnérabilité sociale, c'est-à-dire les conditions socio-économiques, politiques et territoriales qui contribuent à la mise en danger d'une société donnée et ses capacités à anticiper un événement, à y faire face et à surmonter la crise (D'Ercole et Metzger 2009 ; Dauphiné et Provitolo 2013 ; Barroca, DiNardo et Mboumoua 2013 ; Hewitt 2014). Les catastrophes ne pouvaient donc plus uniquement être gérées comme les conséquences d'aléas naturels rares et particulièrement intenses, pensés en dehors du territoire qu'ils affectent.

Cette critique a d'abord trouvé écho dans les milieux humanitaires (programmes d'intervention post-catastrophe qui ont été couplés avec des objectifs de développement) et à partir du début des années 1990, dans les travaux de recherche menés sur des terrains latino-américains, fondés sur l'analyse de la vulnérabilité et sur la construction sociale du risque⁵⁸. Les concepts et savoirs ainsi produits ont circulé et ont été repris par les institutions internationales (Cabane et Revet 2015). La première conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, dite conférence de Yokohama (1994) a marqué ce tournant de la gestion des risques à l'échelle internationale. Elle a introduit une inflexion des politiques de gestion des risques, du triptyque mitigation-aide d'urgence-protection vers des démarches de prévention, de préparation et de mitigation des effets des catastrophes⁵⁹. Elle a ainsi constitué une première étape dans la reconnaissance des enjeux liés à la réduction de la vulnérabilité et au développement (Quenault 2015). La mise en place, à la clôture de la DIPCN, de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes - *United Nation International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR⁶⁰) en anglais - en 1999 a institutionnalisé à l'échelle internationale l'objectif de Réduction des Risques de Catastrophe, mettant l'accent sur la

⁵⁵ Entre 1967 et 1973, la région du Sahel a connu une famine liée à la sécheresse (Bonnet 2010) tandis qu'en 1970 le cyclone Bhola (catégorie 3) faisait plus de 300 000 victimes au Bangladesh (EM-DAT).

⁵⁶ « *Root causes* ».

⁵⁷ La vulnérabilité biophysique d'un territoire dépend de la nature de l'aléa, de l'exposition des enjeux à l'aléa, et de leur résistance. Pour chaque enjeu, les dommages sont estimés en termes de pertes financières ou humaines. Cette définition est considérée comme restrictive depuis une quinzaine d'années. (Barroca, DiNardo et Mboumoua 2013; Dauphiné et Provitolo 2013).

⁵⁸ Voir les travaux du réseau RED, la Red de Estudios Sociales en Prevencion de Desastres en America Latina.

⁵⁹ « Stratégie de Yokohama : Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets ».

⁶⁰ Qui deviendra ensuite l'United Nations Office for Disaster Risks Reduction (UNDRR).

réduction des causes de la vulnérabilité. Dans la pratique, cette approche s'est avérée difficile à mettre en place, les logiques de gestion des risques étant restées encore essentiellement aléa-centrées (Quenault 2015).

À partir du début des années 2000, le fait que les risques ne puissent être éliminés totalement est reconnu, ce qui conduit à un glissement de la notion de vulnérabilité à celle de résilience dans les discours des organisations internationales, intégrant le fait de devoir vivre avec les risques et les catastrophes et donc de s'y préparer (Quenault 2013 ; 2015).

2.1.3. Le tournant de la « résilience » : implications et analyse critique

Le Cadre d'action de Hyōgo (CAH) pour 2005-2015, adopté lors de la conférence de Kobe pour la prévention des catastrophes naturelles et successeur de la DIPCN, a particulièrement mis en avant le concept de résilience comme objectif des stratégies de réduction des risques à l'échelle internationale⁶¹. La résilience y est définie comme « l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposée à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables. La résilience d'un système social est déterminée par la capacité de ce 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 » (Cadre d'Action de Hyogo 2005, p. 4) La résilience y est donc présentée comme permettant de contribuer à la réduction des risques de catastrophe. L'instauration d'une « culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux » pour favoriser la prévention des catastrophes fait ainsi partie des priorités d'action identifiées dans le CAH (Cadre d'Action de Hyogo 2005, p. 6).

Le Cadre d'Action de Sendai (CAS) pour la réduction des risques de catastrophe a renouvelé la démarche du cadre de Hyōgo pour la période 2015-2030. Le renforcement de la résilience est une des quatre priorités d'action du CAS : « investir dans la réduction des risques de catastrophe pour renforcer la résilience », et plus particulièrement « renforcer la résilience économique, sociale, sanitaire et culturelle des personnes, des collectivités, des pays et de leurs biens, et de préserver l'environnement » (Cadre d'Action de Sendai 2005, p. 18)

L'objectif de résilience ne s'est pas limité aux cadres d'action portés par l'ONU et ses instances. D'autres acteurs de la gestion des risques ont mobilisé le concept. En 2017, la Banque Mondiale et le GFDRR (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*) ont lancé le programme « *City Resilience* ». Il existe également le « *Global Resilience Partnership* » (GRP) qui réunit bailleurs de fonds, branches des Nations Unies, assureurs, ONG ou encore

⁶¹ Le sous-titre du plan étant « Construire la résilience aux catastrophes des nations et des communautés » (UNISDR 2005).

chercheurs et dont l'objectif est d'agir pour renforcer la résilience à destination des pays en développement. L'ONG Oxfam International publiait en 2013 un document d'information intitulé « Pas de hasard, résilience et inégalités face au risque », qui face à des risques croissants, recommandait un renforcement de la résilience axée sur les « causes structurelles » des inégalités de genre et de revenus (Oxfam 2013, p.6). En 2016, le gouvernement japonais développait les dispositifs de « cartes de préparation pour la résilience des communautés » (*Preparedness Map for Community Resilience*), réalisées à l'échelle locale et dont l'objectif est l'information et la préparation des populations en cas de séisme (Banque Mondiale 2016). La résilience est ainsi devenue en une décennie « une règle impérative » voire une injonction des politiques de réduction des risques à différentes échelles et à travers le monde (Quenault 2014 ; Rufat 2018 ; Benitez et Reghezza 2018).

L'analyse du concept s'est également développée dans la littérature académique. Son acception initiale, bien que débattue (Manyena 2006), viendrait de la psychologie et de la psychiatrie, du domaine de la physique des matériaux (résistance d'un corps à une rupture due à un choc) ou de l'écologie et des travaux de Holling qui a théorisé la résilience non pas comme un retour à l'équilibre ante-catastrophe mais comme une transformation du système sans modification de sa structure (Holling 1973).

Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur la définition de la résilience, terme qualifié de polysémique et malléable (Richard J. T. Klein, Nicholls et Thomalla 2003 ; Manyena 2006 ; Cutter et al. 2008 ; Rose 2011 ; Reghezza-Zitt et al. 2012 ; Quenault 2014 ; Reghezza-Zitt et Rufat 2019). Capacité d'une société à absorber un choc et à améliorer son fonctionnement (résilience proactive, Comfort et al. 2010), état d'un système face à une catastrophe (Reghezza-Zitt et Rufat 2019), propriété intrinsèque révélée par le choc (Richard J. T. Klein, Nicholls et Thomalla 2003 ; Quenault 2014) ou capacité à s'adapter ou à maintenir son intégrité sont autant d'acceptions différentes de la résilience. Elles impliquent des postures distinctes et posent la question des critères permettant d'évaluer, de mesurer la résilience d'un système (Cui et Li 2019), rendant sa pertinence opérationnelle plus difficilement perceptible (Richard, Klein, Nicholls et Thomalla 2003 ; Reghezza-Zitt et al. 2012).

L'utilisation du concept de résilience, en tant qu'objectif ou qu'outil des politiques de gestion des risques, soulève également des questions d'ordre « politique et éthique » (*Ibid.*, p. 5). Fondée sur les « défaillances » individuelles, la résilience met l'accent sur l'implication des populations dans les processus de RRC. Les individus doivent s'organiser et agir pour être résilients, selon les bonnes pratiques diffusées par les instances internationales, les ONG ou encore les gouvernements. L'utilisation du concept de résilience peut donc conduire, d'une part, à la responsabilisation des individus les plus exposés aux risques, qui sont aussi souvent les plus défavorisés, et d'autre part, au désengagement des décideurs, pour lesquels la résilience permet d'aborder les problématiques liées aux risques de manière plus optimiste et consensuelle (Reghezza-Zitt et al. 2012 ; Fainstein 2015 ; Reghezza-Zitt et Jon 2019). Les causes structurelles de la catastrophe, telles que le rôle des décideurs, l'histoire coloniale, les conditions économiques et sociales des populations touchées, ne sont pas prises en compte.

Les questions de pouvoirs et d'inégalités sont évacuées et la gestion des risques dépolitisée (Manyena 2006 ; Olsson et al. 2015).

Répondre aux objectifs de résilience peut également servir de prétexte pour imposer des choix politiques (Sierra 2015). À l'échelle d'un territoire, les acteurs impliqués dans la gestion des risques adaptent, dans leurs discours et par leurs actions, la définition de la résilience aux enjeux qu'ils souhaitent préserver (Revet et Langumier 2013). De quelle(s) résilience(s) parle-t-on alors (Barroca, DiNardo et Mboumoua 2013 ; Vale 2014) ? J'analyserai donc la résilience comme un concept dont l'utilisation implique des choix politiques et des rapports de pouvoirs et révèle les enjeux derrière les politiques de gestion des risques (Reghezza-Zitt et al. 2012).

La France fait partie des pays signataires des cadres évoqués précédemment (CAH, CAS). Sa stratégie de gestion des risques s'inscrit dans la lignée de la stratégie internationale de RRC et mobilise donc le concept de résilience, évoqué à partir de 2008 dans le livre blanc de la Défense puis en 2013, comme objectif de « résilience de la nation ». Comment la RRC et le concept de résilience sont-ils alors déclinés à l'échelle d'un pays et quelles sont leurs implications dans la gestion des risques en France ?

2.2. Objectif, acteurs et outils de la gestion des risques en France

2.2.1. Un domaine centralisé par l'État

En France, les politiques de gestion des risques sont menées par un système d'acteurs pyramidal (Péroche 2016). En effet, « la sécurité [dont fait partie la gestion des risques] est une compétence de l'État » (Code de la sécurité intérieure) ce qui suppose une gestion centralisée. Jusque dans les années 1980, l'État avait ainsi le monopole de l'expertise sur les risques. Les politiques valorisées étaient du même type qu'à l'échelle internationale : sécurité civile, gestion de crise et mesures structurelles. Suite à la série de catastrophes qui a touché la Métropole de la fin des années 1980 et au début des années 2000 (*Tableau 3*) et à l'évolution du contexte international, des doutes ont émergé sur l'efficacité des mesures structurelles.

Catastrophe	Date	Nombre de victimes
Inondations de Vaison-la-Romaine	22 septembre 1992	47 morts dont 34 à Vaison-la-Romaine
Inondations dans l'Aude	12 novembre 1999	35 morts
Crue du Gard	8 et 9 septembre 2002	24 morts

Tableau 3. Quelques-unes des inondations ayant touché la France hexagonale entre la fin des années 1980 et le début des années 2000.

Source : Vinet, Boissier et Defossez 2011.

Cela a conduit à un essor de mesures législatives et réglementaires dont l'objectif a été d'une part de réduire l'exposition de la population aux risques et d'autre part de limiter l'engagement de la responsabilité de l'État (Richemond et Reghezza 2010), bien que les mesures structurelles, visibles et rassurantes, soient toujours valorisées pour aménager le territoire face aux risques notamment littoraux (digue, enrochement, épi notamment) (Carré 2006 ; Péroche 2016). La démarche de gestion des risques s'est ainsi orientée vers des politiques de zonage et de planification (Carré 2006 ; Tricot et Labussière 2009).

Les politiques de gestion des risques sont divisées en trois domaines, qui reprennent les étapes du cycle. Le premier est celui de la prévention et de la gestion des risques majeurs, qui regroupe les processus de veille, d'alerte, d'annonce, d'information et de prévision. Le deuxième concerne la gestion de crise et de post-crise et la sécurité civile et publique en contexte de désorganisation. Le troisième porte sur le relèvement post-catastrophe. L'organisation de la sécurité civile (gestion de crise et post-crise) a été modernisée par la loi du 3 août 2004 (loi n°2004-811) et repose désormais sur le dispositif opérationnel Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC). Son objectif est d'homogénéiser et de coordonner les mesures pour toutes les étapes d'une crise. Il implique l'ensemble des acteurs institutionnels de la gestion des risques, du national au communal, car il est décliné à différents échelons (plan ORSEC départemental, plan ORSEC de zone, 7 en Métropole et 5 Outre-mer, plan ORSEC maritime). Ce dispositif illustre l'approche actuelle de la gestion des risques qui se veut territoriale et fait appel à l'ensemble des acteurs d'un territoire (Carré 2006).

L'État en reste l'acteur principal. Il est responsable de la production législative et de la politique de connaissance des risques ainsi que des dispositifs de surveillance, d'alerte et de secours. Il donne les orientations en matière de stratégie de gestion des risques, définissant ainsi le risque et la manière d'y faire face. L'échelon national est privilégié dans la prise de décision et dans l'élaboration des documents de gestion des risques, qui sont appliqués à l'échelle locale sur le territoire. Cela se traduit par le rôle majeur des préfets dès que la crise dépasse l'échelle communale (Reghezza-Zitt et Jon 2019). Mais cette organisation continue à être critiquée (Bergeron et al. 2020 et cf. *infra*).

Les collectivités locales, et plus particulièrement les communes, jouent également un rôle-clé dans la gestion des risques, qui relève en grande partie du partage des compétences entre elles et les services de l'État. Les maires en sont ainsi des acteurs « incontournables » (Douvinet et al. 2011, p. 31). Autorité élue la plus proche des citoyens, ils jouent le rôle d'intermédiaire entre administrés et services de l'État. Ils disposent de la compétence de police générale et sont en charge de la Direction des Opérations de Secours (DOS). Pour les territoires exposés à un risque, les communes sont responsables de l'application des politiques élaborées par les services de l'État et de la réalisation des Documents d'Information Communaux sur les Risques Majeurs (DICRIM), outils de communication préventive et des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS, loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004), documents de planification des opérations à mettre en œuvre en cas de crise majeure à l'échelle communale.

Les populations sont également actrices de la gestion des risques en France. Les citoyens sont même considérés comme les premiers acteurs (Assemblée nationale, 2018, p. 138). Ils doivent être informés et préparés, grâce à une connaissance des risques et des consignes de prévention et de protection (Bénito-Espinal 2019). Ils sont également bénéficiaires des assurances en cas de catastrophe.

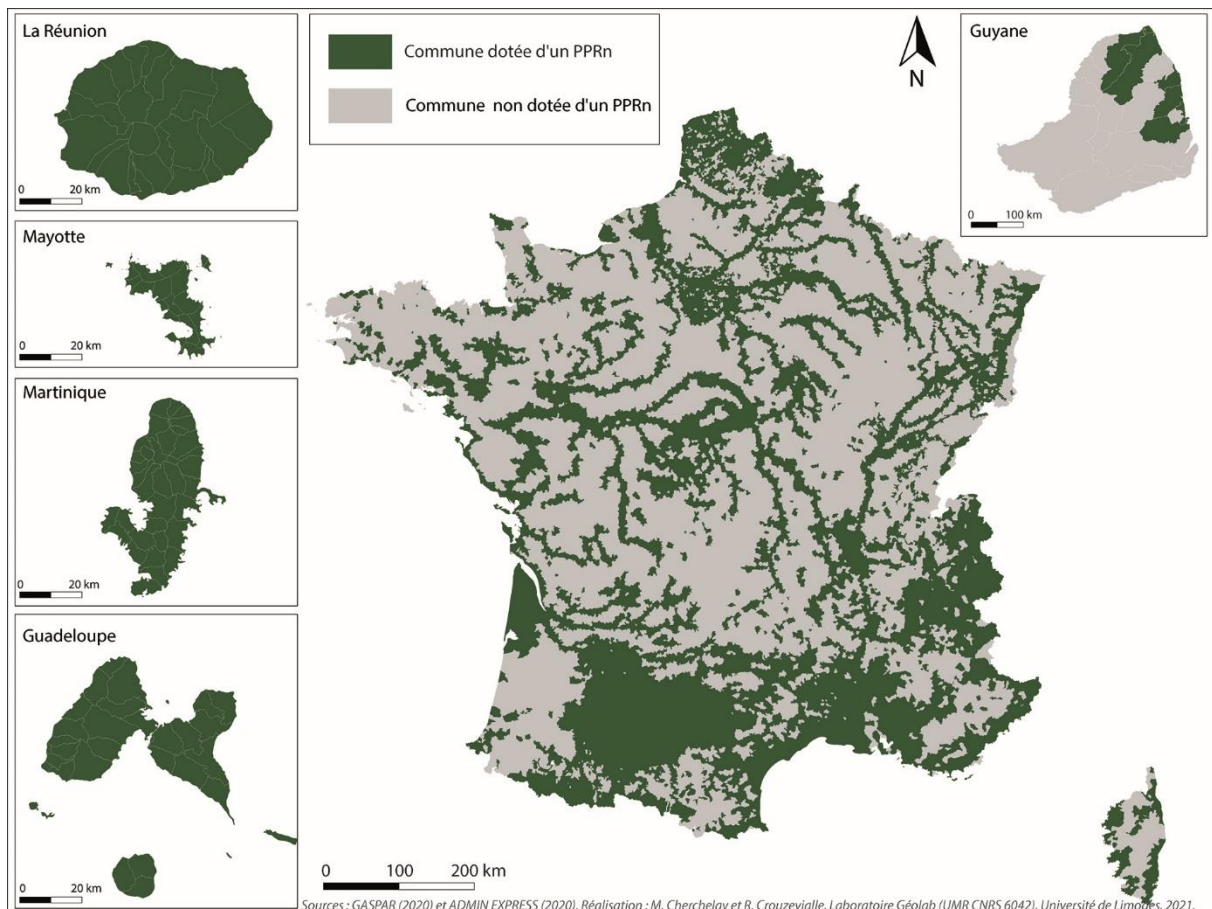
En effet, une part de la gestion des risques est déléguée aux assureurs. La loi du 13 juillet 1982 a créé un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui, grâce à la mise en place d'une extension de garantie obligatoire, permet l'indemnisation des sinistrés via le principe de réparation des dommages. Une part de la reconstruction post-catastrophe est donc assurée par ces acteurs (contre paiement). Mais certains aspects de ce système assurantiel sont critiqués, car ils créeraient un effet de désresponsabilisation et ne permettraient pas la réduction des risques sur le long terme (Moatty 2015 ; Crozier et al. 2017).

D'autres acteurs, tels que les établissements publics qui étudient les risques, élaborent les documents cartographiques (Bureau de Recherches Géologiques et Minières, Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la mobilité et l'Aménagement), les acteurs de la société civile (associations et groupements de victimes) ou encore les médias, font partie de la sphère de la gestion des risques. Les rôles de chacun ne seront pas détaillés ici puisque nous verrons dans les chapitres suivants lesquels de ces acteurs interviennent dans le contexte saint-martinois et comment.

Les rapports entre les services de l'État et les collectivités locales sont donc au cœur des dispositifs de gestion des risques en France. Ce partage de compétences et les enjeux qui en découlent se traduisent particulièrement bien dans l'élaboration et l'application des outils de planification et notamment des Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR).

2.2.2. Des tensions entre enjeux locaux et nationaux, l'exemple des Plans de Prévention des Risques naturels

Documents élaborés par les services de l'État et appliqués par les responsables locaux, les PPR traduisent bien les tensions entre gestion centralisée des risques et enjeux locaux. Ils contribuent à définir le risque et conditionnent l'aménagement du territoire (Douvinet et al. 2011 ; Reghezza-Zitt et Jon 2019). Ils font partie d'une longue tradition de dispositifs de planification et de cartographie des risques, apparus en France dans les années 1930, avec la création des plans de surface submersible en 1935 dont l'application est restée limitée. La démarche de planification a été relancée avec la création des Plan d'Exposition aux Risques (PER), par la loi du 13 juillet 1982. Mais leur mise en œuvre a été faible (moins de 500 PER réalisés en 14 ans, Tricot et Labussière 2009). Ils sont remplacés par les Plans de Prévention des Risques par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, votée suite aux inondations de Vaison-la-Romaine (Tableau 3). Alors qu'avec le processus de décentralisation, les collectivités locales ont récupéré la compétence urbanisme, cette démarche est perçue par les décideurs locaux comme une volonté de retour de l'État dans l'aménagement du territoire dès son entrée en vigueur (Tricot et Labussière 2009.).



Carte 14. Les communes disposant d'un PPRn en France métropolitaine et dans les départements et régions d'Outre-mer

Les PPR constituent la « pierre angulaire » de la gestion des risques par l'État (Richemond et Reghezza 2010, p. 252). Ils sont réalisés par les services de l'État à l'échelle communale ou intercommunale (*Carte 14*). Il existe différents types de PPR selon le type de risque (PPR inondations, PPR littoral, PPR Avalanches, PPR Sismique, etc.). Ils articulent trois documents :

- Une carte des aléas, dans laquelle le risque majeur est le point de référence (par exemple la crue centennale pour les PPR inondations)
- Une carte des enjeux
- Une carte réglementaire de zonage, défini selon différentes couleurs

Ils s'appuient sur l'étude de l'aléa (carte des aléas) et la traduisent via la cartographie réglementaire et son zonage qui interdit ou restreint les constructions selon le niveau de risque de la zone concernée (zone bleu clair, bleu foncé et rouge d'après la loi de 1995). Leur objectif est la réduction des dommages liés aux catastrophes (inscription dans les préconisations diffusées à l'échelle internationale) par l'augmentation de la résistance physique et la réduction de la vulnérabilité matérielle et de l'exposition des populations et enjeux (carte des enjeux). Ils encadrent les constructions nouvelles par des prescriptions techniques mais rencontrent des difficultés à agir sur le bâti existant (Crozier et al. 2017). La logique sécuritaire prime donc dans ces documents, centrés sur les enjeux matériels (Assemblée nationale 2018).

Les PPR ne sont pas des documents d'aménagement du territoire en tant que tels mais ils sont opposables aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Ils sont approuvés par arrêté préfectoral et instruits par les services déconcentrés de l'État (les Directions de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, DEAL, en Outre-mer et les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, DREAL, en France métropolitaine) mais sont traduits par les autorités locales qui doivent les faire respecter. Malgré l'instauration d'une plus grande concertation autour des procédures d'élaboration⁶², la mise en œuvre des PPR est souvent vécue par les élus locaux comme un choix entre prévention des risques naturels, qui relèvent de l'exceptionnel dans les représentations des populations, d'un côté et développement local, qui relève du quotidien, de l'autre. Les PPR et les restrictions qu'ils imposent peuvent donc être perçus par les acteurs locaux comme un « risque » pour le développement du territoire, car faisant peser des contraintes sur les possibilités d'urbanisation et/ou de développement économique (Richemond et Reghezza 2010). Leur rigidité en fait des documents difficilement acceptés. Les zonages peuvent localement être sujets à négociations et à des ajustements de la part des élus locaux, soumis à une « pluralité de pressions » (Pigeon 2007, p. 200 ; Douvinet et al. 2011), afin d'obtenir un consensus autour du PPR (cf. Chapitre 6). Plusieurs cas montrent que cela passe souvent par la négociation de seuils intermédiaires et par l'ajout de nouvelles couleurs sur les cartes de zonage : des zones jaunes (zone de prescription), oranges (zone nécessitant

⁶² Obligation de concertation et d'association, consultation des maires pendant l'enquête publique, enquête publique renforcée (loi Bachelot, 2003).

une expertise supplémentaire) ou violettes⁶³(zone constructible exposée à un aléa moyen) ont par exemple pu être négociées entre élus locaux et services de l'État dans plusieurs communes (Douvinet et al. 2011).

Les PPR traduisent donc les tensions entre centralisation de la gestion des risques par l'État et volonté de territorialisation, entre enjeux de réduction des risques à l'échelle du pays et enjeux locaux. Ces politiques de gestion et de prévention des risques sont également celles qui sont appliquées à l'échelle de la Collectivité d'Outre-mer de Saint-Martin. En m'intéressant plus précisément aux politiques de gestion du risque cyclonique, nous verrons dans quelles mesures le contexte local influe sur ces politiques et sur la « culture du risque » des habitants.

2.3. La gestion du risque cyclonique à Saint-Martin

2.3.1. Une gestion sur le modèle métropolitain

Saint-Martin est exposé à des aléas majeurs et ses caractéristiques topographiques, structurelles et politiques (cf. chapitre 1) en font un territoire vulnérable (Duvat 2008). Bien que l'ampleur des catastrophes naturelles ne s'explique pas uniquement par l'aléa, il est évident que la saisonnalité et les caractéristiques des aléas cycloniques, qui combinent force des vents, précipitations et phénomène de submersion marine, ne relèvent pas des mêmes mécanismes de prévention et de gestion que les inondations ou que les risques en montagne. De plus, la fréquence et l'intensité des cyclones à Saint-Martin (et Saint-Barthélemy) apparaissent plus élevées que pour les autres territoires antillais, de par leur localisation et la variabilité des trajectoires des cyclones qui les traversent (est-ouest comme le cyclone Irma ou ouest-est comme le cyclone Lenny) (Duvat 2008). Le suivi de la trajectoire et du développement de ces événements dans le bassin Caraïbe, assuré par les services de Météo France et par le National Hurricane Center américain (NHC)⁶⁴ permet tout de même de prévoir précisément leur occurrence et de déclencher les processus d'alerte.

Depuis les années 1990 et la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles, les territoires français exposés aux risques naturels majeurs, tels que Saint-Martin, se sont engagés dans des actions de réduction des risques, impulsées principalement par l'État et les collectivités territoriales, qui vont au-delà de la mise en sécurité des personnes lors des urgences cycloniques (Bénito-Espinal 2019). Ces processus combinent, comme en Métropole, la construction d'ouvrages de protection, des documents de prévention et de planification et la mobilisation d'outils d'information et d'alerte.

⁶³ Depuis le passage de la tempête Xynthia 2011, il n'est plus possible d'ajouter ce zonage violet.

⁶⁴ Centre Météorologique Régional spécialisé (CMRS) pour l'Atlantique Nord, dont les Antilles.

Les ouvrages de protection saint-martinois sont essentiellement littoraux et ont pour objectif de limiter l'impact des phénomènes de submersion marine. Ils ont été construits à différentes périodes. Les maisons du front de mer, dans le quartier de Grand-Case, construites avant les années 1950 pour certaines, intègrent à leur façade des brise-lames (*Photographie 21*). Le front de mer à Marigot dispose d'énrochements. Il a été prolongé en gagnant du terrain sur la mer après le passage de l'ouragan Luis pour protéger les bâtiments du centre-ville (actuel parking de la gare maritime, *Photographie 22*) ou la résidence du Grand Saint-Martin. Des épis ont été construits à l'avant des résidences situées sur la plage dans le quartier de Baie Nettle et ont été remis en état après Irma.



Photographie 21. Les maisons du front de mer à Grand-Case et leurs brise-lames



Photographie 22. Actuel parking de la gare maritime à Marigot, gagné sur la mer

L'architecture administrative de la gestion des risques y est la même qu'en Métropole. La Collectivité est, en tant que collectivité locale, en charge de l'organisation des dispositifs de secours et de la réalisation des documents d'information. Elle dispose d'une cellule « gestion des risques majeurs », composée d'une élue et d'une chargée de mission. Son rôle est de faire évoluer les documents élaborés par la Collectivité et de « *regrouper, prévoir et harmoniser l'ensemble des documents de compétence de la Collectivité et tous les moyens humains et matériels contribuant à l'information préventive, l'alerte, la sauvegarde, la protection et le soutien de la population*⁶⁵ ». Il s'agit de la seule structure publique dédiée à la gestion des risques sur le territoire, les autres structures agissant à l'échelle régionale et se trouvant en Guadeloupe (la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, DEAL, équivalent des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement métropolitaines, jusqu'en septembre 2018) ou en Martinique.

Le territoire dispose ainsi d'un Plan Territorial de Sauvegarde (PTS) et d'un DITRIM, réalisés par la Collectivité et équivalent du PCS et du DICRIM. Un Plan de Prévention des Risques multirisques (aléas inondations, sismique, liquéfaction du sol, mouvement de terrain et submersion marine) a été approuvé par arrêté préfectoral en 2011 (cf. chapitre 6). Son zonage pour l'aléa submersion marine restreignait les constructions sur les littoraux de plusieurs quartiers de Saint-Martin, en dehors des établissements touristiques tels que les restaurants. Le passage d'Irma a conduit à une proposition de révision de ce zonage, via révision de la carte de l'aléa submersion marine, ce qui sera développé dans les chapitres suivants (cf. chapitres 4, 5 et 6).

⁶⁵ Présentation de la cellule Gestion des Risques Majeurs, site internet de la Collectivité, consulté le 10 janvier 2021.

Les dispositifs d'information et de préparation à la saison cyclonique du territoire sont des éléments-clés du processus de réduction des risques. À l'approche de la saison cyclonique, les autorités locales (Préfecture et Collectivité) communiquent sur les consignes à respecter pour la saison cyclonique (achats et provisions à faire, vérifications des toitures, nettoyage des jardins et des espaces exposés pour éviter que certains éléments ne constituent des projectiles en cas de cyclone) et sur la localisation des abris para-cycloniques (cf. Chapitre 4) via les médias locaux et les réseaux sociaux. Certains médias consacrent d'ailleurs chaque année une édition à la préparation de la saison cyclonique. Ces informations sont à nouveau diffusées au cours de la saison et à l'approche de chaque cyclone. Elles ne disparaissent pas une fois la saison cyclonique terminée puisqu'un ensemble de documents de prévention et de préparation sont consultables sur le site internet de la Collectivité.

Lorsque le passage d'un aléa cyclonique sur le territoire est annoncé, un dispositif d'alerte est déclenché par Météo-France et relayé : vigilance jaune (« soyez attentifs »), vigilance orange (« préparez-vous »), vigilance rouge (« protégez-vous »), vigilance violette (imminence du phénomène, « confinez-vous »), vigilance grise (« restez prudent »). La consigne d'évacuer certains quartiers vers les abris cycloniques peut être donnée par le Préfet et venir compléter ce dispositif d'alerte. Cela a été le cas à l'annonce du passage d'Irma. Sur consigne de la préfète, les gendarmes ont conseillé aux habitants de quartiers exposés, tels que Sandy Ground, d'évacuer leur logement pour rejoindre les abris (cf. chapitre 4).

Le risque cyclonique fait donc l'objet d'un ensemble de politiques et de mesures de prévention à Saint-Martin. C'est aussi le risque le plus présent dans le quotidien des habitants et le plus « prévisible ». Mais il n'est pas nécessairement l'aléa le plus craint, contrairement aux séismes (Benitez, Reghezza-Zitt et Meschinet de Richemond 2020) et en dehors des cyclones majeurs qui ne touchent pas le territoire tous les ans. Ces événements plus intenses et plus destructeurs, constituent le point de comparaison pour les cyclones qui suivront, notamment en ce qui concerne la préparation des habitants. Avant Irma, le dernier cyclone de référence à Saint-Martin était Luis (Defossez et Gherardi 2020).

2.3.2. Une culture du risque « défaillante » ?

Malgré ces dispositifs de prévention et de réduction des risques « naturels », Nicolas et al. (Nicolas et al. 2018) ont pointé le fait que l'île de Saint-Martin concentrait un quart des victimes liées au passage d'Irma dans les Caraïbes (11 victimes pour la partie française, 4 pour Sint Maarten) et ont identifié le territoire comme défaillant en matière de réduction du risque cyclonique (cf. chapitre 4). Les auteurs ont également pointé la « dilution de la mémoire du risque » chez les habitants dans les manquements qui ont donné lieu à la catastrophe. Le rapport rédigé par le délégué interministériel à la reconstruction des îles du Nord, considère quant à lui la culture du risque saint-martinoise comme « émoussée » et devant être

développée pour renforcer « la conscience du risque et la résilience des habitants » et plus particulièrement « des résidents originaires de métropole ou d'autre collectivité d'Outre-mer qui sont moins conscients des risques que les Saint-Martinois » (Gustin 2017, p. 28).

Favoriser la culture du risque fait partie des « bonnes pratiques » devant permettre d'atteindre les objectifs de réduction des risques et donc de résilience. La définition de ce qu'est la culture du risque reste pourtant peu précise car elle agrège des notions telles que celles de mémoire des catastrophes, de conscience des risques, d'information, d'apprentissage et de connaissance des risques (Blesius 2013 ; Benitez et al. 2020). Elle témoigne d'une part d'une culture du risque « experte » (pratiques, savoirs, discours) à diffuser auprès de populations vulnérables pour « *acculturer, éduquer, sensibiliser, transformer les mentalités* » afin d'inculquer de « bonnes pratiques » (Revet et Langumier 2013) et de l'autre, de la valorisation par certains praticiens, chercheurs et militants des savoirs et des pratiques des habitants. La culture du risque « experte » et normative peut aussi être mobilisée comme un instrument de pouvoir, puisqu'elle peut conduire à l'imposition de normes et/ou de pratiques (Revet 2006).

Les habitants de Saint-Martin, quant à eux, et certains décideurs locaux, mettent en avant une culture du risque locale, acquise grâce à une expérience, « une habitude » et une mémoire des cyclones qui ont touché le territoire par le passé. La préparation des habitants au passage d'Irma a été effective dans de nombreux cas (Moatty et al. 2019), la plupart des enquêtés ayant fait des réserves, préparé leur logement (fenêtres calfeutrées) ou passé le cyclone chez des proches disposant de logements plus sûrs. L'(ir)responsabilité des Métropolitains arrivés depuis peu sur l'île et qui n'ont jamais vécu de cyclone auparavant a souvent été évoquée et mise en cause par les autres groupes. L'enquête réalisée par Benitez et al. (2020) en Guadeloupe et à Saint-Martin ainsi que mes propres entretiens montrent en effet que certains individus ont sous-estimé leur exposition et leur vulnérabilité face à l'aléa cyclonique. Des habitants ont noté des comportements dangereux chez eux-mêmes ou chez d'autres. Mais ces habitants n'étaient pas tous originaires de Métropole.

La place donnée à la culture du risque (ou à son absence) dans les discours des décideurs locaux, des habitants et des décideurs nationaux est donc révélatrice d'autres enjeux et d'autres « défaillances » dans la réduction des risques de catastrophes. L'histoire, la fragmentation socio-spatiale, la défiance vis-à-vis des autorités locales et métropolitaines, le contexte socio-économique ou encore l'aménagement du territoire sont autant d'éléments, qui composent la vulnérabilité du territoire et sur lesquels les dispositifs de gestion des risques n'agissent pas. Ces caractéristiques propres au contexte local constituent des enjeux pour la période de reconstruction post-catastrophe du territoire et pour les périodes de reconstruction de manière générale, telles qu'analysées dans la littérature académique et traitées à l'échelle internationale par le « gouvernement des catastrophes ».

3. Comment reconstruire un territoire après une catastrophe ?

Phase de la période post-catastrophe moins médiatisée et moins traitée que d'autres, la reconstruction fait suite aux phases d'urgence, puis de réhabilitation, caractérisées par un pas de temps court et par des changements visibles sur le territoire. La reconstruction s'étale quant à elle sur un pas de temps plus long (plusieurs mois voire plusieurs années) (Kates et al. 2006 ; Moatty et al. 2020). Elle doit conduire le territoire vers la sortie de la boucle de gestion des risques et vers un « retour à la normale », par la restauration des conditions de vie de la société touchée.

Elle englobe à la fois des enjeux techniques (reconstruction et réparation des dommages matériels et du bâti), économiques, de gouvernance et sociaux (Moatty, Gaillard et Vinet 2017). La part politique de ce processus dynamique a été démontré dès les premières études sur le sujet (Haas 1977). Annabelle Moatty en propose dans sa thèse une définition : la reconstruction correspond à « *l'ensemble des politiques, stratégies, et programmes d'action mis en œuvre par les gestionnaires et décideurs à destination des acteurs locaux leur permettant de relancer le fonctionnement du territoire* » (Moatty 2015, p. 432) et ainsi « *restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité* » (Crozier et al. 2017, p. 5).

La reconstruction d'un territoire fait donc intervenir de nombreux enjeux ainsi qu'un système d'acteurs complexe, dont les décisions vont influencer sur la trajectoire du territoire au long cours (Moatty 2017).

3.1. La reconstruction, une phase charnière aux nombreux enjeux

3.1.1. Définir les enjeux de la reconstruction : éléments théoriques

En géographie des risques, la notion d'enjeu est au cœur de celle de risque : « on peut considérer que ce que [le concept de risque] exprime, est la possibilité de perdre ce à quoi on accorde de l'importance », les enjeux étant « ce à quoi on accorde de l'importance » (Metzger et D'Ercole 2008, p. 1 ; Sierra 2009). Qu'ils soient économiques, sociaux, environnementaux ou encore politiques, ils correspondent à ce qu'une société donnée ne souhaite pas perdre et cherche à protéger dans un contexte d'exposition à un ou plusieurs aléas. Dans une perspective de gestion des risques, l'identification de ces enjeux doit permettre de les localiser, de les comptabiliser, voire de les cartographier a priori – comme dans les PPRN qui comprennent une carte des enjeux (cf. *supra*) - pour y adapter les politiques de gestion et de prévention des risques (Douvinet et al. 2011). Les enjeux défendus par les acteurs de la gestion des risques peuvent différer, voire s'opposer, générant ainsi des difficultés et des blocages qui peuvent accroître la vulnérabilité de l'espace en question (D'Ercole et Sierra 2008).

Dans le contexte de la reconstruction post-catastrophe, le risque s'est déjà produit. Le sens donné au terme « enjeu » par les acteurs de la reconstruction en est donc modifié. Il s'agit toujours de ce à quoi une certaine valeur est attribuée par la société sinistrée mais qui, cette fois, peut déjà avoir été perdu ou endommagé et qu'il est nécessaire de rebâtir, de réparer ou d'améliorer. Les enjeux sont justement les paramètres qui entrent « en jeu » et orientent le processus de reconstruction d'un territoire donné. L'approche des enjeux de la reconstruction dans la littérature scientifique correspond souvent à la mise en lumière des blocages empêchant son bon déroulement et l'atteinte des objectifs de résilience, dans la perspective des gestionnaires. Elle se traduit généralement par des préconisations et la définition de « bonnes pratiques ». La gestion de la compression temporelle, entre urgence d'agir et réflexions à mener pour « faire mieux » (Olshansky, Hopkins et Johnson 2012), le nécessaire décloisonnement entre les différentes échelles administratives et politiques intervenant sur le territoire, l'intégration des populations au processus (Moatty, Gaillard et Vinet 2017) ou encore la sensibilisation et préparation des acteurs face aux risques (Moatty et al. 2018) sont ainsi autant d'enjeux que les décideurs et gestionnaires doivent intégrer au processus pour une « bonne » reconstruction. Mais les enjeux se déclinent également à d'autres échelles et pour d'autres acteurs. Pour les habitants, par exemple, reconstruire sa maison est un enjeu qui suppose de s'en sortir face aux démarches à effectuer auprès des assureurs ou au contraire de faire sans. La notion d'enjeu est donc polysémique et variable. Elle dépend de la situation des acteurs (économique, sociale ou encore politique), de l'échelle territoriale à laquelle ils interviennent ainsi que de leur subjectivité, de leurs représentations du risque et du territoire et de leurs valeurs, faisant des enjeux un objet à la fois géographique, économique, social et politique (Metzger et D'Ercole 2008 ; Sierra 2009 ; Saint-Martin 2018).

La reconstruction post-catastrophe est donc porteuse de nombreux enjeux, des plus complexes aux plus évidents, de la restauration des fonctions du territoire aux enjeux de réduction des vulnérabilités et aux enjeux politiques et de pouvoir qui en découlent, faisant de cette phase une période charnière entre la crise et le retour à la normale.

3.1.2. Une opportunité de réduction des risques encore difficilement mobilisable

Le paradigme actuel de RRC permet de penser la catastrophe comme un révélateur des vulnérabilités et un catalyseur de nouvelles dynamiques, démontrant ainsi la nécessité de procéder à des transformations (Revet 2006 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017). L'objectif de résilience, adopté à l'échelle internationale ouvre quant à lui la possibilité de rebondir et de « faire mieux » après une catastrophe (Chance et Chotard 2013). La reconstruction constitue de plus un moment de décloisonnement entre acteurs, autour d'un objectif commun (Moatty

et al. 2017). Dans cette perspective, la reconstruction n'apparaît donc pas uniquement comme une transition entre l'urgence et le retour « à la normale ».

Elle constitue une « fenêtre d'opportunité » (Christoplos 2006) à saisir pour réduire les vulnérabilités du territoire, en instaurant des mesures de prévention permettant ainsi d'améliorer la résilience et de réorienter les trajectoires d'évolution des territoires (Crozier et al. 2017 ; Moatty et al. 2018). L'idée de la reconstruction post-catastrophe naturelle comme opportunité de réduction des risques est également diffusée par les instances internationales. En 2009, l'UNDRR définissait la reconstruction comme la restauration des conditions de fonctionnement des territoires affectés mais également comme la réduction des facteurs de risques. Au cours de la Conférence Mondiale sur la reconstruction organisée en 2011 par la Banque Mondiale et l'ONU, la reconstruction a été considérée comme une « occasion unique de tirer un trait sur le passé et de mieux reconstruire » (Sri Mulyani Indrawati, directrice de la Banque Mondiale en 2011 citée par Moatty 2015, p. 80).

Ce positionnement s'est traduit dans la pratique par le principe de « Build Back Better » [Reconstruire mieux] (Clinton 2006). Il a émergé dans la littérature scientifique et dans le champ opérationnel après le tsunami de 2004 en Asie du Sud-Est, l'ampleur de cette catastrophe ayant donné lieu à une prise de conscience à l'échelle internationale. Le concept de « Build Back Better » (BBB) se veut holistique et regroupe un ensemble de « bonnes pratiques » en matière de prévention des risques dans la reconstruction (Moatty, Gaillard et Vinet 2017). Il est également présenté comme permettant de participer à construire la résilience d'un territoire (Borges-Méndez et Caron 2019). Ce concept s'est diffusé dans le monde, au cours des processus de reconstruction, après le séisme à Haïti en 2010 (Lombart, Pierrat et Redon 2014), après le tsunami dans les Samoa en 2009 (Mannakkara et Wilkinson 2013), aux Philippines après le passage du typhon Haiyan en 2013 (Cherchelay 2016) ou encore au Népal après le tremblement de terre de 2015.

Mais les travaux académiques, les rapports post-événement et les rapports de retour d'expérience (RETEX en France) portant sur la reconstruction ont identifié des difficultés, constituant des blocages au fait de « reconstruire mieux ». Ils peuvent être d'ordre technique (reconstruction de logements qui ne correspondent pas aux modes de vie des sinistrés), organisationnel (difficile coordination entre des acteurs peu habitués à travailler ensemble et ne connaissant pas précisément les fonctions des uns et des autres), sociopolitique, territorial (absence de disponibilité foncière pour reloger des sinistrés) et révèlent souvent l'inadéquation des procédures existantes pour la gestion de la post-catastrophe (Moatty, Gaillard et Vinet 2017 ; Moatty et al. 2018).

Ces blocages sont présentés comme étant en partie liés à la compression temporelle qui caractérise la période post-catastrophe (Olshansky, Hopkins et Johnson 2012). Les décideurs doivent prendre en compte à la fois la volonté d'un retour rapide à la normale, souvent exprimée par les sinistrés, et l'injonction au développement et à la réduction des risques à moyen et long terme (Crozier et al. 2017). La reconstruction pose donc la question de l'acceptabilité sociale des processus de reconstruction et de leur durée. Les processus de

relogement l'illustrent, avec les transitions d'un logement d'urgence à un logement temporaire jusqu'au logement définitif qui ne correspond souvent pas aux attentes et besoins des habitants (Imilan, Fuster et Vergara 2015).

La « fenêtre d'opportunité » de la reconstruction reste donc encore théorique (Crozier et al. 2017) tout comme l'idée d'une planification ex-ante (Miletti 1999) qui permettrait une prise de décision en amont (Chance et Chotard 2013 ; Crozier et al. 2017). Dans la plupart des cas, c'est la reconstruction à l'identique qui prime, en dehors de quelques cas de relocalisation. Les processus de reconstruction, tels que menés actuellement, ne semblent donc pas permettre d'agir sur les causes profondes de la vulnérabilité et soulignent d'autres enjeux structurels et systémiques de la reconstruction (Chlous et Martin-Brelot 2017).

3.1.3. Une période intrinsèquement politique et conflictuelle

La catastrophe ne fait pas table rase et ne correspond pas à un « état zéro ». Les structures antérieures à la catastrophe persistent et la reconstruction n'est pas « neutre » politiquement (Moatty 2015 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017).

La reconstruction constitue une « zone de contact » (*contact zone*, De Sousa 2009 in Pérez-Lizasuain 2018) entre des forces et des acteurs aux pouvoirs inégaux qui sont amenés, au cours d'une même temporalité et au sein d'un même espace, à négocier entre eux et dont les positions sont parfois contradictoires (Revet 2006 ; Pérez-Lizasuain 2018). Le climat de la reconstruction apparaît donc comme conflictuel « *par nature* » (Crozier et al. 2017, p. 13). À la Nouvelle-Orléans, après Katrina, Julie Hernandez a abordé le processus de reconstruction par la création d'un capital de reconstruction à l'échelle des communautés locales, qui vient combler le manque d'intervention des acteurs publics (Hernandez 2009). A Vargas au Venezuela, Sandrine Revet s'est intéressée aux stratégies de différents acteurs (habitants, associations d'habitants et instances gouvernementales en charge des travaux de reconstruction) pour négocier leur réinstallation dans des quartiers exposés et donc la perception du risque (Revet 2006). Ces confrontations entre des acteurs, aux méthodes et aux intérêts différents révèlent des enjeux autres que la réduction de la vulnérabilité et la résilience.

Les capacités des communautés dans les périodes de reconstruction sont ainsi souvent sous-estimées ou ignorées, les habitants étant considérés comme des victimes de la catastrophe ou des bénéficiaires des programmes d'aides et non comme des acteurs de la reconstruction. Il a pourtant été montré que les populations disposent de capacités d'adaptation et de négociation (Masson, Gaillard et Texier 2009 ; Benitez et Reghezza 2018 ; Lemée et al. 2022) et que la non-prise en compte de leur volonté et de leurs besoins dans la reconstruction conduisait à des conflits qui ralentissaient la reconstruction et ne permettaient la réduction ni vulnérabilités ni de l'exposition aux risques (Blaikie et al. 1994 ; Imilan, Fuster et Vergara

2015). D'autres risques sociaux (risques quotidiens comme le chômage, la maladie, la recomposition sociale) ont été identifiés, conduisant à une hiérarchisation par les communautés exposées des priorités dans la période de reconstruction, posant ainsi la question des mécanismes de « participation » et de « concertation » (co-construction des savoirs, par la mobilisation d'outils participatifs (Moatty, Gaillard et Vinet 2017) et implication des sinistrés tout au long du processus) (Revet 2006).

La place accordée aux populations dans le processus de reconstruction nous amène à aborder les rapports de pouvoir et les inégalités, au cœur de la reconstruction (Rhiney 2020). En effet, il a été montré que des choix politiques délibérés et/ou une mauvaise organisation de la reconstruction conduisaient au creusement des inégalités, voire à la marginalisation des populations les plus défavorisées (Hernandez 2009 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017 ; Rhiney 2020). Un ensemble de travaux⁶⁶ sur les périodes post-cyclones dans les Caraïbes après la saison cyclonique de 2017 soulève ces enjeux, dans un contexte marqué par un passé colonial. Les territoires caribéens ont connu des processus de colonisation et le développement de modèles économiques bénéficiant en priorité aux puissances coloniales (plantations et esclavages dans les Antilles françaises ou à Haïti par exemple). Ce passé et la prévalence d'activités bénéficiant aux anciennes puissances coloniales (enclaves touristiques, paradis fiscaux) marquent encore ces territoires et leur fonctionnement (Popke et Rhiney 2019).

Le cas d'Antigua-et-Barbuda, pays indépendant proche de l'île de Saint-Martin et composé de deux îles, illustre ces dynamiques (Gould et Lewis 2018 ; Baptiste et Devonish 2019 ; Rhiney 2020). Antigua est l'île dont sont originaires la majorité des membres du gouvernement central et dont l'économie dépend d'un tourisme haut de gamme et de services financiers (Gould et Lewis 2018). Barbuda est quant à elle traitée comme une dépendance d'Antigua. Son économie dépend essentiellement des emplois publics, d'un tourisme limité et d'activités de subsistance (pêche, agriculture vivrière). Barbuda se caractérise par un système de « propriété foncière commune » (*communal land ownership*) qui fait que les habitants ne disposent pas de titre de propriété individuel. Ce système leur permet de contrôler l'usage du foncier et d'en accorder l'utilisation via des baux, après approbation par le conseil local. Le territoire a été touché par l'ouragan Irma le 6 septembre 2017 et le processus de reconstruction a été l'occasion pour le gouvernement central de remettre en cause le système de propriété foncière en vigueur, objet de conflit entre les deux territoires depuis l'indépendance du pays. L'accord de titres de propriété individuels aux habitants de Barbuda devait, d'après le gouvernement national, leur permettre d'assurer financièrement leur propre reconstruction (obtention de prêts, hypothèque ou vente du bien) (Baptiste et Devonish 2019) et faciliter l'ouverture du marché foncier aux investisseurs étrangers du domaine du tourisme et plus particulièrement d'un éco-tourisme de luxe qui ne bénéficierait pas aux habitants (« *green recovery* », Gould et Lewis 2018).

⁶⁶ Voir notamment les numéros thématiques du Journal of Extreme Events Volume 5, Issue 4 (décembre 2018) et Volume 6, Issue 1 (mars 2019), « The Caribbean after Irma and Maria : Climate, development and the post-hurricane context » part. 1 et 2.

Cet exemple fait partie de ceux qui nourrissent les critiques adressées par des chercheurs et chercheuses anglophones aux concepts qui guident la reconstruction. Plutôt qu'à la réduction des vulnérabilités, la mobilisation du concept de résilience et du principe de « Build Back Better » ne conduirait qu'à la promotion d'intérêts capitalistes par ceux déjà favorisés par ces derniers (notion de *disaster capitalism* développé par Naomi Klein notamment, cf. chapitre 7). La reconstruction constituerait alors un moyen d'accumuler du capital et de consolider ce *statu quo*, au détriment des populations locales, dépossédées. L'utilisation du concept de résilience dissimulerait donc, dans une perspective décoloniale, les causes profondes des catastrophes, que sont « le colonialisme, le racisme et le néolibéralisme ⁶⁷ » pour les territoires des Caraïbes (Moulton et Machado 2019, p. 3).

Dans le sillage des travaux de Jennifer Robinson (Robinson 2007), ces chercheurs et chercheuses (Borges-Méndez et Caron 2019 ; Popke et Rhiney 2019 ; Moulton et Machado 2019) proposent en conséquence de « décoloniser [le concept de] résilience » (*decolonizing resilience*) : « En décolonisant le concept de résilience, nous préconisons de dépouiller les définitions de la résilience de leurs présomptions normatives, fonctionnalistes et ahistoriques en faveur d'une « définition ancrée » dans 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 colonial⁶⁸ » (Borges-Méndez et Caron 2019, p. 7). L'utilisation d'une définition décolonisée de la résilience permettrait la prise en compte des aspects politiques et des causes structurelles et systémiques de vulnérabilité pour faire évoluer le système en place sans dépolitiser la reconstruction. La reconstruction présente donc pour ces territoires, des enjeux en termes de justice sociale (Moatty, Gaillard et Vinet 2017), environnementale (Morse 2008 ; Larrère 2009) et climatique (Popke et Rhiney 2019 ; Moulton et Machado 2019 ; Baptiste et Devonish 2019).

La manière dont la reconstruction à Saint-Martin sera traitée et analysée dans les chapitres qui suivent s'inscrit dans ce contexte et cette perspective. J'aborderai la reconstruction par l'angle des rapports de pouvoirs, des enjeux politiques et des inégalités dans un cadre de gestion des risques élaboré en Métropole et qui s'inscrit dans la vision partagée par les instances internationales de la reconstruction comme une opportunité de réduire les vulnérabilités. Je questionnerai ainsi les impacts sur la trajectoire du territoire et l'inscription de la reconstruction dans les politiques de gestion des risques en France.

⁶⁷ Traduction de la citation originale : « Colonialism, racism and neoliberalism ».

⁶⁸ Traduction de la citation originale : « By decolonizing resilience, we advocate stripping resilience definitions of their prescriptive, functionalist, and ahistorical presumptions in favor of a "grounded definition" infused by the politics, conflicts, and problems of social and individual agency at play in reconstruction, especially in societies with a colonial reality or past. »

3.2. En France, la tempête Xynthia comme précédent au cyclone Irma

3.2.1. Les processus de reconstruction post-catastrophe en France

S'intéresser aux processus de reconstruction post-catastrophe en France permet d'une part de comprendre la place de cette étape dans les débats et les discours sur les risques en France et d'autre part, à travers le cas de la reconstruction post-Xynthia, considérée à Saint-Martin comme un précédent à Irma, d'illustrer les mécanismes opérationnels et les enjeux dans le contexte métropolitain.

En France, la reconstruction est une phase du cycle de gestion des risques peu investie, moins documentée et encadrée que la prévention ou la gestion de crise (Chance et Chottard 2013 ; Moatty 2015 ; Crozier et al. 2017 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017 ; Reghezza-Zitt et Jon 2019). Bien que les enjeux soient nombreux, les retours concernant la reconstruction sont essentiellement techniques et cloisonnés à des événements particuliers (Moatty, Gaillard et Vinet 2017). Les rapports et les retours d'expériences réalisés a posteriori sont centrés sur la connaissance de l'aléa et la gestion de la crise et plus rarement sur la reconstruction (Crozier et al. 2017). L'administration de la reconstruction est essentiellement technocratique et passe par des mécanismes financiers d'indemnisation et de solidarité (Moatty 2015 ; Crozier et al. 2017). Elle s'accompagne généralement de la création de cellules interministérielles de reconstruction (CIR), sous l'autorité d'un préfet dont le rôle est de gérer le processus de reconstruction (financements, avancées de la reconstruction). Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime CatNat créé par la loi du 13 juillet 1982), les fonds nationaux de garantie des calamités agricoles et les acquisitions à l'amiable grâce au fond Barnier sont autant de dispositifs qui permettent un afflux massif de fonds sur les territoires sinistrés et l'indemnisation des populations. Dans certains cas, une procédure de rachat des biens et de déplacement des enjeux exposés est mise en œuvre.

Ces quelques grandes lignes ne suffisent pas à décrire précisément les processus de reconstruction en France. Je mobilise donc l'exemple de la reconstruction post-Xynthia en Vendée et en Charente-Maritime pour illustrer ces propos.

3.2.2. Après Xynthia, « zones noires » et renforcement de l'État

La tempête Xynthia a touché les départements de la Vendée et de la Charente-Maritime dans la nuit du 27 au 28 février 2010. 59 personnes sont décédées, dont 29 dans la seule commune littorale de la Faute-sur-Mer, en Vendée (Mazeaud 2019). La tempête (rafales de vent jusqu'à 150 km/h), associée à un fort coefficient de marée (102) et à une surcote marine ont produit un phénomène de submersion marine, auquel 41 décès sont liés (Chauveau et al. 2011). La

submersion a particulièrement touché un lotissement de la commune de la Faute-sur-mer, construit à l'arrière de la digue du fleuve Lay, dans une zone inondable (28 victimes) (*Schéma 3*). Le coût des dégâts matériels a été évalué par la Fédération Française des assurances à 1,5 milliards d'euros (Assemblée nationale, 2018) et les indemnisations par les assurances ont concerné 40 000 biens (Chaveau et al. 2011).



Schéma 3. Le lotissement inondé et la digue le long du Lay à la Faute-sur-Mer en 2010 et en 2018

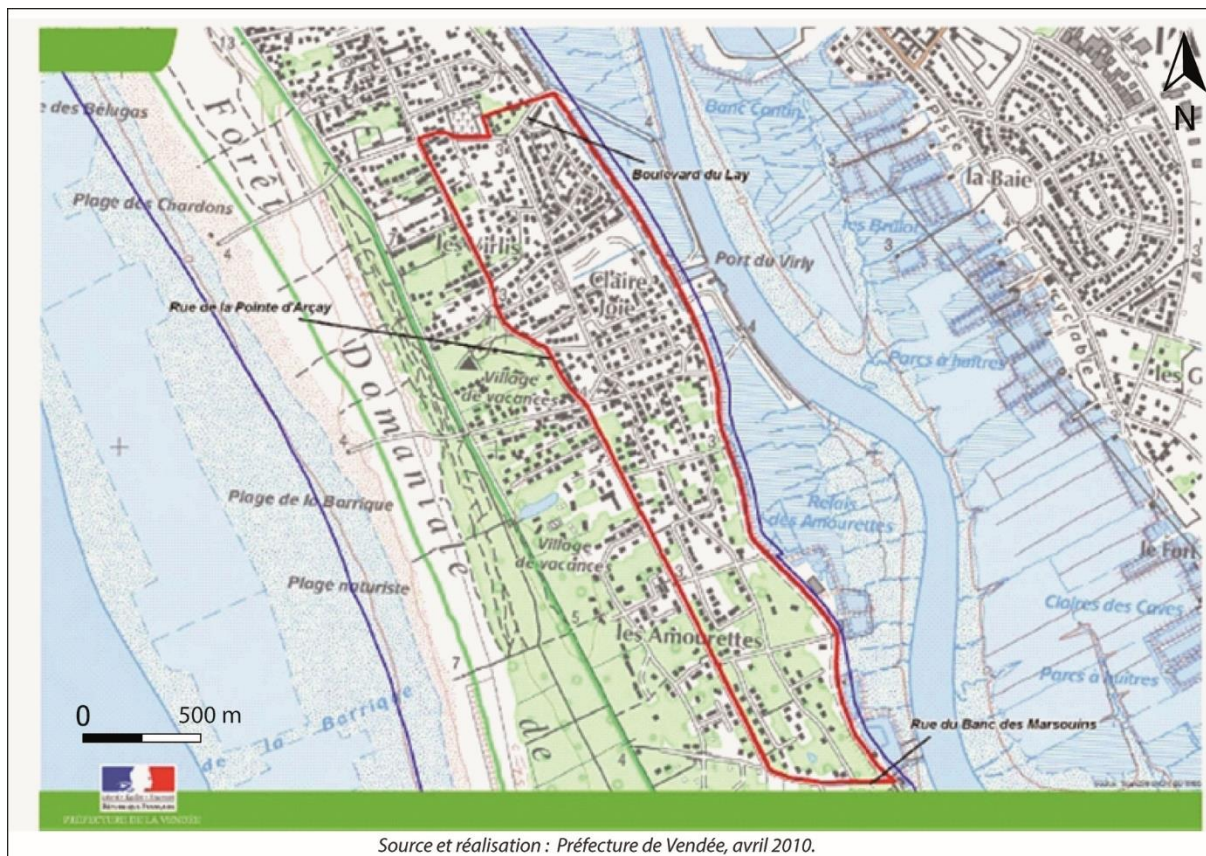
Le littoral vendéen est un littoral convoité, soumis à une pression foncière due au développement de l'attractivité littorale⁶⁹, bien que l'exposition aux risques de submersion marine des espaces littoraux ait déjà été connue avant Xynthia (Chauveau et al. 2011). Le littoral disposait d'ouvrages de protection, essentiellement des digues, mais pour la plupart « désuètes » et/ou « mal adaptées » (Douvinet et al. 2011). La prévention des risques ne semblait pas non plus être l'enjeu privilégié par les habitants, comme en témoignent les manifestations de la population en 2006 à la Faute-sur-mer, organisées pour protester contre la fermeture d'un camping situé en zone inondable, voulue par le préfet de Vendée.

Les conséquences de la tempête Xynthia ont été révélatrices de défaillances et de dysfonctionnements dans l'entretien des ouvrages de protection (digues qui ont cédé ou ont été submergées) et ont conduit à questionner la politique d'aménagement du littoral français (Mercier 2012 ; Mazeaud 2019). Les principaux enjeux de la reconstruction post-Xynthia, pour les décideurs, ont ainsi résidé dans le déplacement et le relogement des sinistrés et dans la remise en cause de cette politique d'aménagement (Chance et Chotard 2013).

Les quartiers inondés par le phénomène de submersion marine ont été identifiés comme des « zones d'extrême danger », renommées « zones noires » puis « zones de solidarité » (*Carte 15*). L'utilisation de l'expression « zones noires » a fait entrer un nouveau seuil dans les PPR. Ces zones ont été déclarées inhabitables car il était impossible d'y mettre en place des dispositifs qui garantissent la protection des populations⁷⁰. Des mesures de délocalisation et d'indemnisation (rachat à l'amiable ou expropriation) ont concerné 1 547 maisons sur les deux départements.

⁶⁹ En 2010, la Vendée est le deuxième département touristique français par rapport au nombre de lits (Chauveau et al. 2011).

⁷⁰ Dans le cas de l'après Xynthia, les critères permettant de délimiter les zones noires étaient au nombre de cinq, une zone étant classée « noire » si elle répondait à deux d'entre eux au moins : niveau d'eau à 1m, zone située entre 90 et 110 m derrière un ouvrage de protection, cinétique de submersion présentant un danger, habitations très endommagées, zone qui doit former un ensemble cohérent pour ne pas créer de mitage (Mercier et Chadenas 2012).



Carte 15. Les limites initiales de la zone d'extrême danger (zone noire) à la Faute-sur-Mer, avril 2010. Source : Préfecture de Vendée.

Ce processus a entraîné de vives réactions et des protestations chez les habitants des communes concernées. Suite à Xynthia, la mise en place de « zones noires » qui avaient été pensées pour être appliquées a priori dans les PPR des territoires exposés aux risques de submersion a été peu poursuivie⁷¹. L'exemple de Xynthia a donc montré la difficile acceptabilité sociale et politique de ce type de mesures (Chauveau et al. 2011 ; Mercier et Chadenas 2012).

Trois-cent trois PPR Littoraux (PPRL), définis comme prioritaires, ont été prescrits à des communes littorales suite aux conséquences de Xynthia, dont ceux de l'estuaire du Lay en août 2010 (commune de la Faute-sur-Mer) et celui de l'île de Ré, qui a donné lieu à un conflit entre l'Etat et les élus locaux et à la mobilisation des habitants contre ce projet via le recours à la justice (Mazeaud 2019). En 2018, 151 d'entre eux avaient été approuvés (Assemblée nationale 2018). Les conséquences de Xynthia ont marqué un tournant dans la gestion des risques. La question de la responsabilité des élus (absence de permis de construire de certaines constructions, constructions autorisées en zone inondable ou encore constructions sur le domaine public maritime (Brouant 2014)) a été posée et a conduit à la condamnation

⁷¹ Sur la commune de la Riche, à proximité de Tours, un processus de rachat dans une zone inondable (les îles noires, sur la Loire) est en projet, visant dans le même temps à « normaliser » ce quartier socialement en marge (Rode et Sierra 2008, «La Riche à la reconquête des Iles Noires», La Nouvelle République, 19 avril 2018).

pénale du maire de la Faute-sur-Mer. L'après-Xynthia a donc été l'occasion d'un retour au premier plan d'un « État fort » (Mercier et Chadenas 2012) par le renforcement des contrôles de la légalité des procédures des collectivités territoriales et la prescription de PPR Littoraux (Mazeaud 2019).

Les mesures prises dans l'après-Xynthia montrent que la reconstruction post-catastrophe en France est traitée en grande partie par des mécanismes d'indemnisation, mais également par une action sur le territoire qui permet à l'État de réaffirmer son rôle dans l'aménagement du territoire, à l'échelle locale. Une telle posture est vectrice de conflits et remet en jeu les rapports de pouvoir entre services de l'État et collectivités locales dans le contexte de la France métropolitaine. Nous verrons donc, dans les chapitres qui suivent, comment ces mécanismes, mobilisés dans la reconstruction post-Irma à Saint-Martin, sont reçus dans un contexte marqué par un passé colonial et en position de marge par rapport à sa Métropole.

L'émergence puis la diffusion du concept de résilience comme objectif des politiques de gestion des risques dans les discours des organisations internationales marquent l'intégration du fait de devoir vivre avec les risques, de s'y préparer et de limiter leurs impacts. Diffusés à l'échelle internationale par les instances internationales et déclinés dans les contextes nationaux et locaux, les principes de gestion des risques visent donc à réduire le risque de catastrophe mais aussi, en cas de catastrophe, à s'en saisir pour rebondir, en tirer un apprentissage et « mieux reconstruire ».

En effet, les catastrophes naturelles sont appréhendées comme des révélateurs des vulnérabilités des sociétés. Leurs caractéristiques historiques, sociales, économiques, politiques sont autant de facteurs de vulnérabilité et d'exposition aux risques, mis en lumière par la survenue d'une catastrophe. Elles agissent comme des déclencheurs de nouvelles dynamiques, de nouveaux discours qui conduisent à des transformations du territoire et de sa trajectoire.

Après les phases d'urgence et de restauration (laps de temps court et urgence d'agir), la reconstruction apparaît comme la temporalité qui condense les enjeux de relèvement des territoires. Elle relève d'une dynamique duale. Les politiques et mesures prises doivent permettre au territoire de se relever et de se remettre en marche, dans un laps de temps socialement et économiquement acceptable. Dans le même temps, la reconstruction doit permettre la mise en place de dynamiques nouvelles et la mise en œuvre des apprentissages tirés de l'évènement pour réduire les risques qu'une catastrophe de même ampleur se produise à nouveau.

Les sociétés sinistrées connaissent alors un afflux d'acteurs, un phénomène de compression temporelle, entre développement et retour à la normale et une telle accumulation d'enjeux, parfois contradictoires, que les regards et les actions se focalisent sur les conséquences à court terme des catastrophes plutôt que sur leurs causes structurelles et systémiques. Nous l'avons vu dans ce chapitre dans le contexte caribéen, le prisme des dynamiques coloniales, actuelles ou héritées, n'est pas ou peu mobilisé dans la compréhension et la gestion des reconstructions, les catastrophes naturelles étant perçues comme des évènements exceptionnels et déconnectés par leur intensité et leurs conséquences. Le rôle de « fenêtre d'opportunité » attribué à la reconstruction reste donc encore limité (Crozier et al. 2017). L'enchâssement des temporalités et la coopération entre acteurs s'avèrent complexes et font souvent primer des processus de reconstruction à l'identique.

De plus, les reconstructions présentent d'autres enjeux, sous-jacents et peu abordés dans les politiques de RRC. Périodes conflictuelles et politiques par nature, les actions mises en place à l'échelle des territoires sinistrés durant les phases de reconstruction sont également l'expression de rapports de pouvoir et peuvent conduire au creusement des inégalités : comment les populations marginalisées peuvent-elles faire entendre leur voix dans le contexte saturé de la reconstruction ?

L'exacerbation des problématiques sociales et économiques en contexte insulaire, la colonialité du territoire et l'imbrication des échelles d'intervention, qu'elles soient opérationnelles, politiques ou financières, font de la reconstruction de Saint-Martin une opération d'une extraordinaire complexité. Il s'agira de saisir de manière systémique, grâce à la méthodologie qualitative mise en œuvre (cf. Chapitre 3) et au travers du prisme de la marge et du décentrement du regard qu'il induit, ses logiques et ses enjeux pour le territoire de Saint-Martin : comment l'insularité et la marginalité socio-économique du territoire ultramarin saint-martinois interviennent-elles dans la gestion des enjeux de la reconstruction post-Irma et interrogent-elles, à travers la multiplicité des acteurs en présence et la diversité de leurs intérêts, les rapports de force qui se mettent en place et les inégalités qui en découlent ?

Chapitre III. Enquêter sur la reconstruction post-catastrophe à Saint-Martin

Après avoir présenté l'imbrication et l'exacerbation de dynamiques et de problématiques, qui caractérisent Saint-Martin (cf. chapitre 1) et les enjeux et rapports de pouvoirs de la période de reconstruction post-catastrophe (cf. chapitre 2), ce troisième chapitre a vocation à expliciter et à analyser la démarche de recherche menée à Saint-Martin et plus généralement le cheminement qui a conduit à la « fabrique » de cette thèse (Saumon 2019, p. 109).

La méthode choisie est celle de l'enquête qualitative de terrain et son objectif est de comprendre les enjeux, les jeux d'acteurs et leurs conséquences pour la reconstruction d'un territoire insulaire en marge. Cette recherche s'inscrit donc dans la tradition de l'enquête de terrain en géographie (Lefort 2012), qualifié d'« habitus » (Calberac 2011) et même d'« injonction normative tenace » chez les géographes (Volvey, Calberac et Houssay-Holzschuch 2012, p. 452).

Le terme de « terrain » ne désigne pas uniquement l'espace que le géographe définit et parcourt pour collecter des données mais une « entité spatio-temporelle et une instance épistémique où se manifeste l'attitude empirique d'un chercheur dans sa tentative d'établissement des faits scientifiques » (Volvey 2003, p. 904). Le terrain est donc à la fois « objet de la recherche », « support de la méthode » et « expérience » personnelle et professionnelle (D'Alessandro-Scarpari 2010 ; Calberac 2010). Mon terrain est également construit par les institutions auxquelles je suis rattachée (l'Université de Limoges et le laboratoire Géolab) (Gaudin et Mesureau 2008), son contexte socio-économique, ma posture (doctorante réalisant une thèse en géographie) et mes représentations. Ces différentes dimensions sont abordées dans ce chapitre, afin d'éclairer la manière dont mon terrain a été bâti, les contraintes que j'ai pu rencontrer, leurs impacts, les adaptations et les « bricolages » mis en œuvre pour les pallier (Guyot 2008), en particulier dans un contexte culturel, social (et parfois linguistique) autre (D'Alessandro-Scarpari 2010). Le terrain n'est donc pas abordé dans ce chapitre, comme « un « objet » dissocié du chercheur, mais une constellation d'interactions et de positionnements, un réseau d'acteurs, d'institutions, d'objets, d'idées, etc. fréquenté et transformé par le chercheur » (Fillol et Le Meur 2014, p. 15).

La première section de ce chapitre est donc consacrée au déroulement des deux séjours de terrain à Saint-Martin, six mois (du 17 mars au 3 juin 2018) et presque deux ans après le passage d'Irma (du 23 juin au 4 août 2019), à la manière dont ils m'ont amenée à réviser, préciser et faire évoluer ma recherche. Elle permet, dans le même temps, de contextualiser le processus de collecte de données.

Les méthodes mobilisées pour collecter puis analyser ces données font l'objet d'une seconde section. L'échantillon interrogé, le déroulement des entretiens, les biais et difficultés rencontrés et les méthodes complémentaires y sont présentés.

Enfin, dans une dernière section réflexive, je m'intéresse à ma position et aux représentations qui m'ont été associées sur le terrain et à leur influence sur ma recherche, dans un contexte post-catastrophe marqué par la colonialité, en tant que jeune femme blanche.

1. Le déroulé de l'enquête de terrain

1.1. Pourquoi Saint-Martin ?

Le 6 septembre 2017, l'ouragan Irma a touché les Caraïbes et plus particulièrement les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les conséquences de la catastrophe pour ces deux territoires antillais ont ouvert la voie à des questionnements multiples, prolongeant ceux ayant émergé dans le cadre de mes travaux de Master 2, aux Philippines (cf. introduction générale). J'ai donc choisi, dans un premier temps et depuis mon laboratoire limougeaud, de faire des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy mes terrains de recherche et d'ainsi employer une démarche comparative. La temporalité du terrain, réalisable peu de temps après la catastrophe, me donnait accès à l'observation de la phase charnière de prise des décisions qui allaient guider la reconstruction de ces trois territoires. L'impact de la catastrophe sur leur économie touristique était également une thématique à explorer. Enfin, leurs différents statuts (Collectivités d'Outre-mer françaises pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, État autonome du Royaume des Pays-Bas pour Sint-Maarten) permettait de s'interroger sur les échelles d'intervention, de l'international au local, dans leur reconstruction. L'île de Saint-Martin est en effet un territoire binational, Saint-Martin et Sint Maarten présentant deux contextes politiques, sociaux et économiques différents (cf. chapitre 1), qui se distinguent encore du contexte de l'île de Saint-Barthélemy, caractérisée par un tourisme exclusif de luxe et un fort entre-soi (Theng 2014).

Cette volonté de mener une approche comparative de la reconstruction post-Irma s'est traduite, lors de mon premier terrain, par la réalisation d'entretiens exploratoires à Sint Maarten et à Saint-Barthélemy. Mais cette démarche n'a finalement pas été retenue. Ces trois terrains auraient constitué trois problématiques différentes (à Sint Maarten, une partie de la gestion de la reconstruction a par exemple été déléguée à la Banque Mondiale par le gouvernement néerlandais, cf. chapitre 5) et la difficulté d'accès à Saint-Barthélemy (coût du logement sur place et des allers-retours en bateau depuis Saint-Martin) n'en auraient pas permis un investissement équitable.

De plus, comme présenté dans le chapitre 1, le cas de Saint-Martin permet d'aborder la reconstruction par un angle spécifique – celui de la marge. Ce prisme met en avant le rôle d'interface, de « lieu d'interaction entre deux systèmes, deux organisations où peuvent se produire des phénomènes nouveaux » (Tommasi 2014, p. 180) de Saint-Martin, et permet de mener la réflexion sur la période de reconstruction post-catastrophe et ses (en)jeux d'acteurs et de pouvoirs à une échelle plus fine.

Afin de ne pas donner un aspect monographique à ma recherche, la reconstruction de Saint-Martin a été mise en perspective, tout au long de l'enquête, avec l'échelle régionale (Sint Maarten, Saint-Barthélemy et les Antilles françaises), nationale (gestion des risques naturels en Métropole et question des relations entre la « marge » et le « centre ») et à l'échelle du

bassin caribéen (situation des autres territoires touchés par Irma et les cyclones de la saison cyclonique de 2017). Ce sont le travail bibliographique (littérature scientifique et littérature grise), les entretiens exploratoires réalisés à Sint Maarten et à Saint-Barthélemy et le fait d'aborder la reconstruction de ces territoires voisins lors des entretiens à Saint-Martin qui m'ont permis de m'intéresser à cet emboîtement d'échelle pour mieux éclairer le cas saint-martinois.

1.2. D'un terrain à l'autre, les évolutions de ma recherche

Les deux séjours de terrain réalisés ont été financés, l'un par l'école doctorale Sciences de la Société, Territoires, Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Limoges et le second par le laboratoire Géolab. Ils ont eu lieu du 17 mars au 3 juin 2018 pour le premier et du 23 juin au 3 août 2019 pour le second. Leur déroulé a été influencé par l'avancée de la reconstruction à Saint-Martin, six mois puis quasiment deux ans après Irma (*Schéma 4*).

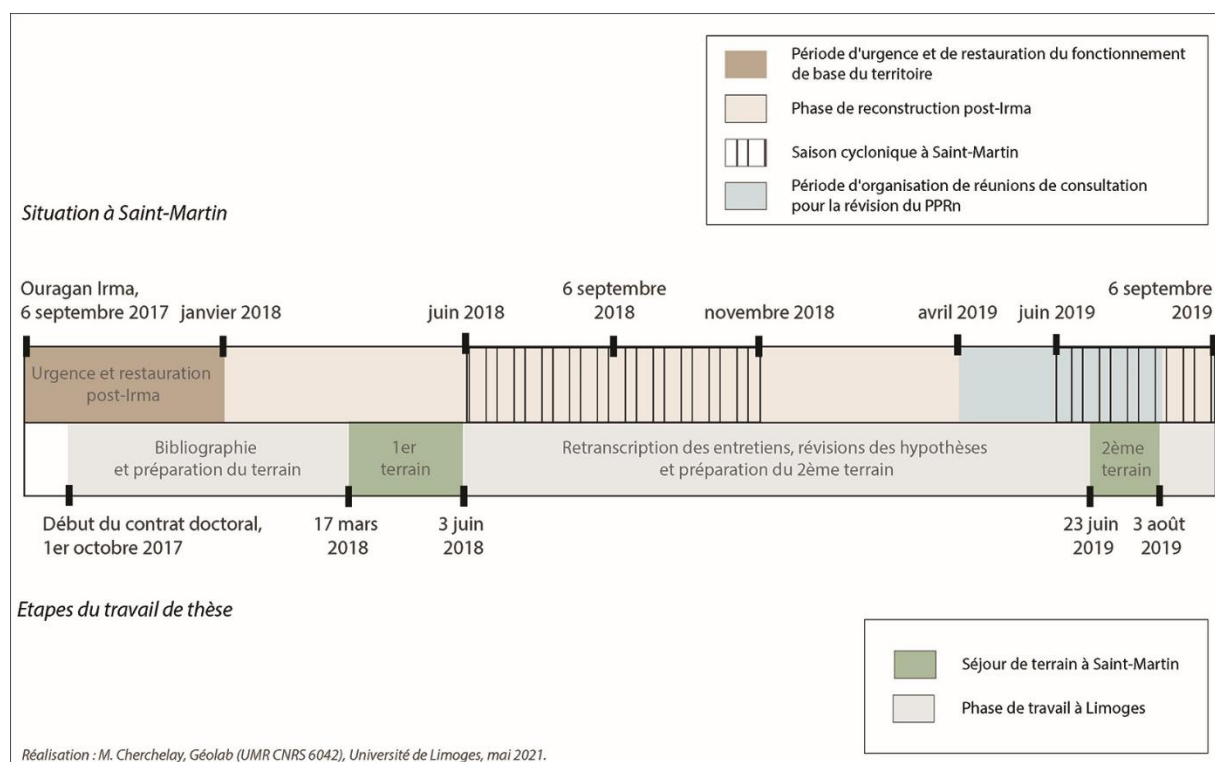


Schéma 4. Frise chronologique de la situation à Saint-Martin et des deux périodes de terrain dans les deux ans après Irma

1.2.1. Préparer « le terrain »

Avant le passage du cyclone Irma, je n'avais qu'une connaissance lointaine de l'île de Saint-Martin, acquise uniquement à la lecture des travaux de Marie Redon (Redon 2010) en Master. Mes premiers mois de thèse ont donc été consacrés à combler ce manque de connaissances, via un travail bibliographique, et à préparer le premier séjour de terrain, prévu pour le mois de mars 2018. L'histoire et le contexte saint-martinois mais également caribéens, les enjeux liés au tourisme dans les Caraïbes et l'insularité ont été les thématiques sur lesquelles j'ai lues, permettant l'élaboration d'un premier cadre théorique et d'hypothèses pour circonscrire les axes de travail à développer une fois sur place. J'ai dans le même temps mis en place une veille médiatique⁷², la situation de Saint-Martin ayant évolué régulièrement entre septembre 2017 et mars 2018 et donné lieu à la publication de nombreux articles de presse.

Les premières réflexions ont été guidées par une hypothèse générale, « naïve » et proposée pour être déconstruite, selon laquelle « *les catastrophes naturelles, n'étant pas « injustes » en elles-mêmes, pourraient constituer une sorte de « remise à plat » sociale, qui se traduirait dans la reconstruction du territoire* ». Elle avait pour objectif de faire intervenir la notion de (in)justice environnementale (Larrère 2009 ; Saumon 2019) et ses implications dans la reconstruction post-catastrophe naturelle (Morse 2008), et le concept de capital environnemental (Tommasi 2014 ; Richard, Saumon et Tommasi 2018, cf. chapitre 5), dans le contexte socio-économique contrasté de Saint-Martin et en lien avec les thématiques de recherches de Géolab. Le rapport à l'environnement, à travers le concept de développement durable notamment, avait donc été identifié comme grille de lecture de ces enjeux, car rapidement affiché comme objectif de la reconstruction de Saint-Martin par les services de l'État (Gustin 2017).

Cette hypothèse avait alors été déclinée en quatre sous-thèmes constituant des pistes à explorer lors du premier terrain. Le premier sous-thème avait trait aux enjeux sociaux de la reconstruction post-catastrophe dans le contexte de forte disparité socio-économique qui caractérise Saint-Martin (d'autant que la comparaison avec Saint-Barthélemy était encore envisagée à ce moment-là) : les habitants les plus défavorisés se relevaient-ils de la même manière que les plus aisés ? Les plus aisés avaient-ils été les plus touchés car vivant sur les espaces littoraux, riches en aménités paysagères ? Le second sous-thème concernait les enjeux économiques de la reconstruction. Le paysage insulaire tropical étant considéré comme un décor mobilisé par le tourisme et l'écotourisme présenté comme une alternative à un tourisme de masse aux conséquences néfastes (Dehoorne 2007 ; Sarrasin, Dehoorne et Augier 2016 ; Blondy 2016), l'hypothèse d'un changement dans la prise en compte de l'environnement afin de contribuer à la reprise économique a été formulée. Les conséquences d'Irma et l'activité cyclonique de la saison de 2017 dans l'Atlantique Nord m'ont également conduite à m'interroger sur la prise en compte des effets du changement climatique, comme

⁷² Utilisation de l'outil « Google news » avec les mots clés suivants : « Irma », « Sint Maarten », « Saint-Martin » et « Saint-Barthélemy »

la montée des eaux, préoccupation pour certains pays et territoires insulaires (voir par exemple Gay 2014), dans les mesures d'aménagement post-catastrophe du territoire et/ou sa mobilisation dans les discours des acteurs de la reconstruction. Enfin, le rôle des décideurs publics en charge de la reconstruction (collectivité locale et services de l'État notamment) a fait l'objet d'une quatrième piste : leur coopération était-elle facile ou au contraire sujette à tensions ? Partageaient-ils les mêmes objectifs et défendaient-ils les mêmes enjeux ? Comment leurs actions étaient-elles perçues sur le territoire ?

Afin d'explorer ces différentes pistes, j'ai choisi de déployer sur le terrain une méthodologie qualitative, principalement via la réalisation d'entretiens. Empruntant à la sociologie et à l'anthropologie (Olivier de Sardan 1995), elle avait pour objectif de permettre la compréhension des pratiques, des vécus et des représentations des acteurs de la reconstruction. Le recours aux entretiens permettait également de varier les échelles d'observation et d'analyse (des habitants, aux décideurs locaux jusqu'aux services de l'État). Une méthodologie qualitative donnant la parole aux enquêtés me semblait également adéquate au regard de la sensibilité des personnes interrogées, seulement six mois après le passage de l'ouragan lors du premier séjour de terrain.

Ce travail d'élaboration d'hypothèses, les lectures bibliographiques, le suivi de l'actualité et mes propres représentations ont contribué à construire une première « image » de mon terrain avant d'avoir pu le parcourir. Le séjour de terrain m'a donc permis de confronter cet ensemble d'hypothèses et de représentations à la réalité.

1.2.2. Un premier terrain, 6 mois après Irma

Le premier terrain a eu lieu du 17 mars au 3 juin 2018, au cours de ma première année de thèse, six mois après le passage d'Irma à Saint-Martin. Il s'agissait pour moi d'un premier séjour sur un territoire aussi peu de temps après la survenue d'une catastrophe.

L'immersion dans la situation post-catastrophe a donc commencé dès la descente de l'avion. Je suis arrivée à Sint Maarten, à l'aéroport international Princess Juliana, en partie détruit lors du passage de l'ouragan et toujours en chantier en mars 2018. La vérification des passeports puis l'attente des bagages avait lieu directement à l'extérieur du hall principal, sous des tentes provisoires (*Photographie 23*).



Photographie 23. File d'attente dans les structures provisoires à l'aéroport Princess Juliana à Sint Maarten, mars 2018

Une fois sortie de l'aéroport, le premier trajet sur l'île, puis les suivants, m'ont rapidement donné un aperçu des stigmates du passage du cyclone sur le territoire, des plus évidents - bâtiments détruits (*Photographie 24*), toitures encore bâchées, épaves de bateaux dans l'étang de Simpson Bay- aux plus quotidiens, « *les dégâts les plus « communs » [étant] ceux sur les voitures que l'on croise sur la route : enfoncées, rouillées, rafistolées avec du scotch ou des morceaux de plastique* » (Carnet de terrain, 25 mars 2018).



Photographie 24. Commerce détruit près du front de mer à Marigot en mars 2018

Jusqu'en janvier 2018, date estimée de fin de la période d'urgence par le Comité interministériel à la reconstruction des îles du Nord, les habitants rencontrés me disaient avoir eu l'impression d'une avancée rapide de la reconstruction. Les réseaux d'eau, d'électricité et de communication avaient été rétablis presque partout, les écoles avaient rouvert ainsi que certains commerces.

Irma et ses conséquences étaient encore très présentes dans les discours, le quotidien et le paysage de l'île, et notamment les pillages ayant eu lieu après Irma, marquant parfois certains enquêtés plus encore que le vécu du cyclone (Jouannic et al. 2020) : « *Notre bâtiment s'est effondré, on a perdu tous nos bureaux et sur la route [pour se rendre à ces bureaux], en arrivant on voyait des gens sortir des magasins avec des trucs, c'était surréaliste. On venait de vivre un truc de dingue, on a eu peur pour nos vies, parce que quand le toit [de l'appartement où l'enquêtée et son associé ont passé le cyclone] s'est envolé, qu'on a dû aller se réfugier dans un placard, je me suis vraiment dit : est-ce que c'est bon ? ça s'arrête au placard ou est-ce qu'il y a vraiment carrément le truc du placard qui va s'arracher ? [...]. On a eu énormément peur pour nos vies, on a perdu beaucoup de choses et à côté de ça on voit des gens en train de piller des magasins. Et ça on l'a super mal vécu, mon associé et moi, on l'a vraiment mal vécu, parce que c'est des gens qu'on connaît...* » (Entretien n°22, une habitante, 2018).

Les ONG présentes sur le territoire (la Croix Rouge, les Compagnons Bâisseurs et le Secours Catholiques principalement) avaient débuté leurs projets d'assistance à la reconstruction du bâti à plus long terme. Dans le même temps les processus et politiques de reconstruction menées par les décideurs publics s'amorçaient, notamment en termes d'urbanisme, donnant à voir l'articulation des différents enjeux et objectifs de ces acteurs. Les services de l'État avaient porté à la connaissance de la Collectivité la carte des hauteurs d'eau causées par le phénomène de submersion pendant Irma, réalisée par le CEREMA, sur laquelle allait être

basée la révision du Plan de Prévention des Risques local. La Collectivité avait également mis en œuvre les procédures d'attribution d'autorisations de réparation et de reconstruction (appelées Déclarations Préalables « Irma », DPI, cf. chapitre 4) à partir de cette carte des hauteurs d'eau, et des zones désignées comme à risque ou non. La stratégie touristique de reconstruction de la Collectivité avait été élaborée. À quelques semaines du début de la saison cyclonique de 2018, en juin, l'un des objectifs des décideurs était également de contribuer à mettre « hors d'eau/hors d'air » (Entretien n°1, fonctionnaire de la Collectivité, 2018) les habitants et de préparer au mieux le territoire en cas de nouveau cyclone. Des rumeurs (et des craintes) d'expropriation dans les quartiers littoraux s'étaient en outre répandues dans la population (cf. chapitre 6). Dans cette situation d'attente des décisions d'aménagement comme des processus assurantiels, peu de chantiers de reconstruction du bâti avaient débuté (en juillet 2018, 6,8 % des bâtiments endommagés par Irma étaient en cours de reconstruction et 5,4 % avaient été reconstruits, Copernicus EMS Risk and recovery data in Jouannic et al. 2020). La période au cours de laquelle se déroulait mon premier terrain donnait donc une impression de lenteur aux habitants, qui ont souvent recouru dans les entretiens à la comparaison avec Sint-Maarten et Saint-Barthélemy pour appuyer leurs propos : « *Quand je regarde la partie hollandaise, parce que vous avez dû vous rendre compte du contraste, je me dis que c'est hallucinant...* » (Entretien n°15, une habitante, 2018).

Ce premier terrain m'a permis de découvrir le territoire et de confirmer le choix du terrain saint-martinois et l'abandon de la démarche comparative. La force de l'organisation du territoire en quartiers (cf. chapitre 1) et de la ségrégation socio-spatiale qui en découle, les tensions entre les différentes communautés, exacerbées par le contexte post-catastrophe mais éloignées de l'image de « *friendly island* » véhiculée par la communication touristique de l'île, les implications d'une économie basée sur un tourisme littoral « de masse » dans la reconstruction et les rapports conflictuels entre acteurs publics et habitants réactivés par les enjeux et la temporalité de la reconstruction ont été autant de pistes m'ayant confortées dans cette décision, en plus des contraintes logistiques évoquées précédemment. L'absence de « remise à plat » sociale post-catastrophe s'est confirmée. Il est également apparu que le prisme du rapport à l'environnement ne permettait pas de saisir à lui seul l'ensemble des enjeux de la reconstruction à Saint-Martin mais qu'il constituait une clé de lecture parmi d'autres des inégalités et des rapports de pouvoir qui s'exprimaient durant la reconstruction. Cela m'a conduit à adopter une démarche plus inductive, en me basant sur les faits et les questionnements émergeant du terrain, tout en faisant évoluer les quatre thématiques élaborées précédemment pour le second terrain.

1.2.3. Conflits et avancée de la reconstruction lors du second terrain

Le second séjour de terrain s'est déroulé au cours de la deuxième année de ma thèse, du 23 juin au 4 août 2019, près de deux ans après le passage du cyclone Irma à Saint-Martin.

La reconstruction du bâti, bien que toujours en cours (en juillet 2019, 66,2 % des bâtiments touchés par Irma étaient toujours endommagés et 16,8 % avaient été reconstruits, Copernicus EMS Risk and recovery data *in* Jouannic et al. 2020), semblait alors plus visible, les « gros » chantiers de certaines résidences collectives ayant débuté ou se terminant (*Photographie 25*).



Photographie 25. En haut, résidences et hôtels en travaux dans la Baie de Marigot en avril 2018 ; en bas, les mêmes résidences et hôtels de la Baie de Marigot en août 2019

Contrairement au premier terrain, les ONG et leurs actions ont été peu citées dans les entretiens, traduisant la progression de la reconstruction. Certains établissements

touristiques avaient également rouvert leurs portes et se sont avérés plus disponibles pour la réalisation d'entretiens que lors du premier terrain.

L'attention de nombreux acteurs et des médias locaux était de plus focalisée sur le processus de consultation en cours autour de la révision de l'aléa submersion marine du Plan de Prévention des Risques naturels (PPRN) de Saint-Martin. Les services de l'État (DEAL de Guadeloupe et Préfecture Déléguée) avaient organisé entre avril et août 2019 une série de réunions dans les différents quartiers du territoire pour présenter à la population la révision du PPRN et permettre son application par anticipation. Ma présence à Saint-Martin m'a donc permis d'assister, en tant qu'observatrice, à certaines de ces réunions et j'ai pu aborder le sujet auprès des personnes enquêtées.

J'ai pu m'appuyer sur le réseau de connaissances créé lors du premier terrain pour obtenir de nouveaux contacts et réaliser d'autres entretiens. Mon lieu de résidence, une colocation avec une professeure des écoles originaire de Bretagne dans le quartier de Friar's Bay, essentiellement habité par des personnes originaires de Métropole, m'a aussi donné accès à une autre facette du territoire et à un groupe en particulier, celui de Métropolitains, fonctionnaires et locataires pour la plupart.

Ce second terrain a confirmé le prisme d'analyse mis à jour en 2018 de la centralité des rapports de pouvoir dans le déroulé de la reconstruction, dans un contexte de fortes inégalités socio-économiques, de colonialité et de marge par rapport à la Métropole. La révision de l'aléa submersion marine et ses conséquences a, dans ce contexte, constitué un cas d'étude me permettant de saisir plus précisément les oppositions et les enjeux contradictoires s'exprimant dans la reconstruction.

En plus de la collecte de données, principal objectif de ces séjours, le travail de terrain à deux temporalités différentes de la reconstruction m'a permis de faire évoluer le positionnement de ma recherche. D'une recherche sur la reconstruction post-catastrophe par le prisme du rapport à l'environnement, il est passé à une recherche critique axée sur les enjeux et les rapports de pouvoir, dont ceux engendrés par le rapport à l'environnement, dans un contexte de marge. Afin d'appréhender au mieux la complexité de cette situation, plusieurs méthodes de collectes de données ont été mobilisées, et notamment l'entretien semi-directif.

2. Une méthodologie qualitative fondée sur les entretiens

Les données utilisées dans ce travail de thèse ont principalement été collectées par la réalisation d'entretiens semi-directifs. La construction de l'échantillon de personnes à interroger, la composition des grilles d'entretien et le déroulement des entretiens sont donc présentés en premier lieu. Le corpus analysé contient également des données obtenues via d'autres méthodes de collecte. Parfois spécifiques à certains moments du terrain, leur présentation fait l'objet d'un second temps : le carnet de terrain, l'observation, l'analyse de la littérature grise étant autant de méthodes mobilisées au cours de l'enquête de terrain pour saisir au mieux toute la complexité de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin.

2.1. L'enquête par entretiens auprès des acteurs de la reconstruction

2.1.1. La construction de l'échantillon

Durant ces deux séjours de terrains, 70 entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs de la reconstruction, définis ici comme « tous ceux [et celles] qui par leur présence, leur discours, leur action ou leur argent ont un effet même minime en apparence sur l'objet d'étude considéré » (Guyot 2008, p. 7).

En dehors de certains acteurs, identifiés et contactés préalablement au séjour de terrain, il m'a été impossible de « choisir » les enquêtés à l'avance, cette sélection n'étant jamais uniquement un choix de la chercheuse mais une décision liée au contexte et aux représentations de chacun, enquêteur comme enquêtés (Benitez 2018). Sur place, j'ai donc procédé par « buissonnement » ou « arborescence » à partir des pistes qui naissaient des entretiens réalisés. Sept groupes auprès desquels réaliser des entretiens ont ainsi été identifiés a priori : les décideurs et agents publics (a), les professionnels du tourisme (b), les acteurs du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) (c), les autres acteurs économiques (d), les habitants (e), les membres d'associations locales (f) et les acteurs de l'intervention post-Irma (g) (*Tableau 4*).

Entretiens menés auprès de :	Premier terrain (2018)	Second terrain (2019)
a) Décideurs et agents publics	11	9
b) Professionnels du tourisme	2	5
c) Acteurs du BTP	1	2
d) Autres acteurs économiques	2	1
e) Habitants	8	15
f) Membres d'associations locales	2	4
g) Acteurs de l'intervention post-Irma	7	1

Tableau 4. Nombre d'entretiens réalisés en 2018 et en 2019 par groupe identifié

Le groupe des décideurs et agents publics (a) regroupait les élus et les fonctionnaires des différents services de la Collectivité, les représentants et employés des services de l'État à Saint-Martin (représentants du comité interministériel à la reconstruction, services de la préfecture et de la DEAL) et les employés d'institutions publiques locales (Réserve naturelle ou Conservatoire du littoral par exemple). Tous ont œuvré aux reconfigurations que connaît le territoire en phase de reconstruction post-catastrophe par la mise en place de politiques publiques et de mesures de reconstruction. Les entretiens réalisés auprès de ce groupe m'ont permis de m'intéresser à l'articulation entre les différentes échelles d'intervention, selon les compétences de chacun.

Le tourisme étant l'activité économique principale du territoire (cf. chapitre 1), il est apparu essentiel de pouvoir réaliser des entretiens auprès des professionnels de ce secteur (b) afin d'aborder avec eux les enjeux auxquels ils faisaient face, les actions mises en place et leur rôle dans la reconstruction (étaient-ils par exemple consultés par les décideurs et sur quels points ?). Cependant, du fait de la temporalité de mes séjours sur le terrain, il n'a pas toujours été possible de les rencontrer. Lors du premier terrain, certains établissements n'avaient pas encore pu rouvrir leurs portes. Bien que l'amélioration de leur situation ait été notable pour le second terrain, des professionnels du tourisme, et notamment les restaurateurs, n'ont pas toujours pu trouver le temps de me rencontrer, un certain nombre d'entre eux préparant leur première réouverture post-Irma pour la saison touristique 2019-2020, à partir de novembre-décembre.

Quelques entretiens ont également pu être réalisés auprès d'acteurs du secteur du BTP (c), chefs d'entreprise ou artisans, me permettant d'aborder avec eux la reconstruction de Saint-Martin à l'échelle du bâti et dans une perspective technique.

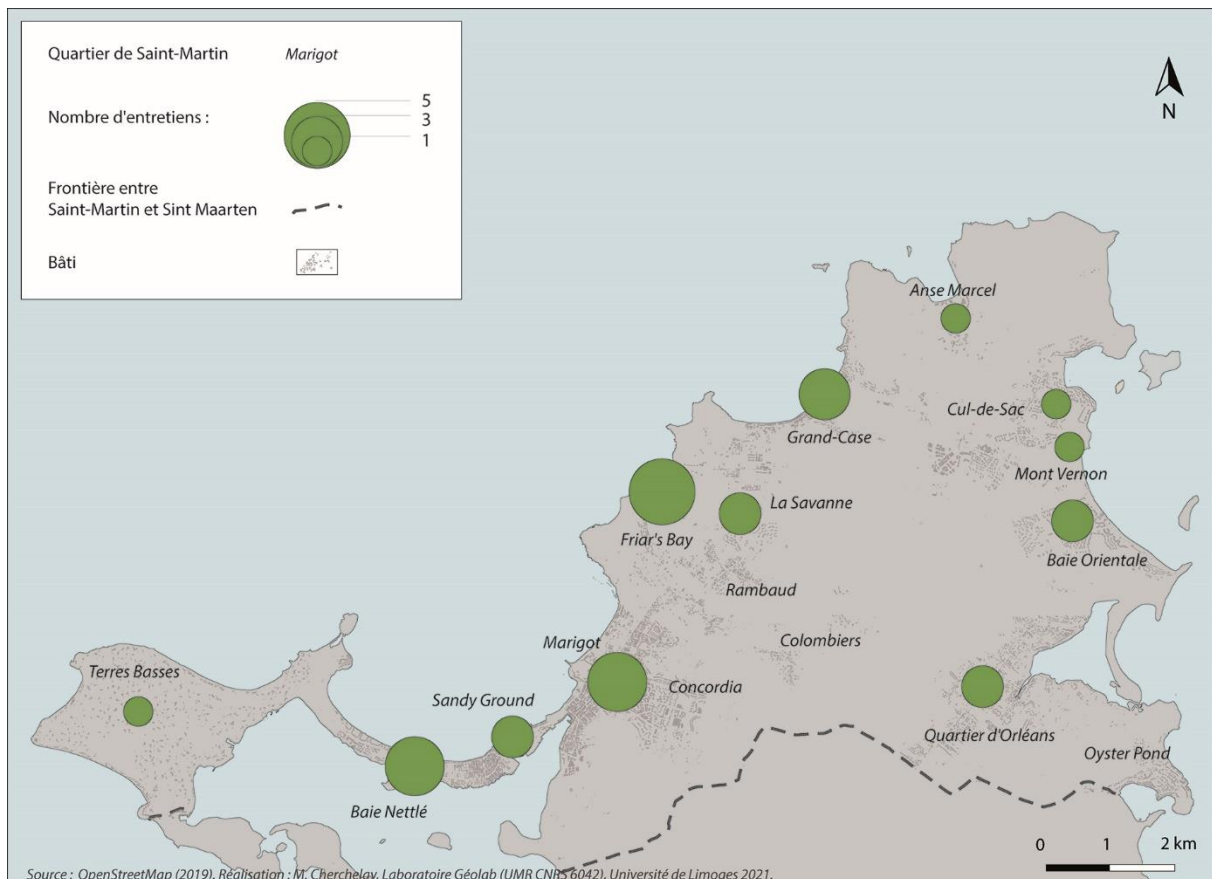
D'autres acteurs économiques (d) tels que la Chambre Consulaire Interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM)⁷³ ont également été rencontrés afin d'obtenir un aperçu plus détaillé du paysage économique post-catastrophe du territoire. Par exemple, comment le nombre d'entreprises avait-il évolué suite à Irma, puis près de deux ans plus tard ?

La catégorie des habitants (e) regroupait les individus - ni professionnels du tourisme ou du BTP, ni décideurs mais individus « parlant en leur nom propre, sans casquette particulière » (Morange et Schmoll 2016, p. 105) – vivant à Saint-Martin au moins plusieurs mois par an et ayant vécu le passage d'Irma. L'objectif des entretiens réalisés auprès d'eux était de comprendre leurs vécus et leurs représentations du risque, de la reconstruction et de ses acteurs. Une importance a été accordée à leur lieu de résidence ainsi qu'à leurs caractéristiques socio-culturelles et économiques, aux vues des forts contrastes sociaux et économiques qui caractérisent la société saint-martinoise (cf. chapitre 1). En effet, ces contrastes se répercutent sur les modalités de reconstruction - plus ou moins rapides, logements assurés ou non assurés – et sur le point de vue des habitants sur la reconstruction. Des entretiens ont donc été réalisés dans des quartiers aux caractéristiques différentes (*Carte 16*), complétés ensuite par des observations (cf. 2.2.2.).

Les habitants membres d'associations locales (f) font l'objet d'une catégorie à part en ce que, lors des entretiens, ils ne parlaient pas uniquement en leur nom mais témoignaient également de l'expérience de leur association ainsi que de leurs intérêts dans la reconstruction. Des membres d'associations de protection de l'environnement, d'aide aux victimes ou encore d'insertion sociale ont ainsi pu être rencontrés. J'ai donc développé des interrogations spécifiques à leur position au cours de ces entretiens : quel impact la catastrophe avait-elle eu sur les actions de leur association ? Ou encore, quelle était la position de l'association dans la reconstruction vis-à-vis des institutions publiques par exemple ?

Enfin, le groupe des acteurs de l'intervention post-Irma (g) comprenait les personnels et membres d'ONG ou les représentants de bailleurs de fonds, venus sur le territoire après le passage d'Irma pour intervenir en phase d'urgence et/ou de reconstruction. Ces acteurs ont joué le rôle, dans mon enquête, de « personnes ressources » en contact avec les décideurs comme avec les habitants du territoire. Les projets qu'ils mettaient en place et leur présence (ou leur absence) sur le territoire témoignaient également de l'évolution de la reconstruction.

⁷³ La CCISM est un établissement public local qui exerce à Saint-Martin les missions de Chambre d'Agriculture, de Chambre de Commerce et d'Industrie et de Chambre des Métiers et de l'Artisanat.



Carte 16. Répartition des entretiens réalisés avec le groupe « acteurs de la société civile » sur le territoire de Saint-Martin

Bien que cette catégorisation puisse a priori paraître figée et ne démontrant pas la porosité existant entre ces différents groupes (certains élus et fonctionnaires de la Collectivité sont par exemple également acteurs du développement touristique), son utilisation sur le terrain a permis de « proposer une description des principales représentations [et logiques d'actions] que les principaux groupes d'acteurs locaux se font à propos d'un « problème » donné [ici, les enjeux de la reconstruction post-catastrophe] » (Olivier de Sardan 1995, p. 21). Elle m'a également permis de chercher à obtenir un échantillon représentatif, non pas quantitativement mais qualitativement, des acteurs prenant part à la reconstruction, en variant les profils et les situations. De plus, la majorité des individus enquêtés, quel que soit leur groupe respectif et en dehors de ceux intervenus spécifiquement pour la reconstruction du territoire (employés d'ONG ou artisans originaires de Martinique en détachement par exemple) habitent Saint-Martin. Ils sont donc également (et à la fois) des habitants et des acteurs économiques du territoire qui ont subi le cyclone et ses conséquences. Ainsi, lors des entretiens, les décideurs et agents publics comme les différents acteurs économiques ont pour la plupart également témoigné d'aspects personnels de leur vécu de la phase post-catastrophe. Les dommages causés par le cyclone à leur logement personnel, son impact sur leurs activités quotidiennes ou de loisirs ou encore les difficultés induites par les normes de reconstruction sont autant de sujets qui ont également été abordés avec eux. Certains acteurs

ayant pu être recontactés d'un terrain à l'autre, des entretiens ont été réalisés à deux pas de temps différents avec le même enquêté afin d'appréhender l'évolution des préoccupations et des perceptions de la reconstruction. Ces entretiens ont constitué des indicateurs du vécu de la reconstruction, quand il s'agissait d'acteurs sociaux, mais aussi de l'évolution des politiques mises en place lorsqu'il s'agissait de décideurs.

La construction de cet échantillon s'est confrontée à plusieurs biais. Les oppositions et les tensions qui existent entre groupes socio-économiques (cf. chapitre 1), parfois exacerbées par le contexte post-Irma (cf. chapitre 6), ont influencé les récits recueillis. Mon appartenance « implicite » à la catégorie des Métropolitains ou des acteurs de l'intervention post-Irma, selon la perspective de l'enquêté, présentait le risque d'un enfermement dans un réseau constitué de personnes socialement et économiquement proches de moi. Afin de limiter les biais induits par cette méthode, plusieurs réseaux d'acteurs ont été mobilisés afin d'ouvrir mon échantillon à des profils divers, en identifiant au passage les réseaux d'interconnaissance de mes enquêtés (qui mentionnent-ils dans les entretiens ? qui me recommandent-ils de contacter ?) et les rapports entre les différents groupes, dans une lecture systémique du territoire.

Certaines prises de contact ont également été difficiles, voire impossibles, notamment auprès des élus de la Collectivité (contrairement aux techniciens), malgré des demandes répétées et dans certains cas, l'envoi au préalable des thèmes abordés durant l'entretien à mes interlocuteurs, à leur demande. Il m'a également été difficile de rencontrer certains groupes défavorisés, et notamment les personnes en situation irrégulière, méfiantes vis-à-vis de l'enquête. L'absence de certains enquêtés (ou potentiels enquêtés) d'une année à l'autre (pour cause de mutation ou de fin de contrat par exemple), mais aussi d'une période à l'autre (habitants partageant leur vie entre Saint-Martin et la Métropole) a complexifié la construction de mon échantillon. Enfin, du fait du contexte délicat et du traumatisme vécu par certains habitants, j'ai parfois choisi d'avoir recours au carnet de terrain (cf. 2.2.1) pour consigner leurs témoignages⁷⁴ plutôt qu'à l'entretien, plus formel et dont la configuration aurait pu les mettre mal à l'aise (cf. 3.1.).

2.1.2. Des grilles adaptées à la temporalité de la reconstruction et aux enquêtés

Les entretiens semi-directifs réalisés auprès de l'échantillon présenté ci-dessus ont suivi une grille d'entretien composée d'une liste de thèmes à aborder sans ordre particulier à respecter. Cette grille a été construite de manière à donner accès au positionnement des enquêtés par rapport à leur situation, leurs objectifs dans la reconstruction et leurs relations aux autres

⁷⁴ Ces témoignages ne sont donc pas comptabilisés ici.

acteurs. Des évolutions lui ont été apportées d'un séjour de terrain à l'autre. Lors du premier terrain, elle était composée de six thèmes (*Tableau 5*) : le vécu de la catastrophe et le déroulement de la phase d'urgence (a), le déroulement de la reconstruction pour l'enquêté (b), les acteurs et les politiques de reconstruction (c), l'impact d'Irma sur l'économie (d), l'impact d'Irma sur le rapport à l'environnement (e) et enfin les différences perçues d'un quartier à l'autre du territoire (f) [Annexe 2].

- a) *Le vécu de la catastrophe et le déroulement de la phase d'urgence* : première thématique abordée lors de l'entretien dans la plupart des cas, elle constituait une entrée à la fois dans l'entretien et dans la compréhension du regard des enquêtés sur la reconstruction, à partir de leur vécu du cyclone et des mois qui ont suivi.
- b) *Le déroulement de la reconstruction pour l'enquêté* : cette thématique permettait d'aborder avec les enquêtés les problématiques rencontrées dans la reconstruction, concernant les travaux qu'ils devaient mettre en œuvre, les démarches liées aux assurances, la manière dont la reconstruction avait un impact sur leur vie quotidienne et celle de leur entourage ou encore les dispositifs qui avaient été mis en œuvre si l'enquêté faisait partie du groupe des décideurs et agents publics par exemple. Les priorités et les objectifs ainsi exprimés devaient ensuite être mis en perspective lors de la phase d'analyse.
- c) *Les acteurs et les politiques de la reconstruction* : cette série de questions n'avait pas tout à fait les mêmes objectifs selon le groupe auquel appartenaient les enquêtés. Pour les acteurs de la société civile, je m'intéressais à leurs connaissances, leur perception et leur avis sur les politiques mises en œuvre pour la reconstruction du territoire. Avec les acteurs économiques et les décideurs publics, je cherchais à comprendre leurs relations (qui travaille avec qui et dans quel but) et la manière de chacun de se positionner par rapport aux autres.
- d) *L'impact d'Irma sur l'économie* : à partir de la situation professionnelle de l'enquêté, j'abordais l'impact d'Irma sur l'économie de Saint-Martin, et plus particulièrement sur l'économie touristique. Avec les acteurs économiques, je discutais plus précisément des changements induits par Irma sur leur activité et des éventuelles perspectives de développement dans la reconstruction.
- e) *L'impact d'Irma sur l'environnement* : j'interrogeais alors les enquêtés sur ce qui était fait avant Irma en matière d'environnement et sur ce qui avait pu changer (ou non) après la catastrophe. L'objectif était d'amener les enquêtés à évoquer leur rapport à l'environnement, à Saint-Martin et de manière plus globale.
- f) *L'impact différencié de la catastrophe selon les quartiers* : je demandais aux enquêtés si d'après eux, certains quartiers de Saint-Martin avaient été plus touchés que d'autres et le cas échéant, pourquoi ? Cette partie de l'entretien me permettait de comprendre les rapports entre les différents groupes et de m'intéresser aux inégalités qui pouvaient émerger dans la reconstruction.

L'entretien se terminait généralement par l'évocation des prochaines étapes de la reconstruction pour la personne enquêtée.

Thématique	Question correspondante dans la grille d'entretien ⁷⁵
a) Vécu de la catastrophe et de la phase d'urgence	« <i>Comment ça s'est passé, juste après Irma, pour vous ?</i> »
b) Déroulement de la reconstruction	« <i>Pourriez-vous me parler de ce qu'il se passe pour vous aujourd'hui ? Vous reconstruisez ?</i> »
c) Les acteurs et les politiques de reconstruction	« <i>Vous savez ce qu'ils font du côté de la Collectivité ? de l'État ? pour la reconstruction ? Qu'en pensez-vous ?</i> » et « <i>Vous connaissez certains documents d'urbanisme ? Vous savez s'ils vont être modifiés, suite à Irma ?</i> »
d) L'impact économique	« <i>Vous travaillez dans quel domaine ? A-t-il été touché par Irma ?</i> »
e) Irma et la prise en compte de l'environnement	« <i>Vous trouvez que l'environnement, la nature a été beaucoup touchée par le cyclone ? Est-ce qu'il existait des dispositifs de protection avant le cyclone ?</i> »
f) Impact différencié de la catastrophe	« <i>Est-ce que tout le monde a été touché de la même façon ? Y a-t-il eu des quartiers particulièrement touchés ?</i> »
Fin de l'entretien	« <i>Quelles sont les prochaines étapes pour vous ?</i> »

Tableau 5. Synthèse des thématiques abordées durant les entretiens du premier terrain (2018)

Lors du second terrain, des changements ont été apportés à la grille d'entretien pour correspondre à la progression du processus de reconstruction et à l'évolution des axes de recherche [Annexe 3]. Seules les thématiques ayant été modifiées sont donc présentées par la suite. Après une première question introductive, (« *comment ça se passe pour vous depuis Irma ou depuis l'année dernière ?* », si l'enquêté avait déjà été rencontré) permettant de lancer la discussion, cinq thématiques étaient abordées (Tableau 6) : la reconstruction et le (ré)aménagement du territoire (a), le tourisme dans la reconstruction (b), le vécu et la place

⁷⁵ Chaque grande question était ensuite déclinée en sous-questions (cf. Annexes 2 et 3).

de la population de Saint-Martin dans la reconstruction (c), les nouvelles initiatives et le développement durable (d) et enfin les éventuels changements dans la prise en compte du risque (prévention, préparation et alerte) depuis Irma (e).

- a) *Reconstruction et aménagement du territoire* : en abordant avec les enquêtés les avancées observées et leur avis sur les actions de l'État et de la Collectivité (notamment la révision du PPRN), cette thématique me permettait de m'intéresser à la perception de la progression de la reconstruction et à travers cela, au rapport des enquêtés au territoire (participaient-ils par exemple aux réunions d'information et pourquoi ?). Cette partie, de par la variété des thèmes soulevés et le contexte, a souvent été la plus développée dans les entretiens du second terrain, et notamment dans ceux réalisés auprès des services de la Collectivité ou de l'État.
- b) *Reconstruction et tourisme* : cette thématique, correspondant à la thématique « *L'Impact d'Irma sur l'économie* » du premier terrain, a été peu modifiée.
- c) *La population de Saint-Martin dans la reconstruction* : Cette thématique devait me permettre de comprendre comment réagissaient les habitants face aux changements induits par la reconstruction. Je demandais également aux enquêtés ce qu'ils pensaient des discours que tenaient d'autres habitants, relayés par les médias ou à partir de ce qu'eux-mêmes me rapportaient.
- d) *Initiatives et développement durable à Saint-Martin* : cette thématique a remplacé pour le second terrain la thématique précédente e) *Irma et la prise en compte de l'environnement*. L'axe « environnement » n'était donc plus abordé directement mais élargi et approché à partir des changements que les enquêtés avaient pu mettre en place dans leur quotidien ou de nouvelles initiatives qu'ils avaient pu voir apparaître depuis Irma. J'avais pu moi-même constater l'apparition d'initiatives étiquetées « développement durable » sur le territoire et souhaitais donc comprendre à qui elles s'adressaient et comment elles étaient perçues.
- e) *La prise en compte du risque* : Le deuxième terrain ayant eu lieu durant la saison cyclonique, j'abordais avec les enquêtés les changements qu'ils avaient mis en place (ou non) dans leur préparation, cette thématique ayant été abordée par les enquêtés d'eux-mêmes lors du premier terrain.

Thématique	Question correspondante dans la grille d'entretien
Question introductive	<i>« Comment ça se passe pour vous depuis Irma ? »</i>
a) Reconstruction et aménagement du territoire	<i>« Vous avez vu des changements avec la reconstruction dans les différents quartiers de Saint-Martin ? »</i>
b) Reconstruction et tourisme	<i>« Dans quoi travaillez-vous actuellement ? » « Comment se porte l'économie de Saint-Martin d'après vous ? »</i>
c) La population de Saint-Martin dans la reconstruction	<i>« Qu'est-ce que vous pensez des changements liés à la reconstruction ? Et les gens autour de vous, comment réagissent-ils ? »</i>
d) Initiatives et développement durable	<i>« Est-ce que depuis Irma vous avez vu (ou effectué) des changements dans votre vie quotidienne ? »</i>
e) La prise en compte du risque	<i>« Comment avez-vous préparé l'arrivée de la saison cyclonique cette année ? »</i>

Tableau 6. Synthèse des thématiques abordées lors des entretiens du second terrain (2019)

Les entretiens ont duré entre 25 minutes et 3 heures et se sont déroulés chez les enquêtés, sur leur lieu de travail, aux terrasses de bars et cafés ou encore sur la plage. Je connaissais les thématiques de ma grille par cœur et n'avait donc pas à sortir la liste papier à chacun des entretiens réalisés, afin d'éviter encore une fois de donner l'impression aux enquêtés de subir un interrogatoire.

Les thématiques et leurs relances ont été ajustées en fonction des enquêtés et de leur profil, certaines étant parfois approfondies ou mises de côté selon le rôle de la personne et sa situation, la thématique liée à l'aménagement du territoire ayant par exemple été plus creusée avec les individus travaillant pour la DEAL par exemple. Tout en étant consciente que ce fonctionnement ne permettait pas d'approfondir de la même manière toutes les thématiques à chaque entretien, j'ai fait le choix de m'y tenir puisqu'il permettait de respecter la parole et le vécu de l'enquêté. J'ai donc, dans la mesure du possible, « laissé parler les gens » (Benitez 2018, p. 97) même s'ils digressaient des thématiques de l'entretien. Le sujet abordé étant sensible (émotionnellement et/ou politiquement), ce fonctionnement a été un moyen de trouver un équilibre entre les attendus de l'entretien et le besoin de discussion de certains enquêtés. Les entretiens ont été enregistrés avec l'autorisation des personnes concernées. Seuls quelques enquêtés ont refusé mais accepté que je prenne des notes dans mon carnet de terrain. L'enregistrement des entretiens m'a permis d'être concentrée sur la discussion en cours, sans avoir à prendre de notes. Cela m'a également permis de retranscrire exactement

les paroles recueillies et d'en tirer des citations, utilisées tout au long de la thèse. Mais j'ai pu constater son effet sur la parole des enquêtés. Une fois l'enregistrement coupé, la discussion engagée se poursuivait souvent de manière plus « libre » et sur des sujets qui n'avaient pas été abordés pendant la partie enregistrée de l'entretien. Je consignais donc ces éléments, une fois l'entretien terminé, dans mon carnet de terrain.

2.2. Mobiliser des méthodes complémentaires pour mieux saisir la complexité du terrain

Dans un contexte où les jeux de pouvoir étaient centraux, la multiplication des méthodes d'obtention de données a été un élément incontournable de l'enquête, diversifiant les témoignages et leur provenance et facilitant la triangulation des données. Un ensemble d'« outils méthodologiques complémentaires » (Lecourt 2003) a donc été mobilisé au cours de l'enquête de terrain menée à Saint-Martin.

2.2.1. Le carnet de terrain, fil conducteur de l'enquête

Le carnet de terrain a constitué mon « outils professionnel de base » (Olivier de Sardan 1995, p. 5) et le fil conducteur de mon enquête. J'y ai consigné mes impressions, les discussions que j'avais pu avoir « en off » après un entretien, les témoignages de certains individus ou encore des informations pratiques (adresse, mail ou numéro de téléphone d'une personne à contacter). J'y ai noté les comptes-rendus d'observations des réunions publiques auxquelles j'ai assisté, décrit les différents quartiers parcourus et griffonné les schémas et croquis des espaces parcourus (*Figure 2*).

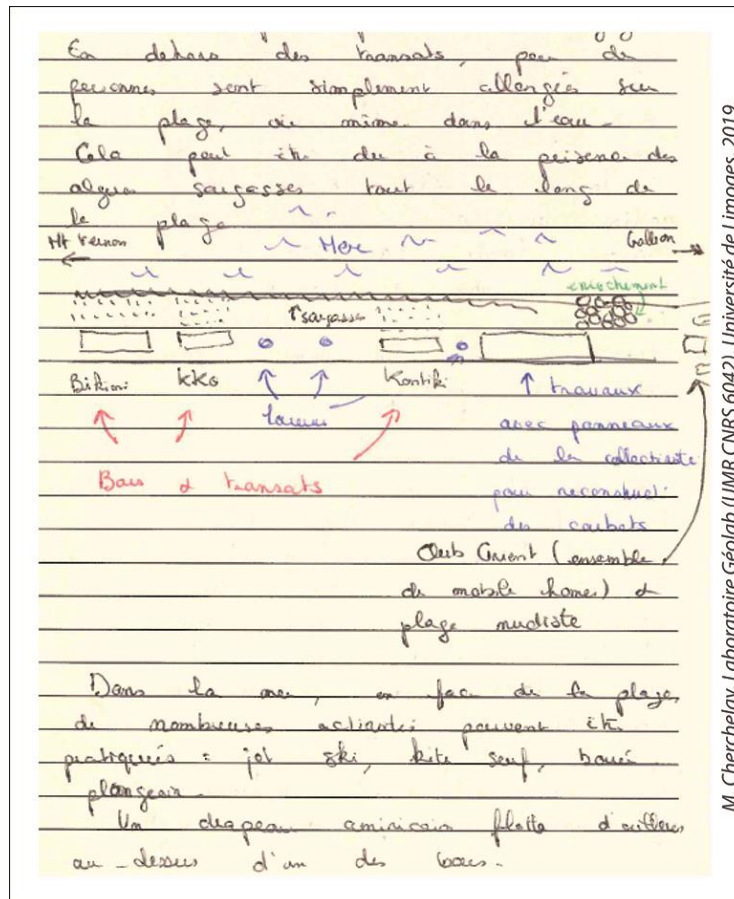


Figure 2. Page d'un carnet de terrain : description et schéma de la plage de la Baie Orientale en 2019

Lorsque que je rencontrais de nouvelles personnes et que je me présentais, en dehors d'un processus d'entretien, beaucoup me racontaient, sans que j'aie à les solliciter, leur vécu d'Irma, de la reconstruction ou bien me donnaient leur avis sur les modalités de reconstruction et les actions de tel ou tel décideur. Ces conversations informelles ont contribué à enrichir ma recherche et ma compréhension de la situation. Tenir un carnet de terrain m'a permis d'en garder une trace, d'organiser et de transformer ces notes, ces descriptions et ces schémas en données du corpus, qui ont été analysées en complément des entretiens dans les chapitres qui suivent.

Tenu au cours de mes séjours de terrain, le carnet de terrain a aussi fait office de « carnet de labo », puisque de retour à Limoges, j'ai continué à y noter des réflexions, des hypothèses de travail, des premières ébauches de plan ou encore les éléments abordés lors des réunions avec mes directeurs et directrice de thèse. La mise en perspective de ces deux temporalités, le terrain et le « labo », lors de la relecture du carnet, a facilité l'exercice de reconstitution des différentes étapes de la méthodologie que constitue ce chapitre.

2.2.2. L'observation dans les quartiers et lors de réunions publiques

L'observation, « préalable à toute recherche » (Guyot 2008, p. 8) et moyen de se « frotter » à la réalité du terrain étudié (Olivier de Sardan 1995) a été mobilisée en complément des entretiens car elle a permis, dans un premier temps, l'entrée sur le terrain (Michel et Ouellet 2020) et dans un second, l'analyse des pratiques et des interactions sociales sans le filtre de contrôle et de construction des discours de l'entretien. Cette méthode a été plus particulièrement mobilisée et systématisée lors de deux moments : les parcours d'observation réalisés dans plusieurs quartiers de Saint-Martin et de Sint Maarten et lors des réunions publiques ou associatives auxquelles j'ai assisté.

Au départ, et en particulier lors de mon premier terrain, le fait de parcourir certains quartiers avait pour objectif de me permettre de mieux connaître le territoire et d'aller voir à quoi ressemblaient les lieux évoqués dans les entretiens, les dégâts encore visibles et l'avancée de la reconstruction d'un quartier à l'autre et d'un côté de la frontière à l'autre. Cette démarche a été systématisée, lors de mon second séjour de terrain, avec l'établissement au préalable d'une liste de quartiers à parcourir, à partir des observations et des entretiens faits l'année précédente. La caractérisation de ces quartiers dans les entretiens et leurs caractéristiques socio-économiques m'ont permis de réaliser une première ébauche de typologie pour guider la sélection des quartiers à parcourir, présentée dans le tableau ci-dessous (*Tableau 7*).

Typologie	Saint-Martin	Sint Maarten
Villes principales de l'île	Marigot	Philipsburg (incluant Pond Island)
Quartiers touristiques	Grand-Case, la Baie Orientale	Simpson Bay, Mullet Bay et Philipsburg (front de mer et rues commerçantes)
Quartiers résidentiels fermés	Anse Marcel, Terres Basses et la Baie Orientale	Cupecoy
Quartiers résidentiels ciblés par le dispositif « politique de la ville » ou disposant de logements sociaux	Agrément, Concordia et Quartier d'Orléans	
Autres quartiers résidentiels	Friar's Bay, Cul-de-Sac, Oyster Pond	Guana Bay

Tableau 7. Les quartiers parcourus

Ces observations étaient ensuite réalisées au cours de « promenades » dans les quartiers identifiés. Un itinéraire était repéré au préalable à partir de cartes mais aussi des endroits cités dans les entretiens. Une fois sur place, les parcours étaient réalisés à pied. Au cours de

ces parcours, je cherchais à repérer les principales caractéristiques du quartier (types de bâti, types de commerces, facilité d'accès, activités) et de sa reconstruction (état du bâti et des commerces, présence de chantiers). Ces parcours étaient également l'occasion de prendre des photographies, illustrant les observations et les éléments relevés, et de traduire leur organisation spatiale via des schémas.

La comparaison a également pu être faite d'une année sur l'autre et avec certains quartiers de Sint Maarten aux caractéristiques proches, le contraste dans l'avancée de la reconstruction étant régulièrement mis en avant dans les entretiens.

En dehors des quartiers touristiques ou des centres-villes, peu de personnes se déplacent à pied à Saint-Martin. Ainsi, à certains endroits, ma présence a interrogé et j'ai senti une sorte de surveillance. Dans d'autres, j'ai été prise pour une touriste, ce qui a constitué un moyen de passer inaperçue, et de me fondre dans le paysage pour observer. La manière dont j'étais moi-même perçue a donc fait partie des informations recueillies au cours de ces observations.

Des séances d'observation ont également été réalisées lorsque j'ai assisté à des réunions organisées dans le cadre du processus de consultation pour la révision du Plan de Prévention des Risques, de conseils territoriaux ou de réunions associatives (*Tableau 8*).

Réunion	Date
« Open House Day », Sint Maarten Red Cross	31 mars 2018
Conseil Territorial de la Collectivité	26 avril 2018
Réunion publique de présentation du PPRN, Grand-Case/La Savane	24 juin 2019
Réunion publique de présentation du PPRN, Quartier d'Orléans	27 juin 2019
Réunion publique de présentation du PPRN, Grand-Case/ La Savane	29 juillet 2019
Conseil Territorial de la Collectivité	17 juillet 2019
Réunion des « Green initiatives » (plateforme de discussion et de collaboration des associations et entreprises « green »)	31 juillet 2019

Tableau 8. Récapitulatif des réunions observées

Durant ces réunions, j'ai adopté, dès que possible, une position d'observatrice « neutre » et non participante⁷⁶ (Photographie 26)

. Cela m'a permis d'assister aux rencontres entre des acteurs, parfois rencontrés en entretien, dans un cadre autre (mais pas forcément neutre) et en présence les uns des autres. Ces mises en situation m'ont éclairé sur la nature de leurs interactions et de leurs interrelations et sur leur manière de se « présenter » et de jouer leur rôle les uns devant les autres.



Photographie 26. Photographie de la réunion de présentation de la révision du PPRN organisée par les services de la Préfecture et de la DEAL à Grand-Case prise depuis ma place dans la salle le 24 juin 2019

Lorsque cela a été possible, j'ai enregistré ces réunions afin de pouvoir me concentrer sur ce qui était dit et j'ai complété ces enregistrements par des notes prises dans mon carnet de terrain. Les enregistrements ont ensuite été retranscrits et complétés à partir des notes, ce qui m'a permis de les ajouter au corpus et de les analyser précisément.

2.2.3. La littérature grise : un autre accès aux discours institutionnels

La reconstruction post-catastrophe étant une phase de prises de décisions, elle s'est accompagnée à Saint-Martin par la production de documents écrits par les acteurs publics

⁷⁶ Sauf pour la journée passée à Sint Maarten Red Cross au cours de laquelle on m'a proposé d'assister aux rendez-vous des bénéficiaires, la condition étant qu'ils soient prévenus de ma présence, ce que j'ai bien sûr accepté. De plus, lors du second terrain, ma position lors des réunions autour du PPRN a été de moins en moins neutre, certaines personnes rencontrées en entretien venant me saluer avant le début de la réunion par exemple.

notamment, qui ont annoncé leur stratégie, renouvelé certains documents ou rédigé des rapports aux différentes étapes.

J'ai effectué une sélection parmi les documents produits qui m'étaient accessibles pour en retenir six principaux (*Tableau 9*).

Nom du document	Institution émettrice du document
Rapport « Repenser les îles du Nord pour une reconstruction durable »	Préfet délégué à la reconstruction des îles du Nord, 9 novembre 2017
Protocole pour la reconstruction de Saint-Martin (volet n°1 : soutien au budget de fonctionnement de la Collectivité de Saint-Martin, volet n°2 : coopération en matière de reconstruction exemplaire et solidaire).	État et Collectivité de Saint-Martin, 6 novembre 2017.
Schéma territorial d'aménagement et de développement touristique de reconstruction.	Collectivité de Saint-Martin, novembre 2017.
Révision du PPRN de Saint-Martin pour l'aléa submersion marine : bilan de la concertation avant enquête publique.	Direction de l'Environnement, l'Aménagement et du Logement de Guadeloupe, Unité Territoriale de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (UT DEAL), 10 septembre 2019.
Rapport de la commission d'enquête publique sur le projet de révision du PPRN prévisibles de la Collectivité d'Outre-mer de Saint-Martin, aléa cyclonique (1 octobre 2019 au 31 octobre 2019).	Commission d'enquête publique à la demande de la Préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, décembre 2019.
Rapport de présentation du PPRN révisé	Préfecture de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, UT DEAL de Saint-Martin, novembre 2021

Tableau 9. Les documents de littérature grise analysés

L'analyse de ces documents m'a donné accès à la manière dont les projets et politiques publiques de reconstruction étaient présentés par ceux qui les élaboraient, permettant une mise en perspective avec les données recueillies dans les entretiens sur les thématiques abordées dans ces documents. Elle a, dans le même temps, permis d'éclairer le partage des compétences entre la Collectivité de Saint-Martin et les services de l'État intervenant sur le territoire. Cette démarche s'inscrit donc dans une perspective plus constructiviste, cherchant à comprendre les objectifs des acteurs publics qui œuvrent aux transformations du territoire en période de reconstruction (Queva 2007).

2.3. Une analyse thématique des données collectées

Le mode d'analyse choisi est thématique. Ce sont les entretiens qui en ont constitué le socle. La thématisation et la catégorisation des données ont ainsi été obtenues à partir de leur analyse, qui est donc la première présentée.

Pour leur traitement, les entretiens ont été anonymisés et un numéro leur a été attribué⁷⁷. L'objectif de leur analyse a été, à partir des représentations et des significations que les enquêtés donnaient à la reconstruction, de comprendre les différents enjeux de la reconstruction et leur articulation. Les données collectées ont d'abord été classées dans des tableaux thématiques fondés sur les thèmes abordés lors des entretiens et réalisés grâce au logiciel Excel. Ce fonctionnement a ainsi permis d'effectuer des regroupements entre thèmes ou de faire émerger des sous-thèmes dont l'analyse devait être développée. Ces premiers résultats ont fait l'objet d'une analyse croisée avec le lieu de résidence des enquêtés à Saint-Martin pour le groupe des habitants. Aux différents quartiers du territoire correspondent des contextes socio-économiques distincts (cf. chapitre 1) qui peuvent faire varier la perception de la reconstruction.

Les tableaux thématiques ont également été croisés avec la catégorisation élaborée pour la construction de l'échantillon (les sept groupes mentionnés précédemment). Ces croisements m'ont permis d'affiner ce découpage, avec l'identification de sous-groupes partageant des caractéristiques communes ainsi que les mêmes perceptions de certains aspects de la reconstruction.

Les données du corpus obtenues par d'autres méthodes (carnet de terrain, observation et analyse de la littérature grise) ont été analysées selon la thématisation élaborée pour l'analyse des entretiens. Cette étape a permis de mettre en perspective les différents types de données, et ainsi de confirmer, renforcer, infirmer ou nuancer les résultats obtenus par l'analyse des entretiens. Ce processus de triangulation a aussi permis de démêler les informations collectées, toute narration étant sujette à des déformations et à la subjectivité de ceux qui la construisent, d'autant plus dans un contexte propice aux prises de position et à la circulation de rumeurs (Moatty et al. 2019). Certains des résultats obtenus ont également été traités et représentés grâce à des outils informatiques. J'ai ainsi utilisé le logiciel libre QGIS pour la cartographie et la saisie de données et le logiciel graphique Illustrator pour la retouche et la production de certaines cartes et figures. La mobilisation ponctuelle d'une méthodologie quantitative pour construire la typologie des quartiers du territoire est présentée dans le Chapitre 1, où elle fait l'objet d'un encadré dédié (cf. Encadré n°1).

L'analyse des données collectées, et notamment des entretiens, m'a, d'autre part, mise face à des questionnements d'ordre éthique : comment ne pas « faire dire » aux entretiens des

⁷⁷ De même, lorsqu'une initiale sera utilisée, dans la suite de la thèse, pour désigner un enquêté, il s'agira d'une initiale d'emprunt.

choses qui n'étaient pas ce que les enquêtés entendaient, comment être sûre de ne pas déformer leur parole afin de construire ma recherche ? Ces questionnements ont donc fait partie de ceux qui m'ont poussé à consacrer une sous-partie de ce chapitre à un travail réflexif pour identifier les biais, l'influence de ma positionnalité (Milhaud 2009), en tant qu'actrice dans ma recherche, et les difficultés qui l'ont marquée pour donner à voir au lecteur, dans la mesure du possible, les dessous et les rouages de l'enquête de terrain.

3. Être jeune chercheuse en contexte post-catastrophe

Les questionnements réflexifs sur l'enquête terrain ont émergé dans les années 1990 chez les géographes anglo-saxons « sous la double impulsion du développement d'une épistémologie féministe et du développement des *qualitative methodologies* » (Volvey, et al. 2012, p. 446) et à partir des années 2000 en France.

Cette démarche, qui fait désormais l'objet de chapitres dans les thèses ou d'articles dans les revues scientifiques (par exemple la rubrique « Carnets de terrain » de la revue *Carnets de géographes*), implique de déconstruire les pratiques scientifiques de terrain en évoquant les problèmes rencontrés, les arrangements et les bricolages, les rapports de domination qu'elles impliquent et leur impact sur l'enquête (Nicolas-Artero 2018). De plus, le contexte saint-martinois, marqué par des rapports de colonialité, et la perspective décoloniale, dans laquelle je souhaite inscrire cette recherche, font de l'analyse des rapports de force dans l'enquête de terrain et de la réflexivité un passage obligé. Je cherche donc dans cette sous-partie, à interroger mon positionnement et ses conséquences dans ma recherche, en tant que « sujet-cherchant-avec-l'espace » (Volvey, Calbérac et Houssay-Holzschuch 2012). J'aborde les biais, les difficultés rencontrées et les questionnements qui ont jalonné ma recherche et m'ont conduite à adopter telle posture plutôt qu'une autre.

3.1. Légitimité, éthique et engagement sur le terrain post-catastrophe

Le contexte post-catastrophe de mon enquête m'a ainsi rapidement conduite à interroger la légitimité de ma présence à Saint-Martin, si peu de temps après la survenue d'une catastrophe, lors du premier terrain notamment. Je me rendais sur place pour réaliser une enquête de terrain dont l'objectif était de mener à bien un travail de recherche pour mon bénéfice personnel, l'obtention d'un diplôme de doctorat. Tout en ayant conscience que ce n'était pas mon rôle, je me sentais également impuissante face au fait de ne pouvoir directement apporter d'aide aux personnes dans le besoin, de ne pas pouvoir proposer de « solutions » aux problématiques de la reconstruction.

Ces sentiments ont été renforcés lors de la réalisation de certains entretiens, me confrontant à des récits difficiles. Une femme rencontrée en mai 2018 à Friar's Bay avait par exemple abordé avec moi le traumatisme qu'elle vivait après Irma. Plus de six mois après le passage du cyclone, c'était la première fois qu'elle osait se baigner à nouveau dans la mer, dont elle avait peur car « *c'est de là qu'était venue Irma* ». Propriétaire d'une maison située dans la Baie de Marigot et d'un *food truck*, « *Irma [lui avait] tout pris* » (*Carnet de terrain, mai 2018*) son logement, qui n'était pas assuré, comme son activité professionnelle, le décès de son mari peu de temps avant le cyclone ajoutant à ses difficultés à se reconstruire.

Le contexte post-catastrophe a aussi exacerbé le sentiment d'injustice que j'ai pu ressentir, lorsque confrontée à des situations où les inégalités étaient criantes. L'exemple le plus marquant est celui des inégalités dans les conditions de logements, qui marquent le paysage de Saint-Martin. Des familles vivaient encore sous une bâche dans le centre de Marigot en 2018 à deux pas de boutiques récemment reconstruites. En 2019, la maison d'une femme âgée vivant seule, située à Quartier d'Orléans, était toujours très endommagée (une seule pièce habitable) alors qu'à quelques kilomètres, des résidences avaient été reconstruites le long du littoral (*Photographie 27 et 28*).



Photographie 27. La maison de Mme H. en juillet 2019, à Quartier d'Orléans.



Photographie 28. Des résidences réparées le long du littoral en juillet 2019, à la Baie Orientale, à 3km de Quartier d'Orléans.

Mais il m'a également fallu ne pas tomber dans le piège de la victimisation – posture qui aurait dépossédé les individus ayant vécu la catastrophe de leurs capacités d'action, d'organisation et les aurait cantonnés à un statut de victimes. Le subjectivisme, la surinterprétation, ou au contraire une « neutralité axiologique » intenable étaient autant d'autres écueils à éviter. La question de mon engagement sur le terrain et dans ma recherche, inévitable et fruit de l'enquête de terrain comme de mes convictions personnelles, s'est donc posée puisque « quoi qu'il en soit, tout chercheur est engagé ou impliqué dans le monde et ne peut s'en extraire » (Morelle et Ripoll 2009, p. 165). Plusieurs moyens ont été mis en œuvre pour trouver cet équilibre entre engagement et exigences méthodologiques d'une « bonne » recherche, au sens scientifique comme éthique.

Durant le déroulé de l'enquête, j'ai cherché à adopter une posture éthique, induisant de faire « avec » le terrain et ce qu'on voulait bien me donner (plutôt que faire « sur », faire « dans »), et donc de faire avec les émotions suscitées par les entretiens, de savoir quand parler mais aussi quand se taire et quand se faire une oreille attentive et empathique. Je me suis, dans le même objectif, efforcée de considérer de manière égale les revendications et les arguments de chacun, sans minimiser ou amplifier les différents vécus et perceptions de la catastrophe.

Le positionnement critique de ma recherche, c'est-à-dire cherchant « à déclencher un processus d'autoréflexion » (Milhaud 2009, p. 118) en décryptant « les dimensions spatiales des inégalités, des décalages entre discours et pratiques et [en révélant ainsi] les rapports

sociaux en œuvre et les dogmes dont sont issues les actions » (Dietrich 2013 p. 3) m'a également permis de concilier engagement et scientificité.

Enfin ces paragraphes consacrés à la réflexivité, en dévoilant les « coulisses » de ma recherche (Bernardie-Tahir et Schmoll 2012), contribuent à rendre compte des choix effectués dans mon travail de thèse et à les contextualiser (Morelle et Ripoll 2009).

Les paragraphes suivants sont donc consacrés à l'(auto)analyse réflexive à travers deux axes qui me sont apparus comme les plus à même d'éclairer le rôle de ma positionnalité sur le terrain et dans les données produites : les rapports de pouvoir entre enquêtrice et enquêtés, induits par mes caractéristiques et les représentations qu'on m'associait dans le contexte saint-martinois et plus particulièrement l'influence du paramètre « genre » sur mon enquête.

3.2. Colonialité, positionnalité et rapports aux enquêtés

L'entretien correspond à une mise en scène de soi pour l'enquêteur comme pour l'enquêté, dans un rapport de domination (Volvey et al. 2012). La parole des enquêtés est donc liée aux représentations qu'ils se font de l'enquêteur. Jeune femme blanche métropolitaine venue pour mener une enquête universitaire durant quelques mois à Saint-Martin, j'ai été porteuse de symboles et de significations, perçus de différentes manières selon l'enquêté, ses représentations et sa situation sur le territoire. Pour tenter de limiter cet effet, j'ai essayé de « neutraliser », de « négocier » mon identité me présentant la plupart du temps comme une étudiante réalisant une thèse en géographie. Tout en étant vecteur de nombreuses interrogations (pourquoi ? pour quoi faire ?), dire que je faisais une thèse semblait aussi permettre de « libérer » la parole des enquêtés, en particulier ceux qui connaissaient le fonctionnement des études supérieures en France. Pour d'autres, moins familiers du système universitaire français, cela engendrait de la méfiance que je m'efforçais de dissiper en réexpliquant le but de l'entretien et le fonctionnement de mon travail.

La question du rapport de force, fondé sur ce que je représentais, instauré entre les enquêtés et moi, a donc fait l'objet d'ajustements et de réflexions, pendant comme après les terrains. En effet, comme présentée dans le chapitre 1, la société saint-martinoise est fragmentée socio-économiquement et mon enquête de terrain m'a conduite à côtoyer des personnes issues de différentes classes sociales. J'ai donc oscillé au cours de l'enquête entre un sentiment de relative appartenance et un sentiment d'extériorité, à la fois « *insider* » et « *outsider* » (Dwyer et Buckle 2009) à mon terrain d'étude. Les anecdotes qui suivent illustrent ces oscillations en les mettant en perspective avec les éléments qui composent ma positionnalité et leurs conséquences dans ces rapports de pouvoir.

Saint-Martin étant un territoire français, une partie des habitants était originaire, comme moi, de France métropolitaine. Je partageais donc avec eux des éléments de culture et des

références communes (langue, références culturelles et parfois même connaissances communes), et plus particulièrement avec ceux qui travaillaient dans certains services de la DEAL ou de la Collectivité, jeunes et eux-mêmes géographes ou urbanistes. Nous avons donc suivi des cursus universitaires similaires et partagions un certain nombre de points communs (niveau d'étude, intérêts, connaissances spécifiques), ce qui créait une atmosphère propice à l'entretien.

Mais mes caractéristiques de Métropolitaine m'ont, lors de certains entretiens ou rencontres, conduite à entendre des propos qui m'ont mise mal à l'aise. L'exemple le plus flagrant est celui de la rencontre avec un homme d'une cinquantaine d'année, surnommé ici M., que j'avais pris en stop avec son fils⁷⁸ :

« En montant dans ma voiture M. m'a tout d'abord remercié. Je lui ai répondu qu'il n'y avait pas de soucis et pour discuter, j'ai mentionné le fait qu'il y avait beaucoup d'auto-stoppeurs à Saint-Martin. A mon grand étonnement, il me répond que lui « ne prend que les blancs », que « ce n'est pas pour être raciste » mais qu'il s'agit pour lui d'une question de sécurité, les Saint-Martinois étant armés. Pensant m'éviter une conversation que je ne souhaitais pas entretenir et jouant sur le fait que je risquais de rapporter ces propos dans mes notes, je lui dis que j'effectue une thèse sur la reconstruction à Saint-Martin. D'abord surpris, cette information le conduit rapidement à me dire qu'il a « beaucoup de choses à me dire ». S'en suit alors une conversation au cours de laquelle il accuse les Saint-Martinois des pillages de résidences après Irma et critique la gestion de Saint-Martin par les Saint-Martinois qui « ne savent pas compter » et « n'ont pas le bac ». Il conclut la conversation en disant qu'il préférera désormais venir en vacances à Saint-Martin pour « profiter des bons côtés » mais que dans le même temps « à Saint-Martin, il y a moyen de se faire de l'argent » ... » (Carnet de terrain, juillet 2019).

Bien que particulièrement sans équivoque, ce n'est pas la seule fois où j'ai été confrontée à des propos racistes lors d'entretiens ou de discussions informelles. Le fait que certains habitants, originaires de Métropole et parfois installés depuis plusieurs décennies à Saint-Martin (M. est venu à Saint-Martin pour la première fois en 1995 et y possède encore plusieurs propriétés), se permettent de tels propos m'a interrogée sur la perception qu'ils avaient de moi - étant moi-même originaire de Métropole, s'attendaient-ils à ce que je partage leur point de vue ? Ce racisme était-il à tel point « ordinaire » qu'il n'était pas nécessaire de prendre de précautions pour l'aborder ? – et sur l'attitude à adopter face à cela. Bien que l'envie de prendre parti m'ait souvent traversé l'esprit, j'ai considéré qu'il s'agissait aussi d'un aspect de la « réalité » du terrain et j'ai donc gardé le silence pour maintenir la relation d'enquête et intégrer ces éléments, révélateurs des relations entre les communautés, à mon analyse (Avanza 2008).

⁷⁸ Après Irma, l'autostop s'est développé à Saint-Martin, beaucoup d'habitants ayant perdu leur véhicule lors du cyclone. Il était donc assez fréquent que je prenne des autostoppeurs lorsque je le pouvais.

Auprès d'autres groupes d'enquêtés, j'ai eu le sentiment d'être dans une position d'« outsider ». C'était notamment le cas auprès des groupes avec lesquels je ne partageais parfois pas la même langue et pour lesquels je représentais au mieux une Métropolitaine de plus ou pire une représentante d'institutions de Métropole venue « contrôler » ce qui se faisait à Saint-Martin, me valant des interrogations (étais-je journaliste ? travaillais-je pour les services de l'État ?), ce qui instaurait un rapport de force différent lors des entretiens.

À la fin de plusieurs entretiens, lorsqu'une relation de confiance avait pu être établie (et une fois l'enregistrement coupé), la question des inégalités, exprimées par les enquêtés comme liées à la couleur de peau, a par exemple été abordée par eux, afin de souligner les injustices dont ils étaient victimes, me plaçant dans une position parfois complexe à tenir. Les représentations vectrices de méfiance que je portais ont aussi demandé à ce que je fasse « mes preuves » lors de certains entretiens. Lors d'un entretien mené à Sandy Ground au cours du premier terrain, l'un de mes trois interlocuteurs m'a par exemple proposé, sur le ton de l'humour, de faire l'entretien comme l'on parle à Saint-Martin, dans un français mâtiné d'anglais, permettant dans le même temps une certaine mise à niveau entre enquêtrice et enquêté. Lors de mon second terrain, j'avais convenu d'un entretien avec un enquêté dans le quartier littoral de Grand-Case, et plus précisément à un des « lolos » du bord de mer, restaurants de barbecue saint-martinois. Lors de son arrivée, la première chose que l'enquêté m'a dite a été que, contrairement à un autre chercheur auquel il avait donné rendez-vous « aux lolos de Grand-Case », je savais où cela se trouvait. Pour lui, il était essentiel que les personnes venant travailler sur et à Saint-Martin aient un minimum de connaissances du territoire, et plus particulièrement de la toponymie et des endroits fréquentés par les Saint-Martinois, ce qui témoignait d'une prise en compte de leur identité et de leur rôle sur le territoire, dont le manque était reproché aux services de l'État par exemple.

Le rapport de domination de l'enquêteur sur l'enquêté a également été inversé par les enquêtés, tous groupes confondus, lors de certains entretiens. Il m'a parfois été difficile de démêler ce qui relevait de récits construits pour correspondre à celui du groupe représenté par l'enquêté et défendant ainsi des intérêts collectifs considérés comme « menacés » (dans le contexte de la reconstruction post-Irma) et ce qui relevait réellement du récit individuel. L'utilisation de l'expression « nous, les Saint-Martinois » dans un certain nombre d'entretiens ou la généralisation et l'essentialisation des critiques adressées aux « Saint-Martinois » et à « la Collectivité » en étaient fréquemment les marqueurs. Cette impression a été renforcée par le fait que l'obtention d'entretiens a été plus facile auprès de certains « leaders » qui par leur position dans leur communauté sont considérés (ou se considèrent) comme plus légitimes pour s'exprimer.

J'ai donc eu à « composer avec » l'intersection de mes caractéristiques, mon âge, mon statut social, mon genre, mon niveau d'instruction et mon appartenance ethnique (Compaoré 2017 ; Marzo et Gomez-Perez 2020) dans les rapports sociaux qui en ont découlé, facilitant ou complexifiant le déroulement des entretiens et du terrain.

3.3. Le terrain et la chercheuse

Le genre fait partie des paramètres jouant un rôle dans le déroulement de l'enquête de terrain et dans les rapports entre enquêteur et enquêté en ce qu'il « structure non seulement l'accès au terrain et donc à l'information, mais aussi [le] travail de théorisation (Jarry et al. 2006, p. 178). D'abord abordé par les géographes et chercheuses en sciences sociales anglophones, le rôle du genre dans le processus d'enquête de terrain a depuis fait l'objet d'articles de chercheuses françaises, sur lesquelles je me suis appuyée pour formaliser et restituer ma propre expérience (Hancock 2002 ; Jarry et al. 2006 ; Henderson 2009 ; Guinard 2010 ; Compaoré 2017 ; Nicolas-Artero 2018). La description qui suit de quelques interactions liées à mon genre ajoute donc une strate aux réflexions qui précèdent, en ce qu'il s'agit d'un aspect du terrain (de manière générale et pas seulement propre à Saint-Martin) que je n'avais pas particulièrement pensé et qui m'a rapidement été rappelé, de par son influence sur mon enquête et mon vécu.

Le fait de m'être faite fréquemment abordée dans la rue, par des résidents comme par des touristes américains, en est un premier exemple. Il ne s'agissait donc pas d'un sentiment d'insécurité lié à la crainte que l'on pourrait, par exemple, m'agresser et/ou me dérober mes effets personnels. Il ne s'agissait pas non plus d'un fait nouveau. D'autres chercheuses y ont également été confrontées sur leur terrain (Gifford et Hall-Clifford 2008 ; Henderson 2009). Pour elles comme pour moi, c'est une forme de « contrôle social basé sur le corps⁷⁹ » (Gifford et Hall-Clifford 2008, p. 26) qui a constitué un point de blocage dans le déroulement de l'enquête puisque j'avais au départ fait le choix de me déplacer essentiellement à pied ou en transports en commun. J'étais en outre la plupart du temps seule lors de mes déplacements, renforçant ce sentiment d'insécurité. J'ai donc rapidement mis en place des mécanismes de « défense » pour le limiter. J'ai favorisé les déplacements en voiture et j'ai limité les déplacements à pied seule lorsqu'ils n'étaient pas nécessaires, notamment après une expérience désagréable lors de mon premier terrain avec un chauffeur de bus en réalité en congé qui, sous prétexte de me conduire à l'arrêt le plus proche de mon domicile, avait pris un itinéraire détourné pour prolonger une conversation gênante – malgré ma stratégie de mentionner rapidement que j'avais un copain et donc que je n'étais pas célibataire.

Les conséquences de ces expériences se sont traduites dans mon approche du territoire, je n'ai par exemple pas osé aller me promener seule et à pied dans certains quartiers. C'est le cas du quartier de Sandy Ground, réputé pour être un quartier défavorisé et « dangereux », notamment après Irma, des discours désignant les habitants du quartier comme coupables des pillages. En plus des situations expérimentées de par mon genre, j'ai reçu des mises en garde répétées sur le fait de me rendre seule à Sandy Ground, et notamment de la part de l'hôte (originaire de Métropole) chez qui j'ai passé mes premiers jours à Saint-Martin : « *Sandy Ground, tu n'y vas pas toute seule !* » (Carnet de terrain, mars 2018). Le fait que je sois une jeune femme, blanche, seule, avec un appareil photo était vue comme une situation

⁷⁹ « *Social scrutiny based on the body* ».

dangereuse par mes interlocuteurs. Mes expériences quotidiennes dans la rue, ces mises en garde et le sentiment de peur qui a pu en découler ont conduit à renoncer à certains aspects de mon travail sur ce quartier (en dehors des entretiens), comme a pu par exemple l'expérimenter la géographe Pauline Guinard à Johannesburg (Guinard 2015).

Le fait d'être une jeune femme a également influencé mes rapports avec les hommes enquêtés. Un interlocuteur en particulier a par exemple cherché à abuser de sa position d'informateur en possession de contacts qui pouvaient m'intéresser. Rencontré lors d'un entretien dans les locaux de la Collectivité, je lui ai expliqué les raisons de ma présence à Saint-Martin et présenté le sujet de ma thèse. Il a donc proposé de me mettre en contact avec des personnes qu'ils connaissaient. Il s'est rapidement avéré que sa démarche était en réalité intéressée et son comportement, oppressant, favorisés par un contexte dans lequel j'étais seule et où je comptais sur ce qu'il pouvait m'apporter. J'ai donc eu à « choisir » entre prioriser mon enquête dans le but d'obtenir de potentiels nouveaux entretiens (et donc maintenir cette relation) ou y mettre un terme avant de pouvoir bénéficier de ses contacts, option pour laquelle j'ai opté. Bien sûr, la grande majorité des entretiens se sont bien déroulés, le rôle joué par mon genre, combiné à mon âge et mon statut étant parfois celui de « facilitateur ». En effet, le fait d'être perçue comme une jeune étudiante a facilité le déroulement d'entretiens auprès de certains enquêtés, souvent plus âgés, qui ont pris à cœur leur rôle « d'informateur » et ont adopté une attitude d'expert, me faisant des suggestions quant à ma recherche ou sur les sujets à aborder (ou à éviter) dans les entretiens. Mais présenter ces mécanismes et ces renoncements qui ont éloigné mon enquête des recommandations théoriques pour faire un « bon » terrain a, en plus de l'aspect cathartique, montré en quoi le fait d'être une jeune femme « transforme [une partie des] conditions d'accès aux données » (Nicolas-Artero 2018, p. 2).

La description de ces éléments de ma positionnalité, mon genre, mon âge, mon statut socio-économique, et de leurs conséquences a donc pour vocation de permettre aux lecteurs d'appréhender une partie des biais qui ont orienté ma recherche. Mais j'ai conscience que cet exercice reste subjectif et qu'il m'est difficile de circonscrire les éléments qui composent mon identité dans leur intégralité et de lister ce qu'ils ont pu changer dans ma recherche (Milhaud 2009).

Ce chapitre a donc présenté les différentes étapes de mon enquête de terrain, de la préparation, depuis mon bureau au sein du laboratoire Géolab à Limoges, à la rencontre avec le terrain lors d'un premier séjour, six mois après Irma puis d'un deuxième un peu moins de deux ans après le cyclone. Plus que permettant la collecte de données, ces deux terrains ont contribué à faire évoluer ma recherche, en adoptant une démarche inductive et plus critique, à partir des questionnements qui ont émergé du terrain, mais également du point de vue théorique en ouvrant ma recherche sur de nouveaux axes qui n'étaient pas ceux que je pensais explorer au départ : le prisme de la marge, les rapports de pouvoirs, les inégalités qu'ils induisent et l'impact toujours marqué des rapports de colonialité.

Ces terrains ont bien sûr également été les moments de la mise en œuvre de la méthodologie qualitative que j'avais élaborée et plus particulièrement de la réalisation d'entretiens semi-directifs. Le choix des enquêtés – répertoriés en sept groupes différents - et la réalisation des entretiens ont été les activités auxquelles j'ai consacré le plus de temps sur le terrain. C'est par ce biais que j'ai pu collecter les données sur lesquelles j'ai fondé mon analyse, quant aux différents vécus et représentations associées par les enquêtés à la phase de reconstruction post-Irma mais également quant aux rapports entre les différents acteurs de la reconstruction, à plusieurs échelles, et aux enjeux défendus par chacun.

Le fait de mettre en œuvre d'autres méthodes, prévues en amont ou élaborées sur place, m'a également amené à compléter mon corpus de données afin qu'il me permette autant que possible de comprendre les représentations et les points de vue différents, les actions qui les traduisent, et à travers cela, les rouages politiques de la période de reconstruction post-catastrophe, mis en évidence par l'analyse des données collectées.

Enfin le travail de terrain s'est avéré être une méthodologie propice à la démarche réflexive en ce qu'il m'a confrontée aux éléments qui composent ma positionnalité et à la variation des manières dont je pouvais être perçue.

Dévoiler ces différentes étapes montre donc comment ma recherche s'est construite à partir des caractéristiques et des aspérités du terrain saint-martinois, que ce soit dans l'adoption d'une démarche inductive ou dans la manière dont j'ai « fait du terrain ». Ce sont ces éléments qui m'ont conduite à proposer, dans cette thèse, une analyse de la reconstruction post-Irma centrée sur les rapports de pouvoir qu'elle produit ou réactive.

Conclusion de la première partie

Avant même le passage du cyclone Irma, la complexité et l'imbrication de dynamiques caractérisaient le contexte saint-martinois. Ancienne colonie située sur petit territoire insulaire partagé entre la France et les Pays-Bas, fragmentée socio-spatialement, Saint-Martin a connu des évolutions statutaires et économiques récentes et rapides qui ont bouleversé son fonctionnement mais n'ont pas réduit sa marginalité vis-à-vis de la France métropolitaine ni à l'échelle de l'île. Ces problématiques multiples, exacerbées et d'autant plus mises en exergue par la catastrophe, ont donc joué un rôle majeur dans la manière dont le processus de reconstruction post-Irma a été pensé et s'est déroulé.

En effet, la dernière section du second chapitre a montré que la reconstruction post-catastrophe était une phase porteuse de nombreux enjeux, à l'échelle locale (volonté de retour à la « normale » des habitants, poids des structures ante-catastrophe dans les processus de relèvement) mais également à l'échelle internationale (objectifs de résilience et de « meilleure reconstruction » afin de réduire les risques de catastrophe future). Le travail bibliographique réalisé a également démontré que la reconstruction était une phase vectrice d'inégalités et de conflits, remettant en question sa capacité à réellement constituer une « opportunité » pour l'ensemble de la société sinistrée. Les rapports de colonialité dans lesquels certains territoires caribéens, dont Saint-Martin, sont encore engagés influencent ainsi les modalités de reconstruction et invitent à repenser la manière d'aborder les catastrophes naturelles et leurs conséquences.

Marge, colonialité et inégalités révélées ou induites par la reconstruction constituent donc un triptyque, présenté dans cette première partie et remobilisé tout au long de la thèse, pour appréhender les dynamiques multiples et à plusieurs échelles qui entrent en jeu dans la reconstruction post-Irma de Saint-Martin, décryptée grâce à la mobilisation d'une méthodologie qualitative et d'une analyse inductive des données collectées.

Deuxième partie
Une approche systémique de la gouvernance de la
reconstruction

Introduction de la deuxième partie

Après une première partie issue essentiellement d'un travail bibliographique, ce deuxième ensemble de chapitres (Chapitre 4 et 5) constitue la partie centrale de la thèse, aussi bien par sa position, par les thématiques qu'elle développe que par le fait qu'elle soit fondée sur l'analyse des données collectées sur le terrain. Deux notions fondamentales pour comprendre le processus de la reconstruction post-Irma y sont mobilisées, celle d'enjeu et celle d'acteur.

Les enjeux ont été définis de manière théorique et à l'échelle globale dans le chapitre 2. Dans le chapitre 4, les enjeux de la reconstruction post-Irma sont abordés à partir de l'échelle locale, tels qu'ils ont été exprimés dans les entretiens. Ce choix conduit à un glissement dans l'utilisation de la notion d'enjeu par rapport à son utilisation en géographie des risques. Il permet un basculement vers d'autres thématiques : sociales, territoriales, économiques et plus particulièrement touristiques. Quels sont, dans cette perspective, les enjeux de la reconstruction, des plus évidents aux plus complexes ? Comment le contexte pré-catastrophe et les politiques mises en place post-catastrophe entrent-ils en jeu pour les façonner ? Saint-Martin n'est en outre pas uniquement exposé au risque cyclonique, mais également à un fort risque sismique, ayant un impact sur les normes de construction qui doivent combiner mesures para-cycloniques et parasismiques. De plus, la crise du COVID-19 qui a touché le monde à partir de 2020 a prolongé et complexifié encore le contexte de catastrophe, pour l'économie touristique du territoire notamment. La reconstruction post-Irma s'inscrit donc dans un contexte multirisque, vecteur d'enjeux supplémentaires qui interfèrent avec la phase post-Irma.

Poser les enjeux qui s'entrecroisent dans la reconstruction post-Irma constitue un préalable indispensable à l'analyse des jeux d'acteurs, proposée dans le Chapitre 5. Afin de faire preuve de rigueur dans « *la mobilisation de l'acteur dans [mes] cadres analytiques ainsi que sur les acceptions et les emplois que [je] réserve à cette notion* » (Milian et al. 2008, p. 3), je reviens ici sur ce qui sera entendu par ce terme. Les acteurs sociaux de la reconstruction sont donc les individus ou groupes d'individus qui « agissent » dans et sur l'espace de la reconstruction, à plusieurs échelles, que ce soit par les représentations qu'ils associent au territoire et à son usage, leurs pratiques et leurs discours, par les choix stratégiques qu'ils effectuent ou encore par leur simple présence (Guyot 2008 ; Géoconfluences 2013 ; Jeannite et Lapointe 2016). Le prisme de leurs interactions, et donc des jeux acteurs, permet de s'intéresser à la question des rapports de pouvoir post-catastrophe (Milian et al. 2008). Une multiplicité d'acteurs est ainsi engagée dans la reconstruction post-Irma : habitants, élus locaux, acteurs du tourisme, représentants de l'État ou encore ONG. Le fonctionnement de ce système d'acteurs est analysé de manière systémique, afin de répondre à plusieurs interrogations. Dans un contexte en marge, marqué par son passé colonial ainsi que par une importante fracturation socio-spatiale, comment ces acteurs interagissent-ils les uns avec les autres ? Quels sont leurs objectifs pour le territoire dans la reconstruction et quels enjeux investissent-ils de manière préférentielle et au détriment de quel(s) autre(s) ?

C'est donc la gouvernance de la reconstruction, croisant enjeux et jeux d'acteurs et rendant tangibles les interactions sociales et politiques, mais aussi les relations de pouvoir dans l'administration de la période post-Irma, qui sera décrite dans cette partie.

Chapitre IV. La fabrique des enjeux dans la société post-catastrophe

« L'idée fondamentale c'est de dire : Irma s'est imposée à nous. Comment est-ce qu'on peut tirer des bénéfices d'Irma pour mieux préparer l'avenir, pour mettre Saint-Martin sur une trajectoire plus résiliente, tout en restant accueillante et rassurante pour les touristes américains, les investisseurs, les assureurs et les banquiers » (Entretien n°27, 2018, Délégation interministérielle à la reconstruction du territoire).

« [L'île] de Saint-Martin [...] pourrait profiter de cette situation pour promouvoir une reconstruction novatrice, résiliente et un modèle d'aménagement exemplaire. » (Rapport du Préfet Délégué à la Reconstruction des Iles du Nord, Philippe Gustin, 2017, p. 24).

Rendre Saint-Martin résilient apparaît comme l'un des principaux enjeux de la reconstruction post-Irma (cf. chapitre 2) pour les acteurs institutionnels, à l'échelle nationale, de pair avec des enjeux de durabilité et de réduction des vulnérabilités du territoire. Ces enjeux généraux, pensés par le haut, s'inscrivent dans la lignée des préconisations impulsées par les acteurs supra- ou inter- nationaux pour permettre une « meilleure reconstruction » post-catastrophe (cf. chapitre 2).

Mais les processus de reconstruction post-catastrophe engagent une multiplicité d'intervenants agissant à plusieurs échelles - de celle de l'individu à celle du pays, en passant par celle du territoire - invitant alors à s'interroger sur ce que les enjeux de la reconstruction représentent pour chacun. Les travaux sur les enjeux tels qu'exprimés à l'échelle locale, voire individuelle, sont moins nombreux que ceux s'intéressant aux enjeux plus généraux, tels que la réduction de la vulnérabilité et l'augmentation de la résilience (Revet 2006 ; Imilan, Fuster et Vergara 2015). Cette approche à une échelle plus fine permet pourtant de s'intéresser aux perceptions des sinistrés⁸⁰ non pas uniquement en tant que victimes, mais en tant qu'acteurs de la reconstruction. Ce sont donc aux enjeux tels qu'ils ont été exprimés dans les entretiens réalisés à Saint-Martin que je m'intéresse dans ce chapitre⁸¹.

Une telle analyse permet d'opérer un glissement des enjeux de la reconstruction tels que définis de manière « classique » en géographie des risques (mise en lumière de blocages, objectifs de résilience et définitions de bonnes pratiques, cf. chapitre 2) vers un spectre plus large et plus complexe d'enjeux qui croisent situation post-catastrophe et caractéristiques structurelles du fonctionnement du territoire (enjeux sociaux, enjeux économiques, entre autres) et ainsi de comprendre comment sont « fabriqués » les enjeux post-Irma dans la société saint-martinoise.

L'analyse thématique des entretiens a ainsi fait émerger quatre catégories principales d'enjeux dans la reconstruction post-Irma, présentées dans ce chapitre de manière inductive. Se loger ou se reloger après la catastrophe a constitué une urgence et a été mentionné dans

⁸⁰ Le terme de « sinistrés » englobe ici l'ensemble des individus ayant vécu ou subi des pertes (matérielles, économiques, d'emploi) lors du passage du cyclone.

⁸¹ Les enjeux identifiés dans les entretiens seront mis en perspective avec la manière dont ces mêmes enjeux sont traités dans les documents de littérature grise qui les abordent également.

la majorité des entretiens (1). Renforcer et repenser les dispositifs de protection face aux risques est ensuite apparu comme lié à la question des logements, car concernant, entre autres, leur nature et leur emplacement (2). Remettre sur pied l'économie touristique, qui permet de faire fonctionner le territoire, a également été identifié comme une priorité (3). Enfin, reconstruire les principales infrastructures publiques du territoire, thématique moins abordée dans les entretiens et dont la mise en œuvre a semblé plus complexe, est apparu comme le quatrième enjeu principal (4). À première vue, il apparaît évident que le fait de retrouver un logement ou d'être mieux préparé face aux risques après avoir vécu un cyclone de catégorie 5 fasse partie des enjeux exprimés par les personnes ayant subi le passage d'Irma. J'ai donc d'abord eu l'impression, en rédigeant ce chapitre, d'écrire des « banalités » ou de ne soulever que des évidences, communes à toute période de reconstruction post-catastrophe. Mais mener une analyse des enjeux à partir « du terrain » permet d'identifier précisément ce qui peut constituer un enjeu et pourquoi. Ce changement d'échelle offre également la possibilité de s'intéresser à ce qui les distingue (ou non) des objectifs généraux, tels que ceux de résilience ou de reconstruction durable. L'identification et l'analyse de ces enjeux met également en évidence leurs relations entre eux, leurs implications et leurs conséquences sur le déroulement de la reconstruction du territoire.

1. Reconstruire son logement

1.1. Des enjeux généraux ...

Lors du passage d'Irma, le vent et le phénomène de submersion marine ont causé des dommages à entre 47,7 % (SERTIT) et 95 % des bâtiments de Saint-Martin (Gustin 2017)⁸². Ces chiffres concernent les dommages causés aux habitations, aux bâtiments publics comme aux établissements touristiques.

Au cours des entretiens, ce sont les dégâts subis par l'habitat – villas, maisons individuelles ou encore appartements - qui ont été pointés par les sinistrés. L'habitat a constitué un enjeu dès la phase d'urgence, avec l'objectif de mettre rapidement les populations « hors d'eau/hors d'air ». Des abris d'urgence ont été mis à disposition des sinistrés (installation de tentes, écoles ou abris servant de lieu d'hébergement ou encore opérations de bâchage des toitures détruites ou abîmées). Puis les enjeux liés à l'habitat ont évolué, avec le passage progressif de l'urgence à la reconstruction, l'objectif pour les habitants n'étant plus d'être protégé de manière provisoire mais de réintégrer, de réparer ou de reconstruire un ou leur logement de manière définitive.

La reconstruction de l'habitat apparaît donc comme l'un des « *défis majeurs de la période post-catastrophe, en termes politiques, financiers et logistiques* »⁸³ (Olshansky et Chang 2009, p. 202). Elle fait intervenir des choix et des arbitrages qui sont à la fois d'ordres sociaux, économiques et politiques, collectifs (Mercier et Chadenas 2012 ; Su et Le Dé 2020) et individuels. À Saint-Martin, la reconstruction *in situ* a été privilégiée. Le peu de foncier disponible sur le territoire et la complexité économique et sociale induite par un processus de déplacement ont justifié ce choix – « *Il n'est pas prévu de déplacer, ça n'aurait pas de sens, parce qu'on les déplace où, on les déplace comment ?* » (Entretien n°1, fonctionnaire de la Collectivité, 2018) - ainsi que le cadre réglementaire français, fondé sur un dispositif d'indemnisation, et la volonté des sinistrés d'un retour rapide à la normale, pour reconstruire « au plus vite » et recréer des conditions de vie familières (Crozier et al. 2017): « *C'est comme ça, on vit ici, il faut l'accepter. Donc je l'accepte mais il me tarde de retourner vivre chez moi, de retrouver un environnement qui me ressemble plus que celui dans lequel je suis actuellement* » (Entretien n°41, une habitante qui doit occuper un logement temporaire avant de pouvoir réintégrer son appartement, 2019).

⁸² Les écarts entre ces chiffres résultent de l'utilisation de méthodes différentes d'évaluation des dommages par les services de cartographie, basées sur l'analyse de photographies satellites. Le Copernicus Emergency Management Service estime par exemple à 58% la proportion de bâtiments endommagés. Les travaux de Rey et al. (2019) proposent une analyse de ces méthodes et une méthode d'évaluation des dommages impliquant un travail de terrain.

⁸³ « A major post-disaster challenge, in terms of policy, finance and logistics », traduction de l'autrice.

Les enjeux auxquels les sinistrés ont été confrontés dans la reconstruction de leur logement ont donc été multiples, dépendant de la nature des dégâts subis, de leur lieu de vie ou encore de leur situation assurantielle, leur donnant le sentiment d'un processus de reconstruction trop lent⁸⁴ :

« *C'est lent, il faut le dire, c'est très, très lent, c'est très, très frustrant pour les gens* » (Entretien n°52, 2019, une habitante de Cul-de-Sac)

« *Je me pose la question, est-ce qu'on va sortir de cette léthargie ? Quand est-ce qu'on va faire le pas pour sortir de ce truc-là ? J'ai l'impression que [la reconstruction] n'avance pas en fait.* » (Entretien n°14, 2018, un habitant de Friar's Bay).

« *Les choses ont changé rapidement jusqu'en novembre-décembre, ce qui est normal parce qu'on remet l'électricité, l'eau, on déblaie les routes, on nettoie, donc les choses avancent rapidement. Et à partir du mois de décembre [2017] il ne s'est plus rien passé* » (Entretien n°9, 2018, une habitante de Baie Nettlé).

1.1.1. Des dégâts de diverses natures sur l'ensemble du territoire

Le Copernicus Emergency Management Service (EMS) européen a réalisé via l'analyse de photographies satellites, une cartographie des dégâts causés par le vent, le phénomène de submersion marine ou par la combinaison des deux phénomènes au bâti. L'impact est classé en quatre catégories : dommages négligeables à léger (*negligible to slight damage*), dommages modérés (*moderately damaged*), hautement endommagé (*highly damaged*) et détruit (*destroyed*).

Malgré des problématiques soulevées⁸⁵ par les travaux de Rey et al. (Rey et al. 2019), je m'appuie dans cette sous-partie sur cette production, non pas pour en réaliser un traitement

⁸⁴ En France, depuis la loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles du 28 décembre 2021 (déposée au Parlement le 14 décembre 2020), le délai entre la date de publication de l'arrêté reconnaissant l'état de catastrophe naturelle et l'indemnisation des sinistrés par les assurances a été réduit : « *un délai d'un mois maximum est fixé à l'assureur entre la réception de la déclaration du sinistre - ou la date de publication de l'arrêté reconnaissant l'état de catastrophe naturelle - et l'information de l'assuré sur la mise en jeu des garanties et du lancement, si nécessaire, d'une expertise. L'assureur disposera désormais d'un mois à réception de l'état estimatif ou du rapport d'expertise pour proposer une indemnisation ou une réparation en nature. À partir de l'accord de l'assuré sur sa proposition d'indemnisation, il aura 21 jours pour verser l'indemnisation à l'assuré ou un mois pour missionner une entreprise pour réaliser les travaux [au lieu de trois mois auparavant]* » (Loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, vie-publique.fr, URL : <https://www.vie-publique.fr/loi/278335-loi-28-decembre-2021-reforme-indemnisation-catastrophe-naturelle-catnat>.)

⁸⁵ Pour certaines catégories de dommages, un trop grand nombre de bâtiments a été pris en compte. Cela est dû à l'utilisation des couches vectorielles du projet Open Street Map qui contiennent plus de polygones qu'il n'y a de bâtiments sur le terrain. Un autre biais concerne la non prise en compte de certains dégâts, par exemple sur les façades, les photographies analysées étant prises vues du ciel.

statistique mais pour donner une vue d'ensemble des dégâts et de leur répartition sur le territoire, et ainsi illustrer mes propos, qui concernent une échelle beaucoup plus grande.

L'ensemble des quartiers du territoire a subi des dégâts allant des destructions mineures (*Figure 3, photo b, classée negligible to slight damage*), aux façades et toitures arrachées (*Figure 3, photo a, classée highly damaged*) jusqu'aux maisons détruites (*Figure 3, photos c et d, classées destroyed*). Ces situations ont donc induit pour les habitants des enjeux distincts dans la reconstruction de leur logement.

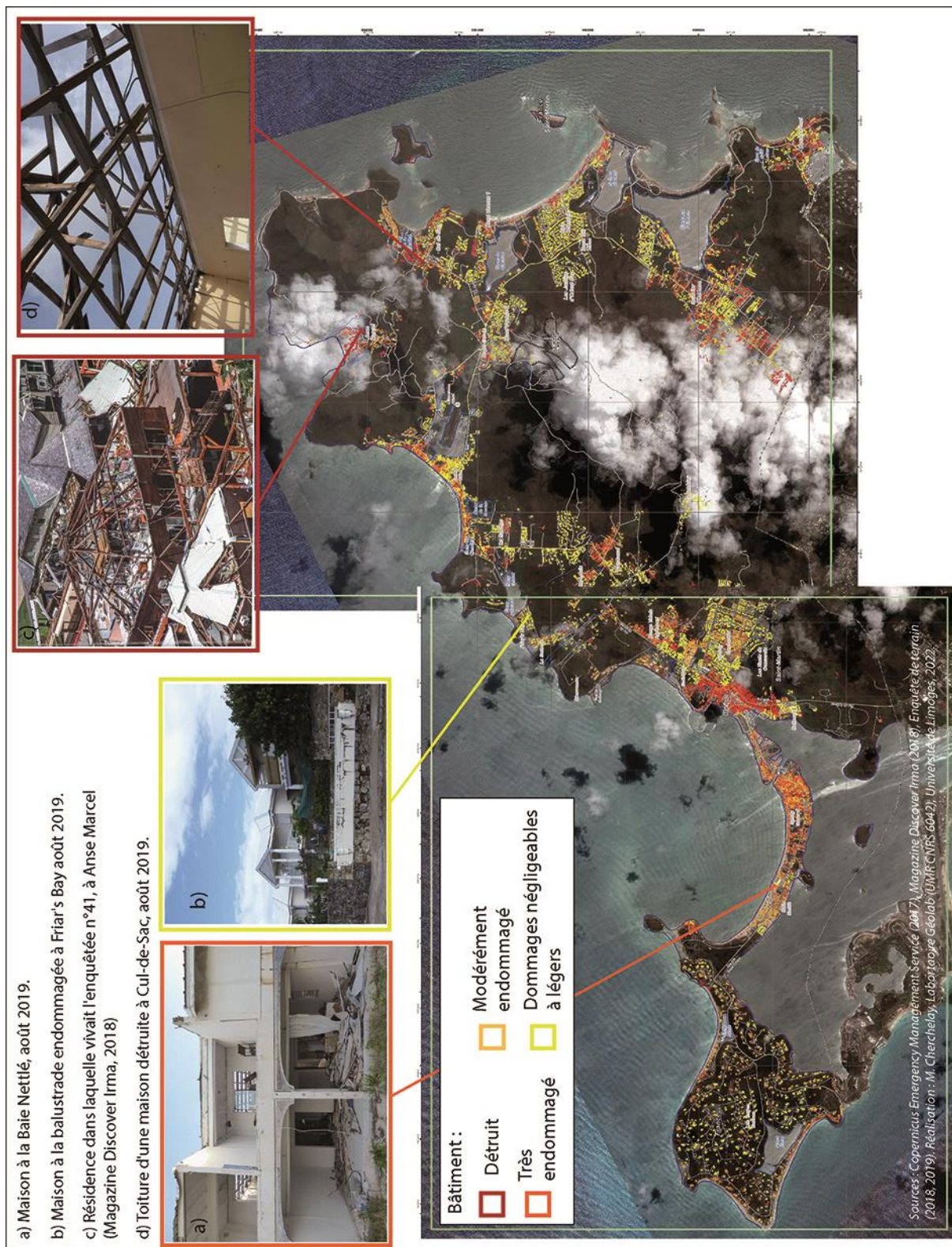


Figure 3. Dégâts causés au bâti par le cyclone Irma et illustrations des dommages

Les dégâts plus légers (Figure 3photo b) ont nécessité la réalisation d'opérations de réparation : « Ici [à Friar's Bay] ça a relativement bien tenu [...] Moi ils m'ont changé la baie vitrée parce qu'elle était sortie de son rail et ils ont changé tous les moteurs de volets roulants

parce qu'ils estiment que ça a pris l'eau de mer » (Entretien n°35, un habitant de Friar's Bay, 2019).

Certaines habitations ont subi des dégâts plus lourds, voire ont été complètement détruites : « *Moi je suis en face de la mer, où il ne reste maintenant que mon carré, c'est-à-dire que le carré de la maison [la dalle] [...] ; la maison n'est plus là [...]* » (Entretien n°64, une habitante de Grand-Case, 2019). Les sinistrés ont alors parfois dû occuper un logement temporaire, pendant la durée des travaux - « *Nous avons deux appartements, un qu'occupait mon fils et un que nous occupions nous mêmes, à Anse Marcel. Comme ça a été complètement dévasté, il a fallu se reloger* » (Entretien n°41, une habitante d'Anse Marcel, 2019 ; *Figure 3*, photo c) - dans un contexte immobilier complexe, dû à la combinaison entre manque de logements, arrivées de personnes venues travailler sur le territoire après Irma (experts, acteurs de l'intervention post-catastrophe et employés du secteur du BTP) et habitants devant se reloger. Une autre problématique est celle des habitants ayant définitivement quitté Saint-Martin après le cyclone⁸⁶, dont les logements détruits ont été abandonnés et laissés tels quels après Irma (*Figure 3*, photo a).

Les quatre photographies de la figure 3 présentent le cas de destructions causées majoritairement par le vent (*Figure 3*, photos b et d) et d'autres qui combinent les effets des vents et de la submersion marine (*Figure 3*, photos a et c) car les habitations étaient localisées à proximité du littoral. Les travaux de Rey et al. ont mis en évidence le fait que plus la submersion marine avait pénétré à l'intérieur des terres plus les dégâts sur le bâti avaient été conséquents (*Ibid.*). L'exposition des habitations au phénomène de submersion marine a donc été vectrice de contraintes supplémentaires.

1.1.2. Des contraintes selon l'exposition au risque de submersion marine

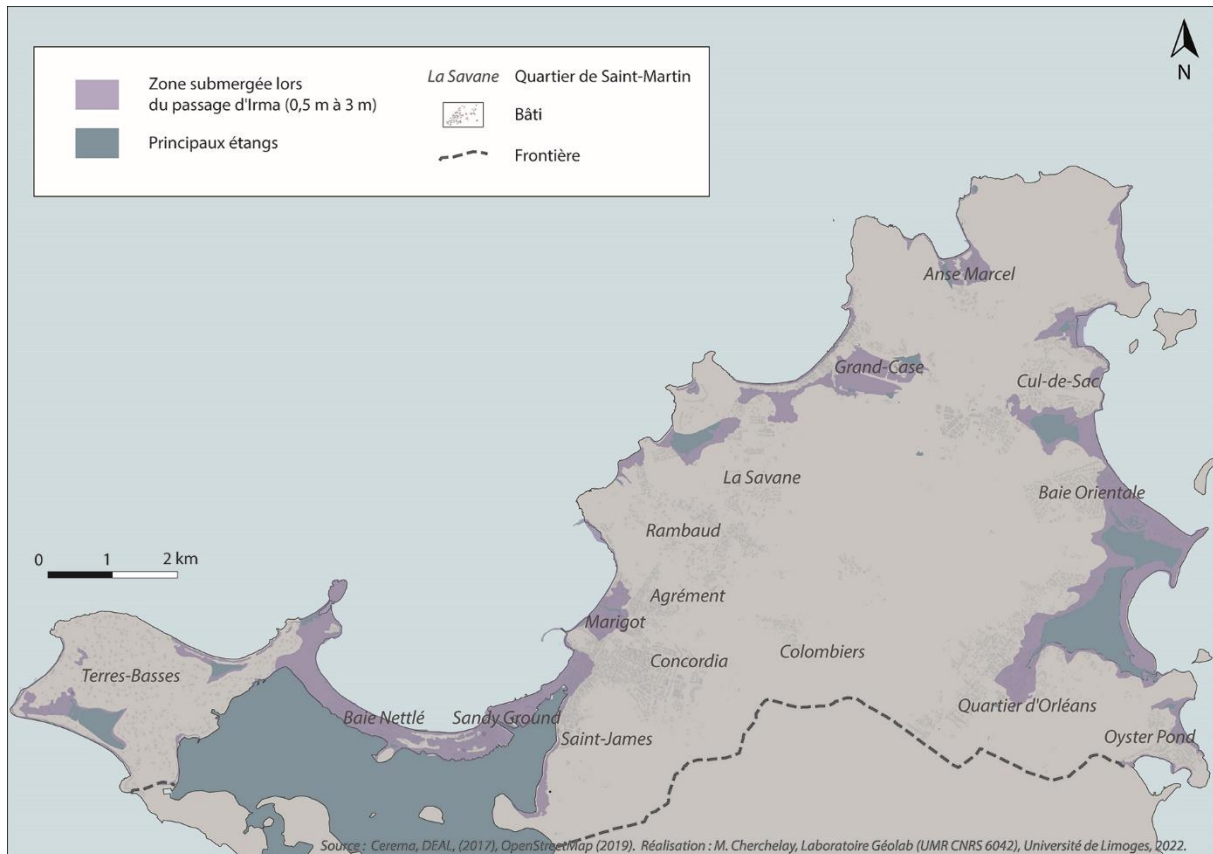
Dans les procédures de reconstruction du bâti, la distinction a été faite sur des critères liés à l'ampleur des dégâts d'une part, et à la localisation du bâtiment à reconstruire d'autre part. Ces éléments ont particulièrement été mis en avant durant les entretiens réalisés auprès des institutions publiques locales et des services de l'État, et plus particulièrement de la Direction de l'aménagement du territoire de la Collectivité, qui a élaboré les procédures d'urbanisme devant guider la reconstruction de l'habitat.

Les travaux relevant de la réparation d'un bien – lorsque la majorité des murs porteurs sont en bon état et que les travaux concernent la toiture ou encore les ouvertures - ont été différenciés de ceux relevant d'opérations de *reconstruction*⁸⁷ - lorsque l'essentiel des murs porteurs sont endommagés.

⁸⁶ 7 000 à 8 000 personnes auraient quitté Saint-Martin et Saint-Barthélemy suite au passage d'Irma (« Irma, 1 an après : bilan de l'action de l'État », Dossier de presse, 6 septembre 2018).

⁸⁷ Sous entendue reconstruction à l'identique.

L'ampleur des dégâts a été combinée à la prise en compte du niveau de submersion marine, traduite par un zonage du territoire en fonction de l'exposition à ce phénomène. La cartographie des hauteurs d'eau relevées par le CEREMA après Irma (*Carte 17*) a conduit à désigner, sur le territoire, des zones à risque (submergées lors du passage d'Irma) et des zones hors risque (*Carte 17*). Les règles d'urbanisme pour la reconstruction du bâti y ont été adaptées, l'ampleur des dégâts et la localisation d'un logement dans l'une ou l'autre de ces zones induisant des procédures distinctes (*Tableau 10*).



Carte 17. Zones submergées du territoire lors du cyclone Irma relevées par le CEREMA

	Zone « hors risque »	Zone « à risque »
Réparation	Pas de demande d'autorisation	Déclaration Préalable « Irma » (DPI)
Reconstruction	Déclaration Préalable « Irma » (DPI) et régularisation en cas d'absence d'autorisation d'urbanisme initiale	Sursis à statuer (2 ans) ou refus

Tableau 10. Les procédures de reconstruction et de réparation selon la localisation du bien

Dans les zones identifiées comme hors risque, les procédures de réparation ont été facilitées car autorisées sans déclaration préalable. Les travaux de reconstruction ont nécessité le dépôt d'une Déclaration Préalable « Irma » (DPI) ou dans le cas de constructions initialement illégales, d'un permis de construire (PC) pour régulariser la situation du bien. En zone à risque, une DPI était nécessaire lors d'opérations de réparation. Les bâtiments faisant l'objet de travaux de reconstruction ont été soumis à un sursis à statuer (2 ans maximum), afin de laisser le temps à la Collectivité de mettre en place des opérations d'aménagement ou d'émettre un refus. Seules les réparations urgentes ont été autorisées, afin de mettre ces bâtiments hors d'eau et hors d'air.

Ces procédures ont eu pour but de limiter la reconstruction de logements dans les zones exposées au risque de submersion marine et donc de réduire l'exposition des enjeux : « *On est conscient que toute autorisation de construction nouvelle qui sera délivrée va augmenter le risque sur la parcelle donc on ne va pas juste dire à la personne « vous pouvez reconstruire »* » (Entretien n°10, fonctionnaire du service urbanisme de la Collectivité, 2018). Dans un contexte où les constructions sans titre sont estimées à 80 % (Colrat et al. 2020), ces procédures visent aussi à accélérer la régularisation de l'urbanisation (cas des opérations de reconstruction en zone hors risque par exemple, *Tableau 10*) et ont été accompagnées d'un renforcement des contrôles de légalité par les services de l'État, et notamment par le service Aménagement et Urbanisme de l'unité territoriale de la DEAL de Saint-Martin : « *ce qui est fait c'est les contrôles de légalité des permis, c'est la compétence de la Collectivité mais tous les permis passent ici et sont vérifiés, pour voir si ils n'ont pas oublié des trucs.* » (Entretien n°38, chargé de mission au sein de la DEAL, 2019).

Dans le même temps, ce zonage a interrogé : que font par exemple ceux qui doivent attendre un sursis à statuer ? « *Aujourd'hui, ceux qui habitent en bord de mer peuvent rester chez eux, parce qu'ils ont le droit de remettre des fenêtres et des toits, mais dans un an ils peuvent être expropriés. Donc du coup la question c'est est-ce que je garde les sous de mon assurance ou je les dépense pour remettre une cuisine, des portes, des fenêtres, ou j'attends dans un an ?* » (Entretien n°9, une habitante de Baie Nettlé, 2018).

La possibilité de reconstruire⁸⁸ ou de faire reconstruire son logement est donc dépendante d'une part de l'ampleur des dégâts causés par le cyclone et d'autre part de sa localisation sur le territoire par rapport au risque de submersion marine. Mais les sinistrés ayant la possibilité de réaliser des travaux ont également dû faire face au manque de matériaux et d'entreprises disponibles.

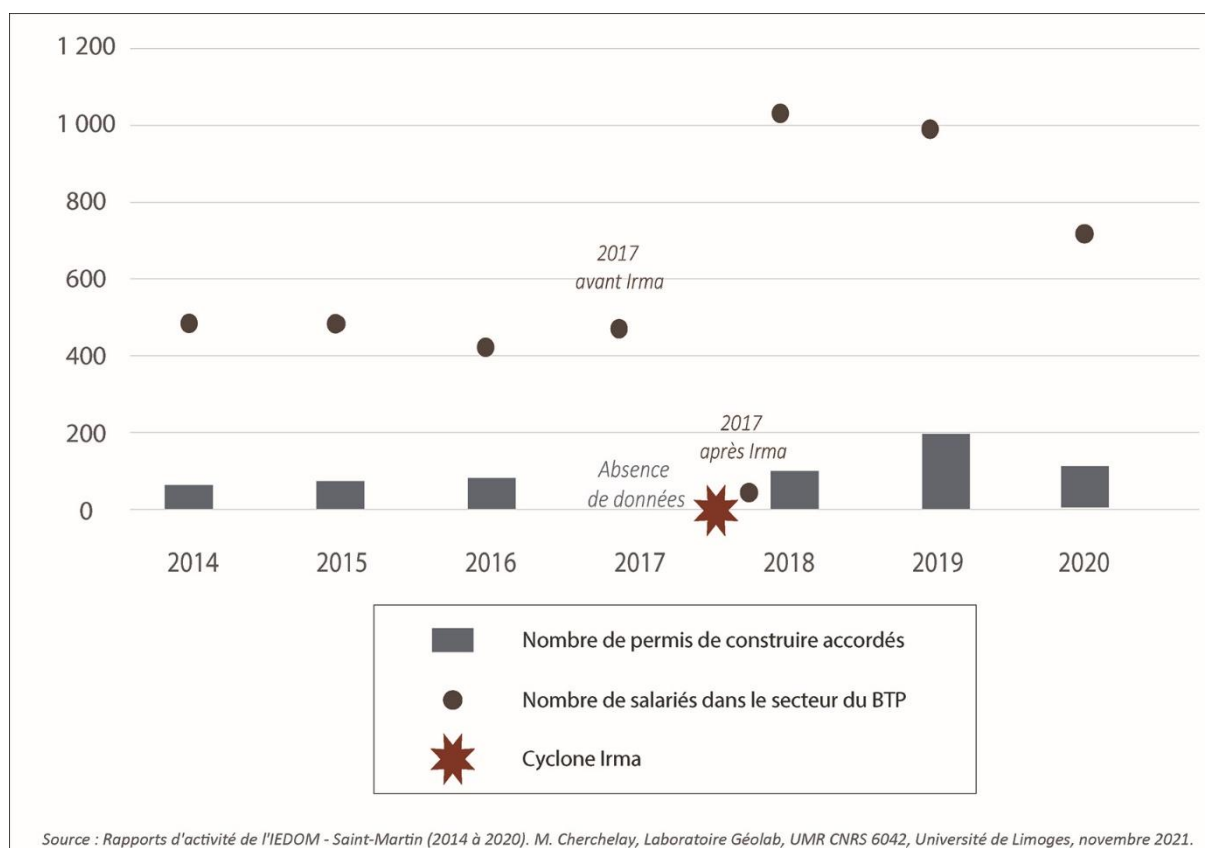
1.1.3. Un approvisionnement en matériaux complexe

Dans l'année qui a suivi Irma, les sinistrés et les entreprises de construction ont été confrontés à des difficultés pour se procurer de l'outillage et des matériaux de construction, ainsi qu'à une hausse des prix (Desarthe, Bauduceau et Quantin 2020 ; IEDOM 2017).

Cette situation s'explique par la multiplication du nombre de chantiers après Irma, traduite notamment par l'augmentation du nombre de permis de construire accordés (*Graphique 5*) passé de 81 en 2016 à 198 en 2019 (IEDOM 2019). L'insularité du territoire a également été vectrice de contraintes, la plupart des outils et matériaux de construction ayant dû être importés :

« Moi en tant qu'entreprise, si je dépose un devis, je demande, dans la situation actuelle du territoire, 30 à 40 % d'acompte à la signature. Les gens peuvent disparaître du jour au lendemain ou la maison peut partir en feu, et nous on commande les matériaux, on les fait venir de l'autre bout du monde ! Et les matériaux c'est 60, voire 70 % du chantier, donc tu ne veux pas te retrouver avec ça sur les bras » (Entretien n°26, un chef d'entreprise dans le domaine du BTP, 2018).

⁸⁸ Lorsque cela n'est pas précisé, j'utilise le terme « reconstruction » pour aborder à la fois les travaux de réparation et de reconstruction, tels que définis par les services de la Collectivité.



Graphique 5. Nombre de permis de construire et de salariés dans le secteur du BTP entre 2014 et 2019 à Saint-Martin.

De plus, dans un premier temps, les entreprises locales n'ont pu répondre à l'augmentation de la demande (*Graphique 5*). Le nombre de salariés enregistrés auprès de la Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) dans le secteur du Bâtiment et des Travaux publics est passé de 471 au deuxième trimestre de 2017 à 44 après le passage du cyclone⁸⁹. Des délais ont donc été constatés par certains enquêtés dans le lancement des chantiers pour leur logement : « *Il n'y a pas assez d'entreprises aujourd'hui, là ils sont arrivés chez moi [à la Baie Orientale] parce qu'ils refont le toit. L'échafaudage qui est devant le balcon de ma chambre, ça fait trois semaines qu'il est là, le mec il est jamais monté dessus, le marteau est toujours au même endroit, posé. Ça ne bouge pas.* » (Entretien n°56, un habitant de la Baie Orientale, 2019). De nouvelles entreprises se sont implantées à Saint-Martin à partir de 2018 pour répondre à cette demande, bien qu'elles n'aient pas toujours été bien reçues localement (cf. chapitre 5). 1 031 salariés étaient ainsi enregistrés auprès de la CGSS en 2018 (*Graphique 5*),

⁸⁹ Ces chiffres sont à relativiser puisqu'à Saint-Martin, l'économie informelle ou non déclarée est « importante » (IEDOM, 2018, p. 34), et notamment dans le secteur de la construction (Colrat et al. 2020) : les entrepreneurs non déclarés ou encore les individus réalisant des travaux sans être des professionnels du bâtiment ne sont pas pris en compte.

Présenter ces enjeux liés à la reconstruction de l'habitat permet d'en dépeindre les dynamiques générales : ampleur des dégâts, procédures d'urbanisme, exposition aux risques et disponibilités des matériaux et des entreprises pour réaliser les travaux sont autant d'éléments de base à prendre en considération. Mais la reconstruction du bâti présente également des enjeux plus complexes et moins évidents, tous les habitants de ce territoire particulièrement inégalitaire (cf. chapitre 1) ne faisant pas face aux mêmes enjeux. La problématique des assurances, mise en lumière par le passage d'Irma, illustre les nuances de cette situation et les inégalités qui ont pu en découler.

1.2. ... qui recouvrent des réalités socio-économiques complexes

1.2.1. La situation assurantielle à Saint-Martin

Suite au passage de l'ouragan Irma, le coût total des dommages assurés a été estimé à 2 milliards d'euros par les compagnies d'assurance⁹⁰ et 16 330 sinistres ont été déclarés à Saint-Martin (Desarthe et al. 2020). Mais contrairement à la France métropolitaine, où le taux de pénétration des assurances habitations est de 99 % (Barraqué et Moatty 2020), il n'est que de 40 % à Saint-Martin (Desarthe et al. 2020). Sur les 17 650 logements que comptait le territoire en 2018 (IEDOM, 2020), un peu plus de 7 000 étaient ainsi couverts par une assurance habitation. Les raisons avancées quant à cette situation, dans la littérature et dans les entretiens, varient. L'auto-construction et l'entraide familiale ont longtemps été privilégiées dans ces territoires isolés : « *Moi je ne me suis jamais assuré, tu sais pourquoi ? Mon assurance est dans ma construction.* » (Entretien n°65, un habitant de Quartier d'Orléans, 2019). De plus les autorités locales, communales au moment du passage de l'ouragan Luis en 1995, avaient pour habitude de distribuer des matériaux de construction pour la reconstruction, comme en témoigne cet extrait d'entretien :

« **Enquêtée** : *Moi j'ai vécu Luis aussi, et c'était vraiment autre chose.*

Marie : *Sur quels points ?*

Enquêtée : *Déjà une semaine, deux semaines après le cyclone, je m'en rappelle, tu allais en bas [à la mairie] avec ta liste, tu disais combien de choses il te faut et tu avais tout, c'était reconstruit tout de suite.*

Marie : *C'est la mairie qui finançait ?*

Enquêtée : *C'était la mairie, la France envoyait. Ils avaient eu des subventions, et le maire a acheté, acheté, et tout le monde avait. Tu venais, tu prenais un constructeur qui te mesurait ta maison, la quantité de tôles, quantité de bois, tu présentais le papier et on te donnait tes*

⁹⁰ Caisse Centrale de Réassurance (CCR), « 1 an après l'ouragan Irma », 2018. URL : <https://www.ccr.fr/-/catastrophes-naturelles-1-an-apres-l-ouragan-irma>.

affaires et toi tu te débrouillais pour construire. » (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac qui vivait déjà à Cul-de-Sac lors du passage de Luis, 2019).

Le manque de ressources financières ou la nécessité de réaliser des arbitrages financiers pour privilégier d'autres postes de dépense font également partie des raisons avancées dans les entretiens et la littérature grise (Colrat et al. 2020). L'importante proportion de biens non assurables car leur construction et/ou leur implantation est irrégulière explique également ce faible taux d'assurance. À Saint-Martin comme dans d'autres territoires d'Outre-mer, l'assurance des habitations semblerait ainsi « *réservée à une part minoritaire de la population, voire très minoritaire, instruite, solvable, bancarisée, ayant des biens de valeur à assurer et présentant des risques assurables.* » (*Ibid.*, p. 3). Les quartiers dans lesquels ont été enregistrés les plus importants dommages assurés sont en effet ceux qui sont caractérisés localement de quartiers aisés, et notamment la zone allant d'Anse Marcel à la Baie Orientale (Desarthe et al. 2020).

Cette situation assurantielle, qui associe rapport aux institutions nationales et critères socio-économiques, est entrée en jeu dans les modalités de reconstruction de l'habitat à Saint-Martin pour les individus assurés comme pour ceux qui ne l'étaient pas.

1.2.2. Être assuré : la garantie d'une reconstruction rapide ?

L'assurance apparaît comme l'un des mécanismes « clé » de la gestion des risques en France, permettant aux ménages assurés de faire face (*respond*) à la catastrophe et de reconstruire (*recover*) grâce à un système de compensation financière (Wamsler et Lawson 2011). Lorsque l'état de catastrophe naturelle est reconnu, le fond de solidarité national CatNat (Catastrophe Naturelle), constitué des primes obligatoires prélevées sur les cotisations des assurances logement et véhicule à l'échelle nationale couvre les dommages causés. Il permet en théorie, via l'obtention de fonds dans les trois mois, de faciliter la reconstruction du territoire sinistré (Barraqué et Moatty 2019). Mais les entretiens ont révélé une situation plus complexe à Saint-Martin, les assurances ayant également été à l'origine de blocages.

Des délais dans les versements ou des versements progressifs n'ont pas permis un démarrage rapide des travaux et ont retardé la reconstruction des logements des sinistrés assurés : « *Ici, on est en copropriété, on est chez [une compagnie d'assurance européenne], on a eu des devis et une proposition à hauteur de 180 000 euros pour les quatre logements à faire recouvrir. Sur cette somme-là, [le syndic] n'aurait perçu que 30 000 euros pour l'instant, donc on ne peut pas commencer [...] ça fait quand même 7 mois que ça dure. On est bloqué et moi, avec mon assurance personnelle pour l'intérieur, je ne peux pas commencer les travaux tant qu'il n'y a pas de toit.* » (Entretien n°7, une habitante de Concordia, 2018).

En juin 2018, un peu moins d'un an après le passage d'Irma, 1 milliard d'euros avaient été versés, soit la moitié du total du coût assuré. En janvier 2019, la somme versée était d'un peu moins de 1,5 milliards d'euros (CCR, 2018). Ces délais dans les versements ont souvent occasionné des coûts supplémentaires pour les sinistrés, qui ont dû trouver un logement temporaire, dans un contexte d'augmentation des prix des loyers post-Irma.

Comme l'illustre l'extrait d'entretien précédent, pour les personnes propriétaires d'un logement en copropriété, nombreuses à Saint-Martin, l'assurance de la copropriété s'est superposée à leur assurance personnelle. Certaines compagnies d'assurances ont de surcroît augmenté leurs coûts après le cyclone, une habitante m'a par exemple indiqué le doublement de la prime d'assurance de la copropriété dans laquelle elle vit après le cyclone (Entretien n°41, une habitante d'Anse Marcel, membre du syndic de sa copropriété, 2019). Certaines copropriétés ont donc eu à trouver une nouvelle assurance suite à la « *redéfinition des politiques de souscriptions* » de certains assureurs suite à Irma (Colrat et al. 2020, p. 37).

L'assurance n'a ainsi pas permis une reconstruction plus rapide pour les sinistrés concernés. Le fait d'être assuré a même engendré dans certains cas, des coûts supplémentaires en cas de relogement temporaire ou d'augmentation du coût des contrats d'assurance. De plus, les assurances ont, pour la plupart, financé la reconstruction ou la réparation à l'identique et non les améliorations qui auraient pu être apportées pour rendre les logements plus résistants : « *On a reconstruit comme on pouvait, puisque le discours des assurances était de dire « vous reconstruisez à l'identique », mais j'avais dit aux assureurs, mon toit qui est ici, avant il y avait beaucoup de tôle, je ne vais pas le refaire pareil, si je pouvais, je mettrais un toit béton ...* » (Entretien n°49, une habitante des Terres Basses, 2019).

Mais le fait d'être assuré a tout de même garanti le financement des travaux de reconstruction et/ou de réparation des logements et parfois de manière « extensive » : « *Ici je pense que ça devait être très bien assuré, parce qu'ils refont tous les carrelages des terrasses, qui n'avaient rien de cassé, les peintures c'est logique parce que ça a été balayé, mais les carrelages ...* » (Entretien n°35, un habitant de Friar's Bay, 2019). Les difficultés et l'inadaptation de certains aspects des mécanismes d'assurance, démontrées dans ce contexte et dans d'autres, (Wamsler et Lawson 2011 ; Kammerbauer et Wamsler 2017), interrogent quant aux enjeux auxquels doivent faire face les sinistrés qui n'étaient pas assurés.

1.2.3. Sans assurance, projets des ONG et auto-reconstruction

Les enjeux pour les sinistrés qui n'étaient pas assurés, en majorité sur le territoire, ont été différents. Certains sinistrés ont pu bénéficier de dispositifs dédiés, portés par des ONG intervenues sur le territoire après Irma. Trois d'entre eux, financés par un bailleur de fonds commun et portant sur l'aide à la réparation ou l'accompagnement à l'auto-réhabilitation des logements, ont été analysés dans le cadre de l'enquête de terrain.

De novembre 2017 à mai 2018, la Croix Rouge française a ainsi mené un projet d'aide à l'auto-réhabilitation de l'habitat nommé projet « Castor »⁹¹. Des coupons de 700 euros à utiliser dans des magasins de matériaux partenaires et un kit d'outils ont été attribués à 372 ménages lors de la première vague d'attribution et à 130 pour la seconde. Un soutien technique, via l'intervention d'artisans locaux, était proposé aux sinistrés dans la réalisation de leurs travaux. Le Secours Catholique a également mis en place un projet de réparation de maisons, faisant cette fois intervenir un professionnel local pour la réalisation des travaux, avec une participation du ménage, financière ou sous forme de main-d'œuvre. 28 maisons étaient concernées. Enfin, les Compagnons Bâisseurs ont mené un projet d'aide à l'auto-reconstruction à Saint-Martin. En 2018, l'objectif était de réaliser environ 150 chantiers. Des professionnels du bâtiment du réseau des Compagnons Bâisseurs sont intervenus pour réaliser les travaux, ainsi que des jeunes saint-martinois en recherche d'emploi, ajoutant un volet formation au projet. L'opération a été poursuivie en 2019.

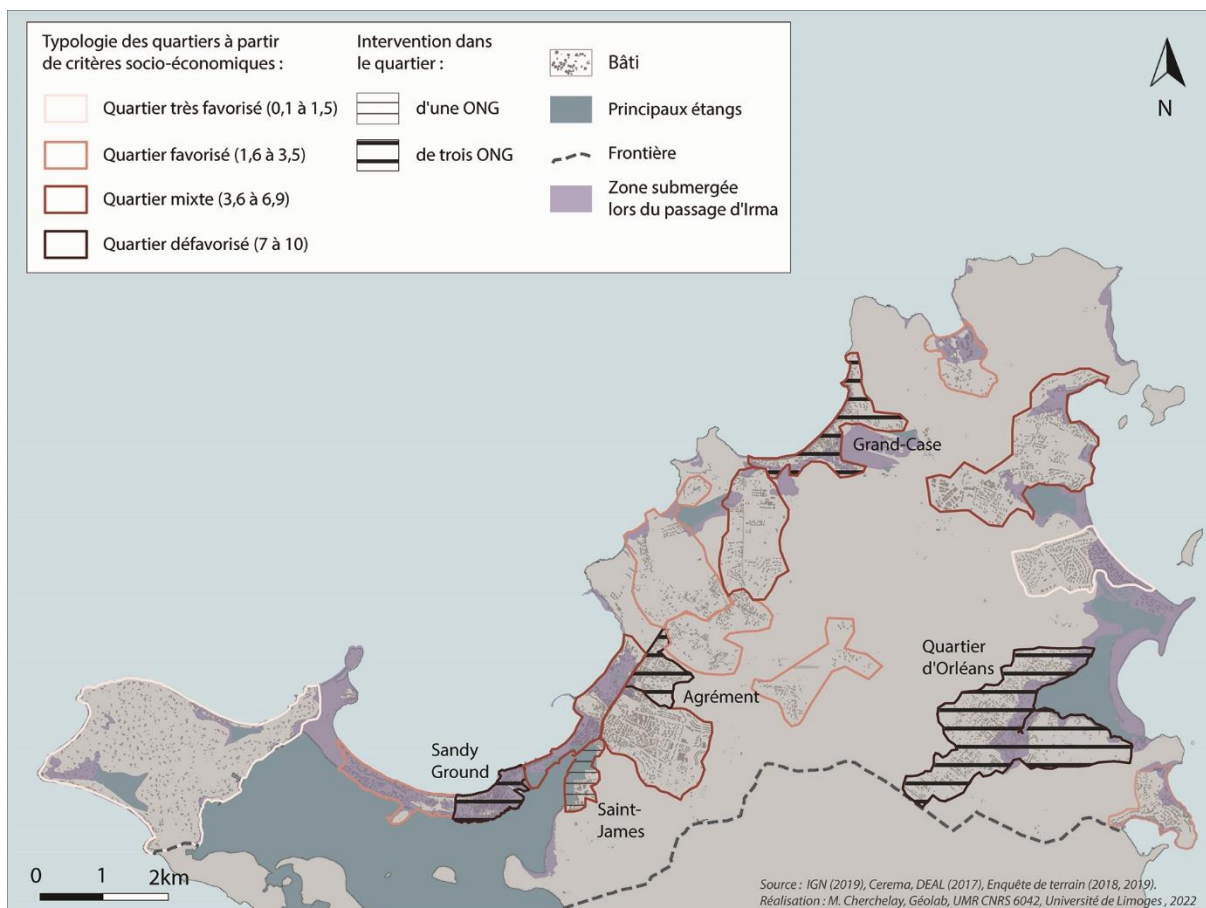
Les bénéficiaires des trois projets ont été sélectionnés sur des critères socio-économiques et techniques similaires, liés aux revenus et à la composition du ménage, à l'état de l'habitation et à l'absence d'assurance (*Tableau 11*).

⁹¹ « On a fait le projet Castor, parce que le castor il construit des trucs, il déconstruit aussi derrière, mais toutes les opérations avant que j'arrive avaient un nom d'animal – il y a eu l'opération Iguane, l'opération luciole pour les lampes solaires. Du coup je me suis dit il faut un nom sympa, pêchu, et castor c'est parti. Et c'est resté, les gens s'en souviennent énormément » (Entretien n°11, coordinateur de projet pour la Croix Rouge, 2019).

	Projet de la Croix Rouge (Entretien n°11, 2018)	Projet du Secours Catholique (Entretien n°16, 2018)	Projet des Compagnons Bâisseurs (Entretien n°25, 2018)
Revenus et composition du ménage	« C'est quoi la composition de la famille, quel type de revenus vous aviez avant Irma et est-ce que Irma a impacté votre revenu ? Maintenant vous touchez combien ? On leur posait des questions quand même assez précises. »	« Une famille avec peu de revenus, famille nombreuse, si le chef de famille est invalide, ou âgé, il y a toutes ces choses-là. »	« On vise un public en difficulté. Des gens qui n'ont pas les moyens de faire appel à une entreprise »
Habitations non-assurées	« On a décidé de critères de sélection dont ne pas avoir d'assurance sur son habitation. »	« Il fallait que la personne ne soit pas assurée, c'est vrai que les assurances prennent beaucoup de temps à arriver d'ailleurs, mais c'était un de nos critères. »	« Alors évidemment un des critères c'était que les personnes n'aient pas été assurées et ne bénéficient pas d'un processus de remboursement par les assurances. »
État de l'habitation	« Il y avait le critère aussi que la maison ne soit pas trop impactée, parce qu'au final le projet c'était des distribuer des coupons. »	« La toiture abîmée ou sans toiture, porte, fenêtre, de la réparation à faire. »	« Globalement c'est donc des maisons sinistrées, détruites entre 30 et 60% de destruction de manière à ce que ça soit significatif. »

Tableau 11. Les critères de sélection des bénéficiaires pour les projets de réhabilitation des logements.

Les quartiers d'intervention étaient également similaires (*Carte 18*), sélectionnés car présentant « *une forte densité de population* », considérés « *comme étant paupérisés* » (Entretien n°11, coordinateur de projet pour la Croix Rouge, 2018) et concentrant « *un nombre de personnes qui ont des vulnérabilités sociales et économiques* » (Entretien n°16, coordinatrice de projet pour le Secours Catholique, 2018). Quartier d'Orléans, Sandy Ground, Grand-Case et Agrément sont notamment ciblés par les trois projets (*Carte 18*).



Carte 18. Niveau socio-économique des quartiers dans lesquels les projets de réparation post-Irma des ONG ont eu lieu.⁹²

Dans ces projets, les opérations de réparations ont été privilégiées par rapport aux reconstructions, car moins coûteuses financièrement et techniquement. De plus, les enquêtes pour identifier les bénéficiaires ont été fondées sur les déclarations des habitants et se sont appuyées sur des associations saint-martinoises, menant des actions sociales et implantées dans les quartiers d'intervention et sur les élus de la Collectivité, originaires de ces quartiers pour identifier de potentiels bénéficiaires (cf. chapitre 5). Dans certains cas, le recours à ces acteurs locaux a conduit à une sélection officieuse favorisant les Saint-Martinois et écartant ceux considérés comme des « non Saint-Martinois » : « *On a demandé aux associations présentes sur Quartier [d'Orléans] puis aux élus [originaires de] Quartier [d'Orléans] de nous faire passer une liste des personnes qu'ils considéraient comme des personnes vulnérables, qui avaient besoin d'aide pour la reconstruction. [...] Notre objectif c'était qu'on puisse vraiment toucher les populations vulnérables et ce n'est pas évident. On a des petites déceptions par rapport aux sélections qui ont été faites sur Quartier [d'Orléans]. On n'a que des Saint-*

⁹² Voir le chapitre 1 pour la méthodologie ayant permis d'élaborer une typologie des quartiers de Saint-Martin. En outre, ne disposant pas des données qui auraient permis de localiser précisément les logements reconstruits via l'intervention d'ONG, en zone à risque ou en dehors, c'est la représentation à l'échelle des quartiers qui a été privilégiée.

Martinois alors que la population de Quartier est beaucoup plus hétéroclite avec des Dominicains, des Haïtiens, des Portoricains, etc. On se dit qu'il y a un petit hiatus » (Entretien n°25, coordinateur de projet pour les Compagnons Bâtisseurs, 2018).

La légalité du titre de propriété n'a pas été mentionnée, au cours des entretiens réalisés, comme un critère de sélection des bénéficiaires, interrogeant alors quant au processus de reconstruction dans son ensemble. À long-terme, la réparation de logements construits sans titre et/ou dans des zones fortement exposées pourraient participer à recréer des vulnérabilités antérieures à Irma (*Carte 18*). Mais les trois programmes évoqués ont été présentés à la Collectivité et à la Préfecture, et approuvés. Il s'agissait de plus d'opérations de *réparation* et non de *reconstruction*, les procédures administratives étant donc moins lourdes (*Tableau 10*). Les ONG se sont donc adaptées à ces contraintes et se sont appuyées sur le système de DPI pour les bénéficiaires vivant en zone à risque :

« Si c'est une zone à risque, on demande à la famille de déposer les papiers à la collectivité [pour la DPI], après on colle le petit truc [qui en atteste] pour ne pas avoir de problèmes » (Entretien n°16, 2018)

« [Les maisons] qui sont en zone à risque, il y a besoin de faire une déclaration préalable, chose qu'on a faite et on a l'accord de la directrice de l'urbanisme, à partir du moment où on dépose [la DPI], elle constate que tous les documents sont dans la déclaration préalable, elle nous donne un accord favorable » (Entretien n°25, 2018).

Seuls les logements situés hors zone à risque et ciblés par l'un des projets semblaient donc échapper au contrôle induit par le dépôt d'une DPI. Un autre argument mis en avant par les coordinateurs rencontrés a été celui de l'objectif d'une mise hors d'eau/hors d'air à court-terme, à l'approche de la première saison cyclonique post-Irma en 2018, et du rôle de la Collectivité dans le contrôle de la légalité : *« On s'est dit qu'il y a des gens qui n'ont plus de toit et il faut les aider à être hors d'eau/hors d'air le plus vite possible. La distinction légale de si les gens ont le droit de reconstruire ou pas, c'est la Collectivité qui décidera, ce n'est pas la Croix Rouge » (Entretien n°11, 2018)*. Ces interventions post-catastrophe amènent donc à s'interroger sur le rôle et le niveau de contrôle que peuvent ou non exercer les pouvoirs publics (cf. chapitre 7) et parallèlement, sur le positionnement des ONG, entre réponse à une situation d'urgence et enjeux et objectifs de la reconstruction à long terme.

Pour ceux ne bénéficiant pas de ces dispositifs, reconstruire ou réparer un logement sans avoir recours à l'assurance a donc impliqué la possibilité de pouvoir assumer, financièrement et/ou physiquement, la reconstruction ou la réparation de son logement, souvent via le recours à l'auto-reconstruction.

Pour les individus vulnérables dont le logement n'avait pas été ciblé par les opérations des ONG précédemment mentionnées, la situation de précarité s'est parfois prolongée. En août 2019, par exemple, une femme âgée vivait toujours dans une seule pièce de sa maison de Quartier d'Orléans, dont le toit et une partie de la structure avaient été endommagés par Irma (cf. chapitre 3). Elle venait seulement à ce moment-là, de récupérer des tôles de seconde main

par le biais d'une association créée après Irma par des habitants et des acteurs socio-professionnels du territoire mais dont le cœur de l'action n'était pas la reconstruction/réparation.

Les vents lors du passage d'Irma ayant particulièrement touché les toitures en tôles, lors de la reconstruction, des toits en béton ont pu remplacer les anciennes toitures, sans modification de la structure d'origine, parfois déjà fragilisée par le passage d'Irma. Pour d'autres, la reconstruction a été l'occasion d'apporter des modifications, parfois structurelles, à leur logement sans modifications préalables (*Photographie 29*). Le risque est donc celui de la reconstruction ou de l'accentuation de vulnérabilités à l'échelle du bâti, notamment vis-à-vis du risque sismique auquel le territoire est également soumis.



Photographie 29. Ajout d'un étage sur une maison du quartier d'Agrément sans modification de la structure d'origine, août 2019.

Dans d'autres cas, les propriétaires ont dû procéder à des arbitrages financiers, rallongeant la durée de la reconstruction et les forçant à trouver des solutions temporaires. Un propriétaire, rencontré lors de l'enquête, non assuré, a par exemple privilégié la réparation d'un second logement qu'il occupe en partie et dont il loue les autres appartements, pour pouvoir, par la suite, effectuer les travaux sur son logement principal.

Un autre cas de figure – celui des logements sociaux - mêle une grande partie des problématiques abordées précédemment (localisation en zone à risque, approvisionnement en matériaux ou encore assurabilité du bâti) à des enjeux politiques, induits par les relations entre services de l'État et acteurs locaux.

1.3. Les enjeux politiques de la reconstruction du bâti, le cas des logements sociaux

Saint-Martin compte 1 702 logements sociaux⁹³, répartis dans plusieurs quartiers du territoire, et notamment Concordia, Quartier d'Orléans, Grand-Case et Agrément.

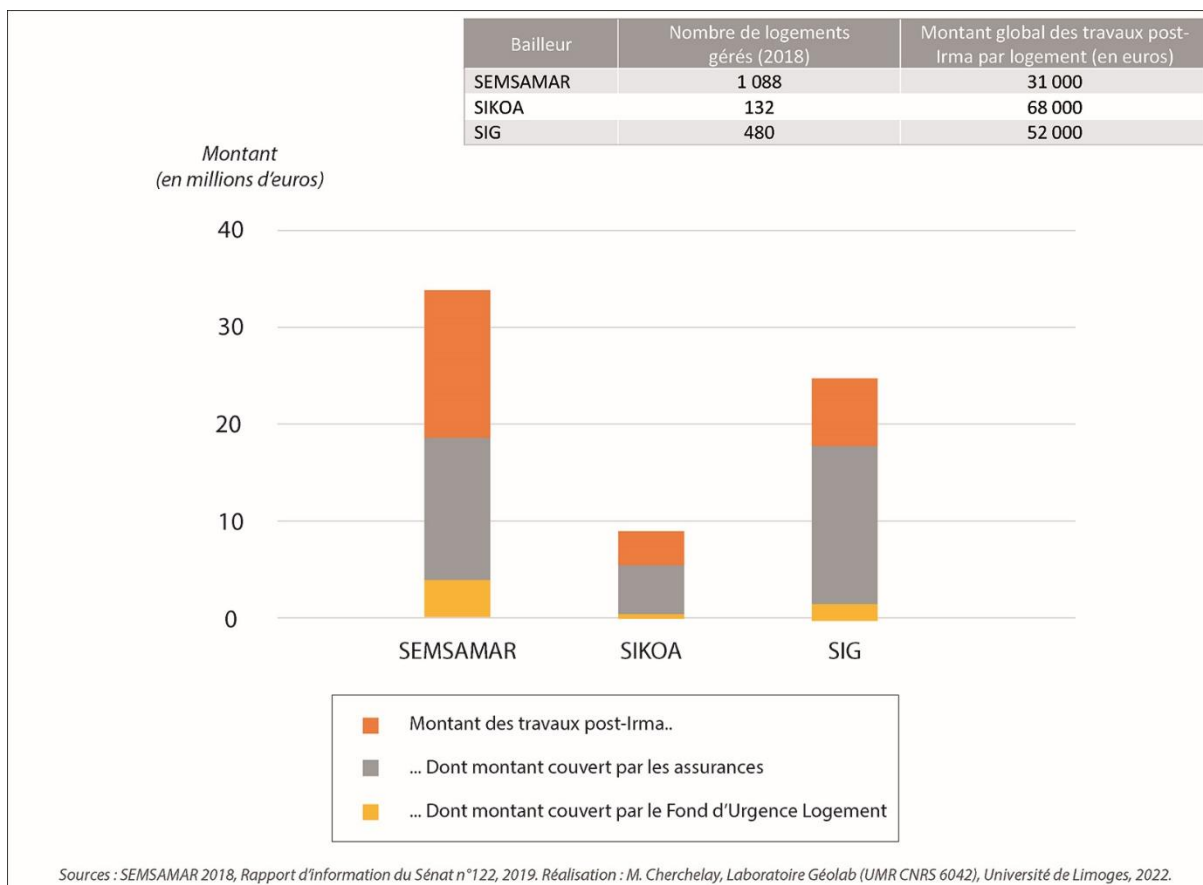
Trois bailleurs sont chargés de leur gestion : SIKOA, filiale guadeloupéenne du groupe national Action Logement (3 résidences, 132 logements en 2018), la Société Immobilière de Guadeloupe (SIG), filiale guadeloupéenne de Cour Des Comptes-Habitat (480 logements en 2018) et la SEMSAMAR (19 résidences, 1 088 logements en 2018). Société d'économie mixte créée en 1985 à Saint-Martin, la SEMSAMAR est donc le principal bailleur social du territoire et la Collectivité de Saint-Martin en est l'un des principaux actionnaires. En plus de sa mission de bailleur, la SEMSAMAR intervient en tant que promoteur et aménageur immobilier et a développé son activité en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane (20 filiales au total).

Les logements sociaux, comme les autres bâtiments du territoire, n'ont pas été épargnés par les conséquences du cyclone, l'ensemble du parc ayant été endommagé⁹⁴ (*Graphique 6*). Plus de la moitié (77) des 132 logements gérés par SIKOA, tous endommagés, ont été considérés comme « sinistrés complètement ». Les appartements au rez-de-chaussée de trois résidences de la SEMSAMAR, situées à Quartier d'Orléans, ont été inondés lors du cyclone et ont fait l'objet, suite à cela, d'un arrêté interdisant le maintien d'habitations à ce niveau des bâtiments.

Leur reconstruction a été marquée par les difficultés évoquées précédemment (difficultés à s'approvisionner en matériaux, manque de main d'œuvre et de logements pour héberger ces travailleurs ou encore problèmes liés à la situation assurantielle des locataires) et par d'autres, plus spécifiques, car liés notamment à la durée des processus d'appels d'offre passant par le marché public.

⁹³ Pour rappel, le territoire comptait 17 650 logements en 2018 (IEDOM). Les logements sociaux représentent donc 9,6 % des logements du territoire et sont occupés par environ 6 000 personnes.

⁹⁴ Arnell G., Hassani A., et Rapin J.-F., *Rapport d'information au nom de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations)*, Tome 1, Sénat n°122, 2020.



Graphique 6. Montant des travaux post-Irma pour les trois bailleurs sociaux de Saint-Martin

Des travaux d'urgence et de sécurisation ont ainsi été réalisés dès 2017 (Rapport d'information du Sénat n°122, 2020), puis des travaux de reconstruction « améliorée⁹⁵ » devaient être menés, avec pour objectif de rendre les bâtiments plus résistants (les persiennes de tous les logements devaient être remplacées par d'autres, plus solides par exemple). Mais les chantiers ont pris, dès 2018, un important retard. Pour la SEMSAMAR plus particulièrement, les travaux de réparation des toitures, des menuiseries, de l'électricité et de la plomberie des résidences gérées par le bailleur n'ont démarré qu'en juin 2018, alors qu'il était prévu qu'ils se terminent en septembre de la même année.

Un collectif de locataires de logements gérés par les trois bailleurs du territoire a donc rédigé, en mars 2018, une lettre ouverte adressée au Président de la Collectivité, aux parlementaires locaux et au Président de la République, qui a été relayée dans plusieurs journaux locaux. Ces habitants y ont exprimé leurs craintes face à l'arrivée de la prochaine saison cyclonique (« *Nous sommes à 3 mois du lancement officiel de la prochaine saison cyclonique. Quand serons-nous à l'abri dans nos logements ?* ») et leur volonté d'un démarrage rapide de travaux de reconstruction et d'amélioration du bâti (« *Nous souhaitons, d'une part, que les travaux de reconstruction commencent, d'autre part, et surtout, que nos*

⁹⁵ Terme utilisé par la SEMSAMAR dans différents communiqués et sur son site internet.

logements soient renforcés et présentent plus de garanties face aux aléas cycloniques de plus en plus violents. »⁹⁶).

Les problématiques posées par ce retard ont conduit à l'intervention de l'État, comme en témoigne le discours du Président de la République lors de sa venue à Saint-Martin, le 30 septembre 2018 :

« S'agissant des logements sociaux, il n'est pas acceptable que nombre de travaux ne soient pas encore réalisés. [...] Cette situation est inacceptable. Nous avons ce matin avec un des présidents de la SEMSAMAR, eu cette discussion ; il hérite d'une situation passée et je veux que nous l'aidions. [...] Je demande à tous les bailleurs de réaliser les travaux d'ici le 31 décembre ; si les travaux ne sont pas achevés à cette date, le préfet pourra enclencher une procédure pénale considérant qu'ils relèvent de la catégorie des marchands de sommeil. C'est ce que nous ferons ensemble pour ne pas reproduire les erreurs du passé et pour accompagner la nouvelle présidence de la société d'économie mixte. » (Extrait de la conférence de presse donnée à Saint-Martin par le Président Emmanuel Macron le 30 septembre 2018)

Ce discours – énoncé dans un contexte marqué par l'attente et la colère des habitants (et par l'attention médiatique) et visant donc également à répondre à ces inquiétudes - traduit la volonté des services de l'État de renforcer leur présence et leur contrôle sur le territoire, et de manière parallèle, le peu de confiance qu'ils accordent à la SEMSAMAR (et donc à la Collectivité) du fait de ce qui est qualifié, dans l'extrait précédent, de « situation passée » et héritée (absence de transparence financière notamment). Dans une lettre ouverte relayée dans la presse locale, la SEMSAMAR, principal bailleur incriminé, a de son côté souligné d'une part le fait qu'aucun employé en charge de la reconstruction n'avait été invité à rencontrer l'équipe présidentielle et d'autre part qu'une partie des freins ayant ralenti le démarrage des travaux (en plus de ceux évoqués précédemment), résultent d'une mobilisation « concrète » de l'État insuffisante⁹⁷. Cette situation s'est traduite par la signature en 2019 d'une convention entre l'État, la Collectivité et les trois bailleurs. Elle a encadré les modalités de réhabilitation des logements et résidences dégradés et a donné lieu à la mise en place d'une subvention à destination des bailleurs (le Fond d'Urgence Logement, *Graphique 6*), dont le solde total n'a été versé qu'après vérification effective de la réalisation des travaux (Rapport d'information du Sénat n°122, 2020). Plus que la difficulté du processus de reconstruction ayant conduit à cette situation, le cas des logements sociaux à Saint-Martin montre donc comment les relations politiques et de pouvoir entre services de l'État et acteurs locaux entrent en jeu dans la reconstruction du bâti. Leur impact sur la reconstruction dans son ensemble sera développé de manière plus détaillée dans le chapitre 5.

⁹⁶ Lettre ouverte publiée par le site d'information St. Martin's Week le 7 mars 2018 : <https://www.stmartinweek.fr/2018/03/07/saint-martin-collectif-locataires-logements-sociaux-formule-dinquietude/70832> [consulté le 16 mai 2022].

⁹⁷ Lettre de réponse de la SEMSAMAR relayée par le Journal St. Martin's Week, le 1^{er} octobre 2018 : <https://www.stmartinweek.fr/2018/10/01/st-martin-reconstruction-des-logements-sociaux-la-reponse-de-la-semsamar-au-president-macron/71515>.

Les enjeux concernant la reconstruction de l'habitat sont donc nombreux (Schéma 5). Leur analyse met en lumière la multiplicité des modalités de reconstruction. Elle fait apparaître des inégalités dans les conditions de reconstruction et de (re)logement, liés à des conditions antérieures au cyclone et à des critères socio-économiques.

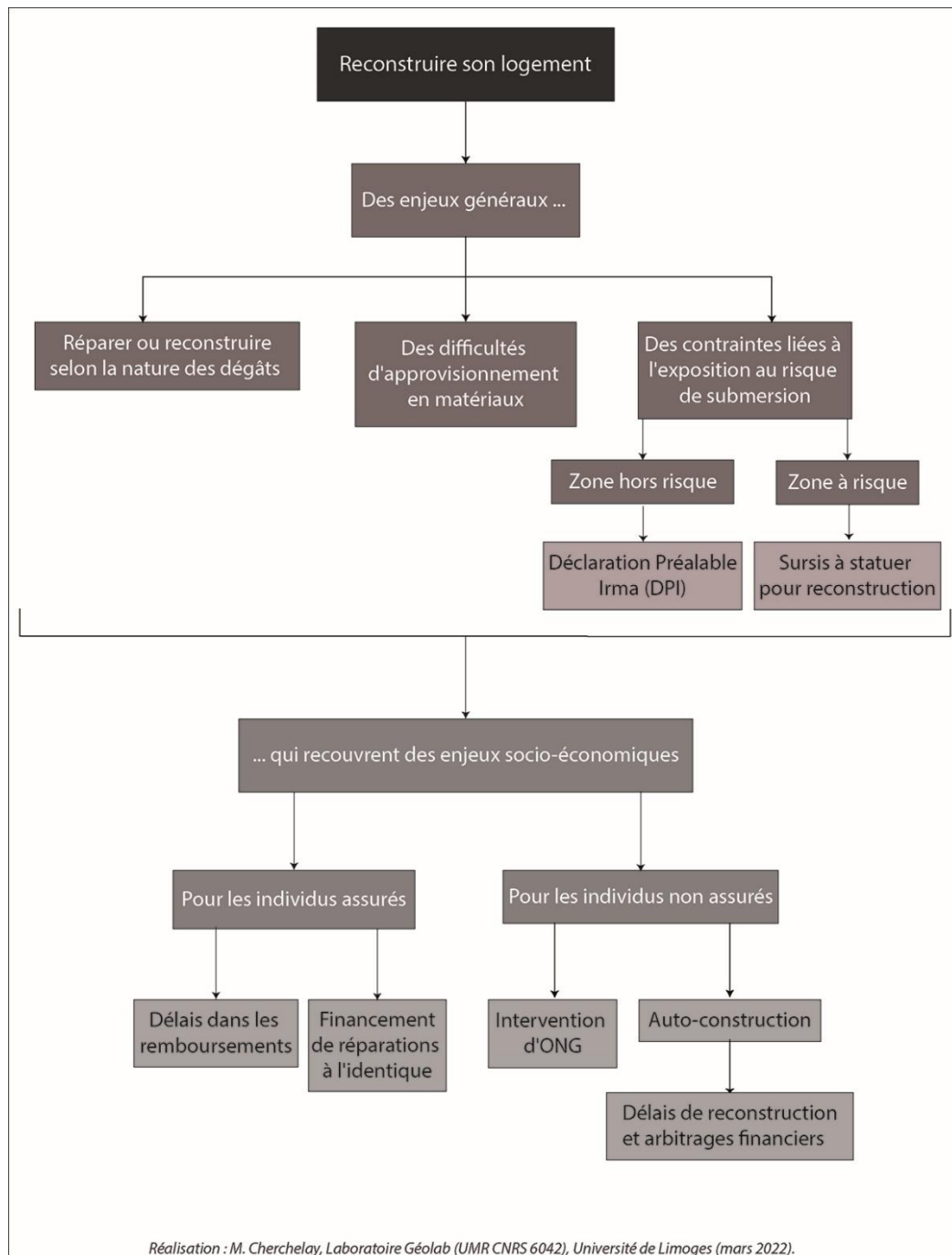


Schéma 5. Reconstruire son logement : des enjeux nombreux, des reconstructions à plusieurs vitesses.

Cette réflexion sur une reconstruction à plusieurs vitesses, bien que ne correspondant pas à une vision binaire distinguant « ceux qui ont les moyens » et « ceux qui ne les ont pas », se

prolonge avec la seconde thématique que j'aborde dans ce chapitre. Les entretiens ont fait apparaître l'amélioration des dispositifs de protection contre le risque cyclonique comme un enjeu majeur de la reconstruction.

2. Améliorer les dispositifs de prévention et de protection

Les habitants du territoire et les institutions locales et nationales ont identifié, lors du passage d'Irma, des défaillances et des insuffisances dans les dispositifs de protection contre les effets du cyclone. Elles concernent l'échelle individuelle et celle du territoire. Les enquêtes rencontrés ont exprimé, dans leur discours, la forme que prenaient pour eux ces défaillances et les enjeux qu'elles représentaient dans la reconstruction. Deux thématiques ont émergé de l'analyse des entretiens : celle de la qualité des constructions, considérée comme mauvaise et pas assez solide pour faire face aux cyclones, et celle de l'inadaptation des abris, soulignée lors du passage d'Irma par leur faible fréquentation.

Les institutions locales et nationales ont également identifié des défaillances et ont mis en place des mesures et des politiques de gestion des risques en conséquence. L'analyse des entretiens et de la littérature grise a fait apparaître trois thématiques principales. Comme dans les discours des habitants, la (mauvaise) qualité du bâti a été mise en cause comme un facteur de vulnérabilité. Cette section s'intéresse plus précisément au bâti dont la fonction est résidentielle (le bâti autre que l'habitat tel que les infrastructures publiques est traité dans la dernière sous-partie du chapitre, cf. 4.), car elle fait intervenir des enjeux et des échelles différentes. La question des abris a également été abordée et déplacée à l'échelle individuelle avec la formalisation des « *safe room*⁹⁸ » dans le code de l'urbanisme local. Enfin, la réduction de l'exposition des quartiers au phénomène de submersion marine est apparue comme un objectif dans la reconstruction.

Les enjeux ainsi exprimés sont donc décrits et mis en perspective les uns avec les autres afin de comprendre leur articulation et d'interroger l'adéquation entre enjeux exprimés à l'échelle locale et enjeux des politiques de gestion des risques.

2.1. Limiter la reproduction des vulnérabilités à l'échelle du bâti

2.1.1. La mise en cause post-catastrophe de la qualité des (re)constructions

La Délégation interministérielle à la reconstruction du territoire a présenté la qualité du bâti comme l'un des facteurs expliquant l'ampleur des dommages causés par Irma : « *La violence de l'ouragan a révélé des déficiences constructives et techniques récurrentes : sous-dimensionnement des ouvrages, malfaçons dans la réalisation d'ouvrage sur tous les types de bâtiments, problème de contreventement des ouvrages extérieurs etc.* » (Gustin 2017, p. 26).

⁹⁸ Il s'agit du terme utilisé par les services de la Collectivité de Saint-Martin. Afin de faciliter la lecture du texte, je ne l'écrirai plus entre guillemets dans la suite du texte.

Les matériaux arrachés par la force des vents ont ensuite pu constituer des projectiles qui ont accentué la destruction des bâtiments environnants.

La qualité du bâti a également été identifiée comme défailante au cours des entretiens réalisés, quant à la capacité de résistance des constructions à un cyclone. Mais la distinction a été faite entre les bâtiments anciens dotés d'une architecture traditionnelle « créole », considérés comme plus résistants (*Photographie 30*) et témoignant d'un savoir-faire constructif local adapté aux cyclones, et les bâtiments construits plus récemment, et notamment durant la période d'urbanisation rapide du territoire provoquée par les lois de défiscalisation de la fin des années 1980 (cf. chapitre 5).

« St Martin déjà, il y a le problème que les constructions ont souvent été faites un peu n'importe comment, même ici [à Friar's Bay] des bâtiments neufs, les malfaçons, les défauts et tout ça, c'est assez marqué. » (Entretien n°35, habitant de Friar's Bay dont le logement a été construit via le processus de défiscalisation, 2019)

« Les vieilles cases en bois, elles étaient, on le voit, faites pour les séismes et les cyclones. Pour moi, ça c'était du savoir-faire. Quand on me cite en exemple les maisons d'il y a 50 ans, je dis non, non ce n'est pas vrai. On se raconte des histoires. » (Entretien n°48, professionnelle du bâtiment, coordinatrice pour les Compagnons bâtisseurs, 2019)



Photographie 30. Une maison ancienne du centre-ville de Marigot, 2019.

La reconstruction du bâti, en prenant en compte les normes para-cycloniques et parasismiques, a donc été mentionnée comme un enjeu par des habitants du territoire, qui constataient dès 2018 chez d'autres qu'eux-mêmes et particulièrement chez ceux auto-reconstruisant leur logement, des reconstructions qu'ils identifiaient comme « à l'identique » et reproduisant les vulnérabilités d'avant le cyclone :

« On voit qu'il y a des baraques qui n'étaient pas aux normes qui ont été défoncées et qui ont été reconstruites telles qu'elles » (Entretien n°6, un habitant de Concordia, 2018)

« Pour la reconstruction, j'espère qu'on va repenser les choses, je vois des gens couvrir leur maison encore avec des tôles, j'espère que ce sont des matières différentes et plus résistantes, sinon c'est partie remise... » (Entretien n°15, une habitante de Sandy Ground, 2018).

L'enjeu d'une meilleure reconstruction, à l'échelle des bâtiments, n'émane donc pas uniquement des institutions nationales mais est également une préoccupation des habitants du territoire, qui voient dans certaines reconstructions un facteur de risque en cas de nouveau cyclone ou de séisme :

« Ici, tu as beaucoup de maisons qui ne sont pas finies donc tu peux mettre un étage, mais le problème c'est que tes fondations ne sont pas faites pour supporter un étage et qu'en plus avec les séismes tu dois avoir des fondations hyper profondes en fonction de la hauteur de la maison, etc. » (Entretien n°37, une habitante de Baie Nettlé, 2019).

Pour les institutions étatiques, ce sont plus particulièrement les sinistrés aux situations les plus précaires qui « ne connaissent [pas] les règles de l'art et [disposent] de faibles moyens » et qui, ayant recours à l'auto-construction, pourraient conduire à une reconstruction du bâti « inadaptée, réalisée dans l'urgence et le provisoire au mépris des règles [qui ne proposerait] aucun progrès significatif par rapport à la situation avant Irma. » (Gustin 2017, p. 26), vectrice de vulnérabilités.

2.1.2. « Bonnes pratiques » et initiatives individuelles

En juin 2018, les services de l'État et de la Collectivité⁹⁹ ont publié un guide gratuit intitulé « Guide de bonnes pratiques pour la construction et la réhabilitation de l'habitat » à destination « [des] professionnels et [des] non-professionnels de la construction qui interviennent pour des réparations » (Guide, p. 9). Disponible en anglais et en français, le guide est constitué d'un volet « points-clés pour améliorer la sécurité » et de six fiches pratiques (auvents, charpente bois, couverture métallique, fenêtres et baies, maçonnerie et structures bois), de 20 à 30 pages chacune, qui, à partir des défauts constatés sur des constructions du territoire après Irma, décrivent les bonnes pratiques de construction, ainsi que le choix des

⁹⁹ La réalisation du guide a été financée par l'État, pilotée par la Délégation Interministérielle pour la reconstruction et confiée au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, appuyé par la Collectivité de Saint-Martin.

matériaux ou encore l'outillage à utiliser et sont illustrées de photographies et de schémas (Figure 4). Les fiches constituant le guide étaient téléchargeables gratuitement sur les sites de la Collectivité et de la Préfecture. Mille exemplaires imprimés ainsi que des flyers simplifiés (« couverture métallique » et « fenêtres et baies vitrées ») ont été distribués aux associations locales (à destination de la population) et aux entreprises de construction présentes sur le territoire.

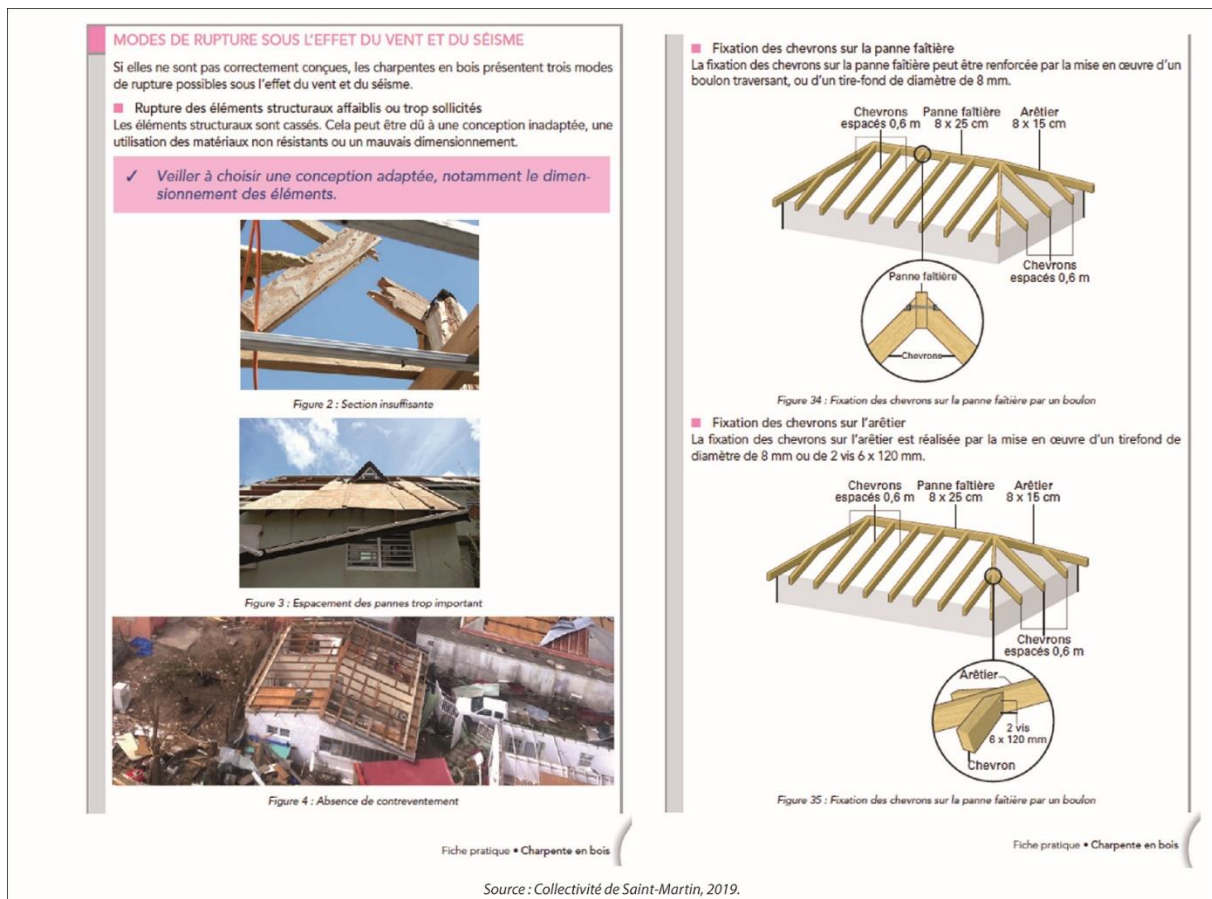


Figure 4. Extraits de la fiche pratique « Charpente bois » - Rubriques « Modes de rupture sous l'effet du vent et du séisme » (p. 5) et « Renforcement des fixations de la charpente » (p. 21).

Ce guide vise donc à répondre à l'enjeu d'une meilleure reconstruction du territoire, identifié par les services de l'État et de la Collectivité :

« On va sortir le guide des bonnes pratiques, réalisé en concertation avec des professionnels, l'idée étant de mettre de la matière et même s'il y a des préconisations qui ne seront pas prises en compte du jour au lendemain, l'idée c'est de monter des marches, d'améliorer ce qui sera reconstruit » (Entretien n°27, Représentant de la Délégation à la reconstruction du territoire, 2018).

Le guide, destiné à des non professionnels ayant recours à l'auto-reconstruction ainsi qu'à des artisans locaux, s'appuie donc sur une culture experte et reconnue des modalités de

construction, sa réalisation ayant été confiée au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), établissement public à caractère industriel et commercial dont les missions concernent la recherche, l'évaluation ou encore la certification de la qualité et de la sécurité dans le domaine du bâtiment. Des architectes, des entrepreneurs ou encore des assureurs de Guadeloupe et de Martinique ont également été consultés au cours de sa réalisation, semblant ainsi opposer ces « bons » savoirs constructifs, aux savoirs constructifs mis en œuvre localement.

Or le guide et les bonnes pratiques qu'il décrit n'ont été que peu abordés sur le terrain. Dans les entretiens réalisés, ils n'ont été mentionnés que par des acteurs institutionnels ayant participé à sa réalisation, ce qui interroge sur son impact sur la reconstruction auprès du public visé. Il a, en outre, été critiqué par D., professionnelle du bâtiment, installée à Saint-Martin, (Entretien n°48, 2019) pour son manque de praticité (« *je vous assure que ça ne nécessite pas 30 pages, ce serait une analyse, le croquis qui va bien et un tableau de dimensionnement, sous forme d'un carnet de chantier* ») et pour le fait qu'il ne soit pas suffisant (« *Il ne fallait pas s'arrêter à ça, il fallait aller dans la formation, les séquences terrains, prendre des chantiers écoles, des chantiers démonstratifs, il fallait le porter* »), puisque sans portée concrète ni contraignante, il ne garantit pas la prise en compte de ces bonnes pratiques dans les travaux de reconstruction.

Des mesures visant à une meilleure reconstruction, au sens de plus résistante en cas de nouveau cyclone, ont pourtant été mises en œuvre à l'échelle du bâti par quelques enquêtés. Certains ont décidé d'apporter des modifications à leur logement lors de sa reconstruction – allant du remplacement des volets pour d'autres plus résistants, au renforcement de la toiture et jusqu'à la révision d'éléments structurels.

« *J'ai [fait] renforcer beaucoup la toiture. Quand [les ouvriers] sont venus j'ai dit c'est un toit de 37 ans, il y a des choses à faire différemment, ça m'est égal combien vous me demandez, mais je veux quelque chose de différent.* » (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac, assurée, 2019).

« *[Avant Irma] le cœur était en béton et tout le reste était en bois [...] Aujourd'hui c'est en béton, on garde quelques éléments en bois, mais toutes les terrasses et autour, ce sera en béton. Donc ça engendre des surcoûts qui sont pas pris en charge par les assurances* » (Entretien n°41, une habitante d'Anse Marcel, assurée, 2019).

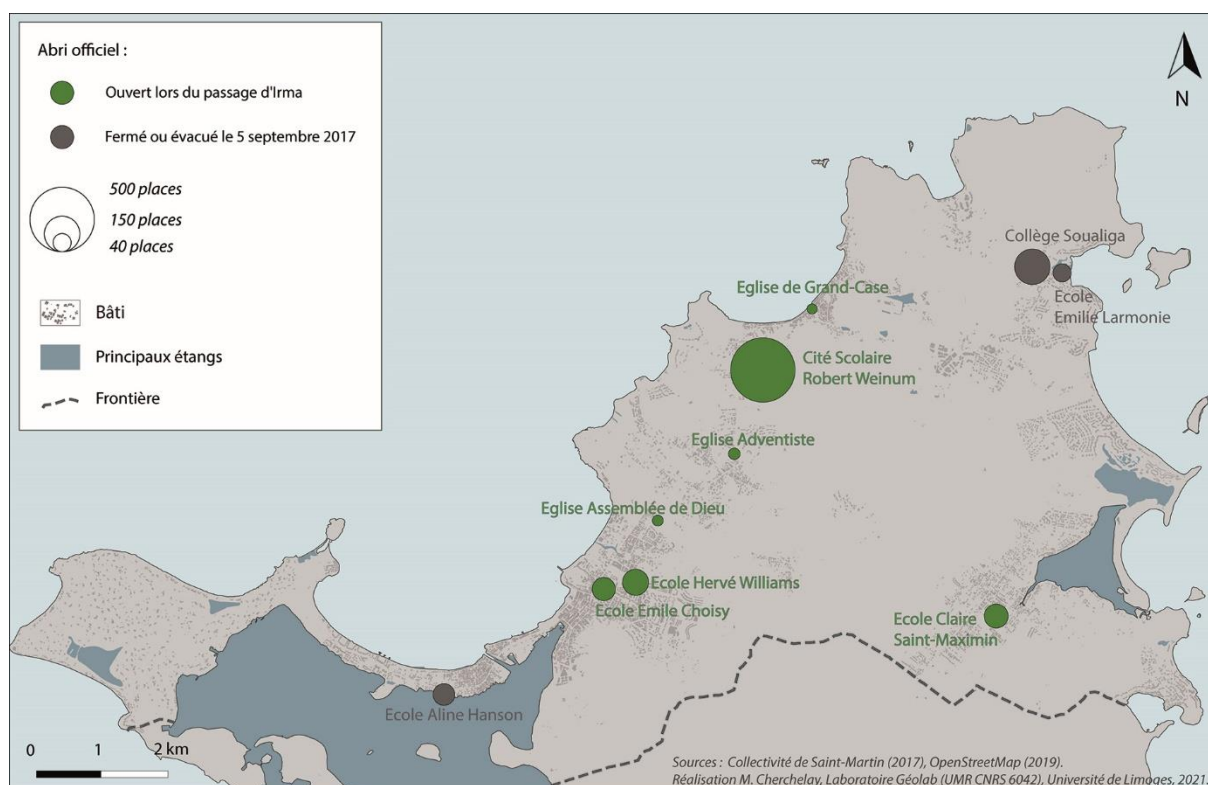
Au-delà des enjeux techniques qui ne relèvent pas réellement de mon domaine de compétence, l'objectif d'une meilleure reconstruction à l'échelle du bâti fait apparaître des enjeux distincts selon la situation socio-économique des sinistrés. Il existe un décalage entre les mesures institutionnelles qui visent à accompagner les plus précaires et les procédés d'auto-construction, via la diffusion de bonnes pratiques techniques pour *bien* reconstruire - et les enjeux exprimés par les enquêtés, assurés, qui font faire les travaux – financer les matériaux pour *mieux* reconstruire. La déclinaison des concepts de « meilleure

reconstruction » et de résilience, à l'échelle du bâti, et donc dans le cas de l'habitat, à l'échelle individuelle, fait dépendre la possibilité d'une meilleure reconstruction sur des ménages aux situations socio-économiques très inégales et perpétue ainsi les disparités déjà évoquées au sujet de la reconstruction de l'habitat.

2.2. Améliorer les dispositifs de protection, du collectif à l'individuel

2.2.1. Des abris collectifs défaillants

À l'annonce du cyclone, les procédures d'évacuation n'ont pas été aussi efficaces que souhaitées. La plupart des habitants des quartiers dans lesquels l'évacuation a été mise en place ont choisi de rester chez eux car ils avaient déjà vécu un cyclone dans leur logement et/ou ne faisaient pas confiance aux abris (Defossez et Gherardi 2020) : « *À la veille du cyclone, j'avais appelé le président [d'une association de Sandy Ground] pour le mettre en garde, en leur disant « n'attendez pas le dernier moment pour partir, partez maintenant ». Sauf que ce sont des personnes qui sont attachées à leurs habitations, qui ne veulent pas forcément quitter leur lieu d'habitation et qui ont préféré risquer leur vie* » (Entretien n°15, une habitante de Sandy Ground, 2018). En effet, 366 personnes se sont rendues dans les abris alors que leur capacité était de 881 personnes (*Ibid.*). Les craintes des habitants se sont avérées justifiées dans certains cas, puisque des bâtiments devant servir d'abris ont été fermés juste avant Irma par les institutions locales, car considérés comme pas assez fiables, ou n'ont pas résisté au passage du cyclone (*Carte 19*).



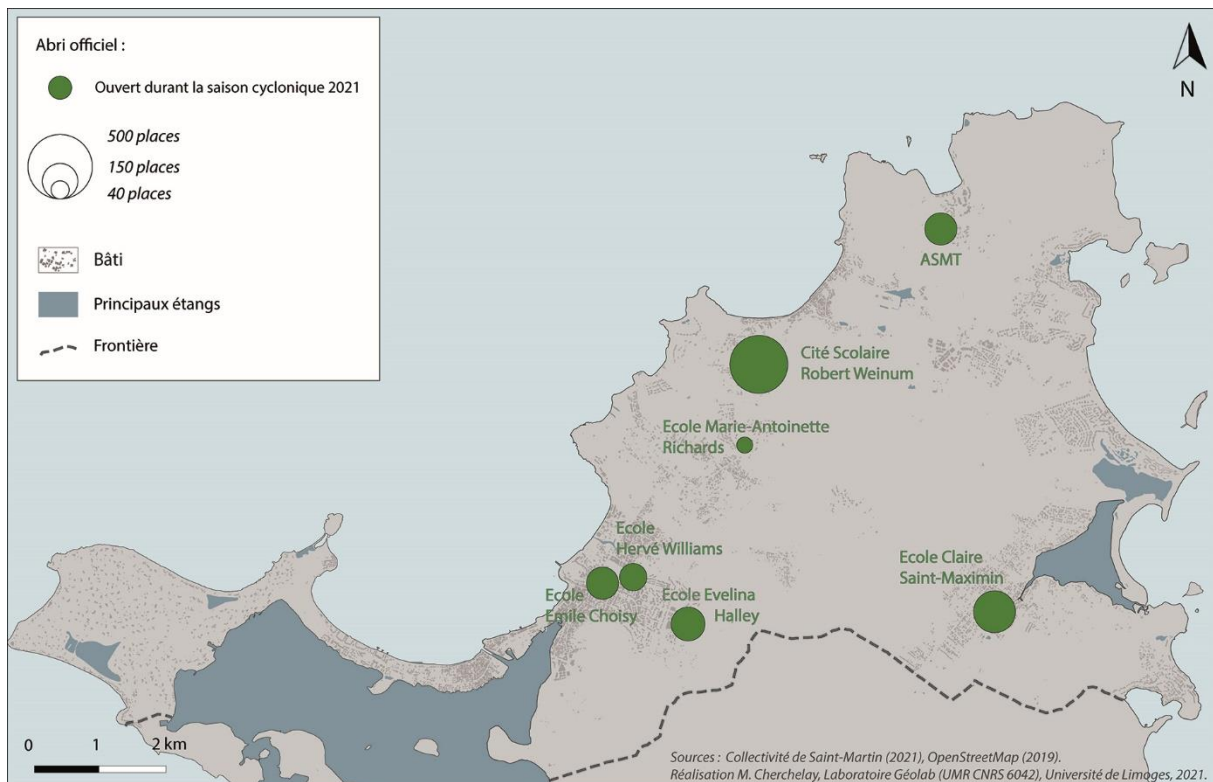
Carte 19. État et capacité des abris para-cycloniques officiels avant Irma.

La construction et le renforcement des abris para-cycloniques ont donc été exprimés comme un enjeu pour la reconstruction dans les discours recueillis :

« Mais tu construis des abris cycloniques ! Parce que c'est la responsabilité des autorités que de protéger la population. » (Entretien n°37, une habitante de la Baie Nettlé, 2019)

« Ce serait bien qu'ils mettent en place des vrais abris anticycloniques et antisismiques » (Entretien n°42, un habitant de Baie Nettlé, 2019).

Après le passage d'Irma, la liste des abris pour les saisons cycloniques suivantes a été revue par la Collectivité. Sept abris ont été recensés pour la saison cyclonique 2021 (Carte 20), à la place de 10 en 2017 (Carte 19) mais leur capacité d'accueil a augmenté, passant à 1 500 places en 2021. Ils sont désormais localisés en dehors des zones soumises au risque de submersion marine et les bâtiments sélectionnés ont tous été relativement épargnés par les conséquences du cyclone Irma ou ont pu rouvrir dès fin 2017 (Collectivité de Saint-Martin).



Carte 20. Capacité des abris para-cycloniques officiels en 2021.

Mais la construction de nouveaux abris para-cycloniques n'a pas été la solution privilégiée, à court et moyen terme par la Collectivité, étant donné le coût important qu'elle impliquerait pour la Collectivité et la volonté de faire de ces potentiels nouveaux abris des bâtiments ayant une autre fonction hors période cyclonique :

« On pense même à, pourquoi pas, un palais des sports puisqu'on a perdu notre salle omnisport, qui deviendrait abris au plus grand nombre le jour J » (Entretien n°1, fonctionnaire de la Collectivité, 2018).

La construction de tels bâtiments se fait de plus sur le temps long et relève en partie du budget de la Collectivité, bien que pouvant bénéficier de financements de l'État¹⁰⁰. Le dispositif de *safe room*, visant à protéger plus rapidement les habitants, a été privilégié et formalisé par les services de la Collectivité.

¹⁰⁰ Lors du cinquième comité interministériel (mars 2018), la Collectivité de Saint-Martin a présenté un plan d'investissement pour la reconstruction des infrastructures publiques relevant de sa compétence. La construction d'une salle omnisport ayant vocation à servir d'abri anticyclonique a été prévue, nécessitant un investissement de 12,9 millions d'euros de la Collectivité et disposant de 900 000 euros de subvention par l'État. Concernant « la gestion des zones à risque, la construction d'abris para-cycloniques ou l'achat d'équipements d'alerte », 60 % du montant nécessaire devait être financé par l'État, soit 17,8 millions d'euros sur un total de 29 millions d'euros (cf. section 4.).

2.2.2. Vers une individualisation de la protection face aux risques ?

Depuis mars 2018, l'obligation de construction d'une « safe room » dans les nouvelles constructions¹⁰¹ et les hôtels est inscrite dans le code de l'urbanisme de la Collectivité de Saint-Martin, dont relève la compétence urbanisme : « *On a voté l'obligation d'avoir une pièce de sécurité, une « Safe room », pour chaque logement ou pour chaque groupe de logement, pour pouvoir accueillir les habitants.* » (Entretien n°20, fonctionnaire de la délégation au cadre de vie de la Collectivité, 2018). La « safe room » est une pièce qui doit comporter, au minimum, des murs en béton ou en maçonnerie avec chaînage, un plancher bas et un plancher haut en béton et des menuiseries renforcées. L'objectif de ce dispositif est de mettre en sécurité les habitants et les clients des hôtels directement dans les bâtiments qu'ils occupent, limitant ainsi, pour les acteurs institutionnels locaux, les besoins en abris et la logistique liée à la gestion des procédures d'évacuation : « *Ces pièces visent à la fois à mettre les gens en sécurité mais aussi à limiter les besoins en abris anti cycloniques, en évacuation. Je veux dire si on sait que les gens sont en sécurité chez eux, on s'économise des gros problèmes logistiques par la suite* » (Entretien n°20, fonctionnaire de la délégation au cadre de vie de la Collectivité, 2018). Cette mesure constitue également un moyen pour les autorités locales, et particulièrement pour le Président de la Collectivité, de désengager en partie leur responsabilité en cas de catastrophe : « *On essaie de dégager la responsabilité du Président, en disant que voilà, on va prendre des mesures conservatoires* » (Entretien n°10, fonctionnaire du service urbanisme de la Collectivité, 2018). L'obligation de construction de cette « safe room » conduit en outre à déplacer la responsabilité de la protection face au risque cyclonique de l'échelle des acteurs publics à celle des individus.

Au cours de l'enquête de terrain, seule une enquêtée, propriétaire d'une villa dans le quartier favorisés des Terres Basses (cf. chapitre 1) a déclaré avoir construit une *safe room* dans sa maison suite à Irma (Entretien n°49, 2019) ainsi qu'un hôtelier (Entretien n°57, 2019) :

« *On a construit une safe room, on l'a fait de nous-mêmes. C'est des blocs de béton !* » (Entretien n°49, 2019)

D'après d'autres entretiens, la *safe room* ne correspond pas forcément à une nouvelle pièce à créer. Une pièce déjà existante du logement, identifiée par les habitants comme sûre et/ou ayant résisté au passage d'Irma peut déjà remplir cette fonction.

« *Marie : Et vous avez entendu parler de la safe room ? Vous en avez une, vous ?*

Enquêtée : *Non, parce que moi pendant les cyclones j'étais dans cette partie-là parce que c'est du ciment, je peux me mettre dans cette zone-là, je suis protégée, et j'ai construit ma maison comme ça pour ça* » (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac, 2019)

¹⁰¹Pour les logements déjà construits, il s'agit d'un conseil.

Lors de mon séjour de terrain à Saint-Martin en 2019, la propriétaire de mon logement m'avait ainsi présentée l'une des chambres de l'appartement comme la *safe room* en cas de cyclone puisque que la pièce était « *tout en béton* » et « *sans baie vitrée* » (Carnet de terrain, 2019).

Le choix de ne pas construire d'espace collectif en priorité mais de mettre en place un tel dispositif individuel de protection correspond à une application du terme de résilience (cf. chapitre 2). D'une part, l'accent est mis sur l'implication et la responsabilité des habitants du territoire dans leur protection face au risque cyclonique. D'autre part, il permet un certain désengagement des décideurs publics en termes financiers - dans un contexte où les dépenses liées à la reconstruction sont nombreuses - et en termes de responsabilité morale et pénale en cas de nouvelle catastrophe. Les inégalités induites par le dispositif ne sont pas prises en compte et l'individualisation de la protection conduit à amplifier les différences dans la protection face aux risques : d'une part, comment être sûr qu'une pièce déjà construite corresponde aux critères d'une *safe room* et d'autre part, qui a les moyens d'ajouter une telle pièce à son logement ? Mais le sujet peut aussi prêter à débat entre une application du concept de résilience dans une logique néolibérale, une adaptation du dispositif de protection en réponse aux pratiques des habitants qui ont évité les abris collectifs lors du passage d'Irma et la gestion du temps avec laquelle doit composer la Collectivité, entre urgence à court-terme (saison cyclonique annuelle) et temporalité de la construction d'abris collectifs (l'ancienne médiathèque, détruite par Irma, doit être reconstruite avec un sous-sol accueillant un abri anticyclonique pour la fin de l'année 2022, soit 5 ans après le passage d'Irma¹⁰²).

Le dispositif de *safe room* concerne donc l'échelle du logement ou du groupe de logements. Les mesures agissant sur l'aménagement du territoire, également mises en œuvre après Irma, interviennent quant à elle à l'échelle du territoire dans son ensemble.

2.3. Agir sur l'aménagement du territoire : limiter la reconstruction des espaces littoraux exposés

Le passage d'Irma a été accompagné d'un phénomène de submersion marine, atteignant plus de deux mètres à certains endroits. Les quartiers littoraux, particulièrement exposés, ont donc subi à la fois des dégâts liés au vent et à la submersion. Rey et al. ont en outre montré que l'urbanisation avait exacerbé l'effet des vagues provoquées par Irma sur les littoraux concernés, qui ont été plus érodés et pour lesquels la récupération post-cyclone des plages a été plus faible (Rey et al. 2019).

Au cours de l'enquête de terrain, la proximité avec le littoral a été identifiée comme une caractéristique des quartiers les plus touchés :

¹⁰² Fanny Fontan, « L'abri culturel Concordia livré fin 2022 », *Journal Soualiga Post*, 6 avril 2021, URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/38961/culture/l%E2%80%99abri-culturel-concordia-livr%C3%A9-fin-2022>, consulté le 2 février 2022.

« Parmi mes clients, beaucoup habitaient à la Baie Orientale, donc ils étaient vraiment tout proches de la mer, ils ont eu leur appartement complètement explosé, ils ont tout perdu » (Entretien n°7, une habitante de Concordia, 2018)

« Marie : Au niveau des lieux les plus touchés, tu dirais que c'est quels quartiers ?

Enquêtée : Sandy Ground, Quartier d'Orléans, Grand-Case, Cul-de-Sac. Toutes les zones qui sont très proches de la mer. » (Entretien n°15, une habitante de Sandy Ground, 2018)

Mais la proximité avec le littoral a été abordée dans les entretiens, non pas comme un enjeu sur lequel agir lors de la reconstruction mais plutôt comme un « fait », une caractéristique du territoire avec laquelle il faut fonctionner. La localisation des établissements hôteliers, exposés au risque, n'est pas non plus traitée par la Collectivité dans son document guide de la reconstruction du tourisme¹⁰³.

C'est à l'échelle des institutions nationales que l'action sur l'aménagement du littoral pour réduire l'exposition au risque de submersion marine a constitué un enjeu. Il a été décliné dans les différents documents élaborés pour guider la reconstruction du territoire. Dans le rapport du Délégué Interministériel à la reconstruction des îles du Nord, la question de l'urbanisation des zones côtières exposées est posée et fait partie des propositions du rapport visant à mettre en œuvre une reconstruction préventive : « Sur le plan de l'urbanisme se posera la question de l'urbanisation dans la zone côtière et de l'application stricte de la Loi littorale, des nouvelles zones à urbaniser, et de la déconstruction à terme de certaines zones urbanisées » (Gustin, 2017, p. 34). Le protocole signé par l'État et la Collectivité pour la reconstruction insiste également sur l'enjeu de réduction de l'exposition au risque et préconise la mise en place de règles de construction préventives, la révision de la carte de l'aléa submersion marine et envisage également la « déconstruction à terme » de certaines zones, non précisées.

Bien que les mesures de « déconstruction » n'aient pas été appliquées, la crainte des expropriations s'est diffusée dans la population, renforcée par le précédent que constitue la reconstruction post-Xynthia à la Faute-sur-Mer (Mercier et Chadenas 2012) (cf. chapitre 6).

La principale mesure mise en œuvre, commune dans la gestion des risques en France, a été la révision du zonage du PPRN, à partir de l'actualisation de l'aléa submersion marine, via la proposition d'un zonage plus contraignant, et notamment le renforcement des zones rouge foncé, exposées à un aléa très fort (submersion marine supérieure à 2 mètres), dans lesquelles les nouvelles constructions et les reconstructions devaient être interdites¹⁰⁴. L'aménagement du territoire, et plus particulièrement des littoraux, est donc un enjeu de la reconstruction du territoire. Je m'arrêterai là dans la présentation de cette mesure, vectrice de conflits entre les acteurs de la reconstruction et objet de mobilisations à l'échelle locale, qui seront développés plus loin (cf. Chapitre 6).

¹⁰³ Le contenu de ce document sera développé un peu plus loin, cf. 3.2.1.

¹⁰⁴ Mesure proposée dans la révision de 2019, quelque peu modifiée dans la révision de 2021, qui est celle qui a été approuvée, voir Chapitre 6.

La mise en perspective, entre enjeux exprimés et mesures effectives de réduction des risques, permet d'éclairer la fabrique des enjeux de la reconstruction (Schéma 6). Ils font ainsi intervenir le rapport et les représentations du risque de chacun comme les caractéristiques socio-économiques et les relations entre les acteurs de la reconstruction. Les enjeux de réduction de l'exposition aux risques et d'augmentation de la résilience, en reposant sur les capacités (physiques, financières) des individus, renforcent la distinction (déjà présente) entre ceux qui ont les moyens de se protéger et ceux qui, ne les ayant pas, doivent mobiliser d'autres éléments (relations sociales, mécanismes de solidarité, etc.). Ils révèlent des enjeux sous-jacents quant au fonctionnement de la société et aux tensions qui marquent la cohabitation entre les différents groupes (ceux qui sont accusés de mal construire et ceux qui accusent). De manière plus générale, ils portent des interrogations sur l'échelle à laquelle s'effectue la gestion des risques, entre responsabilités individuelles exacerbées et actions publiques dépendantes des possibilités de financements des institutions.

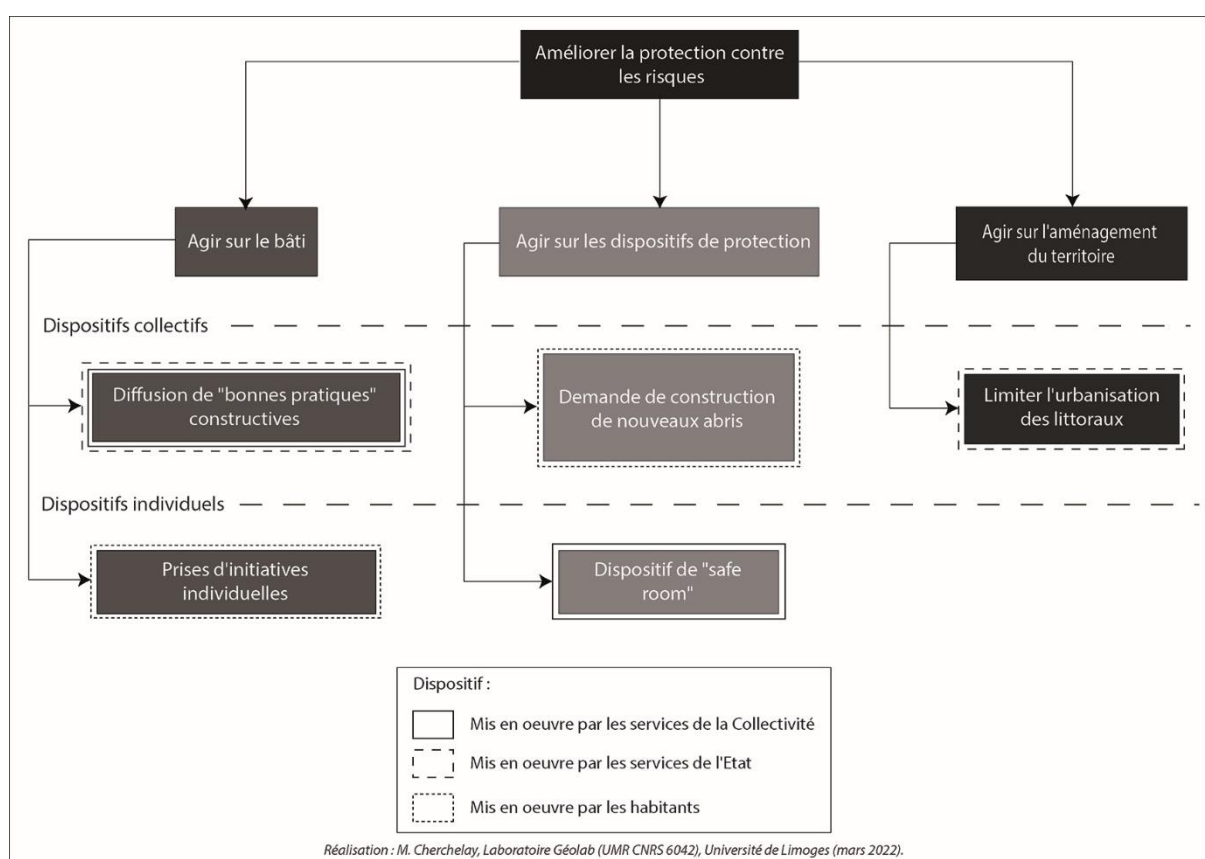


Schéma 6. Améliorer la protection contre les risques, enjeux et acteurs multiples.

L'enjeu économique, « garant d'une reconstruction efficace » (Moatty, Gaillard et Vinet 2017, p. 176), est le troisième enjeu identifié et plus particulièrement la relance du tourisme, moteur économique du territoire.

3. Relancer le tourisme pour reconstruire le territoire

La reprise du tourisme a été évoquée comme l'un des principaux enjeux de la reconstruction post-Irma, constituant un point commun à une majorité des entretiens réalisés.

« *L'activité touristique, c'est elle qui génère le reste.* » (Entretien n°4, fonctionnaire de la délégation au développement économique de la Collectivité, 2018).

« *Une fois la reconstruction faite, qu'est-ce qu'on va faire derrière si on n'a pas la manne touristique qui arrive pour faire vivre l'île ?* » (Entretien n°2, un habitant de Baie Nettlé, 2018)

Le fait que cette activité représente le pilier économique du territoire apparaît comme une première explication, évidente, au fait que le tourisme ait fréquemment été mentionné comme un enjeu post-Irma. L'hébergement et la restauration représentaient par exemple 16,2 % de l'emploi total en 2017, en faisant le premier secteur en termes d'emplois à Saint-Martin.

Le passage d'Irma a donc créé une réelle problématique pour l'industrie touristique, déjà caractérisée par des faiblesses et des dysfonctionnements (cf. chapitre 1). La reconstruction a donc été mobilisée comme un moment pour faire « mieux qu'avant » en matière de tourisme. Cela a impliqué plusieurs dimensions : la reconstruction de la destination touristique d'une part (image de l'île, projet de développement, repositionnement dans un marché concurrentiel) et d'autre part la reconstruction d'un territoire adaptée à l'image de la destination promue. Cette stratégie touristique, se voulant innovante car axée sur la notion de durabilité mais dont les objectifs restent similaires à ceux fixés avant la catastrophe, a été mise à l'épreuve par la pandémie du COVID-19, dont les conséquences sur le secteur touristique sont venues s'ajouter à celles d'Irma.

3.1. Les conséquences du cyclone sur le secteur touristique

3.1.1. Un Impact global, des infrastructures ...

Le passage d'Irma a eu un impact sur l'ensemble du secteur touristique, fondé sur une offre peu diversifiée et centrée sur les ressources littorales.

La CCISM¹⁰⁵ estimait en 2018 à 300 millions d'euros les pertes d'exploitation et en immobilisation engendrées par les conséquences du cyclone pour les entreprises du secteur touristique. Le tissu économique du territoire, dominé par des activités de services en grande partie liées au tourisme, a donc subi un impact fort. Fin 2017, la CCISM répertoriait ainsi 2 249

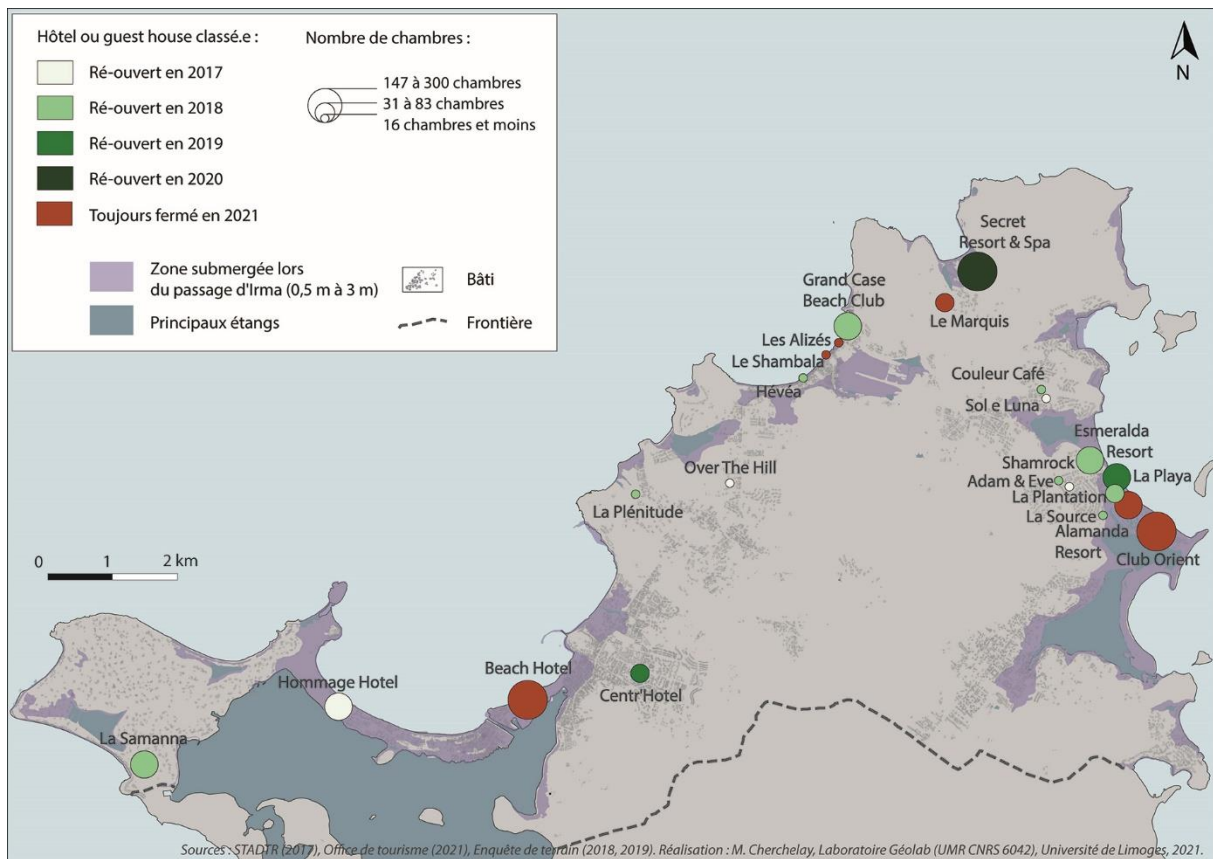
¹⁰⁵ Établissement public créé en 2009 et exerçant les missions de Chambre de Commerce et d'Industrie, de Chambre des Métiers et de l'Artisanat et de Chambre d'Agriculture.

entreprises de moins qu'en 2016 (7 436 entreprises étaient alors répertoriées, IEDOM, 2018). Les infrastructures commerciales, l'hôtellerie et les transports ont donc fait partie des secteurs ayant connu des difficultés.

L'attractivité des îles tropicales est en partie liée à leur accessibilité via des infrastructures de transport qui les relient aux lieux émetteurs de touristes (Bernardie-Tahir 2005). Le port de Pointe-Blanche (-25,8 % de fréquentation en 2017 par rapport à 2016, IEDOM 2018) et l'aéroport Princess Juliana (- 26,8 % de fréquentation en 2017 par rapport à 2016, IEDOM 2018), principales infrastructures de transport du territoire (cf. chapitre 1), ont été endommagés par le cyclone et sont restés inutilisables plusieurs semaines. L'accueil des bateaux de croisière a été interrompu pendant quatre mois à Sint Maarten. À Saint-Martin, le nombre de croisiéristes a diminué de moitié suite au passage d'Irma en 2017, par rapport à 2016 et la marina d'Oyster Pond, accueillant des plaisanciers, a été détruite.

L'hôtellerie, principal mode d'hébergement des touristes en partie française (60 à 70 % des arrivées, IEDOM, 2018) a subi de lourdes pertes. En novembre 2017, l'Association des Hôteliers de Saint-Martin (AHSM) (cf. chapitre 5) prévoyait 102 millions d'euros de perte pour le secteur. Sur les 1 602 chambres répertoriées en 2016 par l'AHSM, 80 % ont été détruites par le cyclone, réduisant le parc hôtelier à environ 500 chambres pour la saison 2018-2019. En juin 2019, le nombre de chambres disponibles était estimé à 869 (AHSM, 2019). À la fin de l'année 2019, les hôtels comportant le plus grand nombre de chambres (Le Secret Resort & Spa, 300 chambres et le Club Orient, 137 chambres) n'avaient pas encore rouvert. Touchés par le phénomène de submersion marine car situés sur des espaces littoraux exposés pour neuf d'entre eux (*Carte 21*), ils avaient entamé de lourds travaux, repoussant leur réouverture. Les autres types d'hébergement touristiques du territoire ont également subi l'impact du cyclone. Le nombre de chambres en *guest house*¹⁰⁶ classées est passé de 67 en 2016 à 45 à la fin de l'année 2018 (IEDOM, 2019). Comme pour les hôtels, certaines ont dû être réparées avant de pouvoir ouvrir à nouveau (*Carte 21*). Les travaux de Delphine Grancher et al. (Grancher et al. 2020) ont montré que l'offre de locations touristiques sur le site Airbnb avait chuté de plus de 30 % à l'échelle de l'île entre août 2017 et mars 2018 (2 714 annonces recensées en août 2017 contre 1 836 en mars 2018).

¹⁰⁶ Les *guest houses* sont définies à Saint-Martin comme des hébergements touristiques de moins de dix chambres proposant au moins le petit déjeuner. Elles sont classées par la Collectivité selon plusieurs critères : leur niveau d'équipement, les services proposés aux clients, leur accessibilité et leur prise en compte du développement durable.



Carte 21. Situation des principaux hôtels et guest house classés de Saint-Martin en 2021

Les commerces et restaurants des quartiers touristiques ont également été touchés. C'est par exemple le cas des carbetts de la Baie Orientale – petits bâtiments en bois qui abritaient des restaurants, des bars ou bien des boutiques, reconstruits en 2016 après avoir été détruits par le cyclone Gonzalo en 2014 (Photographie 31), à nouveau détruits par le cyclone Irma, forçant leurs exploitants à arrêter leur activité (Photographie 32).

Source : Lannig Stervinou, « Carbets de la Baie Orientale : les exploitants veulent se faire entendre », Journal Le Pélican, 10 janvier 2016.



Photographie 31. Les carbets de la Baie Orientale en 2016.



Photographie 32. Les carbets de la Baie Orientale en avril 2018.

Le quartier touristique de Grand-Case, désigné « capitale gastronomique des Caraïbes » par le *Caribbean Journal* pendant plusieurs années avant le passage d'Irma, a également été très touché, et plus particulièrement les bâtiments en front de mer, occupés par des restaurants ou encore des hôtels (Photographie 33). Les travaux d'enfouissement des réseaux (cf. section

4 de ce chapitre), entamés sur le boulevard qui traverse le quartier, ont de plus rendu la chaussée peu praticable, renforçant la difficulté de la reprise de l'activité touristique du quartier.



Photographie 33. Un hôtel donnant sur la plage à Grand-Case, août 2019.

Les infrastructures qui permettent le fonctionnement du système touristique sur le territoire ont donc été touchées lors du passage d'Irma. Cela a eu pour conséquences une diminution de la fréquentation touristique et une perte de visibilité du territoire dans les circuits touristiques et chez les tours opérateurs. L'image de l'île, important vecteur d'attractivité touristique a également souffert des conséquences de l'ouragan.

3.1.2. ... À l'image du territoire

La mise en tourisme de Saint-Martin se fonde sur des représentations stéréotypées et communes aux territoires insulaires tropicaux : cadre naturel et paysages exotiques (palmiers, mer bleu turquoise, plages de sable) et image paradisiaque correspondant aux attentes des touristes, conduisant à faire émerger un « désir d'ailleurs » (Dehoorne et Furt 2013, p. 2) et même un « désir de Caraïbes » (Dehoorne 2007) chez les touristes occidentaux. Ce sont ces

aspects qui sont mobilisés dans la promotion du territoire et notamment dans son identité visuelle, le tourisme étant lui-même « *un puissant producteur d'images* » (Boukhris et Chapuis 2016, p. 4). Or, il a été montré que les catastrophes faisaient partie des événements qui, par leurs conséquences, pouvaient ternir l'image d'une destination touristique (Huan, Beaman et Shelby 2004 ; Sarrasin et Renaud 2014).

À Saint-Martin, le cyclone Irma a par exemple eu un impact sur la végétation et sur les plages. Tony Rey et al. (Rey et al. 2020) ont procédé à un relevé des effets d'Irma sur le système côtier à Saint-Martin. Des dégradations et un endommagement de la végétation, prenant plusieurs formes (cocotiers décapités ou déracinés, mangroves exposées au sel, végétation couchée, déracinée) ont été notés sur trois des six sites étudiés (Baie Nettlé, Baie Orientale et Anse Marcel). Les plages les plus urbanisées (Baie Nettlé et Grand-Case) ont connu un phénomène d'érosion et le trait de côte des plages a reculé (de plus de 50 mètres par endroit à la Baie Orientale par exemple, Rey et al., 2020). La morphologie physique et végétale des plages fréquentées par les touristes a donc été modifiée par le cyclone.

Sur l'un des forums du site du Routard, en avril 2019, un internaute qui avait séjourné à Saint-Martin relevait quant à lui que « *l'île était encore bien défigurée, en totale reconstruction* » et que les « *cocotiers [avaient] au 3/4 disparu...* »¹⁰⁷. Sur le site TripAdvisor dédié au tourisme, des touristes états-uniens ou canadiens s'inquiétaient également de l'état de la végétation et des plages lors de la préparation de leur séjour :

« *We will be returning to [Saint-Martin] this winter. Can't wait! One of our favorite beaches is Happy Bay. My husband heard all the trees and vegetation was lost to Irma. Any shade left?*¹⁰⁸ »

« *Is there still damage from Hurricane Irma? For example, are the towns, beaches, accommodations in good condition? Has there been permanent damage to the trees, beaches and tropical flora on the island?*¹⁰⁹ ».

Ces quelques citations traduisent l'importance accordée par ces touristes à l'état des plages et de la végétation du territoire en tant que paysage, au sens de vue offerte aux yeux des touristes, de « *petit monde synthétique et complet* » (Besse 2010, p. 265) qui caractérise la destination et qui correspond à leurs représentations. Les dommages infligés aux mangroves spécifiquement ne semblent par exemple pas un objet d'inquiétude pour ces touristes, bien que 80 % des zones de mangroves aient été endommagées par le cyclone (Walcker et al. 2019).

¹⁰⁷ https://www.routard.com/forum_message/4720314/retour_de_saint_martin_apres_irma.htm, consulté le 16 novembre 2021.

¹⁰⁸ https://www.tripadvisor.com/ShowTopic-g147346-i222-k11786347-Current_conditions_at_Happy_Bay-St_Martin_St_Maarten.html, consulté le 17 novembre 2021.

¹⁰⁹ https://www.tripadvisor.com/ShowTopic-g147346-i222-k12314329-Current_Condition_of_St_Martin_St_Maarten-St_Martin_St_Maarten.html, consulté le 17 novembre 2021.

De plus, la question des bâtiments détruits, des carcasses de voiture et des débris encore visibles dans le paysage¹¹⁰ a été soulevée par les habitants lors des entretiens réalisés et dans l'actualité locale, comme portant atteinte à l'image de destination touristique du territoire. En effet, le territoire est considéré localement comme sale, ne correspondant plus à l'image qui devrait être présentée aux touristes : « *Le problème c'est que l'île elle est encore dégueulasse. J'ai pris une photo à Marigot sur le front de mer ... là où on accueille les touristes.* » (Entretien n°41, une habitante d'Anse Marcel, 2019). Le Pélican, un journal local, dénonçant le fait que le territoire « *perd[e] chaque jour un peu plus de sa superbe, noyée sous la masse des déchets qui s'amoncellent* » avait ainsi titré en août 2018 un article¹¹¹ « The Dirty Island », faisant référence à l'expression « The Friendly Island », mobilisée pour la promotion touristique de l'île par l'Office de tourisme notamment.

Les conséquences du cyclone ont également eu des répercussions sur l'image du territoire à l'échelle régionale voire internationale. Le titre de « capitale de la gastronomie », décerné par le *Caribbean Journal*, a par exemple été retiré au territoire en 2018 suite aux destructions causées par le passage d'Irma¹¹². Les médias nationaux et spécialisés ont également participé à diffuser l'image du territoire dévasté après l'ouragan, auprès de potentiels touristes¹¹³. L'émission « Enquête exclusive : Ile de Saint-Martin, un paradis aux deux visages » a ainsi été diffusée sur la chaîne M6 en septembre 2018 et avait consacré une partie de son propos à l'insécurité à Saint-Martin (pillages, délinquances, etc.), ce qui avait fait l'objet de critiques localement¹¹⁴.

Tous les éléments contribuant à l'attractivité du territoire et nourrissant les représentations des touristes ont donc été touchés par le cyclone. La pérennité de l'activité économique principale du territoire est donc entrée en jeu dans la reconstruction. Mais de quelle manière reconstruire la destination touristique ? Quelles politiques et quelles stratégies ont été mises en place par les acteurs du tourisme ?

¹¹⁰ Des opérations de nettoyage ont été organisées par les services de la Collectivité après Irma mais elles ne concernaient pas les parcelles privées.

¹¹¹ Grégory Rohard, « The Dirty Island (l'île sale) », Le Pélican, 09 août 2018. URL : <http://lepelican-journal.com/saint-martin/environnement/The-Dirty-Island-l-ile-sale-16375.html>

¹¹² « Grand-Case n'est plus la capitale de la gastronomie », Le Pélican, 21 novembre 2018. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/culture/Grand-Case-n-est-plus-la-capitale-de-la-gastronomie-16804.html>.

¹¹³ Par exemple, dans la presse américaine et canadienne, voir Natalie Meade, « St. Maarten is still striving to recover from its worst hurricane in a century », *The New Yorker*, 2 mars 2018; Violaine Ballivy, « Saint-Martin, paradis pour touristes avertis », *La Presse*, 13 décembre 2018; Kirk Semple, « After a Caribbean Hurricane, the battle is where, or even whether, to rebuild », *The New York Times*, 7 octobre 2019.

¹¹⁴ Voir par exemple Estelle Gasnet, « Les clichés et fausses informations diffusés dans l'émission Enquête Exclusive », *Journal Soualiga Post*, 5 septembre 2018 ou « Le ton monte entre Enquête Exclusive et Saint-Martin », *Le Journal de Saint-Barth*, 13 septembre 2018.

3.2. Mieux reconstruire la destination touristique ?

3.2.1. Un processus qui s'inscrit dans un contexte concurrentiel

Suite aux dégâts causés par le cyclone, la Collectivité a révisé sa stratégie touristique, devenue Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement Touristique de Reconstruction (STADTR). Le but de ce schéma, à vocation de planification stratégique pour guider les actions des services de la Collectivité, des professionnels du tourisme et des investisseurs, est de définir les objectifs à atteindre en termes de tourisme pour la période 2017-2027 en « *[tirant] les enseignements d'Irma* » (STADTR p.3).

Cela passe par la mobilisation de la notion de durabilité pour proposer, à travers les orientations données par le STADTR, « *un projet de territoire supportable à long terme sur le plan écologique, viable sur le plan économique et équitable tant sur le plan éthique que social pour la population.* » (p.39), et plus précisément « *favoriser la qualité à la quantité [pour s'inscrire] dans l'esprit de se positionner comme une destination touristique durable.* » (STADTR, 2017, p. 41). L'expression « destination touristique », polysémique, recouvre la mise en tourisme du territoire à la fois comme lieu géographique et comme « produit » dans une perspective marketing. Elle y associe l'idée de projet (pour le touriste et pour le lieu) et se fonde sur l'image du territoire, c'est-à-dire les représentations construites et les valeurs associées par une société à propos d'un espace donné (Kadri, Khomsi et Bondarenko 2011 ; Germanaz et Sicre 2012 ; Delaplace et al. 2018). Le STADTR s'inscrit donc dans l'objectif d'une « meilleure reconstruction » visant à rendre le système touristique plus résilient, comme cela a pu être mis en œuvre à l'échelle de l'île à Vache en Haïti (Sarrasin et Renaud 2014).

Une telle stratégie doit également permettre de remédier aux dysfonctionnements antérieurs au cyclone tout en différenciant Saint-Martin vis-à-vis de la concurrence à l'échelle régionale mais également à l'échelle de l'île, par rapport à Sint Maarten (cf. chapitre 1) : « *On n'a pas envie d'avoir du tourisme de masse, on essaye de se positionner sur quand même un tourisme un peu plus haut de gamme, eux [à Sint-Maarten] ils sont sur le tourisme de masse. Je pense que la vraie différence elle est là* » (Entretien n°40, fonctionnaire de la direction du tourisme de la Collectivité, 2019). Sint Maarten a également subi de lourdes pertes lors du passage d'Irma (dégâts estimés par la Banque Mondiale à 2 milliards de dollars). Mais après Irma, le territoire a conservé une stratégie touristique fondée sur un tourisme de masse, ayant pour objectif une reprise rapide de l'activité. Comme celle de Saint-Martin, l'économie de Sint Maarten est très dépendante du tourisme (45 % du PIB de Sint Maarten, CIA World Factbook, 2018). Les principaux lieux touristiques ont ainsi été rapidement reconstruits (*Photographie 34*) par les acteurs privés du tourisme, permettant un retour significatif des croisiéristes dès le premier trimestre de 2018¹¹⁵. Un enquêté membre d'une association de protection de la

¹¹⁵ Contrairement aux activités touristiques, la reconstruction de l'habitat a été bien moins rapide (Rhiney 2018) et les habitants ont connu des difficultés du même ordre que celles mentionnées précédemment pour Saint-

nature, ayant organisé des opérations de nettoyage des plages post-Irma en partie néerlandaise m'a ainsi expliqué que des opérateurs de croisière l'avait contacté à plusieurs reprises afin de savoir si l'état des plages du territoire permettait le retour des croisiéristes (Entretien n°46, 2019). De 27 349 pour la période novembre-décembre 2017, le nombre de croisiéristes est passé à 363 779 pour la période janvier-mars 2018 (Department of Statistics, Sint Maarten).



Photographie 34. Le Front de mer de Philipsburg (Sint Maarten) en mars 2018.

La plus grande capacité d'adaptation de l'offre d'hébergements touristiques (Grancher et al. 2020) s'est traduite notamment par la réouverture rapide des principaux hôtels du territoire de Sint Maarten (le plus grand complexe hôtelier *all-inclusive* du territoire, le Sonesta Maho Beach Resort, comptant plus de 400 chambres, fermé en 2017 suite à Irma, a rouvert en février

Martin (problématiques liées aux assurances et à l'absence de moyen pour reconstruire leur logement pour les plus précaires (Entretien n°17, Croix Rouge néerlandaise, 2018)). Un article paru dans le journal NL Times le 6 septembre 2022 mentionne ainsi que « les touristes remarquent à peine que l'île a presque été complètement détruite il y a cinq ans, de nombreux locaux sont toujours lourdement affectés », et notamment les plus défavorisés (« Sint Maarten still not completely recovered 5 years after hurricane Irma », NL Times, 6 septembre 2022. URL : <https://nltimes.nl/2022/09/06/sint-maarten-still-completely-recovered-5-years-hurricane-irma>).

2019) mettant en exergue, par comparaison, la lenteur de la reprise du tourisme à Saint-Martin (mentionnée dans les entretiens en 2018 et en 2019).

Dans ce contexte, les objectifs de développement d'un tourisme post-Irma présenté comme durable manifestent à la fois la volonté d'attirer une nouvelle clientèle et de se différencier de Sint Maarten. Cette stratégie a été déclinée à Saint-Martin à l'échelle des infrastructures touristiques comme du territoire dans son ensemble.

3.2.2. Un projet de montée en gamme décliné en différents enjeux

Les orientations données par le STADTR traduisent une volonté de renouveler l'offre touristique, en allant vers un positionnement « *haut de gamme* » (Entretien n°12, un hôtelier, 2018) en attirant une nouvelle clientèle, plus aisée, et de nouveaux investisseurs, afin de correspondre à ce positionnement. Le développement des filières « *croisière haut de gamme* » et « *sport haut de gamme* » sont par exemple envisagées (STADTR, 2017).

L'aspect « *tourisme durable* » semble en outre correspondre à la déclinaison de l'objectif global de reconstruction durable du territoire, énoncé par les services de l'État. Le Préfet Délégué à la reconstruction du territoire avait ainsi conclu dans son rapport « *Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable* » paru après deux mois après le cyclone, le 9 novembre 2017 que : « *Saint-Martin [devrait] réfléchir à un nouveau modèle, tenant compte à la fois de l'offre locale préexistante dans la région (particulièrement à Sint Maarten) et des nouvelles attentes de la clientèle internationale. Saint-Martin possède de réels atouts. À bien des égards, la partie française de l'île apparaît plus préservée et moins dense que la partie néerlandaise, et sa « french touch » et l'importance des locations privées restent également un facteur différenciant. Saint-Martin est donc capable d'offrir des services attractifs par rapport aux autres destinations régionales, notamment en termes de randonnées, de plages, d'offre gastronomique etc. Promouvoir un éco-tourisme « responsable » et plus haut de gamme pourrait lui permettre de se différencier de Sint Maarten et capter une clientèle nouvelle.* » (Gustin 2017, p. 12). Ces propos avaient été repris, durant l'enquête de terrain, par le représentant de la Délégation Interministérielle (cf. chapitre 5) : « *Dans cette myriade d'îles de la Caraïbe anglophone, qui misent sur le tourisme américain moyen, avec des casinos, des restaurants, des bordels, Saint-Martin peut peut-être tirer son épingle du jeu en proposant quelque chose de différent, [...] par rapport à une demande touristique qu'on sent venir, de gens qui ont beaucoup d'argent et qui veulent des lieux authentiques, vivre une expérience, une aventure quand ils viennent en vacances mais qui veulent aussi des conditions de standing et consommer local.* » (Entretien n°27, 2018).

Jusqu'avant Irma, la clientèle, à l'échelle de l'île était majoritairement nord-américaine, fidèle à la destination (en 2013, il s'agissait pour 54 % des répondants au *Tourism Exit Survey*¹¹⁶, originaires d'Amérique du Nord de leur seconde visite au moins), relativement âgée (la catégorie des plus de 60 ans était la plus représentée en 2013, 2014 et 2015 dans les répondants au TES au départ de l'aéroport Juliana) et aisée : en 2013, chez les croisiéristes (26 %) comme chez les passagers au départ de l'aéroport Princess Juliana (37,4 %), la catégorie la plus représentée était celle des ménages dont le revenu était supérieur à 100 000 USD ou plus tandis que les ménages gagnant 50 000 USD par an ou moins représentaient moins de 20 % des interrogés¹¹⁷.

La mise en œuvre de cette stratégie visant à attirer une nouvelle clientèle, plus jeune et aisée, passe par des enjeux à plusieurs échelles : celle des infrastructures touristiques, celles de la reconstruction des quartiers fréquentés par les touristes et enfin celle du territoire (dans sa promotion comme dans sa matérialité physique).

Comme cela a été vu précédemment, les conséquences du cyclone ont eu un impact sur l'image du territoire, déjà dégradée avant Irma, par le développement d'un tourisme de masse depuis les années 1990 combiné au vieillissement de l'offre hôtelière et aux conséquences de précédents cyclones comme Luis et Gonzalo (cf. chapitre 1). De nouveaux dispositifs de marketing territorial ont donc été mis en place par la Direction du tourisme de la Collectivité et par l'Office de Tourisme pour renouveler l'image de Saint-Martin. Un projet de marque de territoire a été lancé à l'initiative des services de la Collectivité et avec la participation de professionnels du tourisme. Son objectif était de fédérer les acteurs du tourisme autour d'une identité commune définie comme : « *un mélange de chic et de « casual », c'est l'art de vivre à la caribéenne [qui] rappelle l'élégance, les plaisirs de la vie [...] mais sans aller dans l'ultra-exclusif et l'ultra-luxe comme Saint-Barth', on positionnerait Saint-Martin entre Saint Barth' et la Guadeloupe.* » (Entretien n°51, hôtelière ayant participé au dispositif, 2019). Elle devait également permettre de « *repositionner le produit dans son environnement touristique* » (Entretien n°12, un hôtelier, 2018). Les outils de l'Office de Tourisme, en charge de la promotion du territoire, ont été renouvelés. Un nouveau site internet, en français et en anglais, a été créé, mettant en avant les slogans « *The Friendly Island* » et « *Smile at life – Ici, mon rêve devient accessible* » et répertorient les logements, moyens de transport et activités dont peuvent bénéficier les touristes, dans une rubrique appelée « *Vivre l'exceptionnel* ». L'Office ainsi que des représentants de la Direction du tourisme ont également participé à

¹¹⁶ Le département des Statistiques de Sint Maarten et l'Office de tourisme de Sint Maarten mènent depuis 2013 un *Tourism Exit Survey* (TES) auprès des croisiéristes au Port de Pointe Blanche et des touristes quittant l'île par l'aéroport Princess Juliana. Les questionnaires passés auprès des touristes permettent de déterminer leur profil, le montant des dépenses effectuées lors de leur séjour, les activités et les lieux visités sur l'île (à Saint-Martin et à Sint Maarten) et leur niveau de satisfaction. Les résultats pour 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 et 2019 sont disponibles en ligne : <http://stats.sintmaartengov.org/?fbclid=IwAR0OVGMTUjyRg2B5K9p879HAc58Kksztv5Vh0NGq2Pspg2Pu9SVW0tXiHKE#> (consulté le 08 février 2022).

¹¹⁷ TES, 2013.

plusieurs salons professionnels à l'international afin d'attirer une nouvelle clientèle, des tours opérateurs et des investisseurs (cf. chapitre 7).

Des espaces touristiques ont quant à eux été visés par des travaux de reconstruction, financés par la Collectivité de Saint-Martin, qui via son service Développement Durable, assure également la maîtrise d'ouvrage. C'est notamment le cas des carbets de la plage de la Baie Orientale (*Photographie 35*) et des lolos¹¹⁸ et du front de mer de Marigot (*Photographie 36*) ces nouvelles installations devant permettre d'accueillir et de développer des restaurants, des boutiques ou des kiosques pour les activités nautiques. Les carbets de la Baie Orientale, qualifiée de plus belle plage de l'île et haut lieu touristique prisé des touristes nord-américains avant Irma (cf. chapitre 1), font en effet partie des atouts touristiques et économiques du quartier et du territoire. Dans le cas de Marigot, ville principale de Saint-Martin, le front de mer constitue une zone commerciale et une vitrine touristique à la fois pour les croisiéristes qui débarquent sur le port à proximité et pour ceux en provenance du port de Pointe Blanche à Sint Maarten, le marché de Marigot faisant partie des points d'arrêts de la visite de l'île en bus.



Photographie 35. Les travaux de reconstruction des carbets à la Baie Orientale en août 2019.

¹¹⁸Les lolos sont les restaurants traditionnels saint-martinois, situés notamment dans le quartier de Grand-Case et à Marigot. Ils servent principalement des viandes ou des poissons grillés au barbecue.



Photographie 36. Début des travaux sur le front de mer à Marigot, 2019.

Une partie des acteurs socio-professionnels, et notamment les hôteliers membres de l'Association des Hôteliers de Saint-Martin¹¹⁹ (AHSM), ont engagé des travaux de modernisation dans leurs établissements¹²⁰, la reconstruction constituant « *une occasion de repenser [l'offre hôtelière]* » (Entretien n°12, hôtelier membre de l'AHSM, 2018). C'est le cas du Beach Hôtel, situé à Marigot et très touché lors du passage d'Irma (*Photographie 37*), dont la réouverture est prévue pour la fin de l'année 2023¹²¹. Les travaux de reconstruction ont eu pour objectif de doter l'hôtel d'une vingtaine de nouvelles chambres, d'un restaurant en « roof-top » et d'un spa afin de moderniser son image et de renouveler son offre. Le seul hôtel 5 étoiles du territoire, le Belmond La Samanna, aux Terres Basses (*Photographie 38*), avait quant à lui pour objectif de se positionner comme l'un des fleurons de l'hôtellerie à l'échelle des Caraïbes (Entretien n°51, hôtelière, 2019), dans la lignée de l'offre et des « expériences exceptionnelles »¹²² que propose la chaîne d'hôtellerie de luxe (hôtels mais aussi voyages en train, croisières ou safaris). D'importants investissements ont ainsi été réalisés après Irma (25

¹¹⁹L'Association des Hôteliers est devenue en juillet 2020 le Club du Tourisme (voir chapitre 5).

¹²⁰ Les services de l'État et la Collectivité de Saint-Martin ont mis en place en 2018 un appel à projet pour une aide du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) à la réhabilitation/rénovation/reconstruction des hôtels et résidence de tourisme classés dont ont pu bénéficier certains des enquêtés.

¹²¹ Juliette Leclercq, « Beach Hôtel : livraison prévue fin 2023 », Journal Le Pélican, 04 février 2022. URL : <http://www.lepelican-journal.fr/saint-martin/economie/Beach-Hotel-livraison-prevue-fin-2023-19881.html> (consulté le 08 février 2022).

¹²² Citation issue de l'onglet « À propos » du site www.belmond.com (consulté le 08 février 2022).

millions de dollars d'après la directrice générale de l'hôtel, rencontrée lors de l'enquête de terrain en 2019) afin de « *rafraîchir l'hôtel, d'être en phase avec les autres Belmond qui se modernisent, qui sont un peu plus dans l'air du temps et [d'avoir] quelque chose qui soit beaucoup plus instagrammable* » (Entretien n°51, 2019).



Photographie 37. L'impact d'Irma sur l'intérieur et l'extérieur du Beach Hotel, Marigot.



Photographie 38. Nouveau mobilier sur la terrasse de La Samanna, Terres Basses.

La reconstruction du territoire, en tant que réalité physique et matérialité de l'île touristique (Furt et Tafani 2014), est également pensée comme à mettre au service du projet touristique. Support des représentations des touristes et décor lors de leur séjour, le territoire doit présenter une configuration qui répond aux enjeux et à la qualité attendus d'une destination insulaire « haut de gamme ». L'idée selon laquelle le territoire doit ainsi se « mettre au niveau » a été reprise plusieurs fois dans les entretiens réalisés, par différents acteurs de la reconstruction et du tourisme :

« On ne peut donc pas faire des hôtels sur un territoire qui ne serait pas rénové, c'est bien gentil de rénover des hôtels, mais si autour ce n'est pas rénové, ça ne marche pas » (Entretien n°12, hôtelier membre de l'AHSM, 2018)

« Si on vise une clientèle haut de gamme et qui a les moyens, comme a dit le président des hôteliers il y a une semaine, on ne fait pas d'hôtel 4 étoiles dans un territoire poubelle, je crois, c'est ces termes-là » (Entretien n°27, représentant de la Délégation interministérielle à la reconstruction du territoire, 2018).

La comparaison faite par les habitants et professionnels du tourisme avec la partie néerlandaise renforce d'autant plus le décalage constaté entre l'imaginaire touristique associé au territoire et son état après le cyclone : *« Celui qui vient pour la première fois, il voit des voitures abandonnées, des débris partout, de la construction partout, donc pour être touriste, ce n'est pas vraiment ce que tu recherches. Alors que tu vois du côté hollandais, tout est propre,*

tout est beau, tous les hôtels sont ouverts » (Entretien n°57, hôtelier, 2019). La problématique posée par les déchets à Saint-Martin relève en outre à la fois de la complexité et de la lenteur de la gestion post-catastrophe des déchets (des machines de l'éco-site ont par exemple été détruites par le cyclone, et pour certaines, n'ont été réparées que fin 2018) (Beraud, Nithart et Durand 2019) et de la différence de gestion entre espaces publics et espaces privés, dont le nettoyage revient à leur propriétaire. Sint Maarten n'échappe de plus pas aux difficultés posées par la gestion des déchets post-catastrophe, bien que les espaces fréquentés par les touristes (plages, front de mer, centre de Philipsburg), entretenus et déblayés, ne soient pas au cœur du problème. La décharge de Pond Island, créée dans les années 1970 à Philipsburg, n'a ainsi pas pu accueillir l'ensemble des déchets produits par Irma et un second site y a été ouvert suite à l'ouragan, rendant d'autant plus difficile la gestion des déchets (*Photographie 39*). Dépôt peu contrôlé et visible depuis les hauteurs autour de la ville, les départ de feu y sont fréquents, accidentels ou provoqués volontairement, exposant la population de Sint Maarten (et les touristes) à des fumées toxiques (Beraud et al. 2019).



Photographie 39. Les deux sites de la décharge de Pond Island (dans l'encadré orange) à Philipsburg (Sint Maarten) en 2019.

Des mesures ont été mises en œuvre et des moyens financiers ont donc été alloués, par les institutions locales notamment, pour permettre la relance de l'activité touristique après Irma à Saint-Martin. Elles convergeaient vers l'objectif d'une montée en gamme, en termes d'offre et d'infrastructures touristiques mais également en termes de clientèle. Mais, malgré les conséquences du cyclone, les orientations données par le STADTR ne constituaient pas un changement fondamental, l'objectif étant, pour un secteur déjà en difficulté, le maintien d'un « *même projet de développement* » qu'avant Irma (STADTR, p.3). L'interprétation de la notion de durabilité qu'elle traduit m'a amené à me questionner sur la mobilisation d'un tel concept. Les conséquences de la pandémie de Covid-19 pour la destination, toujours en reconstruction, ont donc constitué une difficulté supplémentaire en même temps qu'une mise à l'épreuve de la stratégie touristique élaborée post-Irma.

3.2.3. Mais une stratégie touristique durable remise en question

3.2.3.1. La durabilité, une notion mal maîtrisée

Bien que la notion de durabilité apparaisse dans le STADTR comme l'un des principaux axes de la stratégie touristique post-Irma, elle ne se traduit pas concrètement dans les actions mises en œuvre par la Collectivité. Le volet « protection de l'environnement » semble particulièrement mis de côté, bien que dans le STADTR, l'objectif d'« assainir » l'environnement (p. 37) soit évoqué ainsi que la mise en place d'une réglementation encadrant les activités polluantes ou encore l'insertion d'un volet de sensibilisation à l'environnement dans l'enseignement du tourisme à l'école. Aucune de ces mesures n'a été mentionnée dans les entretiens réalisés en 2018 et en 2019. De plus, les entretiens et l'enquête de terrain ont plutôt révélé des oppositions entre les acteurs de la protection de l'environnement, la Réserve Naturelle et le Conservatoire du Littoral, et la Collectivité locale : « *Il y a une non prise en compte de la problématique environnementale et écologique de la part de la Collectivité, elle est totale, il n'y a pas de prise en compte. [...] Pour la Collectivité l'environnement ça se limite à l'aménagement des espaces verts en milieu urbain* » (Entretien n°24, employé de la réserve naturelle, 2018).

Le concept de durabilité semble, en outre, peu ou pas maîtrisé par les services de la Collectivité en charge de la mise en place de la stratégie touristique. La durabilité appliquée au tourisme est apparue, dans les entretiens, comme réduite à un argument de marketing territorial, distinguant Saint-Martin de sa principale concurrente : « *ce qui nous différencie réellement de la partie hollandaise c'est finalement notre façon de voir notre développement de manière durable* » (Entretien n°40, fonctionnaire de la direction du tourisme, 2019). Un second extrait d'entretien illustre quant à lui l'absence d'une définition commune et partagée : « *On parle durabilité [aux investisseurs], on croise les doigts, pourvu que le gars ne me demande pas ce*

que j'entends par là parce que je serai incapable de répondre [...] Je sais pas ce que c'est que la durabilité » (Fonctionnaire de la Collectivité, 2019). Le concept de durabilité apparaît donc comme un concept peu maîtrisé, visant uniquement à positionner le territoire auprès de potentiels investisseurs. Ces exemples tirés de l'enquête de terrain montrent le contraste entre la durabilité telle qu'affichée dans le STADTR et sa difficile appropriation par les services chargés de la mettre en œuvre (Cherchelay 2022).

Au prétexte d'entrer dans les critères de la durabilité et de la préservation de l'environnement, les acteurs du tourisme (publics comme privés) misent dans leurs discours sur une forme d'élitisme social. Cette volonté de sélection au sein des touristes, pour une destination déjà coûteuse avant l'ouragan, risque donc de conduire à l'accroissement de l'écart économique entre des touristes au haut niveau de revenu et les populations locales les plus pauvres. De plus, l'intégration des populations locales à l'activité touristique, afin qu'elles bénéficient plus largement de ses retombées, n'apparaît pas comme un élément central de la stratégie touristique, bien que l'on puisse par exemple lire dans le STADTR qu'il y a « *la volonté d'inscrire [le STADTR] dans une logique de développement durable [pour garantir] un tourisme intégré au territoire, dans l'intérêt général* » (p. 3). Lors d'un entretien réalisé auprès d'employés de la Direction du Tourisme de la Collectivité, j'interrogeais par exemple l'enquêté quant à la dimension socialement intégratrice de la stratégie de développement touristique post-Irma. Celui-ci m'avait alors répondu que le tourisme visé étant un tourisme haut de gamme, il n'était « *pas compatible* » avec la dimension sociale (Entretien non enregistré, carnet de terrain, 2018). La poursuite d'un tel développement touristique implique donc le maintien, voire le renforcement des rapports de force liés aux retombées économiques inégales qu'il génère, entre ceux qui en tirent profit (Métropolitains venus travailler dans des établissements touristiques pour la saison¹²³, propriétaires et gérants d'hôtels et de *guest houses*) et ceux qui en sont exclus ou qui le subissent (emplois peu qualifiés et mal payés, souvent occupés par les personnes originaires d'autres territoires caribéens¹²⁴). Or d'autres exemples ont montré que le développement d'une activité de tourisme haut de gamme pouvait bénéficier à des acteurs locaux. C'est notamment le cas de l'île Maurice où le tourisme (8 % du PIB en 2013, Statistics Mauritius) constitue un secteur dominé par des acteurs locaux et créateur d'emplois dans la population locale¹²⁵ (Pébarthe-Désiré 2005 ; 2015). Ainsi, en 2014, les acteurs mauriciens détenaient les trois quarts des hôtels du pays et étaient également dominants dans les hébergements à louer chez l'habitants (*Ibid.*)

¹²³ En 2020, les embauches à caractère saisonnier représentaient environ 40 % des projets de recrutement (comme en 2016), IEDOM 2021.

¹²⁴ Ces individus sont « *nombreux à occuper un emploi dans l'hébergement-restauration, le commerce, les services divers et la construction* », 69,77 % des individus nés à l'étranger et résidant à Saint-Martin ne disposent d'aucun diplôme (INSEE 2012).

¹²⁵ Malgré le fait que le secteur crée des emplois et permettent une certaine redistribution des revenus à l'échelle locale, les travaux d'Emmanuel Grégoire ont montré que des inégalités socio-économique persistaient, certains groupes ayant été tenu à l'écart des retombées du tourisme (Grégoire 2008).

Les orientations données au tourisme post-Irma constituent donc un « *terrain particulièrement pertinent pour penser l'articulation des rapports de pouvoir* » (Boukhris et Chapuis 2016, p. 1) et des jeux d'acteurs dans la reconstruction du territoire, analysés dans le Chapitre 5.

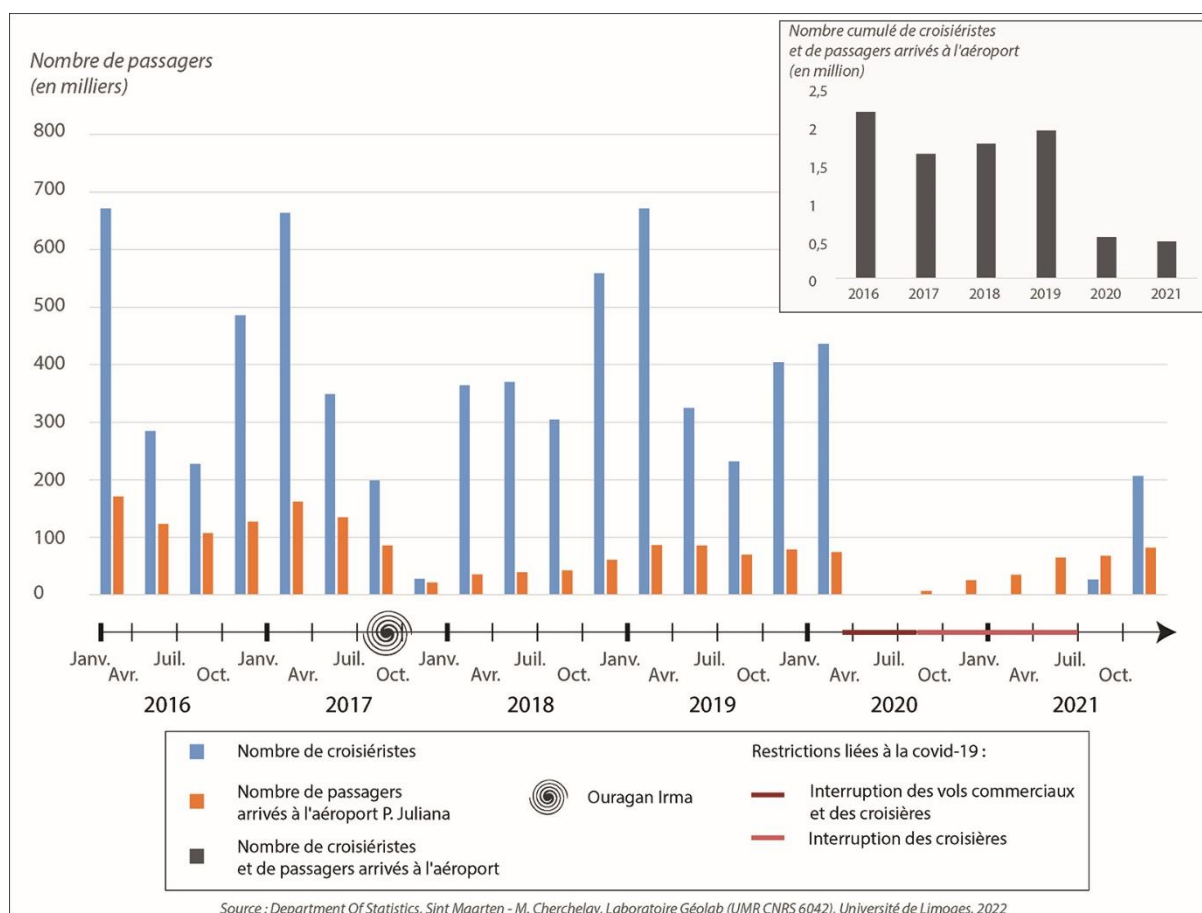
3.2.3.2. Une stratégie mise à l'épreuve par l'épidémie de Covid-19

À partir de mars 2020, les conséquences de l'épidémie de COVID-19 se sont ajoutées aux difficultés du secteur touristique liées au processus de reconstruction post-Irma, le territoire n'ayant pas encore retrouvé son niveau de fréquentation pré-Irma (*Graphique 7*).

La contagiosité de la maladie s'est traduite par la mise en place par de nombreux pays, dont la France, de mesures de confinement et de restrictions de la circulation des voyageurs. À Saint-Martin, un confinement a été mis en place à partir de mars 2020, comme en France métropolitaine. Les vols commerciaux depuis l'aéroport Princess Juliana à Sint Maarten ont été interrompus jusqu'en août 2020 et les croisières jusqu'en juin 2021. Les touristes étrangers n'ont pas été autorisés à séjourner en partie française jusqu'à la mise en place d'un protocole sanitaire spécifique en décembre 2020¹²⁶ (alors qu'ils étaient de retour à Sint Maarten depuis août 2020). Avec la propagation du variant Omicron, les îles des Antilles françaises (la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) ont été ajoutées fin janvier 2022 par le *Center for Disease Control*, l'agence américaine de santé, à la liste des pays à haut risque de contamination en raison de la forte circulation du virus, déconseillant ainsi aux touristes étasuniens, principale clientèle de Saint-Martin, de s'y rendre.

Comme le montre le graphique ci-dessous, la fréquentation touristique a donc diminué bien plus fortement depuis le début de la pandémie de COVID-19 qu'après la catastrophe provoquée par Irma (en 2020, les arrivées, par bateau comme par avion, ont diminué de 76% par rapport à 2016, *Graphique 7*).

¹²⁶ « Tourisme : bientôt le feu vert pour le retour des touristes (américains et autres) à Saint-Martin ! », Journal le Fax Info, 23 novembre 2020, URL : <https://www.faxinfo.fr/tourisme-bientot-le-feu-vert-pour-le-retour-des-touristes-americains-et-autres-a-saint-martin/> (consulté le 08 février 2022).



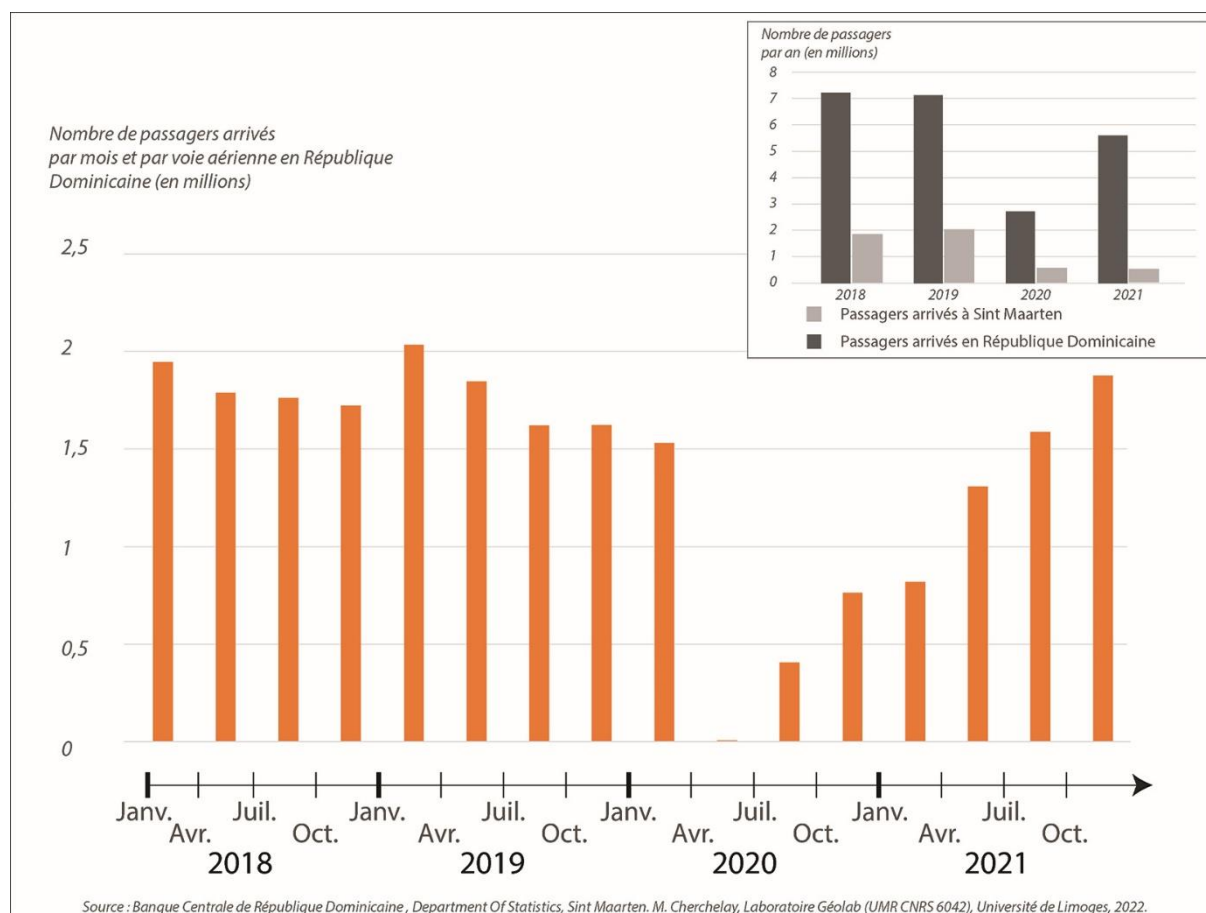
Graphique 7. Évolution du nombre d'arrivées (croisière et voie aérienne) à Sint-Maarten par trimestre et par an de 2016 à 2021¹²⁷.

Mais en dépit de la pandémie et de la vulnérabilité territoriale supposée des îles (Bernardie-Tahir 2005 ; 2021), certains territoires insulaires ont mis en place des stratégies leur permettant de maintenir voire de développer leur activité touristique. C'est par exemple le cas, dans les Caraïbes, de la République Dominicaine (Graphique 8) qui affichait en septembre 2021 un chiffre « historique » (Ministère du Tourisme) de plus de 365 544 visiteurs non-résidents accueillis en un mois (Banque Centrale de République Dominicaine (BCRD) 2021), soit plus qu'en 2018, 2019 et 2020. Le pays, pour lequel le tourisme représente 9 % du PIB (BCRD 2016) et dont la clientèle est, comme à Saint-Martin, majoritairement nord-américaine, a gardé ses frontières ouvertes dès le début de la pandémie grâce à la mise en place d'une stratégie de relance qualifiée de « responsable » (Office de tourisme, 2020) visant à assurer la sécurité des voyageurs¹²⁸. Sa fréquentation touristique a ainsi retrouvé en 2021 plus de 77 %

¹²⁷ Les infrastructures de transport de Sint Maarten reçoivent en moyenne plus de 90 % des arrivées sur l'île (voir chapitre 1), c'est la raison pour laquelle ce sont les chiffres qui les concernent qui ont été représentés sur le graphique 2, visant à illustrer la tendance à l'échelle de l'île.

¹²⁸ Protocoles sanitaires, tests aléatoires dans les aéroports, vaccination de l'ensemble du personnel touristique, programme d'assistance médicale pour les touristes pris en charge par le gouvernement local, hôtels réservés au confinement des touristes positifs font partie des principales mesures mises en œuvre.

de la fréquentation de 2019 (Graphique 7) et la réussite de sa politique a fait l'objet de nombreux articles dans la presse spécialisée¹²⁹.



Graphique 8. Évolution du nombre d'arrivées par voie aérienne en République Dominicaine par trimestre et par an de 2018 à 2021

Pour faire face à la situation, l'Office de Tourisme de Saint-Martin a quant à lui mis en place un dispositif de « *staycation* » (mélange entre les termes « *stay* » et « *vacation* ») à destination de la population locale. Du 1^{er} juillet au 31 août 2020 puis aux mêmes dates en 2021 (basse saison touristique), les habitants du territoire pouvaient bénéficier de bons de réduction à utiliser auprès des hôtels, restaurants et prestataires d'activités touristiques participants, immatriculés en partie française. L'opération disposait d'un budget de 515 000 euros, financé par l'Office de Tourisme (500 000 euros), la CCISM (15 000 euros) et le fond FEDER (communication autour de l'opération). Le programme comptait 4 844 inscrits en 2020 et 4 600 en 2021, soit un peu moins de 4,5 % de la population du territoire. 1,27 millions

¹²⁹ Voir par exemple Caroline Lelièvre, « La République Dominicaine vise la reprise complète d'ici 2022 », *Tourmag*, 12 octobre 2021, URL : https://www.tourmag.com/La-Republique-Dominicaine-vise-la-reprise-complete-d-ici-2022_a110625.html (consulté le 8 février 2022) ou « La République dominicaine reste en tête avec une stratégie d'ouverture responsable », *Travel Pulse Québec*, 3 juin 2021, URL : <https://www.travelpulsequebec.ca/nouvelles/destinations/la-republique-dominicaine-reste-en-tete-avec-une-strategie-douverture-responsable.html> (consulté le 8 février 2022).

d'euros avaient été dépensés par les bénéficiaires du programme à Saint-Martin en 2020. Le tourisme local est donc apparu comme une « planche de salut » (Zinser, Marcotte et Bourdeau 2020) pour le secteur touristique, sans pour autant compenser les pertes engendrées. Cette adaptation à la situation sanitaire s'éloigne de plus de la politique de montée en gamme annoncée et mise en œuvre après Irma, mettant en exergue la difficulté pour le territoire à trouver un positionnement durable dans le temps et par rapport aux territoires concurrents et à s'adapter aux chocs et aux catastrophes subis.

Les enjeux exprimés dans les entretiens comme dans les documents stratégiques pour la remise en marche du tourisme à Saint-Martin illustrent leur inscription dans une logique néolibérale. La période post-Irma est apparue comme propice à la réaffirmation de l'hégémonie du secteur du tourisme à Saint-Martin, se traduisant notamment par une stratégie socio-économique risquant de consolider les inégalités et des rapports de pouvoir déjà établis (notion de *disaster capitalism*, cf. chapitres 2 et 7). En dépit de l'annonce d'un projet touristique durable, les enjeux privilégiés sont avant tout économiques (recherche d'une clientèle plus aisée et « mise à niveau » du territoire, *Schéma 7*) Les volets sociaux, à destination des populations locales et de leur intégration à l'activité et/ou environnementaux sont peu développés. De plus, le contexte concurrentiel à l'échelle de l'île (tourisme de masse non remis en question à Sint Maarten) et de la région Caraïbe (stratégie d'ouverture de la République Dominicaine par exemple) et l'absence localement de politiques aussi volontaristes conduisent à marginaliser Saint-Martin, les conséquences de la pandémie de COVID-19 rendant les effets de sa politique d'autant plus difficiles à percevoir.

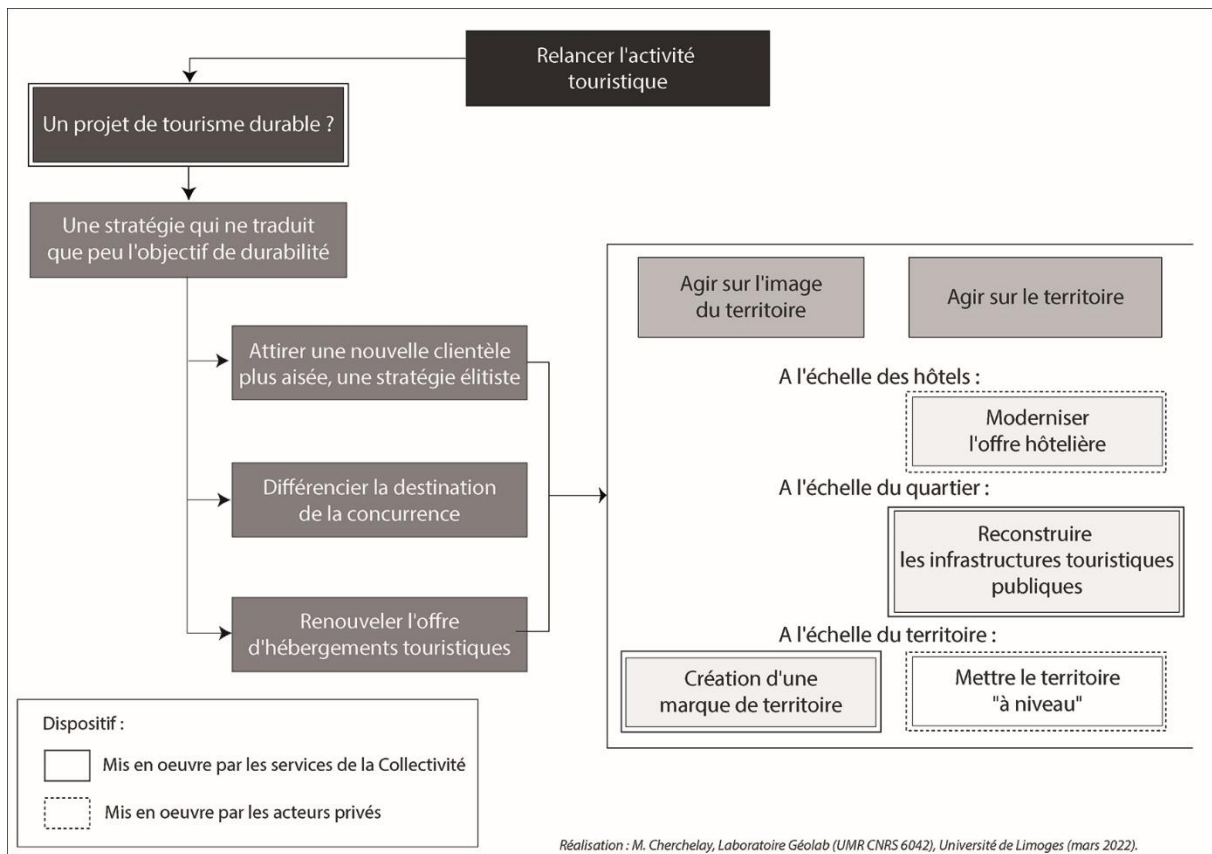


Schéma 7. Relancer le tourisme pour repositionner le territoire en tant que destination haut de gamme.

Les infrastructures touristiques n'ont pas été les seules à être touchées par le cyclone. Les infrastructures publiques du territoire ont également subi d'importants dégâts. L'analyse des modalités et des enjeux de leur reconstruction, faisant intervenir des acteurs majoritairement publics, permet de s'intéresser à la reconstruction post-Irma à l'échelle du territoire et de la mettre en perspective avec ce qui se passe pour les infrastructures touristiques, caractérisées par l'intervention de puissants acteurs privés (cf. chapitre 5).

4. Réparer et relancer les infrastructures publiques à l'échelle du territoire

La reconstruction des infrastructures publiques après la catastrophe est apparue comme le quatrième enjeu mentionné dans les entretiens. Après un bilan des dégâts causés par Irma à ces différentes infrastructures, les enjeux à plusieurs échelles que recouvre leur reconstruction, du relèvement du territoire à court terme à son développement futur, font l'objet d'une seconde section : quelles ont été les infrastructures reconstruites en premier et par qui ? Vers quel type de territoire leur reconstruction oriente-t-elle ? L'enjeu de durabilité se retrouve-t-il par exemple dans ces projets ? Cet aspect de la reconstruction interroge également quant aux rôles et aux responsabilités des acteurs de la reconstruction (cf. chapitre 5) : qui est responsable de quoi et comment ces responsabilités sont-elles (ou non) prises en charge ?

4.1. L'ensemble des infrastructures publiques endommagé

Le passage d'Irma a causé des dégâts aux réseaux secs (électricité, communication) et humides (eau et assainissement) ainsi qu'aux bâtiments administratifs et aux infrastructures scolaires, sportives et culturelles du territoire.

Le cyclone a causé de lourds dégâts aux réseaux électriques et de communication, aériens pour la plupart. Les habitants du territoire, sans électricité ni accès aux moyens de communication, ont donc eu la sensation, après Irma, d'être coupés du monde : « *On était comme perdu, comme si on était complètement isolé du monde, c'était terrifiant.* » (Entretien n°15, une habitante de Sandy Ground, 2018). Les dégâts causés à ces réseaux ont également été source de difficultés pour les acteurs de l'urgence post-catastrophe. L'accès à l'électricité a été rétabli « *pour 99 % des logements habités* » à la mi-octobre 2017 (Préfecture, 2018).

L'usine de désalinisation et le réseau de canalisations distribuant l'eau potable sur le territoire ont également été endommagés par le cyclone (Gustin 2017 ; Fagiani 2018 ; Reghezza-Zitt, Latreille et Grancher 2021). Le réseau public de distribution de l'eau du territoire était déjà en difficulté avant Irma. Son efficacité avait été estimée à 56,3¹³⁰ % à cause de nombreuses fuites, liées notamment à la vétusté et au manque d'entretien des canalisations (Gustin 2017 ; Reghezza-Zitt, Latreille et Grancher 2021). En phase d'urgence, un flux de distribution de bouteilles d'eau a été mis en place par la sécurité civile et les ONG présentes sur le territoire, ainsi que des fontaines publiques (Entretiens et Gustin 2017). L'accès à l'eau potable et le fonctionnement du réseau d'évacuation des eaux usées ont été estimés rétablis pour la quasi-totalité de la population en janvier 2018 (Préfecture, 2018).

La préfecture, située à proximité du Fort-Louis, sur la colline surplombant Marigot, a été détruite par la force des vents. Estimé trop dangereux pour être occupé à nouveau, le

¹³⁰ Contre 80 % en France métropolitaine (Générale des Eaux de Guadeloupe, 2015).

bâtiment a été détruit en août 2019 et des locaux provisoires ont été installés à Concordia dès la fin du mois de septembre 2017.

Du côté de la Collectivité, les locaux de la Délégation au cadre de vie, situés à proximité de la Préfecture, ont également été endommagés, ainsi que ceux de la Délégation au développement économique qui se trouvaient près du port de Galisbay. Ces différents services ont donc dû occuper des locaux provisoires, dans le quartier de Concordia. Le centre hospitalier Louis-Constant Flemming, situé à Concordia, a également subi des dommages causés par le cyclone et a fonctionné de manière dégradée pendant plusieurs semaines. Le coût des travaux nécessaires à sa réparation a ainsi été estimé à plus de 12 millions d'euros.

La seule médiathèque du territoire, qui se trouvait également à Concordia, a été très endommagée et est restée fermée depuis septembre 2017. Trois établissements scolaires sur les 21 que comptaient le territoire ont été considérés comme non reconstructibles car trop dangereux pour être occupés à nouveau. Bien que 85 % d'entre eux aient pu rouvrir dès le 6 novembre 2017 (Préfecture, 2018), ils ont fonctionné de manière partielle jusqu'en septembre 2018 (organisation de rotations entre les établissements les plus endommagés et ceux pouvant accueillir des élèves).

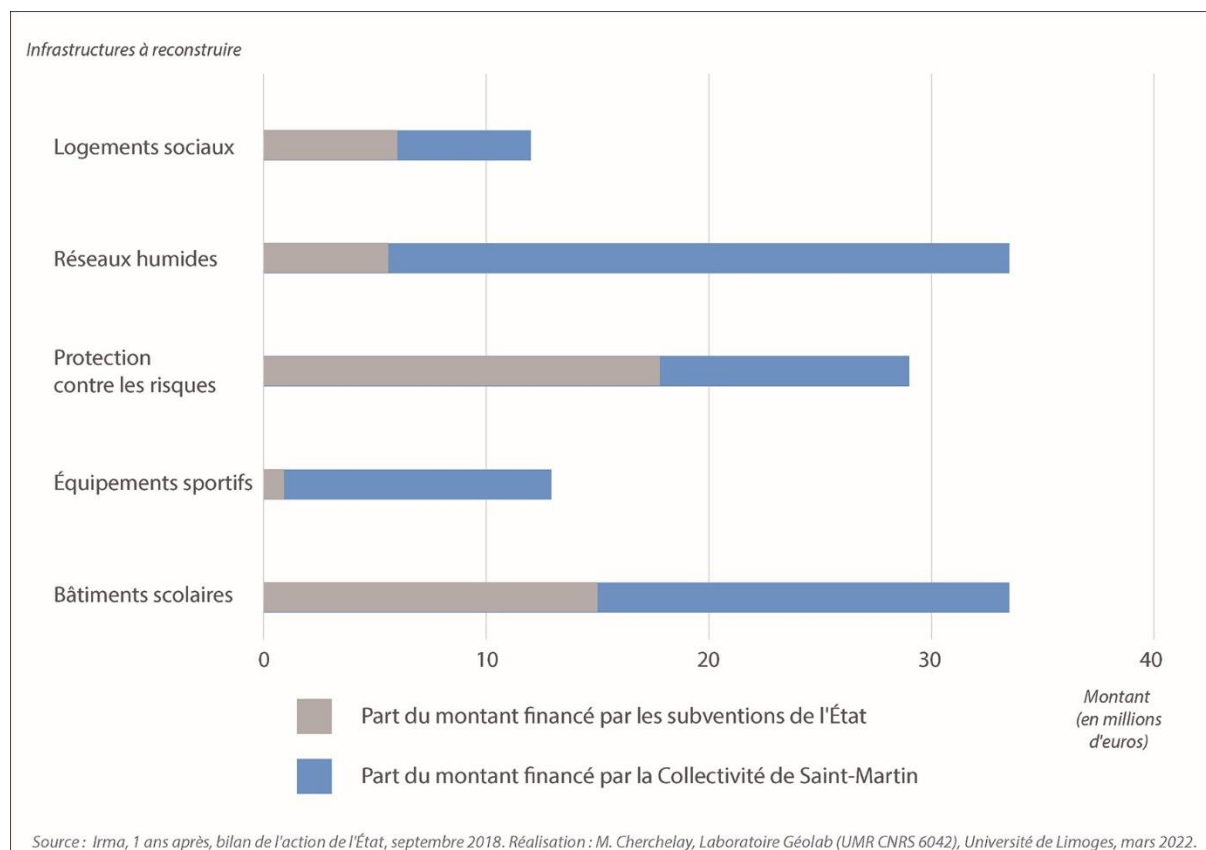
De nombreuses infrastructures publiques ont donc été touchées, lors du passage d'Irma. Mais leur réparation/reconstruction ne relève pas de la responsabilité des mêmes acteurs et relèvent donc de modalités de financements distinctes. La reconstruction de la Préfecture et de la cité administrative relève ainsi des compétences de l'État, celle des locaux de la Collectivité, de la médiathèque ou encore des établissements scolaires des compétences de la Collectivité, celle de l'hôpital de l'Assurance Maladie et celle des réseaux électriques (ainsi que leur enfouissement) de l'opérateur EDF et de l'État. Les enjeux de la reconstruction des infrastructures et des réseaux sont donc nombreux et complexes, entre moyens financiers nécessaires, jeux d'acteurs et priorisation des chantiers. Deux exemples¹³¹ illustrant particulièrement ces enjeux, et fréquemment mentionnés dans les entretiens, sont développés ci-dessous : celui des réseaux électriques et celui de la reconstruction des établissements scolaires.

4.2. Les implications financières et politiques du partage de compétences État/Collectivité

La répartition des compétences dans la reconstruction s'est notamment traduite dans les modalités de financement des travaux nécessaires à la relance du territoire. La Collectivité de Saint-Martin a ainsi présenté lors d'un Comité Interministériel un plan d'investissement de 194,6 millions d'euros pour la reconstruction des bâtiments et infrastructures publiques

¹³¹ La remise en marche des réseaux d'eau potable et d'évacuation des eaux usées n'est pas développée dans ce chapitre mais la réponse à la situation des différents acteurs de la gestion de l'eau du est décrite dans les travaux de Magali Reghezza-Zitt, Amélie Latreille et Delphine Grancher (2021).

relevant de sa compétence (bâtiments scolaires, équipements sportifs, protection contre les risques naturels, réseaux humides et logements sociaux¹³²). Devant les difficultés financières à laquelle elle faisait face, les services de l'État ont alloué à la Collectivité une subvention « exceptionnelle » devant permettre de financer un tiers des investissements prévus, soit 60 millions d'euros (*Graphique 9*).



Graphique 9. Montants et répartition des financements de l'État pour la reconstruction des infrastructures publiques relevant de la compétence de la Collectivité de Saint-Martin.

Le graphique 8 montre que les subventions de l'État ont été attribuées de manière prioritaire, en proportion, à trois domaines : la protection contre les risques (plus de 60 % des dépenses prévues par la Collectivité couvertes par l'État), la reconstruction des logements sociaux (50 % des dépenses prévues couvertes) et la reconstruction des établissements scolaires (44 % des dépenses prévues couvertes). La mise en perspective du déroulement et des objectifs de la reconstruction du réseau électrique avec celui de la réparation/reconstruction des établissements scolaires nous permettra de comparer deux modes d'actions : l'un dans lequel la maîtrise d'ouvrage a été déléguée à l'opérateur EDF (Rapport de la Cour des comptes, 2021) et l'autre pour lequel la Collectivité est le maître d'ouvrage.

¹³² Pour la reconstruction des logements sociaux, voir ci-dessus, section 1.3.

4.2.1. Financement et gestion par un opérateur extérieur du renforcement de la résistance des réseaux aériens

Les dégâts occasionnés aux réseaux aériens (électriques et de communication) lors du passage du cyclone ont eu pour conséquences à la fois de « couper le territoire du monde », en pleine saison cyclonique et de rendre complexe la communication entre les acteurs en charge de la gestion de crise.

Bien que le fonctionnement des réseaux ait pu être rétabli rapidement, la catastrophe a révélé les vulnérabilités qu'ils constituaient et la période de reconstruction post-Irma a constitué une opportunité pour engager des travaux :

« Malheureusement Irma est arrivée et a bouleversé la donne. 80 % des pylônes de télécommunication étaient tombés. La conséquence : il n'y avait pas de résilience en télécommunication, la radio était devenue muette, c'est la raison pour laquelle le président n'a pas pu faire des annonces après cet évènement. [...] Chaque cyclone nous nous rendons compte que nous étions en train de reconstruire, chaque fois que passe un cyclone à Saint-Martin. Ça ne peut plus durer, ça a un coût énorme sur le long terme [...]. On s'est rendu compte de la fragilité de notre réseau de communication donc il faut pallier à cela, il faut trouver des solutions résilientes, il faut absolument qu'il n'y ait pas de coupures dans la télécommunication, c'est le cœur des choses. » (Entretien n°13, fonctionnaire de la direction du numérique et de l'audiovisuel, 2018)

Des travaux d'enfouissement des réseaux électriques aériens concernant l'ensemble du territoire, menés et financés par EDF et par le Fond d'Aide aux Collectivités pour l'Électrification rurale, ont donc débuté en 2018 dans le quartier de Grand-Case. Réalisé à 41 % en septembre 2019 (Préfecture, 2019), ils ont été estimés terminés à la fin de l'année 2021, soit après trois ans de travaux (Rapport de la Cour des comptes, 2021).

En 2018, la Collectivité de Saint-Martin exposait également son objectif d'enfouir, avec le réseau électrique, les réseaux de communication et notamment de fibre optique mais sans disposer d'un financement adéquat :

« EDF a déjà eu son financement et ils sont en train d'ouvrir la chaussée. Ils vont certainement la refermer sans que les télécommunications ne s'y trouvent, ce qu'on ne veut pas, ce qu'on ne souhaite pas. La difficulté pour nous [en tant que Collectivité] c'est de trouver le financement » (Entretien n°13, 2018).

Ce projet a finalement pu voir le jour en 2020 avec la création d'une Société par Actions Simplifiée (SAS) baptisée « Tintamarre » dont la Collectivité (40 %), la Banque des Territoires (40 %) et l'opérateur de télécommunications Dauphin Télécom (20 %) possèdent les parts. Les travaux d'enfouissement du réseau de fibre optique n'ont débuté qu'en 2022, dans le quartier de Cul-de-Sac et doivent se terminer en 2023. L'objectif évoqué par la Collectivité en 2018 d'être en phase avec les travaux réalisés par EDF n'a donc pas abouti. Comme pour l'enfouissement du réseau électrique, l'objectif est de rendre le réseau résistant au vent, en

cas de nouvelle catastrophe, et dans le même temps, de lutter contre la fracture numérique, exacerbée par les conséquences du cyclone¹³³.

Ces travaux s'inscrivent donc dans l'objectif d'une meilleure reconstruction, puisqu'ils tirent des leçons des conséquences de la catastrophe. Ils sont associés par les acteurs locaux à l'objectif de résilience post-catastrophe du territoire, diffusé par les organisations internationales notamment (cf. chapitre 2). Or, la résilience s'applique aux systèmes sociaux, et ne peut donc être employée pour qualifier l'amélioration de la résistance du réseau de télécommunication saint-martinois. Cette utilisation exagérée traduit ainsi la circulation de ce terme, devenu injonction des politiques de gestion des risques (cf. chapitre 2), notamment en contexte post-catastrophe. Mais l'analyse de la mise en œuvre de tels travaux met aussi en avant les difficultés, financières et en termes de gestion, de la Collectivité, qui n'a pas pu mettre en place ces dispositifs seule et au moment voulu. La gestion de la reconstruction des établissements scolaires souligne également les difficultés auxquelles ont fait face les services de la Collectivité.

4.2.2. La lente reconstruction des établissements scolaires, reflet des difficultés de la Collectivité

À Saint-Martin, le service de l'Éducation Nationale est partagé avec l'île de Saint-Barthélemy et dépend de l'Académie de Guadeloupe. L'État y est responsable de l'application des programmes scolaires ou encore du recrutement des enseignants. L'entretien des locaux (dont font partie les opérations de réparation ou de reconstruction) relève des compétences de la Collectivité.

La reconstruction/réparation des établissements scolaires de Saint-Martin a donc constitué un important chantier pour la Collectivité, comprenant la réparation des 21 établissements du territoire, tous touchés par le cyclone (Services de l'Éducation nationale de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, 2018) - dont 3 établissements définitivement fermés car trop endommagés - ou encore la construction d'un nouveau collège pour remplacer l'un des établissements fermés (*Photographie 40, Carte 22*).

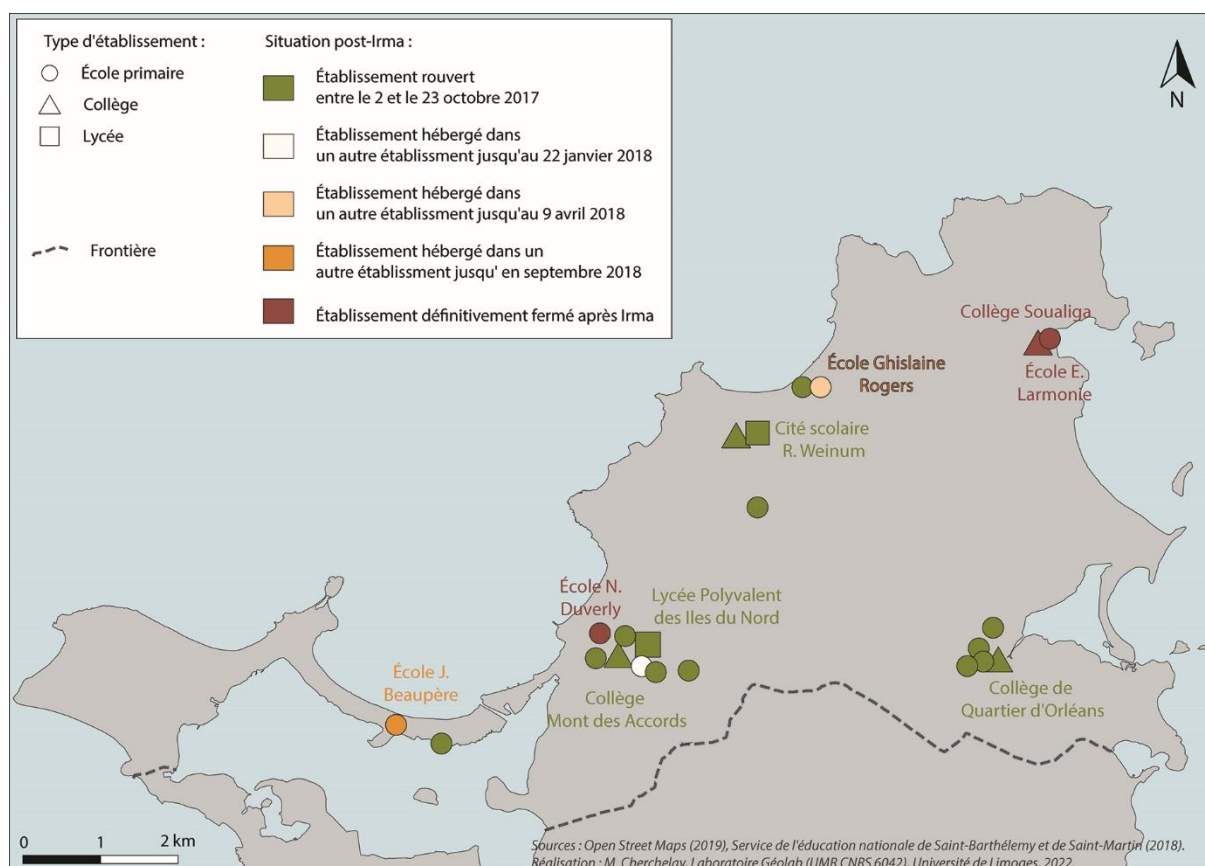
¹³³ Banque des Territoires, « À Saint-Martin, la fibre optique s'adapte aux risques climatiques avec le projet Tintamarre », *Le Moniteur*, 21 janvier 2022. URL : <https://www.lemoniteur.fr/article/a-saint-martin-la-fibre-optique-s-adapte-aux-risques-climatiques-avec-le-projet-tintamarre.2185632> [consulté le 8 mars 2022].



Photographie 40. Le Collège Soualiga, qui accueillait 657 élèves avant Irma, à Cul-de-Sac en août 2019.

La reconstruction des établissements scolaires est donc apparue comme un enjeu de la reconstruction à l'échelle locale comme à l'échelle nationale.

Le premier objectif, annoncé par le ministère de l'Éducation nationale après Irma, a été de permettre de scolariser le plus rapidement possible l'ensemble des élèves du territoire. Des travaux ont donc été entrepris par la Collectivité dès septembre 2017 et les premiers établissements scolaires ont pu rouvrir le 2 octobre 2017 (*Carte 22*). Les élèves scolarisés dans des établissements détruits ou encore en cours de réparation ont été répartis dans d'autres, selon un roulement matin/après-midi, qui a perduré jusqu'en septembre 2018. Les élèves et les personnels du Collège détruit ont quant à eux été accueillis à la Cité scolaire Robert Weinum, à la Savane (*Carte 22*).



Carte 22. Situation post-Irma des établissements scolaires de Saint-Martin.

À l'échelle locale, le sujet a été mis en avant dans les entretiens réalisés auprès des habitants, et notamment la lenteur de son avancée, conduisant à de mauvaises conditions de travail pour les élèves et pour les enseignants :

« Mais on est quand même en France, on ne peut pas laisser des écoles cassées pendant 3 ans, c'est pas possible ! » (Entretien n°9, une habitante dont la fille est scolarisée à Saint-Martin, 2018)

« Je ne comprends pas que huit mois après le cyclone, vous avez les écoles et les administrations qui ne sont toujours pas reconstruites, c'est incompréhensible » (Entretien n°14, un habitant dont les deux enfants sont scolarisés à Saint-Martin, 2018).

« Les conditions de travail dans les écoles, les conditions de travail des élèves au lycée professionnel, c'est une catastrophe » (Entretien n°41, une habitante enseignante, 2019)

Le montant prévu par la Collectivité pour la réalisation des travaux ainsi que la somme allouée par l'État pour y contribuer témoigne également de l'importance de l'enjeu, la reconstruction des établissements scolaires étant prévue comme le premier poste de dépenses par la Collectivité (33,5 millions d'euros, à égalité avec les travaux sur les réseaux humides) et comme le deuxième pour les services de l'État (derrière la protection contre les risques).

L'enjeu sociétal que représentait donc cette facette de la reconstruction et les difficultés de gestion de la reconstruction des bâtiments scolaires par la Collectivité ont conduit à

l'intervention de l'État dans le processus, bien que cela ne relève pas de ses compétences. La Préfecture a ainsi mis en place un comité de suivi par établissement en travaux (regroupant parents, enseignants et administrations). En mai 2018, le recteur de Guadeloupe a nommé un directeur du projet de reconstruction du système éducatif de Saint-Martin. En septembre 2018, le Président de la République, en visite à Saint-Martin, a déclaré vouloir « *prioriser le sujet des écoles* » dans la reconstruction (Conférence de presse de E. Macron, 30 septembre 2018). En effet, un an après le cyclone, la situation des établissements scolaires restait complexe, entre retard pris par les travaux, installation tardive des classes supplémentaires à la Cité scolaire (finalement installées début 2019) et mobilisations des parents d'élèves et des enseignants face à la lenteur de la reconstruction¹³⁴. Les travaux ont ainsi été estimés terminés à l'été 2020 dans les établissements du premier degré et courant 2021 pour ceux du second degré (Rapport de la Cour des comptes, 2021). La livraison du nouveau collège était quant à elle prévue pour 2022.

La lenteur et les difficultés qu'a présenté le processus de reconstruction des établissements scolaires, relevant des compétences de la Collectivité, témoignent donc également des enjeux financiers et de gestion de la reconstruction. Ces difficultés ont eu un impact sur leur reconstruction, l'objectif au niveau des écoles n'ayant pas été de « mieux les reconstruire » mais de les rendre à nouveau fonctionnelles à court terme, contrairement au réseau électrique dont la reconstruction a permis d'améliorer leur résistance en cas de nouvelle catastrophe (*Schéma 8*). Cette différence semble notamment s'expliquer par le fait que, dans le cas du réseau électrique, d'autres acteurs (les opérateurs) et d'autres modalités de financements, extérieures à la Collectivité, aient été mobilisés (*Schéma 8*).

¹³⁴ Voir par exemple Tiffany Fillon, « À Saint-Martin, une grève générale pour accélérer la reconstruction », La Croix, 11 avril 2019, URL : <https://www.la-croix.com/France/A-Saint-Martin-grève-générale-accelerer-reconstruction-2019-04-11-1201014910> [consulté le 08 mars 2022].

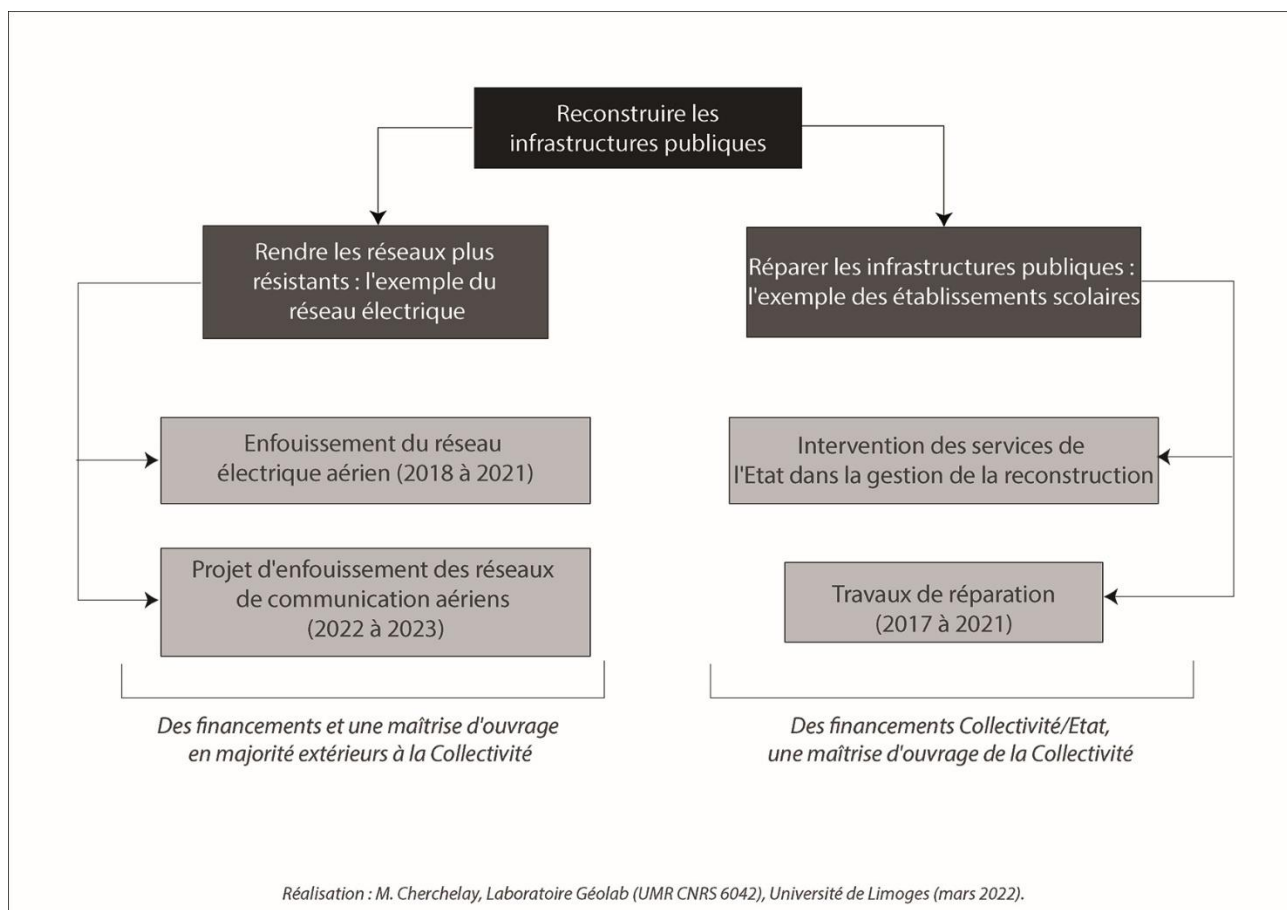


Schéma 8. La reconstruction des infrastructures publiques, enjeux de financements et de gestion.

De plus par comparaison aux politiques mises en œuvre dans le domaine du tourisme (stratégie de planification, marque de territoire ou encore déplacements dans les salons internationaux), le domaine des infrastructures publiques n'apparaît pas autant investi par les acteurs publics locaux.

L'analyse des entretiens fait donc émerger les multiples enjeux de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin. La thématique de l'habitat présente des enjeux qui paraissent évidents, liés à l'ampleur des dégâts subis, aux procédures d'urbanisme à suivre ou encore à la disponibilité des matériaux et des entreprises pour réaliser les travaux. Mais la situation assurantielle a mis en évidence les disparités et les inégalités dans les conditions de reconstruction, des blocages induits par la lenteur des remboursements des assurances aux arbitrages financiers qu'ont dû mettre en œuvre ceux qui n'étaient pas assurés et qui ne disposaient pas de moyens suffisants pour réaliser des travaux sur leur logement. Le renforcement des dispositifs de protection contre les risques a également fait intervenir des enjeux multiples. C'est notamment celui de l'échelle de la gestion des risques que j'ai retenue, qui glisse après Irma, vers une individualisation des dispositifs de protection (amélioration de la qualité des constructions et dispositif de *safe room*) en même temps que vers un objectif collectif de réduction de l'urbanisation des littoraux, exposés au phénomène de submersion marine. Le tourisme, moteur économique dont la reconstruction constitue un intérêt partagé, présente des enjeux en termes de reconstruction du territoire à la fois comme « produit touristique » et comme support matériel devant correspondre aux attentes des touristes, sans toutefois remettre en cause le type de tourisme pratiqué malgré l'affichage d'objectifs de durabilité. Enfin, la reconstruction des infrastructures publiques met en avant, en plus des objectifs de remise en marche de ces éléments « de base » du territoire, des enjeux de gestion et de financement de la reconstruction qui ont un impact sur le fonctionnement à long terme du territoire.

Les enjeux de la reconstruction sont donc fabriqués à la fois par le fonctionnement pré-catastrophe du territoire (et notamment les défaillances rappelées par les conséquences du cyclone) et par le fonctionnement envisagé post-catastrophe par chacun des acteurs impliqués. Ils font intervenir les échelles locales, nationales (partage de compétences entre la Collectivité et les services de l'État) et régionales voire internationales (concurrence dans le domaine du tourisme). Ils dépendent également des grands objectifs de la gestion des risques que l'on retrouve à Saint-Martin (résilience et « meilleure reconstruction »).

L'analyse à partir de l'échelle locale permet d'aller au-delà des conséquences de la catastrophe et de s'interroger sur le rôle d'enjeux complexes, structuraux et systémiques – socio-économiques, hérités de la colonisation, ou encore liés à la gouvernance. Partir de l'analyse d'enjeux évidents constitue ainsi la première étape pour comprendre et dénouer leur entrelacement, caractéristique des périodes de reconstruction, et leurs implications systémiques. Elle permet également de faire la distinction, malgré l'utilisation dans les deux cas du terme « enjeux », entre enjeux « de base » et enjeux systémiques et plus complexes qui nécessitent une remise en perspective et ne peuvent être pensés sans aborder les jeux d'acteurs.

Le chapitre suivant portera donc sur leur analyse et abordera les relations de pouvoir telles qu'elles s'expriment dans la reconstruction post-Irma et les enjeux plus complexes qui en découlent. Pour qui les différents enjeux « de base » entrent-ils « en jeu » dans la reconstruction du territoire ? Les institutions locales, les institutions nationales, les habitants

et les acteurs du tourisme ont-ils tous les mêmes attentes vis-à-vis de la reconstruction ? Par quels types de rapports les relations entre ces différents intervenants sont-elles marquées ? Comment ces interactions permettent-elles d'éclairer les enjeux plus complexes de la reconstruction ?

Chapitre V. Des jeux d'acteurs complexes articulés autour d'objectifs divergents

Ce chapitre, consacré aux acteurs de la reconstruction, a pour objectif de proposer un niveau de lecture supplémentaire à celui de la fabrique des enjeux, présentés dans le chapitre précédent. C'est par une approche systémique et par l'analyse de leurs interrelations que je m'y intéresserai, afin de mettre en exergue ce que chacun défend ou privilégie et ce que cela implique pour la reconstruction de Saint-Martin.

Une telle perspective amène à mobiliser la notion de *disaster governance*, développée notamment dans la littérature anglophone (Tierney 2012 ; Daly et al. 2017 ; Kammerbauer et Wamsler 2017 ; Kammerbauer, Mateo-Babiano et Minnery 2018). Les fonctions majoritairement occupées par l'État et les institutions publiques jusque dans les années 1980 étant désormais réparties entre un système d'acteurs divers, la phase post-catastrophe fait intervenir de multiples acteurs - institutionnels, économiques, issus de la société civile, d'ONG ou encore d'organisations internationales - amenés à collaborer au sein d'un même espace et d'une même temporalité (Tierney 2012). Je montrerai donc que les enjeux de la reconstruction ne sont pas les mêmes pour ces différents acteurs, qui doivent pourtant coordonner leurs actions post-catastrophe, à travers le jeu des compétences (Kammerbauer et Wamsler 2017 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017). Kammerbauer et Wamsler (2017) parlent d'ailleurs du système d'acteurs intervenant dans ce contexte comme d'un « *nexus* », soulignant ainsi l'imbrication de leurs actions et les processus de collaboration, d'opposition voire de conflits qui émergent à travers les mécanismes de gouvernance.

Présentée dans la littérature scientifique et dans les préconisations diffusées à l'échelle internationale comme permettant d'atteindre les objectifs de résilience et de réduction des risques de catastrophes (Kammerbauer et Wamsler 2017 ; Kammerbauer, Mateo-Babiano et Minnery 2018), la « bonne gouvernance », reposant par exemple sur « la légitimité et l'efficacité des autorités publiques » (Moatty, Gaillard et Vinet 2017, p. 9) est considérée comme un élément-clé pour une reconstruction « *sustainable and inclusive* » (Kammerbauer et Wamsler 2017). Or, le but de ce chapitre n'est pas d'identifier ce qui relève de « bonnes » ou de « mauvaises » pratiques de gouvernance mais plutôt de comprendre comment et pourquoi les acteurs impliqués dans un processus de reconstruction agissent et interagissent entre eux, ainsi que le rôle du contexte et du fonctionnement systémique du territoire dans ces rapports, les modalités de gouvernance post-catastrophe étant « *le reflet des cadres légaux et institutionnels plus généraux des sociétés dont ils font partie*¹³⁵ » (Tierney 2012, p. 349).

J'adopterai dans ce chapitre la typologie mobilisée, dans une perspective critique, par certains chercheurs comme Mark Kammerbauer et Christine Wamsler dans leurs travaux sur les

¹³⁵ « *Disaster governance frameworks mirror the broader legal and institutional frameworks of the societies of which they are a part* », traduction de l'auteur.

inégalités sociales et les processus de marginalisation dans la reconstruction post-inondation à Deggendorf en Allemagne (Kammerbauer et Wamsler 2017). Ils identifient trois acteurs principaux, constituant un système de gouvernance des catastrophes : l'État, le marché et la société civile (*Schéma 9*). Dans le contexte saint-martinois, la catégorie « État » fera référence aux acteurs publics en charge de la gestion du territoire à l'échelle locale et nationale c'est-à-dire à la fois aux acteurs institutionnels et politiques locaux (élus et fonctionnaires de la Collectivité) et aux services de l'État qui interviennent dans la reconstruction et disposent des compétences de gestion du territoire (1). Je m'intéresserai ainsi plus particulièrement aux interrelations entre les services de l'État et la Collectivité dans la reconstruction. Le « Marché » sera abordé à travers les acteurs économiques du territoire et plus particulièrement les acteurs du tourisme, la remise sur pied de cette activité constituant l'un des principaux enjeux de la reconstruction (cf. chapitre 4) (2). Leurs interactions entre acteurs du tourisme d'une part et avec les acteurs institutionnels d'autre part feront donc l'objet de cette seconde section. Concernant le groupe « société civile », nous nous intéresserons aux relations entre les habitants du territoire, par le prisme du capital social et à partir de leur appartenance aux différents groupes socio-économiques (cf. chapitre 1) ainsi qu'à leur structuration (3). Les échelles auxquelles seront abordées les interactions entre et au sein de ces différents groupes sont indiquées dans le schéma ci-dessous (*Schéma 9*).

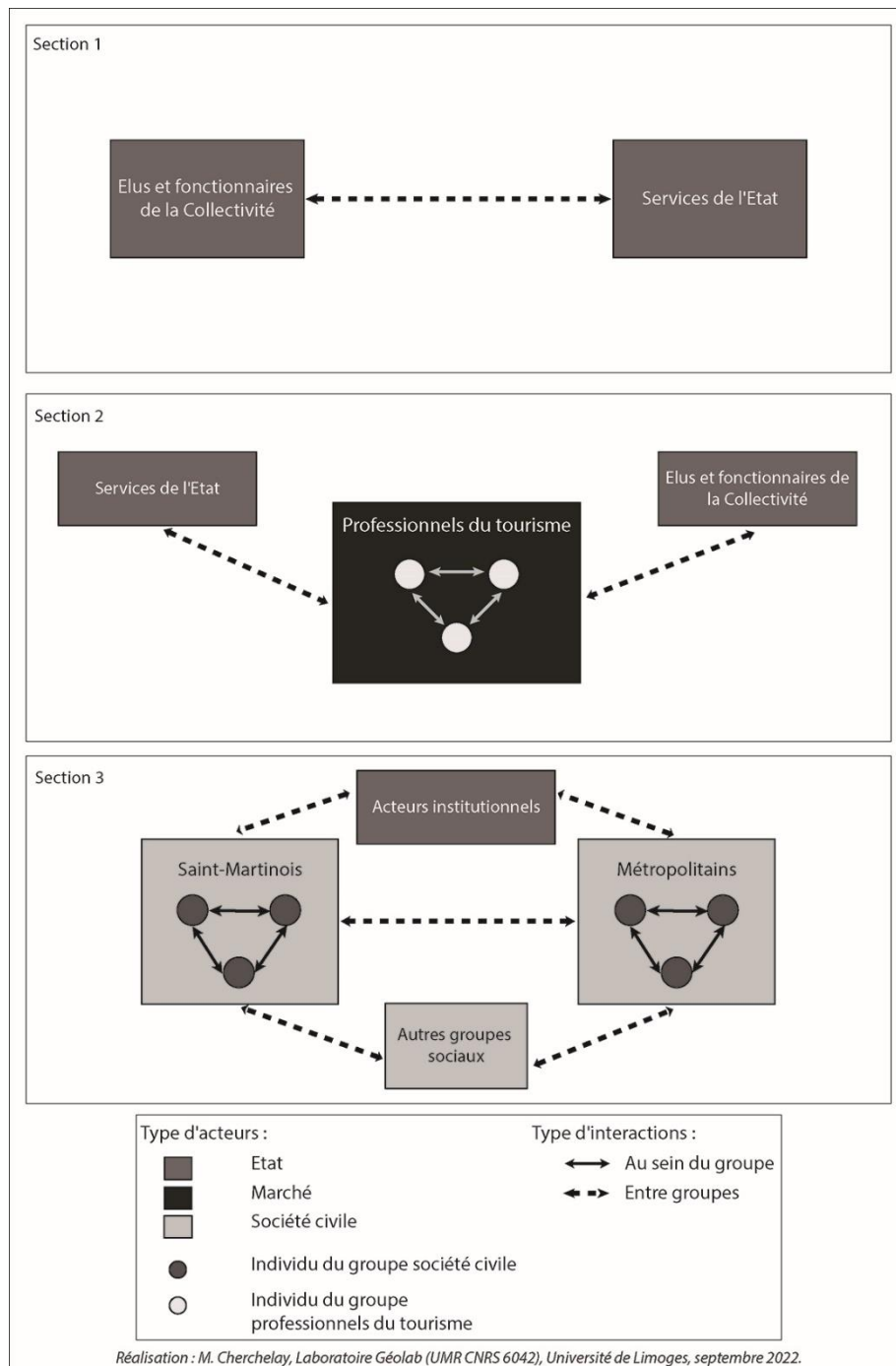


Schéma 9. Échelle d'analyse des interrelations et interactions entre et au sein des groupes « État », « Marché » et « Société civile ».

Cette typologie a été reprise pour structurer ce chapitre car elle dispose d'une valeur heuristique qui permet la catégorisation des acteurs de la reconstruction de Saint-Martin, dont les positions sont souvent plurielles. Les élus de la Collectivité interviennent par exemple dans la reconstruction du territoire en tant que représentants politiques mais ce sont également des habitants ayant subi le cyclone et dans certains cas des acteurs économiques (cf. chapitre 3). L'utilisation d'une telle catégorisation ne m'empêchera donc pas, d'autre part

de m'intéresser à la porosité pouvant exister entre ces trois groupes et aux oppositions et aux rapports de pouvoir qui peuvent s'exercer au sein même de ces catégories.

1. Des rapports complexes entre les acteurs institutionnels

Les rapports entre les institutions publiques sont au cœur de la gestion des risques en France (cf. chapitre 2). À Saint-Martin, deux échelons principaux interviennent : l'échelon local (principalement la Collectivité de Saint-Martin) et l'échelon national (principalement la Préfecture et les services territoriaux de l'État). On retrouve d'une part des élus politiques – engagés dans la « *compétition électorale* » - et d'autre part des fonctionnaires qui « administrent » les compétences - voire des hauts fonctionnaires (les préfets) « *directement subordonnés au pouvoir politique* » car nommés par lui (Hassenteufel 2011, p. 159). Du fait des conséquences de la catastrophe et l'histoire du territoire (cf. chapitre 1), la reconstruction apparaît comme une période propice pour l'observation des jeux d'acteurs entre ces acteurs institutionnels. Après une présentation de leur positionnement dans la reconstruction (renforcement des services de l'État et enjeu de crédibilité pour la Collectivité), leurs interventions dans le domaine de l'aménagement du territoire, dont ils partagent les compétences, font l'objet d'une seconde sous-partie. La mise en perspective avec les modalités d'action des acteurs institutionnels à Sint Maarten permettra de démontrer le poids du cadre administratif dans le processus de reconstruction post-catastrophe.

1.1. Des positionnements et des priorités distincts

1.1.1. Les services de l'État : une gestion centralisée de la reconstruction

Le 12 septembre 2017, soit six jours après le cyclone, le Président de la République, alors en visite à Saint-Martin, prononçait un discours au cours duquel il présentait la meilleure reconstruction du territoire comme un objectif politique : « *Nous ferons vite, nous ferons bien et nous ferons mieux. Il faudra reconstruire de manière durable. Saint-Martin renaîtra* », annonçant ainsi les principes qui allaient guider l'intervention des services de l'État à Saint-Martin.

Pour mettre en œuvre ces objectifs et coordonner l'action de l'État localement, une Délégation Interministérielle (DI) à la reconstruction des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy a été nommée auprès du Ministère des Outre-mer, chapeautée par Philippe Gustin, nommé Préfet délégué interministériel et chargé d'assurer la liaison entre Saint-Martin et les services de l'État en France métropolitaine (*Schéma 10*). Composée de six personnes¹³⁶ présentes sur le terrain, la DI constituait « *une équipe réduite, plutôt en mode commando* » (Entretien n°27, Représentant de la DI, 2018), dont le rôle était de « *travailler avec l'ensemble de la sphère publique [...] et avec la sphère privée [pour] mettre en place les*

¹³⁶ Un assistant, un représentant de la délégation et quatre agents en charge de l'ingénierie financière, de l'expertise légale, de l'assistance aux victimes et de la communication.

conditions les plus favorables possibles à la reconstruction de Saint-Martin » (Entretien n°27), permettant ainsi aux services de la Préfecture de gérer l'urgence (Jouannic et al. 2020).

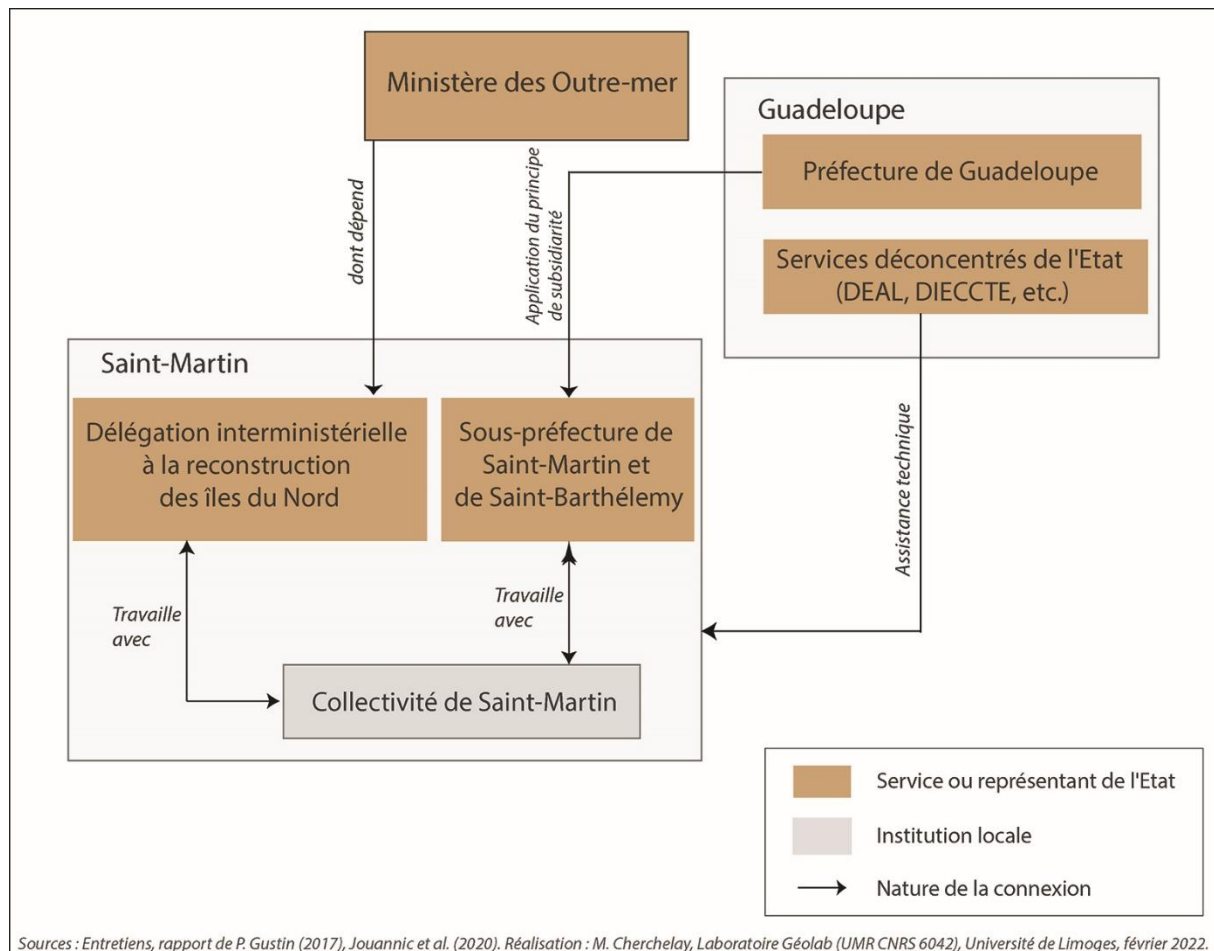


Schéma 10. Organisation simplifiée des services de l'État après Irma à Saint-Martin.

Dans le cadre de ses fonctions, le Préfet délégué à la reconstruction du territoire a rédigé un rapport, publié en novembre 2017 et intitulé *Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable* (Gustin 2017) dans lequel il présente, dans la lignée du discours du Président, la reconstruction post-Irma comme « *une opportunité unique* » de réorienter la trajectoire du territoire malgré « *différents handicaps* » (Gustin 2017, p. 31). Un ensemble de préconisations quant aux actions à entreprendre pour mener à bien la reconstruction y sont présentées, parmi lesquelles le « *renforcement du rôle de représentant de l'État* », la « *redynamisation du tourisme* » ou encore la mise en place d'une « *doctrine pour une reconstruction préventive* » (révision des documents d'urbanisme locaux, définition des conditions de reconstruction en zone inondable, lutte contre les implantations illégales) (Gustin 2017, p. 34). La catastrophe provoquée par Irma a donc constitué un révélateur des vulnérabilités du territoire pour les services de l'État, et la reconstruction est mobilisée comme une fenêtre d'opportunité devant permettre la mise en place de changements et notamment la consolidation de la présence

étatique, pour conduire à un rattrapage de la marge (et ses « handicaps ») vers « le centre » et sa « norme ».

Un protocole de coopération entre l'État et la Collectivité de Saint-Martin a été signé en novembre 2017 à partir des propositions faites par le Préfet Gustin, afin de mener cette « *reconstruction exemplaire et solidaire selon les principes du développement durable* » (Protocole, volet n°2, 21 novembre 2017, p.1). Quatre thématiques principales ont été développées et sont présentées ci-dessous, dans l'ordre dans lequel elles sont abordées dans le protocole :

- 1) Les questions institutionnelles et administratives (volonté d'un renforcement de la présence de l'État sur le territoire pour l'appui et l'accompagnement à la reconstruction en même temps que le renforcement des contrôles)
- 2) L'urbanisme et l'aménagement du territoire (objectif de réduction de l'exposition aux risques par la mise en place de nouvelles règles de construction préventive, la réalisation d'une carte des aléas et la « déconstruction à terme » de certaines zones envisagée.)
- 3) Les relations avec Sint Maarten (reprise du dialogue entre Saint Martin et Sint Maarten)
- 4) La relance de l'économie (présentation d'un plan pluriannuel d'investissement par la Collectivité, soutien de l'État dans la recherche de financement)

Les actions de la DI à Saint-Martin se sont donc concentrées sur la mise en œuvre des objectifs de ce protocole. La cartographie du niveau de submersion provoqué par Irma sur les littoraux a été réalisée par le CEREMA à la demande du Ministère de la transition écologique et solidaire en novembre 2017, afin de mettre à disposition de la Collectivité une carte actualisée de l'aléa submersion marine à partir de laquelle elle a édicté des règles d'urbanisme pour la reconstruction (cf. chapitre 4). Le guide des bonnes pratiques constructives a été conçu et distribué sur le territoire (cf. chapitre 4) et une carte prépayée, d'un montant allant de 300 à 900 euros¹³⁷, a été distribuée à 4 000 ménages du territoire (sur critères sociaux) entre novembre 2017 et janvier 2018, entre autres. Malgré une équipe réduite et bien que ne disposant pas d'un budget d'investissement ni de fonctionnement (Jouannic et al. 2020), l'action de la DI a permis une prise de décision effective, à travers la mise en place d'initiatives dans plusieurs domaines, et elle a joué le rôle de facilitateur entre acteurs locaux et ministères.

L'action de la Délégation a également contribué à relancer les réunions quadripartites, localement appelées « Q4 », entre les autorités de Saint-Martin (Collectivité de Saint-Martin et Gouvernement français) et celles de Sint Maarten (Gouvernement de Sint Maarten et Gouvernement des Pays-Bas) : « *Il y a une autre dimension qui a été impulsée par la DI, avec la volonté du gouvernement qui était de relancer la coopération avec la partie néerlandaise [...] La Q4, en fait, va se réunir, elle ne s'était pas réunie depuis longtemps, le 23 juin [2018] à Paris* » (Entretien n°27, 2018). L'objectif était ainsi, dans un premier temps, d'identifier et de

¹³⁷ La carte était paramétrée pour n'être utilisée que dans des commerces situés en partie française.

discuter de sujets pouvant donner lieu à une coopération entre les deux territoires, tels que la gestion des aléas naturels, des déchets ou encore de l'eau à l'échelle de l'île.

La DI, seule structure dont le processus de reconstruction était la tâche principale, a été dissoute en 2019, passant le relais aux unités des services territoriaux installées sur le territoire à partir de 2018 (Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, DEAL et Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, DIECCTE), concourant ainsi à l'objectif de renforcement des services de l'État à Saint-Martin (Schéma 11).

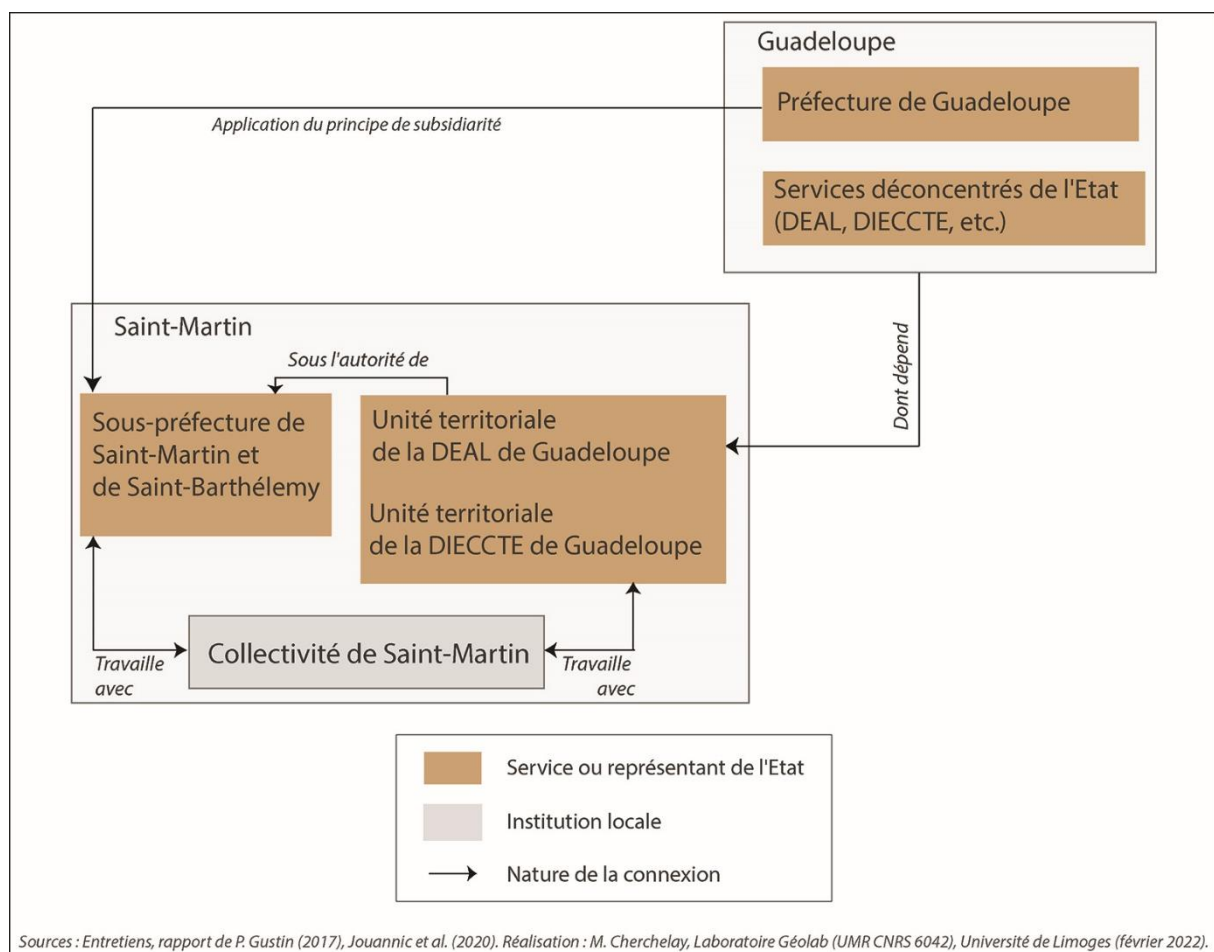


Schéma 11. Organisation simplifiée des services de l'État à partir de 2019 à Saint-Martin.

Je vais plus particulièrement m'intéresser à l'unité territoriale (UT) de la DEAL de Guadeloupe à Saint-Martin, auprès de laquelle j'ai mené des entretiens et dont le rôle sera à nouveau évoqué dans les prochains chapitres (cf. chapitre 6). Jusqu'en 2018, il n'y avait pas d'unité territoriale de la DEAL à Saint-Martin et les interventions étaient menées directement par la DEAL de Guadeloupe. Composée d'un pôle « aménagement et urbanisme », d'un pôle « risques naturels et pollution », d'un pôle « eau et biodiversité » et enfin d'un pôle SIG (9 personnes au total à l'été 2019), les missions de l'UT DEAL de Saint-Martin recouvrent le contrôle de la légalité des permis de construire, de police de l'environnement et

principalement la révision du plan de prévention des risques, « *priorité majeure* » pour les agents en 2019 (Entretien n°50, fonctionnaire de l'UT DEAL, 2019). Mais pour une partie des responsables et des contractuels, leur poste à la DEAL correspondait à leur première expérience aux Antilles et même pour certains, à une première expérience « *dans le réglementaire* » (Entretien n°50, 2019). De par leur arrivée récente à Saint-Martin, leurs activités de contrôle et la révision du PPRN, les agents de la DEAL étaient en outre particulièrement critiqués localement : « *Après c'est sûr qu'on arrive, on est tous blancs à présenter des trucs, ça énerve.* » (Entretien n°38, contractuel au sein de la DEAL, 2019). En outre, certains des agents se sont montrés, lors des entretiens, particulièrement critiques vis-à-vis des acteurs locaux avec lesquels ils sont amenés à travailler, ne facilitant pas leurs relations et soulignant les différences d'enjeux existant entre services de l'État et Collectivité : « *Pour [la Collectivité] le développement durable, c'est raser Sandy Ground pour construire un golf à la place, ça c'est le projet de développement écolo-durable de la Collectivité. Après ils aimeraient bien raser l'Anse des Sables, il y a un gros projet hôtelier là donc ils aimeraient bien détruire la nature, pour mettre en place le projet hôtelier [...] Non, mais que des beaux projets comme ça, ils voulaient absolument qu'on permette la construction [d'une zone à Quartier d'Orléans] parce qu'en fait y'a quelques élus qui ont [des terrains] ici, donc ils voulaient que ça devienne une zone économique* » (Entretien à la DEAL, 2019).

La reconstruction post-Irma a donc été une occasion pour les services de l'État de renforcer leur présence à Saint-Martin, via la mise en place d'une délégation interministérielle puis d'unités territoriales intervenant dans des domaines spécifiques. Cette réponse centralisée à l'objectif de réduction des risques de catastrophe a permis aux services de l'État de réaffirmer leur positionnement dans la reconstruction à court et moyen termes comme dans le développement à long terme du territoire, via la définition d'orientations et la consolidation de ses compétences de contrôle notamment. Un tel renforcement s'inscrit dans les modalités de gestion des risques mises en œuvre en France depuis une dizaine d'années et notamment depuis la catastrophe causée par la tempête Xynthia en Vendée, en 2010, les travaux concernant les conséquences de la tempête ayant contribué à montrer que la période post-catastrophe constituait une occasion pour l'État de renforcer son intervention sur le territoire sinistré, via une action sur l'aménagement du territoire notamment (Mercier 2012 ; Mazeaud 2019 ; Mazeaud et Rieu 2021). La création de structures ad hoc de gestion du processus de reconstruction post-catastrophe ne relève pas non plus de l'exception, des missions interministérielles ayant par exemple été créées dans l'Aude suite aux inondations de novembre 1999, en Vendée suite à la tempête Xynthia en 2010 ou encore, plus récemment, en octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes après le passage de la tempête Alex. Mais dans le contexte saint-martinois, cette gestion centralisée et les attentes qui en ont découlé sont apparues comme une source de difficultés supplémentaires pour les acteurs institutionnels locaux qui évoluent dans un cadre statutaire récent, encore en cours de consolidation, et font face à des difficultés financières et de gestion, antérieures à la catastrophe.

1.1.2. Les services de la Collectivité, entre difficultés structurelles et objectifs de reconstruction

1.1.2.1. Contexte politique et administratif

Les compétences de la Collectivité de Saint-Martin sont exercées par deux conseils. Le conseil territorial (CT), assemblée délibérative unique du territoire, dispose des mêmes compétences que celles dévolues à un conseil municipal, à un conseil départemental et à un conseil régional. Il réunit 23 conseillers élus pour cinq ans (essentiellement issus de la liste ayant remporté les élections territoriales), dont les vice-présidents en charge des différents services de la Collectivité et le Président du Conseil territorial, aussi appelé Président de la Collectivité. Il préside le conseil exécutif, composé de quatre vice-présidents et de deux conseillers. Ses membres sont élus parmi ceux du Conseil territorial (CT).

Les conseillers territoriaux sont en majorité issus de familles saint-martinoises (cf. chapitre 1) engagées politiquement, pour certaines, à long terme sur le territoire, comme la Famille Fleming (*Schéma 12*).

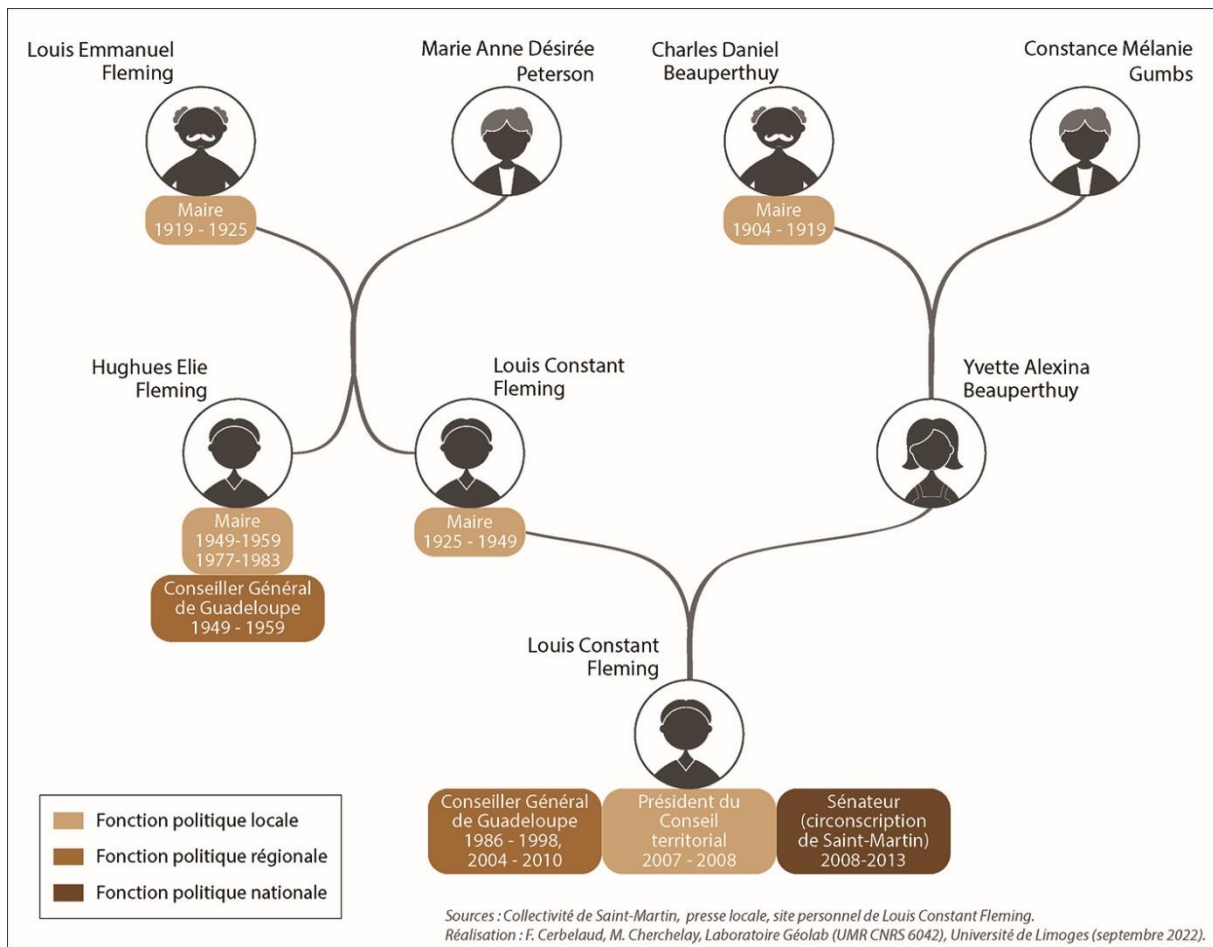


Schéma 12. Le rôle politique prépondérant de la famille Fleming à Saint-Martin de 1904 à 2013.

Les parcours de quelques figures politiques du territoire montrent, qu'encore aujourd'hui, un petit nombre de personnes se partagent le pouvoir en alternant entre des mandats locaux et nationaux. Daniel Gibbs, devenu Président de la Collectivité pour la période 2017-2022, a par exemple également été député de la circonscription de Saint-Barthélemy et Saint-Martin de 2012 à 2017. De 2007 à aujourd'hui, il est resté membre du Conseil territorial et du conseil exécutif du territoire. Guillaume Arnell a quant à lui été Conseiller général de Guadeloupe de 1998 à 2010, conseiller territorial de 2007 à 2017 et Sénateur pour la circonscription de Saint-Martin de 2014 à 2020. De plus, ces élus occupent par ailleurs des positions de pouvoir sur le territoire, que ce soit par la profession qu'ils exercent (entrepreneurs de part et d'autre de la frontière, chirurgiens ou encore cadres administratifs), leur engagement dans le monde associatif et dans des collectifs d'opposition (cf. chapitre 6) ou par le fait qu'ils sont issus de familles propriétaires de patrimoine foncier important sur le territoire¹³⁸.

¹³⁸ Sources : Enquête de terrain (2018, 2019) et revue de la presse locale (Journaux Soualiga Post, St Martin's Week, Le Pélican).

La différence entre les taux de participation aux seconds tours de l'élection territoriale de mars 2022 (52,2 %¹³⁹) et de l'élection présidentielle en avril 2022 (33,1 %¹⁴⁰) témoigne d'autre part de l'importance de la vie politique locale et donc, du poids de ces élus. Comme dans d'autres territoires ultramarins, « le statut de membre du conseil [territorial] et, a fortiori, de Président, constitue une ressource très valorisée, davantage que dans l'hexagone. Ces élus y sont plus visibles, moins concurrencés dans l'espace politique local, mieux intégrés aux réseaux d'élus et davantage impliqués dans la définition des politiques locales. » (Beauvallet, Célestine et Roger 2016, p. 146)

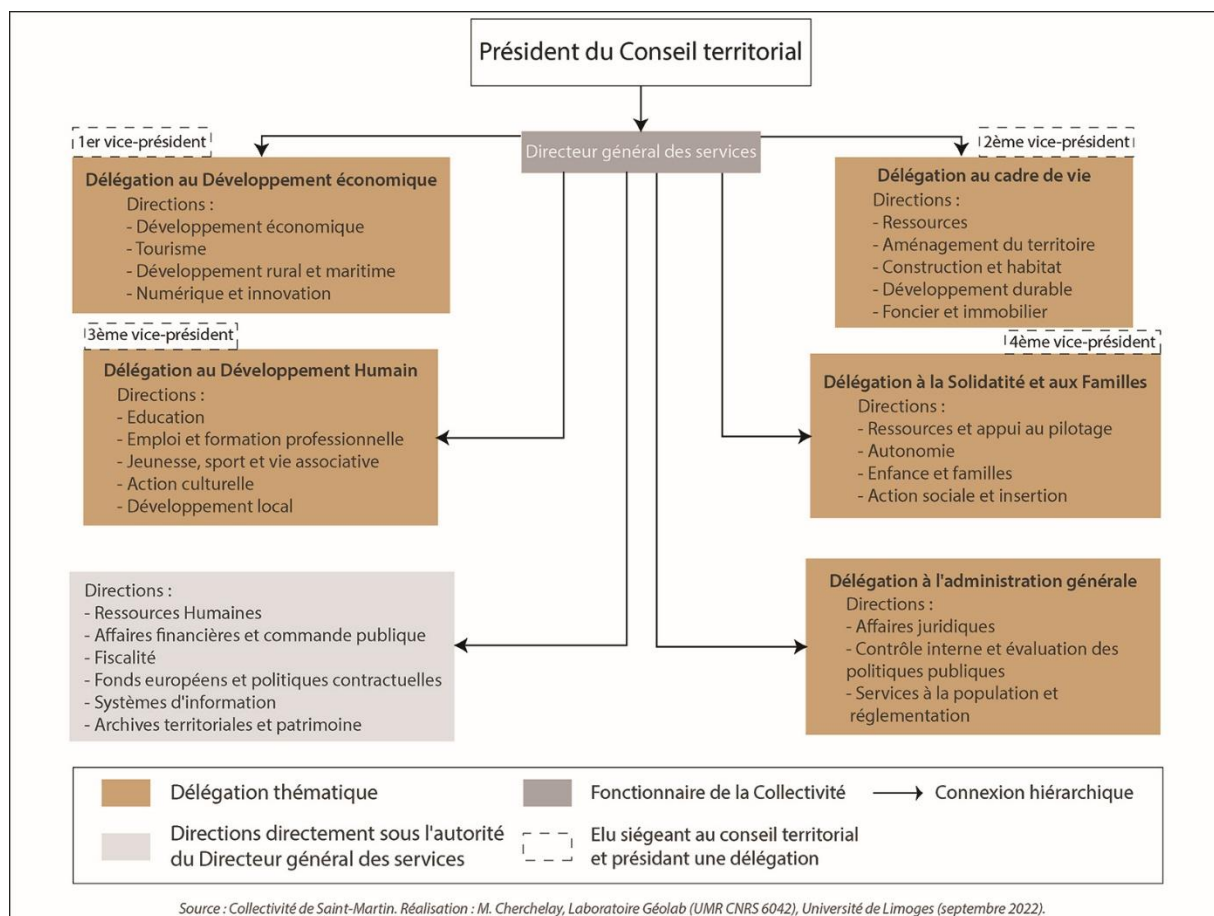


Schéma 13. Organisation des services de la Collectivité de Saint-Martin.

Administrativement, les services de la Collectivité sont organisés en quatre directions thématiques¹⁴¹(Schéma 13), chacune présidée par un vice-président élu, auxquelles s'ajoutent la délégation à l'administration générale et la direction générale des services, sous l'autorité du Directeur général des services. Chacune de ces délégations est elle-même divisée en plusieurs directions (Schéma 13). 865 agents étaient employés par la Collectivité en 2016,

¹³⁹ Chiffres du Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, 2022.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Des changements dans l'organigramme ont eu lieu à partir de fin 2019, cf. note de bas de page n°11.

dont 94 pour postes de catégories A (cadres), traduisant, selon la Chambre territoriale des comptes, à la fois un sureffectif, notamment des postes de catégorie C, et le sous-encadrement des fonctionnaires de la Collectivité (Chambre territoriale des comptes 2018). Les postes de cadres de catégorie A (postes de directeurs ou de responsable de délégation) sont en outre souvent occupés par des Métropolitains, ce qui est vecteur de tensions à l'échelle locale¹⁴² : « *Dans les bureaux, à la collectivité, ils sont tous blancs et c'est pas normal* » (Entretien n°61, un habitant de Quartier d'Orléans, 2019).

L'ensemble de ces caractéristiques, spécificités et difficultés politiques et administratives sont entrées en jeu dans le déroulement de la reconstruction post-Irma et dans les relations entre État et Collectivité.

1.1.2.2. De nouvelles problématiques et des difficultés persistantes post-Irma

La catastrophe causée par Irma est la première que les institutions saint-martinoises ont eu à gérer en tant que Collectivité d'Outre-mer et non plus en tant que commune. Elles ont donc été confrontées au double enjeu de faire face à la fois à de nouvelles problématiques (compétences élargies induisant des responsabilités plus importantes dans la reconstruction) et aux problématiques structurelles pré-Irma mises en évidence par la catastrophe (difficultés financières, manque de compétences en ingénierie et en contrôle, voir les chapitres 1 et 4).

Contrairement aux services de l'État, la Collectivité de Saint-Martin n'a pas établi de structure ad hoc pour la gestion de la reconstruction. Tous les services ont été impliqués afin de suivre la ligne directrice fixée par le Président de la Collectivité à travers deux documents de planification. Le premier, le Plan Phoenix, a établi les objectifs de la Collectivité dans la reconstruction autour de quatre volets : la reconstruction du bâti, la relance économique, la réussite des enfants et des jeunes Saint-Martinois et enfin un volet social consacré à l'accompagnement des populations. Le second, le STADTR est sectoriel et a fait du développement d'un tourisme plus haut de gamme son objectif principal et un « *projet de territoire*¹⁴³ » (cf. chapitre 4).

Mais les sous-effectifs en termes d'ingénierie, de contrôle et de management ont complexifié et ralenti les actions de la Collectivité. Au sein de la Direction de l'Aménagement du territoire, service technique particulièrement sollicité pour la reconstruction du bâti, jusqu'au passage d'Irma, une seule personne était affectée à la police de l'urbanisme. L'équipe avait été

¹⁴² Voir aussi Fanny Fontan, « Blocage de la COM : virage identitaire », Journal le Soualiga Post, 29 juillet 2021. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/39821/com/blocage-de-la-com-virage-identitaire>, consulté le 12 septembre 2022.

¹⁴³ « Le Président lance le Plan Phoenix de reconstruction, Actualités de la Collectivité, 16 octobre 2017, URL : http://www.com-saint-martin.fr/Le-Pr%C3%A9sident-lance-le-Plan-Phoenix-de-reconstruction_Saint-Martin-Antilles_1269.html, consulté le 15 février 2022.

renforcée par « *d'autres agents de la collectivité* » (6 personnes en mars 2018) mais qui n'étaient « *pas spécialisées en urbanisme* » (Entretien n°10, Direction de l'urbanisme, 2018). Les DPI (cf. chapitre 4) étaient traitées par un seul agent¹⁴⁴. Jusqu'en 2019, le poste de Directeur Général Adjoint du pôle Développement économique, dont fait partie la Direction du Tourisme notamment, était vacant. Quelques enquêtés ont également fait part, au cours de l'enquête de terrain, des difficultés de la Collectivité à recruter de nouveaux responsables de Délégation¹⁴⁵.

La situation post-catastrophe et le contexte institutionnel local ont donc placé la Collectivité dans une position ambivalente vis-à-vis des services de l'État, entre besoin d'un soutien financier malgré un contexte de réduction des financements publics à l'échelle nationale et mise en exergue des responsabilités partagées quant à la situation post-Irma face à la réponse centralisée à la catastrophe des services de l'État.

Les acteurs institutionnels locaux en ont ainsi appelé à l'État, demandant une plus grande intervention, notamment financière : « *Il faut être conscient que tout ça, ça coûte aussi très cher. La Collectivité de Saint-Martin, on n'a pas les moyens, de toute façon, ce sera du long terme, donc on agira ponctuellement sur ce sur quoi on peut agir.* » (Entretien n°20, un fonctionnaire de la Délégation cadre de vie, 2018)

L'annonce en mars 2018 du financement d'un tiers des investissements prévus par la Collectivité pour la reconstruction de ses infrastructures par l'État (cf. chapitre 4) a par exemple été vectrice de déception localement¹⁴⁶, car estimé insuffisant concernant notamment la reconstruction des établissements scolaires. Cela a souligné le manque de crédibilité auxquelles font face les institutions locales, du fait de leur réputation de mauvaises gestionnaires :

« *Il est essentiel de redonner de la crédibilité à l'île. Vis-à-vis de la dotation de l'État qui a été critiquée, la préfète a dit qu'on avait le droit d'être déçu mais qu'il fallait montrer qu'on sait l'utiliser et qu'on verrait après.* » (Entretien n°4, un fonctionnaire de la délégation au développement économique, 2018)

De plus, le sujet du changement de statut de Saint-Martin, de commune de Guadeloupe à Collectivité d'Outre-mer, et du manque d'accompagnement par l'État a été abordé au cours des entretiens, justifiant en partie, pour les services de la Collectivité, leur position difficile post-Irma. Les discours collectés ont ainsi mis en avant d'une part l'ampleur inédite des

¹⁴⁴ Le territoire comptait 17 940 logements en 2016 (IEDOM 2018), dont 19,7 % ont été complètement détruits par le cyclone Irma (Copernicus EMS 2017).

¹⁴⁵ Entre 2019 et 2021, un processus de réorganisation des services de la Collectivité a été mené par la nouvelle Directrice Générale des Services de la Collectivité, arrivé en août 2019, et notamment le recrutement de responsables aux différents postes de Directeurs Généraux des services (dont un pour le pôle Développement Economique) et une réorganisation des différents services.

¹⁴⁶ Voir par exemple Estelle Gasnet, « Les subventions de l'État, « c'est pas automatique » », Journal Soualiga Post, 20 mars 2018. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/20869/gouvernement/les-subventions-de-%E2%80%99etat-%C2%ABc%E2%80%99est-pas-automatique%C2%BB>, consulté le 15 février 2022.

responsabilités confiées aux institutions locales, dans un contexte de manque de moyens, et d'autre part, un partage des responsabilités dans la situation post-Irma, puisque les services de l'État ont longtemps joué un rôle dans l'aménagement du territoire avant le passage au statut de Collectivité.

« Il ne faut pas oublier que la Collectivité a hérité de l'inaction de l'État sur bien des domaines y compris sur le domaine environnemental pendant des années. L'État a été absent du territoire administrativement parlant pendant presque un siècle. Il est revenu au début des années 1960 avec des moyens très limités, ça on en a conscience, mais il y a plein de choses dont la Collectivité a hérité aujourd'hui, y compris l'occupation des 50 pas géométriques, les remblais sauvages d'étangs, de lagons, bref. Puis la Collectivité n'a que 10 ans, avant c'était l'État normalement qui était garant de ce genre de choses. » (Entretien n°20, un fonctionnaire de la Délégation au cadre de vie, 2018)

« Après à notre décharge, nous n'étions pas suffisamment préparés à ce changement de statut dans l'appréhension des compétences qui allaient nous être transmises, et puis nous manquons très certainement d'ingénierie parce qu'on hérite de beaucoup de modes de fonctionnement du passé » (Entretien n°18, une employée de la CCISM, 2018)

La reconstruction post-Irma a donc mis en exergue les difficultés – financières, d'ingénierie et de gestion - auxquelles fait face la Collectivité de Saint-Martin pour mettre en œuvre ses projets, assurer ses fonctions et financer la reconstruction des infrastructures publiques (cf. chapitre 4). Dans un contexte marqué par le renforcement de l'action de l'État sur le territoire et son aménagement, cela pose la question des possibilités d'actions de la Collectivité et de la mise en application des enjeux qu'elle défend - et notamment le développement d'une activité touristique haut de gamme, fondée sur l'occupation des littoraux.

1.2. Un partenariat asymétrique : les enjeux de l'aménagement du territoire

Les modalités de coopération entre les institutions nationales et les institutions locales apparaissent donc comme un enjeu central pour le déroulement de la reconstruction post-catastrophe. Le partage de compétences induit par le statut de Collectivité d'Outre-mer et la présence renforcée des services de l'État a conduit à une collaboration plus poussée, par rapport à la période pré-cyclone, entre État et Collectivité :

« Après c'est vrai qu'au niveau des compétences, nous dans les dossiers de reconstruction, on a la compétence logement, eux ils ont la compétence environnement. Donc on est obligé de travailler ensemble. » (Entretien n°1, un fonctionnaire de la Collectivité, 2018)

Le domaine de l'aménagement du territoire illustre particulièrement les enjeux et les jeux d'acteurs induits par ce partage de compétences. La Collectivité dispose des compétences

urbanisme, construction et logement et les services de l'État sont en charge de la compétence environnement et responsables du contrôle de la légalité des opérations d'urbanisme. Mais, du fait du fonctionnement centralisé de la gestion des risques en France, ce sont les documents élaborés par l'échelon national, et notamment les Plan de Prévention des Risques Naturels, qui prévalent sur les documents d'urbanisme locaux, auxquels ils sont opposables.

En outre, les enjeux défendus aux deux échelons d'intervention précédemment mentionnés s'opposent sur certains plans, avec d'un côté une volonté de contrôle voire d'interdiction de l'urbanisation des littoraux (objectif de réduction des risques de catastrophe) de la part des services de l'État, et de l'autre côté, des objectifs de développement du tourisme poursuivis par la Collectivité (cf. chapitre 4).

Espaces les plus exposés aux risques de submersion marine, les littoraux sont donc des espaces convoités pour le développement du tourisme et sur lesquels se lisent une partie des enjeux politiques de la reconstruction. Le cas du Club Orient illustre particulièrement ces imbrications et ces oppositions. Situé à l'extrémité sud de la plage de la Baie Orientale, le Club Orient était un complexe hôtelier naturiste composé d'un « village » de chalets en bois, comptant 136 chambres. Bien que fondé sur un marché de niche (il s'agissait d'un des seuls établissements naturistes de l'île), il attirait une clientèle aisée. Une société de gestion hôtelière (Orient Beach Club, OBC¹⁴⁷) était en charge des activités commerciales, des emplois afférents et de la location des chalets, dont les propriétaires (essentiellement originaires d'Amérique du Nord) réunis en copropriété, sont représentés par un conseil d'administration¹⁴⁸. Le Club Orient faisait partie des plus gros complexes hôteliers de Saint-Martin. Il employait une centaine de personnes en haute saison et avait par exemple généré 10 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2015¹⁴⁹. Mais les structures en bois qui composaient l'établissement ont été détruites par le passage d'Irma (*Photographie 41*).

¹⁴⁷ OBC était une Société par Actions Simplifiée (SAS), dont les actionnaires étaient en majorité des propriétaires des chalets (Page Facebook du Club Orient).

¹⁴⁸ Site de l'hôtel, URL : <https://cluborient.com/> [consulté le 12 septembre 2022].

¹⁴⁹ Fanny Fontan, « Saint-Martin, une destination naturiste ? », Journal le Soualiga Post, 2 mars 2017. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/11013/tourisme/saint-martin-une-destination-naturiste> [consulté le 17 mars 2022].



Photographie 41. Un des bungalows endommagés du Club Orient, juillet 2019.

En 2019, le complexe hôtelier n'avait pas encore repris son activité¹⁵⁰. La version révisée du PPRN de la même année, réalisée par les services de l'État, classait en effet l'établissement en zone « rouge foncé » dans laquelle les constructions/reconstructions étaient interdites. Les services de la DEAL avaient néanmoins précisé, lors d'entretiens et de réunions d'information avec la population (auxquelles des représentants de la copropriété ont assisté) quant à la révision du PPRN, que sa reconstruction pouvait être envisagée dans le cadre d'un réaménagement global de la zone qui prendrait en compte sa très forte exposition au risque de submersion marine :

« Après le Club Orient pour l'instant c'est en attente, sur le PPRN c'est rouge donc on ne peut rien faire. Un permis de reconstruire est arrivé la semaine dernière ici. Ils veulent reconstruire, c'était un gros employeur donc c'est normal mais c'est quand même une zone très, très à risque, donc pour l'instant c'est interdit sauf si la Collectivité propose un aménagement global

¹⁵⁰ À l'automne 2018, OBC avait été placé en liquidation judiciaire suite à deux saisons touristiques sans activité et donc sans revenu. De plus, des différends étaient apparus entre les propriétaires quant à la gestion des fonds reçus des assurances. Aujourd'hui, des travaux de reconstruction seraient en cours (site de l'hôtel) – la version révisée en 2021 du PPRN permettant le dépôt d'un permis de construire et la reconstruction des structures détruites (cf. Chapitre 6).

pour faire des trucs qui soient bien pensés, que ce soit joli, que ça laisse passer l'eau et que ça ne soit pas détruit à chaque fois » (Entretien n°38, un employé de l'UT DEAL, 2019).

C'est également le cas pour d'autres zones classées « rouge foncé » comme une partie du littoral du quartier touristique de Grand-Case, dont le cas a été abordé lors d'une réunion publique en juin 2019 :

« De nombreuses actions peuvent être conduites par la Collectivité ou un aménageur à l'échelle d'un quartier ou d'une baie toute entière [celle de Grand-Case ici]. Il faut simplement que ces travaux soient organisés et étudiés pour résister à un certain niveau de submersion, qu'il y ait une entité qui garantisse son entretien dans l'avenir pour qu'il soit maintenu. Et après une fois que l'ouvrage est construit, le PPR est révisé et l'aléa est diminué et les possibilités de construire à l'arrière changent. » (Réunion publique à Grand-Case, propos du représentant de l'UT DEAL, 2019).

Le jeu des compétences rend donc la Collectivité responsable de la réalisation (ou au moins du financement) des projets de réaménagement global qui permettraient de continuer à urbaniser les espaces littoraux les plus exposés. Dans le contexte de manque de moyens et de compétences en ingénierie précédemment décrit, la mise en œuvre d'un tel projet semble peu probable. La marge de manœuvre de la Collectivité apparaissait donc réduite, quant à l'aménagement de ces espaces.

L'importance de l'intervention de l'État dans la reconstruction de Saint-Martin fixe un cadre à la reconstruction du territoire mais est vectrice de contraintes pour les acteurs institutionnels locaux, malgré leurs compétences élargies, comme le montre l'exemple de l'aménagement du territoire. Ces modalités de gestion induisent une difficile conciliation entre vision globale et stratégie locale. La comparaison avec le cas Sint Maarten, souligne à quel point la présence (ou l'absence) d'un cadre institutionnel fort influe sur la reconstruction du territoire.

1.3. Une reconstruction entre contrôle institutionnel et libéralisme à Sint Maarten

La reconstruction de Sint Maarten a constitué un point de comparaison récurrent pour les habitants de Saint-Martin quant à l'avancée de la reconstruction en partie française :

« Côté hollandais ils ont reconstruit beaucoup de choses rapidement, ça donne une bonne image. » (Entretien n°9, une habitante de Saint-Martin, 2018)

« Côté hollandais il y a des touristes, il y a un gros hôtel qui est prêt à accueillir des touristes, il y a des bateaux de croisière qui viennent. Eux ils ont vite reconstruit, notamment tous les trucs pour les touristes, les activités, les restaurants, les établissements de nuit, les bars, tous ces trucs-là, c'est rouvert [...] donc côté hollandais ça repart, côté français pas grand-chose... » (Entretien n°6, un habitant de Saint-Martin, 2018).

La rapidité de la reconstruction de Sint Maarten et plus particulièrement la reprise de l'activité touristique quelques mois après le passage d'Irma (cf. chapitre 4) ont été rapportés dans les entretiens à plusieurs reprises. Je m'intéresse plus particulièrement ici aux modalités institutionnelles de reconstruction ainsi qu'aux relations entre les différents acteurs intervenant à Sint Maarten. L'analyse de la répartition des tâches entre le gouvernement local et le gouvernement national et des actions mises en œuvre pour reconstruire le territoire permettent d'interroger l'influence des modes de gouvernance publique sur le déroulé de la période post-catastrophe.

Comme à Saint-Martin, les deux principaux acteurs publics intervenus sur le territoire après Irma sont l'échelon local (Gouvernement de Sint Maarten) et national (Gouvernement des Pays-Bas). Leurs relations sont marquées par le long délaissement du territoire par les institutions nationales, dont la plus grande autonomie du territoire a découlé. À ces éléments s'ajoutent des accusations et des faits de corruption de l'élite politique locale depuis les années 1970 (cf. chapitre 1). Le gouvernement de Sint Maarten connaissait également, dès avant Irma, des difficultés budgétaires. Depuis son changement de statut en 2010, le budget du territoire n'a notamment jamais été à l'équilibre ou excédentaire¹⁵¹.

À Sint Maarten comme à Saint-Martin, la reconstruction post-Irma a constitué une période de renforcement de l'intervention des acteurs étatiques sur le territoire mais selon des modalités différentes. L'intervention de l'État néerlandais, vectrice de contraintes pour les institutions locales, a été peu menée à l'échelle du territoire et s'est faite essentiellement via des mécanismes financiers et la délégation à un acteur extérieur de la gestion de ce financement.

Le processus de reconstruction a débuté dans un climat de tension entre le gouvernement local et celui des Pays-Bas. Ce dernier a décidé d'allouer au gouvernement local un fond pour la reconstruction du territoire (*The Sint Maarten Recovery, Reconstruction and Resilience Trust Fund*), d'un montant de 550 millions d'euros (Banque Mondiale 2018). La mise en place de ce fond, nécessaire au gouvernement de Sint Maarten qui, seul, ne disposait pas d'un budget suffisant, s'est faite sous deux conditions : d'une part l'installation d'une instance de contrôle de l'utilisation des fonds pour lutter contre la corruption (*integrity chamber*) et d'autre part le renforcement des contrôles aux frontières pour lutter contre l'immigration illégale¹⁵². De telles modalités de gestion montrent que, pour le gouvernement des Pays-Bas, les institutions locales n'étaient pas en capacité de gérer cette somme (Rhiney 2018). La reconstruction est donc apparue, pour l'État, comme une opportunité pour agir sur des problématiques déjà présentes avant Irma, et notamment contre la corruption, dans un contexte post-catastrophe propice au développement de cette pratique (Gerges et al. 2018). Les conditions d'attribution de ce *trust fund* ont donné lieu à une période d'instabilité politique à Sint Maarten, le premier

¹⁵¹ Banque Mondiale. 2020. « Sint Maarten, Public Expenditure Review ».

¹⁵² Algemene Rekenkamer (Cour des comptes des Pays-Bas), *Focus on the Dutch contribution to the reconstruction of Sint Maarten*, 2018.

ministre alors en fonction les ayant refusées¹⁵³, conduisant à sa démission en février 2018 puis à la réélection du gouvernement local.

La gestion de ce fond a donc été confiée à une organisation internationale (OI), la Banque Mondiale¹⁵⁴, à travers la mise en place d'un programme de reconstruction (*Schéma 14*). Ce choix provient de la volonté du gouvernement des Pays-Bas d'assurer un contrôle sur la manière dont l'argent était dépensé afin qu'elle respecte les priorités fixées par lui et limite les risques de corruption tout en permettant une coopération entre l'OI, les gouvernements des Pays-Bas et de Sint Maarten (Algemene Rekenkamer 2018). Le fait que la Banque Mondiale dispose d'une expertise et des ressources humaines nécessaires a également contribué au choix du gouvernement des Pays-Bas (*Ibid.*). La convention pour la mise en place du fond a donc été signée en avril 2018, pour la période 2018-2025. Un document de planification établissant les lignes directrices pour l'utilisation du fond, le *Sint Maarten National Recovery and Resilience Plan (NRRP)*, a été rédigé avec le concours de la Banque Mondiale. Il vise la reconstruction d'un territoire résilient, autour du concept de « Build Back Better » (cf. chapitre 2). Le NRRP a de plus remplacé le *Working Group – National Recovery Plan (WGNRP)*, rédigé par le Gouvernement de Saint-Martin avant la mise en place du *Trust Fund* qui mettait en exergue l'importance de la prise en compte des priorités identifiées localement dans la reconstruction :

« *It is equally evident that success requires that Dutch funding remains aligned with locally identified priorities* » (WGNRP 2017, p. 8).

L'importance de remettre l'économie touristique en route y était notamment apparue comme l'un des enjeux principaux de la reconstruction pour les responsables locaux afin de pouvoir financer par leurs propres moyens la reconstruction du territoire, comme en témoigne cet extrait d'entretien, mené auprès d'un responsable du ministère du logement public, de l'urbanisme, de l'environnement et des infrastructures (VROMI) de Sint Maarten :

« *That's why it's so important to get the economy back up and running, because a lot of it, Sint Maarten has to do itself. But the government of Sint Maarten can only be effective if it has sufficient resources coming in, and those resources won't be coming in unless the economy is back up and running* » (Entretien n°23, fonctionnaire du VROMI, 2018).

En janvier 2019, une structure *ad hoc*, autonome et temporaire, le *National Recovery and Resilience Bureau (NRRB)* (*Schéma 14*), a été créée par ordonnance du gouverneur de Sint Maarten. Financée par le *Trust Fund*, ses objectifs ont été de mettre en œuvre et d'évaluer les projets de reconstruction payés par ce même fond, en collaboration avec les institutions locales. Vis-à-vis de ces institutions, le NRRB doit permettre de les décharger face à « *the great*

¹⁵³ E. Gasnet, "Pour William Marlin, les Pays-Bas prennent "en otage" la population", Journal Soualiga Post, 23 octobre 2017, <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/17505/sint-maarten/pour-william-marlin-les-pays-bas-prennent-%C2%ABen-otage-%C2%BB-la-population>

¹⁵⁴ Le gouvernement des Pays-Bas paye donc des frais à la Banque Mondiale, pour sa gestion du *Trust Fund* (Algemene Rekenkamer 2018).

pressure [they are facing] in performing the normal business of government in the aftermath of Hurricanes Irma and Maria. Rather than increasing this pressure further by requiring these government bodies to perform new and additional tasks [...] the government has decided to propose a clear system and straightforward procedure to guarantee that these projects can be implemented with maximum efficiency and effectiveness¹⁵⁵ ». Le NRRB fonctionne donc par la mise en place de projets sectoriels, incluant la reconstruction d'infrastructures et de bâtiments publics, la gestion des débris ou encore des projets de soutien financiers à destination des petites entreprises locales.

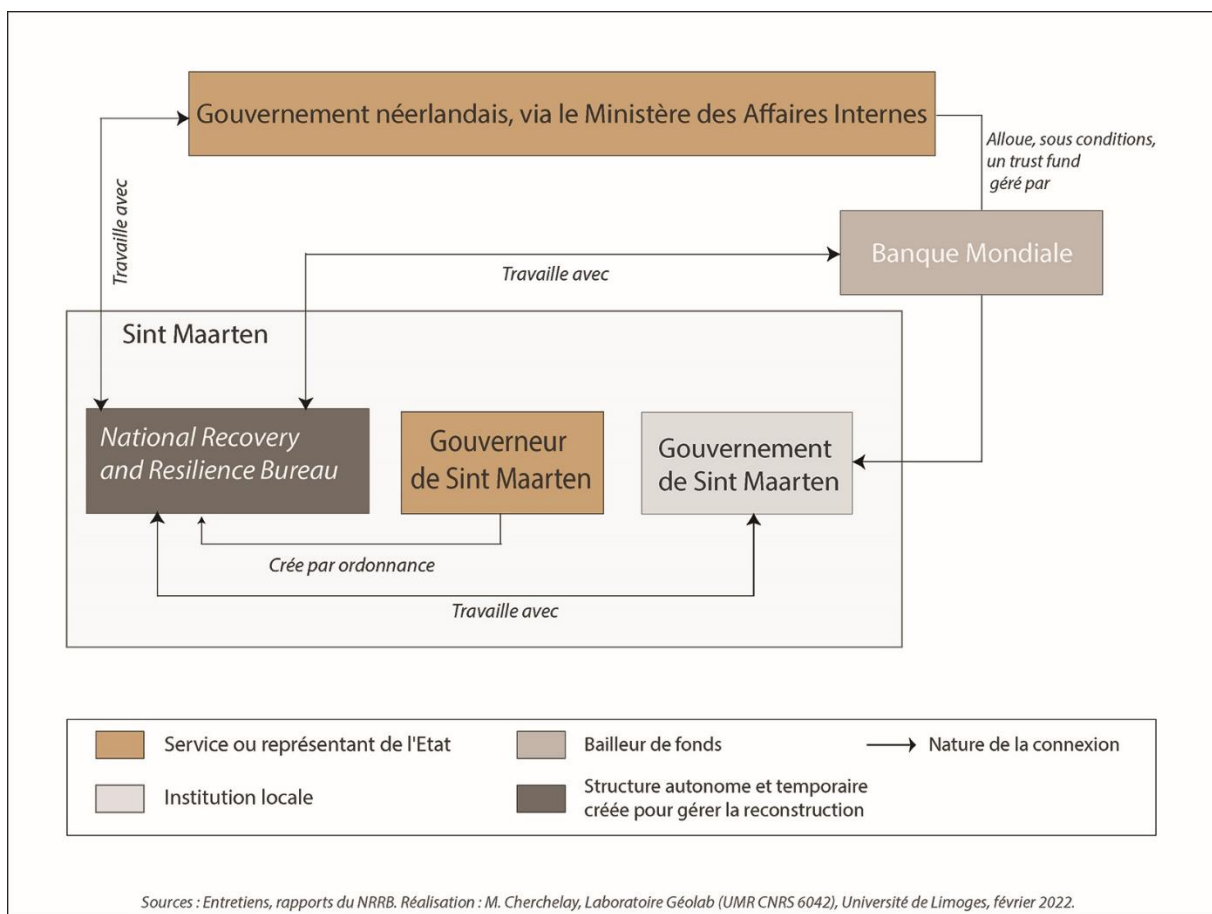


Schéma 14. Organigramme simplifié des acteurs de la reconstruction à Sint Maarten.

Sint Maarten est donc, comme Saint-Martin, dépendante de l'intervention financière du gouvernement national pour mener à bien la reconstruction de son territoire. Dans ce contexte, la reconstruction post-Irma a constitué pour le gouvernement néerlandais une « fenêtre d'opportunité » (Christoplos 2006) pour intervenir sur le territoire et raffermir, non pas sa présence, mais son contrôle sur les finances des institutions publiques locales. D'autre

¹⁵⁵ National Ordinance of September 6th, 2018, for the temporary establishment of the National Recovery program Bureau and for Regulating its organization, composition, tasks and powers, Journal Officiel de Sint Maarten, n°33, p. 14

part, comme à Saint-Martin, la superposition du NRRP et du WGNRP met en avant le fait que le gouvernement national (inscription dans les préconisations de DRR et contrôle des institutions locales) et le gouvernement local (relance de l'économie) ne défendent pas les mêmes enjeux dans la reconstruction.

Mais contrairement à la partie française, le processus de reconstruction n'a pas donné lieu à un renforcement de la présence des services de l'État à long terme et ne s'est pas traduit non plus dans l'aménagement du territoire, aucune contrainte supplémentaire en matière d'aménagement des littoraux par rapport au niveau d'exposition aux aléas n'ayant par exemple été instaurée. Le tourisme de masse, sur lequel se fonde l'économie du territoire, n'a pas non plus été remis en question.

De fait, la reconstruction du territoire, et plus particulièrement, la relance de l'économie, a été laissée aux mains des acteurs privés, la faiblesse de l'intervention du secteur public s'étant maintenue dans plusieurs domaines et notamment celui du tourisme, renforcée par le décalage entre la temporalité d'action des institutions publiques (mise en place du NRRB, près de deux ans après la catastrophe par exemple) et l'urgence de reconstruire pour permettre le retour des touristes, dont les revenus des acteurs privés dépendaient (cf. chapitre 1). Peu contrôlée, la reprise du tourisme a donc été plus rapide¹⁵⁶ à Sint Maarten qu'à Saint-Martin, le système touristique y ayant fait preuve d'une meilleure capacité de réadaptation (cf. chapitre 4). En témoigne la réouverture rapide des principaux hôtels du territoire : en septembre 2018, 800 chambres d'hôtels ou de *guest houses* étaient fonctionnelles à Sint Maarten, contre un peu plus de 200 en partie française¹⁵⁷. Les hôtels Sonesta Ocean Point, (129 chambres) et Sonesta Maho Beach Resort (420 chambres), ont rouvert en début d'année 2019. Les lieux touristiques les plus fréquentés ont été reconstruits rapidement, tels que le front de mer de Philipsburg, ou recréés. La plage de Kimsha, située à Simpson Bay a par exemple été proposée à partir de 2018 aux croisiéristes, pour contrebalancer l'absence de certaines plages de la partie française et notamment de la Baie Orientale, aux infrastructures détruites. En 2020, Sint Maarten était ainsi nommé « Destination la plus innovante des Caraïbes » par le Caribbean Journal¹⁵⁸.

La comparaison entre Saint-Martin et Sint Maarten met en évidence l'influence du cadre institutionnel (très centralisée à Saint-Martin alors que les Pays-Bas ont une tradition libérale plus ancienne et plus forte) sur les modalités de reconstruction du territoire de manière générale mais également, dans le contexte caribéen, sur la reconstruction du secteur touristique, moteur économique porté notamment par de puissants acteurs privés.

¹⁵⁶ Bien qu'il y ait eu comme en partie française des difficultés pour s'approvisionner en matériaux de construction (délais rallongés ou encore augmentation des prix) (Algemene Rekenkamer 2018).

¹⁵⁷ Soualiga Post, 2018.

¹⁵⁸ T. Rokou, "Sint Maarten named 2020's most innovative Caribbean Destination », Travel Daily News, 6 janvier 2006, <https://www.traveldailynews.com/post/st-maarten-named-2020s-most-innovative-caribbean-destination>.

2. Un processus de reconstruction du système touristique dominé par les acteurs privés

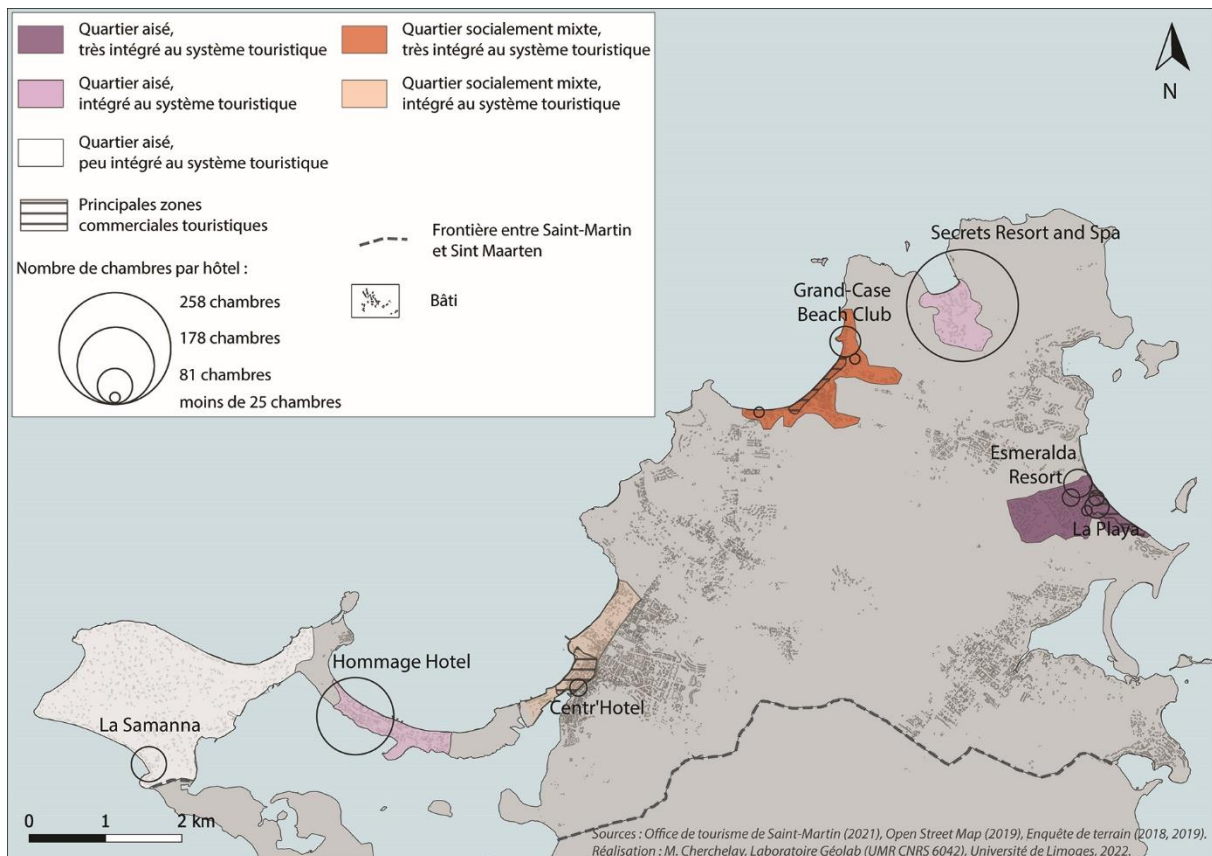
Le tourisme, enjeu majeur de la reconstruction post-Irma, est un système complexe intégrant un large éventail d'intervenants (gouvernements, secteurs publics et privés, communautés hôtes, touristes) (Lazzarotti 1994 ; Violier 2016 ; Sarrasin, Dehoorne et Augier 2016). L'objectif, dans cette section, n'est pas d'en faire un inventaire exhaustif. Les acteurs du tourisme et leur rôle dans la reconstruction du territoire sont donc abordés, dans une perspective systémique, comme un prisme d'analyse des configurations sociales et politiques et des jeux d'acteurs et rapports de force dans lesquels ils s'insèrent. L'analyse du positionnement des hôteliers, puissants acteurs privés du territoire, montrera dans un premier temps l'influence que leur permet leur position de pouvoir économique dans la reconstruction post-Irma. Le cas des restaurateurs et des commerçants nous amènera à nous intéresser aux inégalités économiques et spatiales existant entre professionnels du tourisme, ce que fait ressortir de manière exacerbée le processus post-catastrophe. Enfin, je montrerai que la reconstruction constitue pour la Collectivité une période propice au renforcement de son implication dans la gestion du tourisme en même temps qu'une confrontation à la complexité de l'intervention dans ce secteur dominé par les acteurs privés.

2.1. Les hôteliers, puissants acteurs économiques et politiques du territoire

Les hôteliers sont de puissants acteurs économiques locaux. Ils font partie, avec les commerçants et les restaurateurs (cf. 2.1.3), de ceux qui produisent l'activité touristique du territoire et se revendiquent comme tels : *« l'industrie hôtelière est l'industrie numéro 1 du développement économique puisque l'économie du territoire est très majoritairement touristique et au-delà du poids économique des hôtels par rapport au poids économique global de la destination, c'est surtout que c'est la porte d'entrée [du territoire]. »* (Entretien n°12, Hôtelier membre de l'AHSM, 2018). Les hôtels constituent le principal mode d'hébergement des touristes sur le territoire (60 à 70 % des arrivées touristiques, IEDOM 2017) et représentent également d'importants employeurs. Avant Irma, l'hôtel La Samanna employait par exemple 200 personnes en CDI (Entretien n°51, employé de La Samanna, 2019).

Cette situation donne aux hôteliers une position de pouvoir sur le territoire, renforcée par leur place dans le contexte social local. Certains hôtels (*Carte 23*) font partie de groupes hôteliers internationaux (La Samanna du groupe britannique Belmond ou le Secrets Resort & Spa, du groupe américain Hyatt) ou nationaux (La Playa du groupe français Buildinvest). D'autres sont gérés par des sociétés dont les directeurs ou managers sont les principaux actionnaires (Beach Hotel, Grand Case Beach Club et Hommage Hôtel & Résidence). Les gérants, managers et propriétaires des hôtels du territoire ne sont pour la plupart pas originaires de Saint-Martin, et viennent de Métropole ou d'Amérique du Nord (Entretiens n°12, 51 et 57). Certains d'entre eux sont de plus dirigeants de plusieurs sociétés sur le territoire.

Cette répartition participe à renforcer les inégalités entre Saint-Martinois et population non originaire des « Nords » à qui bénéficient plus largement les retombées économiques de l'activité hôtelière. La position économiquement dominante des hôtels sur le territoire est aussi marquée géographiquement à l'échelle de Saint-Martin (les hôtels sont localisés pour la plupart dans des quartiers aisés, *Carte 23*) et à une échelle plus fine, avec la présence de murs d'enceinte autour de certains établissements, matérialisant la séparation entre l'hôtel et le quartier dans lequel il se trouve (*Photographie 42*).



Carte 23. Typologie des quartiers¹⁵⁹ où se trouvent les principaux hôtels classés (10 chambres ou plus) du territoire.

¹⁵⁹ Voir la méthode d'élaboration de la carte des quartiers de Saint-Martin dans le chapitre 1.



Photographie 42. De haut en bas, le mur d'enceinte du Grand Case Beach Club (Grand Case) et de l'Hommage Hôtel (Baie Nettlé).

Touchés par les conséquences d'Irma, comme l'ensemble du territoire, les hôteliers ont eu à financer et réaliser de nombreux travaux pour réparer ou reconstruire leurs établissements (cf. chapitre 4). La période de reconstruction a révélé le rôle joué par l'Association des

Hôteliers de Saint-Martin¹⁶⁰ (AHSM). Créée en 1980, elle regroupe les principaux établissements du territoire. L'Homage Hôtel, 148 chambres, le Grand Case Beach Club, 71 chambres, La Samanna, 83 chambres ou encore le Secrets Resort & Spa, 258 chambres en sont membres et font partie des hôtels classés du territoire (Carte 23). Son objectif est de permettre aux acteurs du secteur hôtelier d'échanger ainsi que de « *veiller à la considération de la profession* » et de « *poursuivre l'unification des règles et usages* »¹⁶¹. L'association disposait en 2019, au moment de l'enquête de deux salariées, une assistante administrative et une chargée de mission et directrice des opérations (Entretien n°34, 2019).

L'AHSM a ainsi été consultée par la Collectivité pour l'élaboration de ses projets de marketing territorial (élaboration d'une marque de territoire, cf. chapitre 4). Ses membres ont également participé à deux réunions de travail avec la Préfecture et la DEAL quant aux enjeux du PPRN en 2019¹⁶². Les hôteliers sont donc un groupe d'acteurs qui, détenant un important pouvoir économique à l'échelle du territoire, ont joué un rôle politique dans sa reconstruction. En témoigne la circulation des propos du Président de l'AHSM :

« *On ne peut donc pas faire des hôtels sur un territoire qui ne serait pas rénové, c'est bien gentil de rénover des hôtels, mais si autour ce n'est pas rénové, ça ne marche pas* » (Entretien n°14, hôtelier, 2018)

« *Si on vise une clientèle haut de gamme et qui a les moyens, comme a dit le Président des hôteliers il y a une semaine, on ne fait pas d'hôtel 4 étoiles dans un territoire poubelle, je crois, c'est ces termes-là* » (Entretien n°27, 2018, représentant de la Délégation interministérielle à la reconstruction du territoire).

Présentée une première fois dans le chapitre 4, l'analyse de ces citations par l'angle des acteurs de la reconstruction propose une lecture complémentaire à celle développée précédemment. Le fait que les propos du Président de l'AHSM quant à la « mise à niveau » nécessaire du territoire par rapport aux hôtels aient été repris par des acteurs institutionnels de la reconstruction, illustre le rôle de « leader » des hôteliers représentés par l'AHSM dans la reconstruction du tourisme post-Irma, et notamment vis-à-vis de la Collectivité. La position de pouvoir économique occupée par l'AHSM a également permis aux hôteliers du territoire de tenter de négocier des adaptations quant aux réglementations de réduction des risques, dans le cadre de la révision du PPRN, développée dans le chapitre suivant (cf. chapitre 6).

La volonté des hôteliers d'aller vers un positionnement haut de gamme à l'échelle des hôtels comme du territoire, leur participation à l'élaboration des politiques touristiques post-

¹⁶⁰ En 2020, l'association a changé de nom pour devenir le Club du Tourisme et ne regroupe plus uniquement des hôteliers mais également des restaurateurs, des commerçants et des prestataires d'activités.

¹⁶¹ Annuaire des associations de loi 1901, URL : <http://www.net1901.org/association/ASSOCIATION-DES-HOTELIERS-DE-SAINT-MARTIN,2528073.html>, consulté le 23 février 2022.

¹⁶² Les autres réunions de travail avaient été organisées avec les techniciens (6 réunions) et les élus de la Collectivité (2 réunions) et avec les architectes du territoire (2 réunions) (cf. chapitre 6).

catastrophe de la Collectivité ou encore le fait qu'ils soient consultés par les services de l'État pour l'élaboration du Plan de Prévention des Risques naturels sont donc autant d'affirmations de leur pouvoir économique mais également politique dans la reconstruction.

2.2. Des inégalités socio-économiques entre acteurs du tourisme

Comme les hôtels, les restaurants et commerces participent à produire l'activité touristique à Saint-Martin. En 2016, le commerce représentait 14,6 % de l'emploi total et l'hébergement-restauration 15,4 %, faisant partie, avec les services administratifs, des trois principaux secteurs d'activités du territoire (IEDOM 2018). Ils participent également à la mise en tourisme du territoire.

Le quartier de Grand-Case (*Carte 23*), considéré comme la « capitale gastronomique » des Caraïbes avant Irma, est ainsi connu pour ses restaurants réputés, ses lolo et ses commerces situés le long du boulevard traversant le quartier et du front de mer (*Photographie 43*).



Photographie 43. Bars et restaurants sur la plage de Grand-Case (a), lolo (b) et commerces sur le boulevard traversant le quartier (c et d).

Marigot, ville principale du territoire, dispose également de plusieurs espaces commerciaux fréquentés par les touristes (*Carte 23*) : le marché où s'arrêtent les croisiéristes participant au tour de l'île organisé par les tours opérateurs, les bars et les lolos situés à proximité de la gare maritime, les rues commerçantes du centre-ville et enfin le centre commercial « *West Indies* », à proximité de la marina Fort-Louis (*Photographie 44*).



Photographie 44. Marché de Marigot (a), rue commerçante (b), bars et restaurants du front de mer (c) et centre commercial West Indies (d).

Le quartier de la Baie Orientale dispose également d'espaces occupés par des commerces et fréquentés par les touristes (*Carte 23*), sur le littoral et sur la place du village. La « place du village » est un espace commercial occupé par des bars et des restaurants mis en scène autour d'une « place » et d'une « église » (dont le bâtiment est en réalité occupé par un théâtre). Le long du littoral sont situés des carbet, des bars et des restaurants (dont cinq établissements de plage appelés localement les « five stars »), auprès desquels touristes et visiteurs peuvent également louer des transats installés sur la plage (*Photographie 45*).



Photographie 45. La place du village à la Baie Orientale (a), l'entrée d'un des « five stars » (b) et les transats et activités sur la plage (c).

Comme le secteur hôtelier, les secteurs du commerce et de la restauration sont structurés en associations, bien que leur poids économique et politique soit moindre à l'échelle locale que celui de l'AHSM. L'association des commerçants de Saint-Martin comptait notamment 108 adhérents avant Irma et 74 en août 2019 et la Fédération des Restaurateurs de la Collectivité d'Outre-mer (FERCOM), l'association des restaurateurs¹⁶³, avait été relancée en 2018 pour permettre aux restaurateurs de participer au processus de reconstruction mis en œuvre par les acteurs publics¹⁶⁴.

Les établissements des quartiers touristiques, situés pour beaucoup sur ou à proximité des littoraux (Carte 23), ont en effet fait partie des infrastructures qui ont connu des difficultés après Irma, notamment liées à la baisse de la fréquentation touristique post-cyclone :

« La reprise est très difficile, c'est très, très calme, donc c'est un combat chez les fournisseurs pour avoir les meilleurs prix, pour leur faire accepter le fait que là, sur la robe bordeaux, on en prenait 6 avant et cette année on essaye d'en prendre 4 mais si on avait pu en prendre que 3,

¹⁶³ Contactée lors de l'enquête de terrain, je n'ai pas pu les rencontrer pour un entretien, car ils n'avaient pas le temps de me recevoir.

¹⁶⁴ « Les restaurateurs relancent leur association », Journal le 97150, 3 mai 2018. URL : <https://www.le97150.fr/economie/les-restaurateurs-relancent-leur-association.html>, consulté le 24 février 2022.

on préférerait parce qu'on sait qu'on va mettre beaucoup plus de temps à vendre la 4^{ème} » (Entretien n°45, un commerçant de Marigot, 2019).

La part du secteur de l'hébergement-restauration dans l'emploi total¹⁶⁵ a également diminué, passant de 15,4 % (2016) à 10 % un an après le cyclone (IEDOM, 2018).

Il s'agit en outre d'une catégorie d'acteurs qui n'est pas homogène. Ces différences sont lisibles sur le territoire et la reconstruction a révélé l'imbrication des enjeux et des jeux d'acteurs pré-Irma auxquels se sont ajoutées les tensions post-catastrophe.

À l'échelle du territoire, des différences étaient notables dans la vitesse de reconstruction des infrastructures et de reprise de l'activité touristique d'un quartier à l'autre. La comparaison a notamment été faite dans les entretiens, en 2019, entre Marigot et la Baie Orientale :

« Marie : Et il y a des quartiers qui reprennent un peu plus vite que d'autres ?

Enquêté : *Oui, la Baie Orientale, je trouve. Ils ont recréé une vie, on est en bord de mer, on est dans une île, c'est touristique. À la Baie Orientale, il y a des lumières le soir. Marigot le soir c'est ... la marina, je ne sais pas si je vous l'ai dit mais, la marina, ça devrait être Saint Tropez, c'est l'endroit qui devrait être le plus huppé de Saint Martin. Et c'est l'endroit où se côtoie toute la misère de l'île [...] Il y a trois restaurants qui se battent en duel alors que ça devrait être un endroit central de la vie touristique, quatre lumières qui se battent en duel, bien que le port ça fonctionne, entre le Plongeur et le Yacht Club, il y a un petit peu de vie nocturne, avec les deux restaurants [près de la gare maritime, voir photographie 44] et c'est tout. Après vous allez dans les rues de la ville le soir, on n'est pas en confiance. »* (Entretien n°42, un habitant de Baie Nettlé, 2019).

« Je trouve qu'Orient Bay a bien redémarré mais pour moi Orient Bay c'est l'image que je détestais de cette île, c'est à dire c'était franco-français [...] mais économiquement parlant c'est un microcosme et un système top. Vous avez tous les hôtels environnants, toutes les guest houses environnantes, tous les Airbnb environnants, les restaurants, les plages. Un touriste qui vient qui a loué avec ses enfants, il n'a pas besoin de sortir, pas besoin d'aller ailleurs. Tout est fait comme un hôtel pour éviter qu'ils aillent ailleurs » (Entretien n°45, un commerçant de Marigot, 2019).

Ces extraits d'entretiens mettent également en exergue des difficultés antérieures au cyclone des commerces de Marigot – changement et vieillissement de l'offre commerciale et fréquentation déjà en baisse avant le cyclone – et le fonctionnement en système fermé du quartier de la Baie Orientale – *« les gens d'Orient Bay, nous commerçants de Marigot, on va très peu les voir, il y a zéro intérêt pour eux de venir [à Marigot] »* (Entretien n°45, 2019) – qui a contribué à sa reprise touristique.

De plus, la reconstruction des infrastructures commerciales de la Baie Orientale, et plus particulièrement de celles situées le long de la plage (*Schéma 15*) permet de s'intéresser à l'implication du type de financement (public ou privé) et des caractéristiques sociales dans le

¹⁶⁵ En 2016, il existait 11 500 emplois à Saint-Martin (IEDOM 2018).

processus post-catastrophe et aux inégalités qui en résultent. La plage constitue une échelle à laquelle appréhender ces distinctions (Desse 2006), puisqu'il s'agit d'un espace où se côtoient touristes, mais surtout Métropolitains et Saint-Martinois, parmi les visiteurs comme parmi les commerçants. En effet, la plage de la Baie Orientale est caractérisée par la présence d'un ensemble d'infrastructures touristiques (bars, restaurants, boutiques et activités nautiques) dont les bâtiments avaient été détruits lors du passage du cyclone. Déjà avant Irma, ces infrastructures pouvaient être divisées en deux catégories (*Schéma 15*). Sur la partie nord de la baie (correspondant à la parcelle appartenant à la copropriété de la Baie Orientale) se trouvent cinq établissements de plage (bars, restaurants et location de transat), les « five stars » – le Coco Beach, le Kakao, le Waikiki, le Kontiki et le Bikini – appartenant à une même société d'investissement et d'exploitation française dont les gérants possèdent également deux hôtels à la Baie Orientale ainsi que plusieurs sociétés en Métropole (41 mandats différents sont recensés pour l'un des gérants, 19 pour le second et 17 pour le troisième¹⁶⁶), dans le domaine du tourisme et de l'immobilier essentiellement. Au sud de la baie, sur une parcelle appartenant à la Collectivité de Saint-Martin sont installés les carbets de la Baie Orientale, bars et restaurants de plage de taille plus modeste et exploités par des commerçants originaires de métropole (Carnet de terrain, 2018) et de Saint-Martin (Entretien n°61, un commerçant des carbets, 2019). La séparation entre ces deux espaces était d'ailleurs encore matérialisée physiquement en 2019 dans l'espace par la présence d'un portail, délimitant l'entrée de la copropriété de la Baie Orientale, à l'arrière de la plage (*Schéma 15*).

Cette délimitation spatiale serait également la traduction d'une ségrégation spatiale, dont certains individus rencontrés lors de l'enquête de terrain ont fait part :

« Suite à l'entretien (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac saint-martinoise, 2019), l'enquêtée me propose de m'accompagner à certains des endroits qu'elle a mentionnés pour « me montrer ». C'est dans ce cadre que nous nous sommes rendus à la Baie Orientale en voiture. Nous sommes donc passés par le parking, à l'arrière des bars de plage. Après avoir passé le Kontiki, l'enquêtée me dit que nous passons maintenant « chez les Noirs », alors que le reste de la Baie Orientale [la plage et les « five stars »] est « chez les Blancs ». D'après elle, il y avait même une barrière avant. » (Carnet de terrain, suite à l'entretien n°52, 2019)

¹⁶⁶ Source : societe.com, site internet qui agrège les données de l'Institut National de la propriété intellectuelle, de l'INSEE et du registre national du commerce et des sociétés.



Schéma 15. Répartition des commerces de plage de la Baie Orientale.

La différenciation entre ces deux espaces s'est maintenue dans la reconstruction. La reconstruction des « five stars » a été entreprise par la société d'investissement et d'exploitation à laquelle ils appartiennent dès début 2018, permettant la réouverture de trois d'entre eux la même année (le Bikini, le Kontiki, le Kakao). Les demandes de permis de ces établissements – pour des constructions plus légères et en partie démontables dont les plans ont été présentés au préalable au Président de la Collectivité¹⁶⁷ - avaient été déposées en janvier et délivrées par la Collectivité en mars-avril 2018, leur permettant de démarrer les travaux de reconstruction¹⁶⁸ avant l'arrivée de l'Unité Territoriale de la DEAL :

« [À propos des bars de la Baie Orientale] *le problème c'est que le démontable est jamais démonté et il s'envole dans les maisons derrière [...]* Il faut que les règles soient les mêmes partout. Genre Sandy Ground, ils ne peuvent pas construire la bande littorale, et Baie Orientale ils construisent sur la plage, ce n'est pas normal. Soit, tu l'autorises partout, soit tu l'autorises pas du tout. Donc pour l'instant [dans le PPRN] ce n'est pas autorisé du tout, sauf que les permis sont passés avant que la DEAL arrive... » (Entretien n°38, un contractuel au sein de la DEAL, 2019).

Pour les carbets, la reconstruction des espaces publics (viabilisation des terrains, et aménagement des parties communes) a été financée et réalisée par la Collectivité de Saint-Martin (cf. chapitre 4), la reconstruction des établissements étant à la charge des exploitants, selon un cahier des charges commun. Le projet de la Collectivité inclut, en plus des emplacements pour les restaurants de plage, des boutiques, des kiosques et deux installations pour des activités nautiques. Mais les travaux financés par l'institution publique ont pris du retard, donnant lieu à des critiques des restaurateurs vis-à-vis des actions de la Collectivité¹⁶⁹, les carbets n'ayant pu rouvrir qu'à l'été 2020 après deux saisons touristiques manquées.

2.3. Le tourisme, priorité des services de la Collectivité

Le tourisme fait partie des compétences dont la Collectivité de Saint-Martin a hérité lors de son passage de commune de Guadeloupe à Collectivité d'Outre-mer. Avant ce changement de statut et jusque dans les années 2000, le secteur touristique était essentiellement géré par les acteurs privés (investisseurs, groupes hôteliers ou encore particuliers possédant des terrains constructibles) et développé via des investissements privés de défiscalisation qui ont fait primer une logique touristique « implacable » sur le territoire (Chardon et Hartog 1995). L'un

¹⁶⁷ « Orient Beach « Five Stars » restaurants to be re-built », SXM Talks, 12 janvier 2018. URL : <https://www.sxm-talks.com/the-daily-herald/orient-beach-five-stars-restaurants-to-be-re-built/> [consulté le 15 septembre 2022].

¹⁶⁸ « Tourisme : Daniel Gibbs va à la rencontre des professionnels », Journal Soualiga Post, 9 avril 2018. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/21418/com/tourisme-daniel-gibbs-va-%C3%A0-la-rencontre-des-professionnels> [consulté le 15 septembre 2022].

¹⁶⁹ Grégory Rohard, « Carbets de la Baie Orientale : « nous sommes oubliés » », Journal Le Pélican, 30 décembre 2019, URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/societe/Carbets-de-la-Baie-Orientale-nous-sommes-oublies-18170.html>, consulté le 24 février 2022.

des enjeux pour la nouvelle Collectivité a donc été de s'intégrer dans ce système d'acteurs privés. La création en 2008 de la Direction du Tourisme au sein des services de la Collectivité et la rédaction, en 2010, d'un schéma touristique pour la période 2010-2015, dont l'objectif était de guider les actions du secteur privé vers la modernisation et le renouvellement de l'offre touristique, ont marqué ce virage, permis par le changement de statut. La volonté d'intervention dans le secteur touristique s'est poursuivie et a été réaffirmée par l'équipe de la Collectivité, entrée en fonction en avril 2017, avec la rédaction d'un nouveau schéma touristique, pour la période 2017-2027. Mais la catastrophe provoquée par Irma a conduit à son remplacement par le STADTR (cf. chapitre 4). Le tourisme est donc revendiqué comme la « *pleine compétence de la Collectivité* » et comme un domaine dans lequel il n'y a « *pas d'intervention de l'État* » (Entretien n°19, un fonctionnaire de la direction du tourisme, 2018), la Collectivité ayant pour objectif d'accompagner, d'encadrer et d'encourager le développement de cette activité.

Les premiers acteurs du tourisme au sein de la Collectivité, comme dans d'autres collectivités locales, sont les élus. La stratégie touristique du territoire a ainsi été élaborée par le Président de la Collectivité. L'Office de Tourisme, en charge de la promotion et de l'animation du territoire et présidée par un élu de la Collectivité, participe, par ses actions, à la mise en œuvre de cette stratégie. La préservation et le développement de l'activité touristique a ainsi fait partie des principaux enjeux politiques défendus par les élus face aux services de l'État, lors de la première révision du PPRN (2019). Deux axes ont ainsi émergé dans leurs discours :

- La relance de l'activité touristique via le maintien d'établissements hôteliers déjà présents avant Irma et notamment le Club Orient : « *Les élus aimeraient que le Club Orient soit reconstruit. Ils rappellent que ce club amène beaucoup de touristes côté français* »¹⁷⁰
- La possibilité de pouvoir poursuivre le développement touristique des littoraux, malgré les contraintes induites par le fort niveau d'exposition à l'aléa submersion marine : « *Les élus estiment que la révision du PPRN empêchera le développement touristique de l'île. Ils affirment que les touristes ont besoin d'avoir les pieds dans l'eau pour apprécier leurs séjours et utilisent cet argument pour justifier la localisation des hôtels en bord de mer ou celle des projets hôteliers futurs sur les plages* »

Les services techniques de la Collectivité et notamment le pôle « Cadre de vie » (mission risques majeurs, direction de l'urbanisme) ont également participé à défendre les enjeux touristiques, en appuyant les arguments des élus par des demandes de modification du zonage du PPRN pour permettre la reconstruction d'infrastructures touristiques, et notamment du Club Orient ou le développement de futurs projets : « *La Collectivité propose*

¹⁷⁰ Cette citation et les deux suivantes sont tirées de « Révision du PPRN de Saint-Martin pour l'aléa submersion marine, bilan de la concertation avant enquête publique » rédigé par l'Unité Territoriale de la DEAL à Saint-Martin, et plus particulièrement des réunions ayant eu lieu avec les élus et les services techniques de la Collectivité, dont le contenu a été retranscrit par l'un des agents de la DEAL.

de classer la zone touristique du quartier de la Baie Orientale en Zone d'Intérêt Économique afin de permettre sa reprise d'activité ».

La Collectivité a également cherché à renforcer sa coopération avec les acteurs du tourisme - *« Je travaille actuellement avec le Vice-Président [élu en charge du pôle développement économique] à constituer une espèce de table ronde sous l'autorité du président de la Collectivité avec les socioprofessionnels, de sorte qu'on soit en prise beaucoup plus directe par rapport à leurs besoins. »* (Entretien n°4, un fonctionnaire du pôle Développement économique, 2018)

- ce qui a d'ailleurs été noté par les professionnels du tourisme lors de l'enquête de terrain : *« On ne peut pas dire que les mandatures précédentes étaient très concernées par [le tourisme], on était dans une relation où la Collectivité n'était pas vraiment concernée par l'action touristique des hôtels, en se disant finalement les propriétaires d'hôtels ils se débrouillent, et nous on va faire nos affaires. Alors que depuis la nouvelle collectivité, il y a une volonté de travail commun entre la collectivité, le pouvoir politique et on va dire le pouvoir économique. »* (Entretien n°12, un hôtelier membre de l'AHSM, 2018).

Un Conseil du tourisme, déjà prévu dans la stratégie pré-Irma, a ainsi été mis en place à l'initiative de la Collectivité afin de rassembler élus et acteurs locaux du tourisme (représentants des établissements portuaires, la CCISM, le Club du tourisme, l'association des commerçants, l'association des *guest houses* ou encore l'association des professionnels de la mer) et de mener des projets permettant de structurer l'activité sur le territoire (constitution d'une base statistique sur l'activité touristique et projet de Code du tourisme).

Le renforcement de l'implication de la Collectivité, et notamment des élus mais aussi de plusieurs services techniques, dans le tourisme s'est donc poursuivie dans la période de reconstruction. Mais le fonctionnement du système touristique, combiné aux difficultés de la Collectivité évoquées plus haut (cf. 1.1.2.) et aggravées par la crise sanitaire (cf. chapitre 4) illustre la complexité de gestion de l'industrie du tourisme pour le secteur public local :

« L'industrie du tourisme est à la Collectivité ce que la Principauté de Monaco est à la République, une espèce de machin absolument imperméable. Pour un vice-président en charge du développement économique, ne pas avoir la main sur le tourisme, c'est compliqué. » (Entretien, services de la Collectivité, 2018)

Pourtant, l'analyse des jeux d'acteurs dans la reconstruction montre que la Collectivité fait du tourisme un enjeu majeur, à la fois économiquement en finançant plusieurs projets (carbets à la Baie Orientale, lolos à Marigot) et politiquement en même temps qu'une caractéristique locale primordiale et un argument de négociation face aux mesures imposées par les services de l'État.

L'analyse des interactions au sein du système d'acteurs du tourisme dans la reconstruction fait ressortir d'une part le poids politique que leur donne leur position économique en même

temps que l'inégale répartition de ce pouvoir, et les rapports de force qui en découlent. Les acteurs privés du tourisme, et notamment les plus puissants et les mieux structurés, veulent pouvoir agir dans la reconstruction du territoire. Ils sont ainsi associés par les institutions locales au processus, puisque partageant l'enjeu commun du (re)développement de l'activité touristique, ils constituent sur ce point un soutien pour la Collectivité, face aux services de l'État. D'autre part, la reconstruction a mis en exergue des reconstructions à plusieurs vitesses, témoignant des inégalités économiques qui concernent aussi les acteurs du tourisme, et qui tendent à reproduire les différences que l'on retrouve de manière plus générale dans la société civile, entre ceux qui tirent le plus avantage des retombées économiques du tourisme et ceux qui en bénéficient moins.

3. Le capital social, prisme d'analyse des rapports de pouvoir dans la société civile

De nombreux travaux ont montré le rôle de la société civile dans la reconstruction post-catastrophe naturelle (Revet 2006 ; Imilan, Fuster et Vergara 2015 ; Moatty, Gaillard et Vinet 2017 entre autres). Traitée ici dans une même sous partie, la société civile saint-martinoise est pourtant hétérogène socio-économiquement et fracturée spatialement (cf. chapitre 1). Mais la mise en perspective du positionnement des différents groupes qui la composent permet à la fois de s'intéresser aux enjeux qu'ils défendent dans la reconstruction et à leurs interactions entre eux et avec les catégories d'acteurs présentés précédemment. En mobilisant la notion de capital social, qui réfère « *au niveau de confiance, aux normes sociales et aux réseaux affectant les activités sociales et économiques* » (Shaw et Nakagawa 2004, p. 2) de groupes sociaux, l'objectif est également de traiter par ce prisme des inégalités soulevées par la reconstruction (cf. chapitre 4) et des rapports de pouvoir, parfois anciens, qu'elles recouvrent (cf. chapitre 7).

3.1. Éléments théoriques

3.1.1. De l'individu à la société, une notion contestée

Depuis quelques années, la notion de capital social est régulièrement mobilisée en sciences sociales et notamment dans une partie de la littérature anglophone consacrée à la reconstruction post-catastrophe naturelle. Avant de développer cet aspect précis et son intérêt pour ce travail de thèse, un rapide retour sur la construction de la notion et sur les critiques qui ont pu lui être faites apparaît nécessaire afin de poser les fondements de son utilisation.

Le concept de capital social a d'abord été théorisé par le sociologue Pierre Bourdieu (Bourdieu 1980), considéré comme l'un des fondateurs du concept, comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi mis par des liaisons permanentes et utiles* » (Bourdieu 1980, cité par Lenoir 2016). Le capital social est pensé dans cette approche à l'échelle de l'individu, en lien avec la société à laquelle il appartient (les familles bourgeoises étudiées par Bourdieu), et concerne les stratégies que l'individu met délibérément en place pour construire et maintenir des relations lui donnant accès à des ressources spécifiques (Ponthieux 2008).

James Coleman, sociologue également considéré comme l'un des fondateurs de la notion, définit quant à lui le capital social comme « *a variety of different entities, with two elements*

in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors - whether persons or corporate actors - within the structure » (Coleman 1988). À travers l'analyse de la réussite scolaire d'élèves de lycée comme résultant de l'appartenance à une structure sociale, Coleman élargit l'interprétation du capital social à l'échelle des structures sociales et le lie au contrôle social. Ses travaux ont défini trois formes de capital social : les obligations et les attentes, l'information et enfin les normes et les sanctions qui motivent les individus à agir de manière collective (Ponthieux 2008 ; Masud-All-Kamal et Monirul Hassan 2018).

La notion a également été traitée par le sociologue américain Robert Putnam dans des travaux comparant les performances de gouvernements régionaux dans le nord et le sud de l'Italie (Putnam, Leonardi et Nanetti 1994). Il définit le capital social comme « *the features of social organizations, such as networks, norms, and trust, that facilitate action and cooperation for mutual benefit* » (Putnam 2001). Cette troisième définition privilégie la dimension normative du capital social qui doit « [faciliter] l'action collective » (Roşca 2019, p. 2). L'interprétation de la notion par Putnam se traduit également, en comparaison avec les travaux de Bourdieu et Coleman, par un élargissement de son application à l'échelle collective. Cette dernière définition est donc celle dont l'utilisation a été transférée au monde du développement, et notamment dans les programmes d'aide à destination des pays en développement. La Banque Mondiale a par exemple mis en place dès 2003 un groupe de travail intitulé « Social Capital Initiative », visant à identifier les éléments qui permettent l'émergence ou le renforcement du capital social afin de favoriser le développement des individus et des communautés.

De par ces évolutions, la définition du capital social reste encore aujourd'hui floue et elle est critiquée sur plusieurs aspects : comment mesurer ce capital et notamment ce qui concerne le niveau de confiance des individus ou les normes sociales ? Quelle méthodologie adopter pour collecter de telles données ? (Shaw et Nakagawa 2004 ; Myeong et Seo 2016). La focalisation sur les résultats positifs attendus du capital social peut également conduire à ne pas prendre en compte les mécanismes d'exclusion ou de développement de gangs ou de mafias pouvant également être induits (Portes et Landolt 1996).

De plus, dans la perspective bourdieusienne, le capital social dépend et se cumule à d'autres capitaux (économiques, culturels ou encore symboliques) et il ne fonctionne donc pas indépendamment d'eux. Je m'intéresse particulièrement, dans cette section, au capital social car il est apparu comme pertinent de manière inductive – mais je mobiliserai également les autres capitaux auxquels il est lié au fil de l'analyse et notamment les capitaux économiques, symboliques, culturels et environnementaux. Il me faut donc également revenir sur ce qu'ils recouvrent. Pour cela, je mobilise les définitions des capitaux économique, culturel et symbolique données par le sociologue Érik Neveu (2013) à partir des travaux de Pierre Bourdieu. Le capital économique renvoie ainsi « à tout ce qui relève des ressources monétaires, financières, de la possession ou du contrôle de moyens de production ou d'investissements matériels » ; le capital culturel « fédère tout ce qui relève de la maîtrise de savoirs et de savoir-faire, de savoir-être aussi [...] Il peut être incorporé sous forme de

compétences, de connaissances. Il peut être certifié par des institutions sous forme de diplômes (thèse, BAFA, CAP de pâtissier) ; il peut être objectivé sous forme de biens (bibliothèques, peintures) qui se prêtent à des processus de conversion rapide en capital économique » ; le capital symbolique correspond à « un prestige, une aura, qui naît de processus de perception enchantés ou sublimés d'acteurs qui détiennent des structures ou des volumes inhabituels des capitaux précédents, où qui passent pour les avoir acquis au termes de processus ou d'épreuves extraordinaires » (Neveu, p. 348). La définition du capital environnemental que je mobilise est, de son côté, issue des travaux des géographes du laboratoire Géolab Frédéric Richard, Gabrielle Saumon et Greta Tommasi. « Grille de lecture de dynamiques sociales et territoriales au cœur desquelles l'environnement joue un rôle important, pour ne pas dire fondamental » (Richard, Saumon et Tommasi 2018, p. 2-3), le capital environnemental correspond donc à « l'ensemble des investissements (socio-économiques, idéologiques, émotionnels, politiques, artistiques...) dans l'environnement réalisés par des acteurs selon leurs représentations, intérêts et systèmes de valeurs spécifiques [environnement comme ressource, milieu, paysage, patrimoine culturel ou encore cadre de vie] » (Tommasi, Richard et Saumon 2017, p. 8).

L'utilisation du concept de capital social dans la littérature scientifique sur les catastrophes naturelles découle donc des évolutions qu'il a connues et notamment des changements d'échelles amenés par Coleman puis Putnam. Sa transposition dans le cas de processus de reconstruction post-catastrophe invite à approfondir un peu sa description, et plus particulièrement l'utilisation critique qui peut en être faite, tout en ne le décorrélant pas des autres capitaux dont disposent les individus.

3.1.2. Un outil d'analyse des jeux d'acteurs

Dans la gestion des risques, la notion de capital social est mobilisée à l'échelle de la communauté sinistrée, puisqu'il s'agit de l'échelle d'action identifiée comme à privilégier dans les travaux sur les périodes post-catastrophes naturelles (Quarantelli 1988 ; Blaikie et al. 1994 ; Shaw et Nakagawa 2004 entre autres). Son application s'inscrit dans les objectifs de réduction des risques de catastrophe et de résilience (cf. chapitre 2). Le capital social est présenté comme l'une des composantes d'une reconstruction durable et résiliente (Shaw et Nagawaka 2004 ; Aldrich et Meyer 2015 ; Monteil, Simmons et Hicks 2020 ; Panday et al. 2021). Le développement du capital social faciliterait ainsi l'accès des communautés sinistrées à un plus grand nombre de ressources post-catastrophes (aides financières, assistance dans la phase d'urgence, soutien émotionnel, aide lors de la reconstruction, accès à l'information cf. chapitre 2) réduisant ainsi la vulnérabilité des populations (Aldrich et Meyer 2015). La confiance accordée par les habitants aux décideurs dans la reconstruction, part du capital social, constituerait également un élément facilitant la communication ou encore la mise en

œuvre des politiques post-catastrophe (Myeong et Seo 2016). Enfin, l'analyse de la situation post-catastrophe par le prisme du capital social place les habitants comme des acteurs de la reconstruction et non comme des victimes passives (Murphy 2007). Au regard de ce qui a été mentionné dans la sous-partie précédente, la superposition des différents capitaux dont disposent (ou non) les individus joue un rôle dans la reconstruction comme la question de la temporalité post-catastrophe. Il a par exemple souvent été souligné dans les entretiens réalisés que la solidarité entre habitants – qui fait donc intervenir leur capital social - avaient été plus marquée durant de la période d'urgence, qu'après.

Trois types de capital social, complémentaires et identifiant chacun des relations différentes entre les individus, amenant à des résultats distincts, ont ainsi été répertoriés. Je reprends la typologie proposée dans les travaux de Daniel Aldrich et Michelle Meyer (Aldrich et Meyer 2015) ou encore de Charlotte Monteil, Peter Simmons et Anna Hicks sur l'île de Montserrat (Monteil, Simmons et Hicks 2020), qui divisent le capital social en trois catégories : *bonding capital*, *bridging capital* et *linking capital*¹⁷¹ (Schéma 16).

Le *bonding capital* concerne les liens forts entretenus entre les individus évoluant dans un contexte socio-économique homogène (famille, groupe ethnique ou religieux par exemple) et disposant d'informations et de ressources similaires. Il s'agit du capital le plus commun et du premier mobilisé après une catastrophe naturelle.

Le *bridging capital* concerne les liens établis entre des groupes aux caractéristiques hétérogènes (niveau socio-économique, âge, niveau d'éducation, ethnicité ou encore religion). Ils permettent aux différents groupes d'avoir accès à de nouvelles informations, de nouveaux modes d'action, de nouvelles possibilités qui peuvent faciliter le processus de reconstruction post-catastrophe. Il se crée notamment via l'implication des individus dans des organisations (associatives, sportives, religieuses ou encore politiques) (Aldrich et Meyer 2015).

Le *linking capital* contient, contrairement aux deux précédents, une dimension hiérarchique. Il concerne les liens établis entre les habitants et les structures de pouvoir. Il permet notamment de renforcer le niveau de confiance des habitants envers les institutions et en contexte post-catastrophe, il peut par exemple permettre aux individus disposant de ce type de capital d'être ciblés par les aides en priorité.

¹⁷¹ Le choix a été fait de conserver les termes de *linking capital*, *bridging capital* et *bonding capital* en anglais. Il existe des possibilités de traduction (par exemple, capital d'attachement pour *bonding capital* ou capital instrumental pour *linking capital*) mais elles perdent, selon moi, une partie de la précision des termes de la langue dans laquelle ces concepts ont été théorisés, concernant les périodes post-catastrophe.

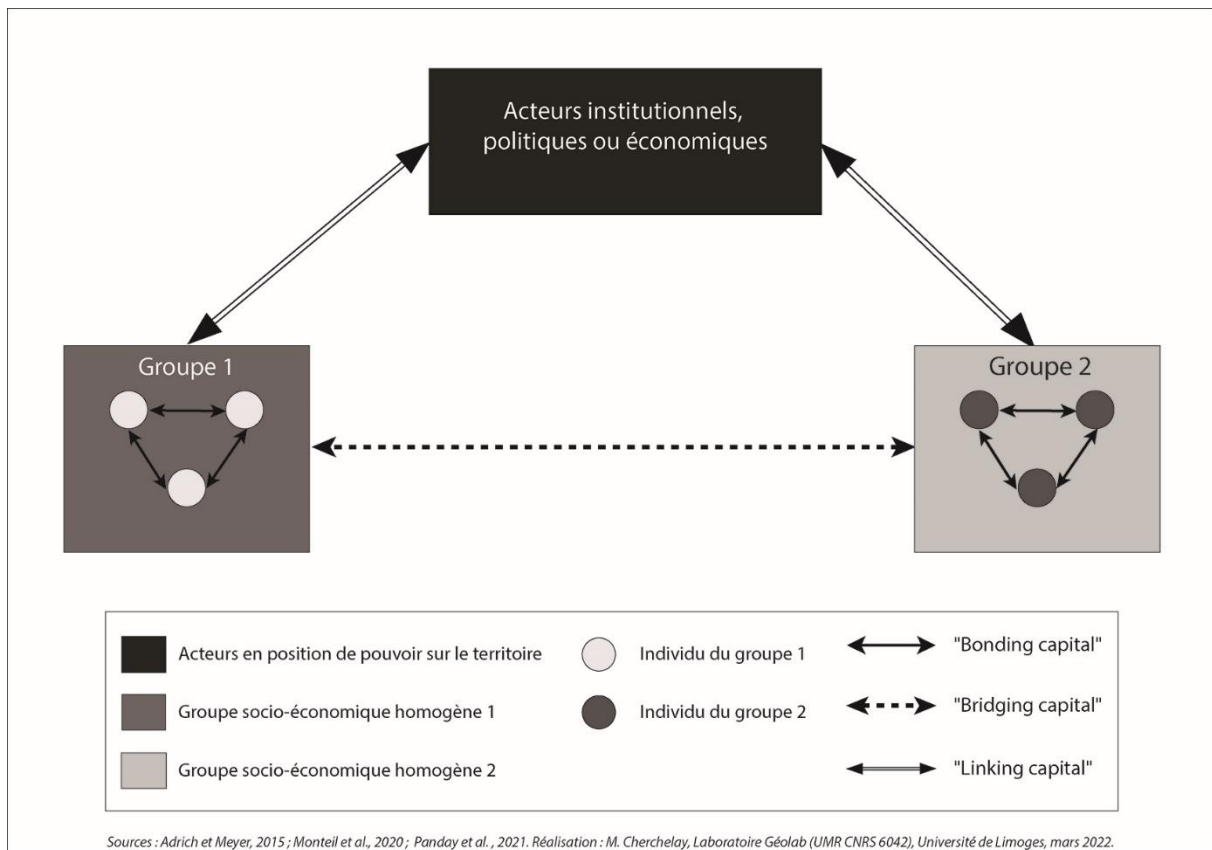


Schéma 16. Les trois types de capital social (bonding, bridging et linking)

L'utilisation de la notion de capital social dans la reconstruction post-catastrophe permet également de décrire certains aspects négatifs du processus, qui creuse les inégalités entre individus. Un fort capital social développé au sein d'un groupe peut renforcer les inégalités en excluant les autres groupes qui ne peuvent avoir accès à cette part du capital, qui ne bénéficie ainsi qu'à quelques-uns des individus, sapant les actions/les efforts entrepris à l'échelle de la communauté sinistrée (Aldrich et Crook 2008 ; Masud-All-Kamal et Monirul Hassan 2018 ; Monteil, Simmons et Hicks 2020 ; Panday et al. 2021). Le capital social, bien que pouvant renforcer la cohésion sociale peut donc également renforcer les inégalités et donc les logiques de pouvoir, parfois déjà présentes avant la catastrophe.

L'utilisation de la notion de capital social peut donc présenter un certain nombre de limites exposées précédemment, telle qu'une définition qui reste floue ou une utilisation à l'échelle collective qui peut masquer les différences de capitaux internes à une même communauté. Malgré ses limites, que je chercherai à intégrer à ma réflexion, la notion présente un intérêt pour l'analyse des jeux d'acteurs dans la société civile saint-martinoise post-Irma. Mobilisée comme un outil, elle permettra, en s'appuyant également sur l'analyse des autres capitaux dont disposent les individus, de justifier la typologie « de base¹⁷² » selon laquelle s'organise

¹⁷² Cette typologie a été retenue car elle permet de s'intéresser à deux des groupes statistiquement majoritaires sur le territoire et relativement homogènes entre eux (cf. chapitre 1), intervenant dans la reconstruction par différents moyens que nous développerons ici puis dans le Chapitre 6 et enfin qui ont été rencontrés et

cette section, avec d'une part le groupe des Saint-Martinois et d'autre part celui des Métropolitains. Dans un second temps, elle permettra d'éclairer le rôle de ces deux groupes : de quels capitaux disposent-ils et comment les mobilisent-ils dans la reconstruction ? Enfin, elle nous permettra de comprendre les inégalités exacerbées par la période de reconstruction au sein de la population et leurs implications - quels groupes sont exclus et par qui ? – et de dépasser, sur certains aspects, la typologie présentée. Ce prisme d'analyse critique participe également à (re)politiser la période et ses enjeux, à travers l'établissement des implications de ces jeux d'acteurs.

3.2. Le positionnement ambigu des Saint-Martinois dans la reconstruction

3.2.1. Des capitaux sociaux imbriqués, des arguments partagés

Au regard des critères de définition du capital social présentés ci-dessus, la population saint-martinoise partage des caractéristiques communes qui permettent de la considérer comme un groupe relativement homogène, par opposition aux autres groupes : histoire commune, attachement au territoire, langue parlée, ethnicité, quartiers de résidences ou d'origine ou encore rapport aux institutions (cf. chapitre 1). En résulte un fort *bonding capital*, mis notamment en évidence dans la phase d'urgence post Irma : « *Il y a eu beaucoup de gens qui se sontentraîdés, dans les familles, moi je sais que je suis allé chercher les gens de ma famille un peu partout, et que je leur ai donné à manger, je leur ai donné de l'eau, et que quand ils avaient des choses, ils me les donnaient aussi, ils me les amenaient. On partageait les bâches.* » (Entretien n°14, un habitant saint-martinois, 2018).

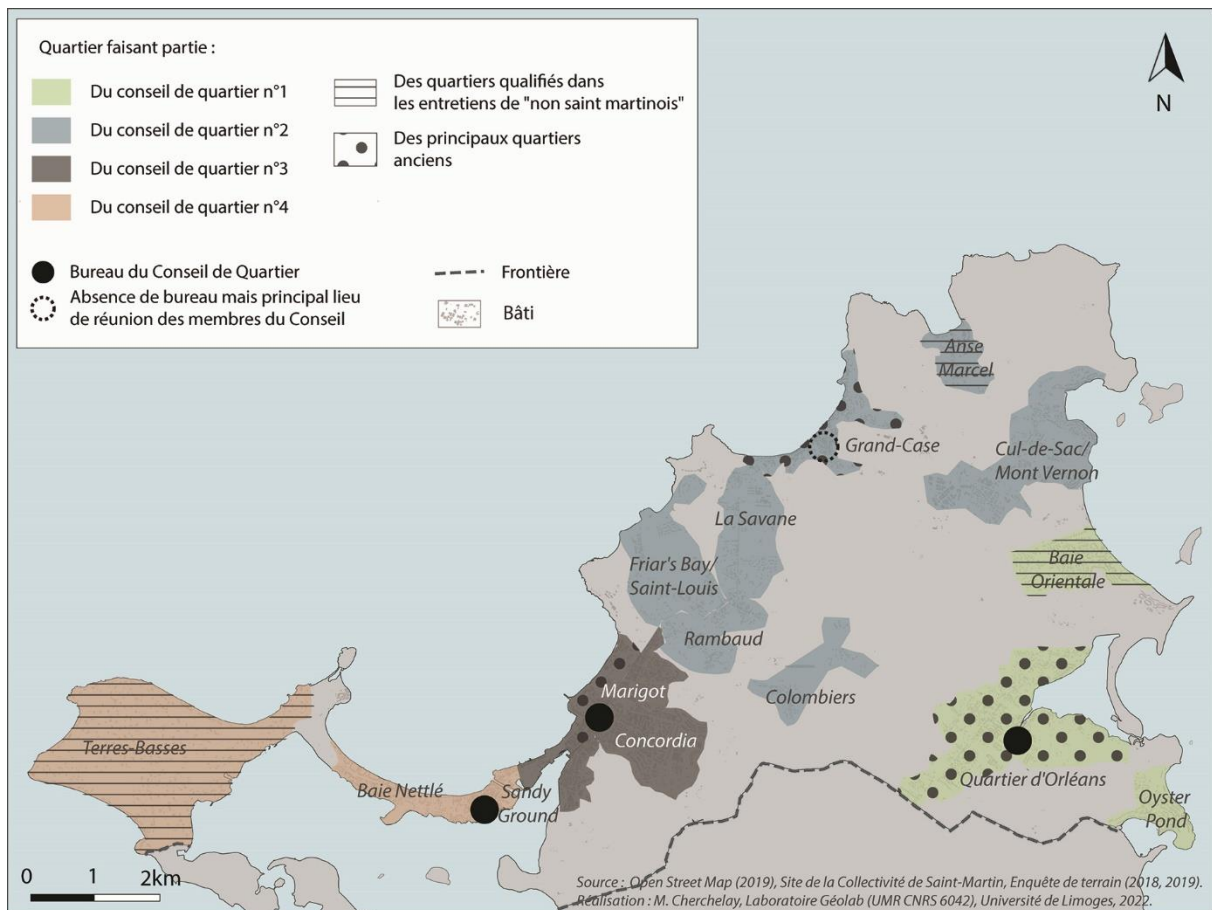
L'existence d'associations ou de relais institutionnels locaux a également joué un rôle-clé dans la reconstruction du territoire. Il existe en effet à Saint-Martin des associations œuvrant à l'échelle des quartiers - et notamment à Quartier d'Orléans et à Sandy Ground – dans les domaines de l'insertion par l'activité économique, la culture et les actions en faveur de la jeunesse. Elles permettent l'accès à des ressources via la création de *bridging capital* - les situations économiques au sein du groupe des Saint-Martinois étant hétérogènes, entre précarité, à l'image de ceux dont le logement n'avait pas encore été reconstruit deux ans après le passage du cyclone et les familles disposant d'un capital économique (sous la forme de foncier notamment) et/ou politique important (élus actuels ou anciens de la Collectivité, cf. chapitre 1) – en même temps que de *linking capital*, les dirigeants de ces associations pouvant occuper en parallèle des positions de pouvoir à l'échelle du territoire. Ces capitaux – sociaux et symboliques - ont été mobilisés par ces associations dans la reconstruction post-Irma. Elles ont joué le rôle de relais entre les ONG nationales intervenant sur le territoire et les sinistrés,

interviewés lors de l'enquête de terrain. Elle permettra également, à travers une lecture critique, de nous intéresser aux groupes exclus et/ou peu engagés dans la reconstruction.

afin d'identifier les potentiels bénéficiaires des programmes d'aide dans la reconstruction. Certaines ONG venues à Saint-Martin post-Irma ont ainsi constaté qu'une sélection officieuse avait été opérée par ces associations de manière à favoriser les Saint-Martinois et non les autres nationalités habitant les quartiers visés (cf. chapitre 4) ou que les projets proposés avaient parfois été perçus comme des opportunités en termes de bénéfice individuel : « *Ces associations ont été notre point d'appui, nos relais à chaque fois qu'on allait dans le quartier, ils nous ont aidés à faire les communications publiques, tout ce que tu veux [...] Mais par exemple [l'association de Sandy Ground], son président est partisan au niveau politique. Et c'est un opposant notoire et connu [du Président de la Collectivité]. [...] On a aussi demandé de l'aide aux conseils de quartier. Après t'as des asso qui étaient partisans dans le sens où il y avait un mélange des genres, le président [d'une autre association] fait de la politique, il fait de l'associatif, il fait du business, il fait plein de choses. Quand on est arrivé avec nos artisans du projet Castor [pour la Croix Rouge], il a dit « pas de soucis, moi je vais vous faire des devis », du coup on n'est jamais passé par lui évidemment.* » (Entretien n°11, coordinateur de projet pour la Croix Rouge, 2018).

Le territoire est de plus divisé en quatre zones (*Carte 24*), dépendant chacune d'un conseil de quartier. Renouvelé tous les cinq ans, soit à chaque nouvelle mandature, les conseils de quartier sont composés de membres nommés par le Président du Conseil territorial et de membres tirés au sort par le conseil exécutif de la Collectivité¹⁷³. Ils jouent un rôle de relais entre la population et les élus et peuvent également être consultés par ces derniers quant aux problématiques concernant l'échelle du quartier. Ils permettent l'accumulation de *linking capital*, reliant les habitants y participant et les institutions locales. Il bénéficie plus particulièrement aux Saint-Martinois. En effet, les conseils de quartier disposent de locaux situés en majorité (3 sur 4, *Carte 24*) dans des quartiers anciens où vivent des Saint-Martinois et leurs membres sont majoritairement Saint-Martinois (Entretiens n°14, 30, 32, 36, 60). Certains conseils de quartier ont ainsi été particulièrement actifs et impliqués dans la révision du Plan de Prévention des risques post-Irma (cf. chapitre 6), leur permettant cette fois de développer du *linking capital* avec les institutions et les services de l'État en charge du processus.

¹⁷³ Les conseils de quartier n°1 et 4 sont chacun composés de 15 membres titulaires et les conseils de quartier n°2 et 3 de 21 membres titulaires chacun (*Carte 24*). Chaque conseil de quartier élit un bureau, composé de trois membres : un représentant, un représentant suppléant et un secrétaire. Spécificité de Saint-Martin, les conseils de quartier doivent obligatoirement être consultés avant toute délibération du conseil territorial portant sur les modifications des plans d'urbanisme locaux et les projets d'aménagement ou d'équipement qui concerne tout ou partie du quartier (Azzam 2017).



Carte 24. Répartition des quartiers du territoire entre les quatre Conseils de Quartier et localisation de leurs bureaux.

Une partie de la population saint-martinoise apparaît également comme politisée et engagée. La formation de collectifs d'opposition est fréquente et se fonde sur les capitaux développés entre habitants et avec certains individus disposant de pouvoir politique – des élus par exemple - ou économique (*bonding* et *linking*). Cela a donc conféré une importante capacité d'action et de négociations à ces collectifs dans la reconstruction (cet aspect particulier sera développé dans Chapitre 6, en se fondant sur les éléments présentés ici).

L'enquête de terrain a de plus permis l'identification d'arguments communs et partagés dans les discours à propos du positionnement et de la place des Saint-Martinois dans la reconstruction post-Irma, particulièrement critiques vis-à-vis de l'intervention des services de l'État, entre traitement différencié lié à la marginalité du territoire (cf. chapitre 1) et sentiment de remise en question de la légitimité des Saint-Martinois :

« Il y a une polémique qui commence à grandir parce que l'État français s'est permis de déterminer des zones à risque à Saint-Martin. Ça a soulevé une autre problématique qui est celle des habitations qui sont dans ces zones à risques, alors que ces gens vivent là depuis des générations. Donc après si on fait ça, il faut faire ça à toutes les régions de France. Sur la Côte d'Azur, en Bretagne, il y a des maisons qui habitent à flanc de falaise, il faut qu'on soit tous logés à la même enseigne. Donc moi je veux bien zone à risques, mais après vu la taille de l'île

et vu l'histoire de l'île, ça ne sera pas possible. » (Entretien n°14, un habitant saint-martinois de Friar's Bay, 2018)

La question des méthodes et des savoirs dans le domaine de la construction illustre plus précisément le positionnement des Saint-Martinois dans la reconstruction. Sans revenir sur la portée technique de ces arguments, c'est à ce qu'ils révèlent des relations entre eux et les autres groupes, à travers les caractéristiques de leurs constructions (et aux défauts de celles des « autres ») que nous nous intéresserons. Qui sont « ceux qui savent » construire et selon quels critères ? Et qu'est-ce que cela traduit des rapports entre groupes sociaux ?

3.2.2. Mobiliser des capitaux pour se distinguer : l'exemple des savoirs constructifs

La reconstruction des logements ayant été identifiée comme l'un des principaux enjeux post-catastrophe (cf. chapitre 4), la question des savoir-faire dans le domaine du bâtiment a constitué un objet de débat post-Irma. Comme mentionné dans le chapitre 4, ce sont les savoirs experts et reconnus par les institutions qui ont servi de base aux « bonnes pratiques » diffusées sur le territoire pour la reconstruction. De plus, la remise en question de la qualité de certaines constructions dans les discours a eu tendance à faire porter la responsabilité d'une partie des destructions causées par Irma sur « ceux qui ont mal construit ».

Les entretiens ont ainsi permis de mettre en évidence les arguments avancés par les Saint-Martinois face à ce qui a pu être perçu comme des accusations quant à leurs modes de construction. Les constructions saint-martinoises seraient, contrairement à celles en majorité détruites lors du cyclone, le résultat d'un savoir-faire issu de l'expérience et de la mémoire, adapté au territoire car conçu par et pour les Saint-Martinois. Elles s'opposeraient donc de fait à des modes de construction considérés comme « extérieurs » et inadaptés, traduisant également la mobilisation d'un capital symbolique et culturel de la part des Saint-Martinois quant aux savoirs constructifs, difficile à vérifier techniquement.

« You have the all section of Grand Case that have sea breaks, they have stand through Luis, Irma, in 1950 and 1954. So why can't these people down there build a sea break to reconstruct their house? In Grand Case we have approximately 110 pieces of land and homes. Of all the sea breaks that were built, there is only one that felt and the house was damaged. » (Propos d'un habitant de Grand-Case lors d'une réunion publique, 2019).

« Je peux vous dire qu'il y a eu des évènements [catastrophiques] avant facilement, et c'est pourquoi aujourd'hui, les immeubles qui ont été construits par des Saint-Martinois n'ont pas subi les évènements désastreux que ceux qui ont été construits par des entrepreneurs métropolitains » (Entretien n°65, un habitant saint-martinois, 2019)

Ces citations illustrent également la mise en exergue de l'illégitimité et de la responsabilité d'autres groupes dans la mauvaise qualité des constructions, et notamment de ceux arrivés plus récemment sur le territoire, comme les Métropolitains, n'ayant pas la même connaissance de ces spécificités et des modes de construction adaptés aux risques.

Cela s'est également traduit par les critiques adressées aux travailleurs du secteur du bâtiment, originaires d'autres pays et venus travailler à Saint-Martin, quant à leur manque de compétences adaptées, par opposition aux Saint-Martinois¹⁷⁴. Elles remobilisent ainsi les arguments liés à la spécificité du contexte local.

« *Les Brésiliens, les Vénézuéliens, ils sont toujours en arrêt. Ils ne sont pas sur notre niveau, et c'est ça qui me fait peur, parce que y'a des maisons qui vont bien résister mais y'en a d'autres non, parce que c'est pas la même chose. Par exemple, les gens qui sont du Portugal ne savent pas ce qu'est du vent, c'est pas la même chose. Effectivement, ils viennent, ils font, ils regardent, ils font mais je n'ai pas confiance* » (Entretien n°52, une habitante saint-martinoise, 2019).

La question des savoirs constructifs apparaît donc comme un moyen pour les Saint-Martinois de se différencier et de légitimer à la fois leur place dans la reconstruction et sur le territoire, en tant que détenteur d'un savoir spécifique. Au-delà d'enjeux uniquement techniques, la revendication de ces savoir-faire souligne le fort *bonding capital* qui unit, d'après leurs discours, le groupe des Saint-Martinois, autour d'un socle commun de connaissances héritées, tout en excluant certains groupes qui semblent bénéficier par ailleurs d'avantages sociaux ou économiques par rapport à eux (position dans la société pour les Métropolitains ou opportunités d'emploi pour les travailleurs du BTP). Ces questions se superposent et s'articulent également et surtout avec les capitaux économiques et culturels dont disposent les différents groupes et qui se traduisent par des rapports de domination, qui seront développés de manière plus approfondie dans le chapitre 7.

La population saint-martinoise est donc structurée par la superposition et l'imbrication des *linking* et *bonding* capitaux, ce qui se retrouve dans la reconstruction, les élus de la Collectivité par exemple étant souvent eux-mêmes issus de familles saint-martinoises. Cette accumulation de capitaux, déjà présente avant le cyclone (cf. chapitre 1) apparaît également comme excluante vis-à-vis des Métropolitains (par la manière de construire) ou encore des individus originaires d'autres territoires (orientation des ONG vers des bénéficiaires saint-martinois, critique des méthodes de construction des ouvriers originaires d'Amérique du Sud).

¹⁷⁴ Les critiques vis-à-vis des ouvriers du bâtiment ont également concerné leur statut, qui a par exemple fait l'objet d'intervention d'élus de la Collectivité, voir par exemple : Fanny Fontan, « Steven Patrick bloque l'entrée de l'ancien Riu pour des soupçons de travail illégal », Journal Soualiga Post, 25 avril 2019. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/29136/emploi/steven-patrick-bloque-lentr%C3%A9e-de-lancien-riu-pour-des-soup%C3%A7ons-de-travail> [consulté le 05 mars 2022].

3.3. Le rapport à l'environnement, marqueur de rapports de pouvoir : l'exemple des Métropolitains

Comme le groupe des Saint-Martinois, celui des Métropolitains présente un ensemble de caractéristiques communes – représentation de l'île tropicale comme « envers du monde continental » (Desse 2007), lieux de vie sur le territoire ou encore sources d'information communes (presse écrite notamment) (cf. chapitre 1) – permettant de les considérer, à l'échelle du territoire comme un groupe homogène dans leur propre perception d'eux-mêmes et par rapport à la manière dont ils sont considérés par les autres (les « Blancs » ou les « Métros »). Leurs relations sont donc en partie structurées par l'accumulation de *bonding capital*, bien que de manière plus diffuse que chez les Saint-Martinois, moins fondée sur la dimension familiale que sur la dimension amicale.

Au sein de ce groupe, la catastrophe a tout de même mis en exergue les différents niveaux d'implication sur le territoire, entre les individus de passage et ceux qui se sont installés à plus long terme (cf. chapitre 1). La question des départs post-cyclone a notamment été abordée dans les entretiens. La différenciation a été faite entre ceux qui sont partis et ne sont pas revenus (et notamment les enseignants, particulièrement critiqués pour avoir quitté Saint-Martin après le cyclone et souvent de passage sur le territoire, Extrait 1), ceux qui sont partis pour une courte période (Extrait 2) ou bien le temps que leur logement soit à nouveau habitable, et ceux qui ne sont pas partis (car installés à long terme, Extrait 3).

Extrait 1 - « *Les profs ont été beaucoup critiqués parce qu'ils sont beaucoup partis en disant « ouais mais on n'a plus de voiture, on n'a plus de maison ». Ce n'est pas les seuls à ne plus avoir de voiture, ne plus avoir de maison. Ils peuvent partir parce qu'ils ont de la famille en France, mais les Saint-Martinois, ils ne sont pas partis en France, ils ne pouvaient pas. [...] Moi, ma vie elle est là, je ne vais pas rentrer en France. Pour aller où et faire quoi ?* » (Entretien n°9, une habitante originaire de Métropole, 2018)

Extrait 2 – « *Moi j'ai eu la chance de pouvoir partir parce que j'avais un billet prévu d'avant le cyclone où je devais partir deux semaines début octobre, donc j'avais un billet d'avion et j'ai pu l'utiliser. Je suis rentrée deux semaines voir ma famille en France, et quand je suis rentrée il n'y avait pas énormément de choses qui avaient changé. La vie reprenait petit à petit mais bon c'était toujours là ...* » (Entretien n°22, habitante originaire de Métropole, 2018)

Extrait 3 – « *Marie : Et vous, vous avez pensé à quitter Saint-Martin ?*

Enquêtée : *Non, vous imaginez, ça fait 32 ans que je suis là, je ne suis pas prête de quitter Saint-Martin. Non, moi ce n'est pas ça qui va me faire quitter l'île. Moi j'ai encore un appartement et puis le travail surtout, je resterai là jusqu'à la retraite, et après la retraite on verra [...] Ce n'est pas maintenant que je vais partir ; et puis moi je suis bien ici [...] Et puis à nouveau aller en Métropole, faire quoi ? Non je suis mieux ici.* » (Entretien n°7, habitante originaire de Métropole, 2018).

En outre, les Métropolitains sont, pour une grande partie d'entre eux, caractérisés par une position économique privilégiée sur le territoire, qui s'est traduite dans la reconstruction post-Irma. Les propriétaires/gérants des principaux hôtels du territoire sont en majorité métropolitains, comme les gendarmes, les journalistes (accès à et diffusion de l'information) ou encore les individus occupant les postes de responsables des services techniques au sein de la Collectivité. Or ils n'occupent que très peu la position d'élus de la Collectivité et participent peu aux initiatives administratives locales. En dehors des enquêtés intervenant dans le milieu associatif post-Irma et d'une enquêtée journaliste, aucun des Métropolitains rencontrés en entretien n'a par exemple mentionné sa participation aux Conseils de Quartier ni même leur existence.

Ils partagent également des points communs quant à leur perception de la reconstruction et notamment leur vision critique de la gestion de la reconstruction par la Collectivité (difficultés financières liées à une mauvaise gestion, Saint-Martinois privilégiés au détriment des compétences nécessaires), prolongeant des critiques déjà émises avant la catastrophe et éclairant, là encore, les rapports de pouvoir et de légitimité qui structurent le fonctionnement de la société saint-martinoise (cf. chapitre 7) :

« Vous avez vu comment c'est la digue [à Marigot], deux ans après ? C'est magnifique, il n'y a pas de lumière sur cette digue, c'est défoncé, les dalles sont toujours éclatées deux ans après, alors que c'est un lieu qui est relativement vivant le soir. Mais pour ça, il faut de la volonté politique. Par contre l'Office de tourisme, ils sont partis au Pérou, en Uruguay pour aller chercher de la clientèle, avec la responsable de l'éducation, enfin de l'enseignement. Son travail n'était pas ici plutôt avec tous les problèmes des écoles qu'il y a ? » (Entretien n°42, une habitante originaire de métropole, 2019).

« Il y a un problème, c'est qu'ils manquent de cadres qualifiés, ils veulent donner la priorité à des Saint-Martinois, même s'ils n'ont pas le niveau. C'est bien gentil, moi je veux bien, mais il faudrait faire travailler les gens qui sont capables. Le problème c'est ça, c'est qu'ils manquent sérieusement de compétences ». (Entretien n°55, un habitant originaire de métropole, 2019).

Dans ce contexte, le prisme du rapport à l'environnement après la catastrophe est apparu comme une clé de lecture plus précise des relations des Métropolitains avec les autres groupes présents sur le territoire. Certains enquêtés ont mis en avant leur intérêt pour l'état de l'environnement post-Irma, et notamment celui de certains espaces, tels que les étangs, les plages et « la mer », porteurs de valeurs paysagères, écologiques et ressources mobilisées dans l'activité touristique pour les deux derniers plus particulièrement. Des initiatives associatives mobilisant le vocabulaire du développement durable, et particulièrement l'aspect « préservation de l'environnement », se sont ainsi développées ou renforcées dans la société civile post-Irma. À partir de ce constat, la thématique de la durabilité a été introduite dans les entretiens. Il était par exemple demandé aux enquêtés : « est-ce que depuis Irma vous avez effectué des changements dans votre vie quotidienne ? » ou bien « depuis Irma, de nouvelles initiatives semblent se développer, vous en connaissez ? vous y participez ? ».

Il s'est avéré que parmi les personnes interrogées, l'engagement dans ces initiatives était souvent le fait d'individus originaires de Métropole. L'exemple d'une association d'habitants créée en septembre 2018 et organisant des actions de nettoyage de portions du territoire en témoigne. L'objectif de leur action était double avec d'une part l'évacuation des déchets produits par Irma et d'autre part, la lutte contre les déchets plastiques. Les parcelles nettoyées étaient choisies à partir de plusieurs critères : le fait qu'elles soient publiques, que leur nettoyage permette de limiter la pollution de l'eau (les plages et les abords d'étangs étaient donc privilégiés) et enfin, qu'il s'agisse de lieux appréciés et fréquentés par les organisateurs. Ces derniers ont été interrogés en entretien sur le profil des participants : « *Il y a un profil type des personnes qui viennent et de ceux qui ne viennent pas. Il y a les métros, et les locaux, bon... en très grande majorité, ce sont des gens d'origine métropolitaine [qui participent]* » (Entretien n°43, un membre de l'association, 2019). Cette initiative rassemblait donc des individus qui partagent les mêmes représentations de l'environnement, pour lesquels le fait de résider à Saint-Martin confère l'accès à un cadre de vie et à des aménités à préserver (Deldrève 2011), via le ramassage des déchets ici, les opposant aux individus ne prenant pas part à ces activités. D'autres entretiens ont confirmé cette distinction faite à travers le rapport à l'environnement :

« *À mon avis c'est une histoire d'éducation et de culture [...]. Les populations d'Haïti ou de République Dominicaine qui sont quand même assez nombreuses ici ne sont pas sensibles à ça* » (Entretien n°35, un habitant originaire de métropole, 2019)

« *Saint-Martin, c'est vraiment très sale, les gens jettent par la fenêtre, il n'y a pas d'éducation, on considère que les cantonniers sont payés pour ramasser par terre, [...] et quand on dit aux gens que c'est sale « mais t'es qui toi pour dire qu'on est sale ? » [...] Mais t'as de plus en plus d'initiatives quand même de nettoyage des plages qui se mettent en place, alors c'est plutôt les Métros, les Européens, qui font ce genre d'initiatives* » (Entretien n°37, une habitante originaire de Métropole, 2018).

Ces quelques verbatim renvoient à la valorisation d'un capital culturel et la mobilisation d'un capital environnemental qui conduit à une hiérarchisation entre les Métropolitains et les « autres » par le rapport à l'environnement en faisant appel au champ des valeurs écologiques et du cadre de vie. Ces critiques sont également révélatrices des rapports de domination qui s'exercent dans la population. Des initiatives du même type ont ainsi été portées par des associations de quartier, et notamment à Sandy Ground, après Irma - « *Des associations comme la nôtre ont pris l'initiative de nettoyer certaines plages, nous y avons-nous-même participé le 4 mars pour le nettoyage de la plage de Sandy Ground* » (Entretien n°15, un membre d'une association d'insertion socioprofessionnelle à Sandy Ground, 2018) – bien qu'elles n'aient pas été mentionnées par ces enquêtés.

Cette lecture des rapports sociaux dans la reconstruction par le prisme du capital social, mais aussi des capitaux économiques, symboliques ou encore environnementaux expose donc les

rapports de domination qui structurent le fonctionnement de la société civile. En outre, la mobilisation de l'outil capital social dans l'analyse de la reconstruction post-Irma invite à dépasser, jusqu'à un certain point, la typologie présentée ci-dessus. Un premier point commun aux deux groupes présentés est le fait qu'ils excluent les groupes les plus défavorisés (migrants en situation irrégulière et individus originaires d'autres îles caribéennes) peu visibles dans la reconstruction, par rapport à leur rapport à l'environnement ou bien à leur connaissance du risque et des modalités de construction adaptées au territoire (cf. Chapitre 7). De plus, malgré l'accumulation de *linking capital* par les deux groupes et l'objectif d'une reconstruction « durable », aucun processus participatif (dépassant les obligations légales de consultation et d'information) n'a été mis en place auprès des habitants du territoire par les institutions locales ou nationales dans la reconstruction. Les habitants, Métropolitains comme Saint-Martinois, ont donc pu avoir l'impression d'une reconstruction pensée sans eux et sans prise en compte de leurs revendications. Cet état de fait a participé au déclenchement des manifestations et des blocages ayant eu lieu en réaction à l'approbation anticipée de la révision du PPRN de 2019 (cf. chapitre 6), conduisant d'autre part au développement entre eux de *bridging capital*.

La reconstruction post-Irma fait intervenir un système d'acteurs riche et complexe, faisant de cette période un moment d'autant plus politique. Ces rapports sont exacerbés par la situation post-catastrophe. Ainsi, certains défendent, pour la reconstruction du territoire, des enjeux qui se télescopent voire s'opposent. C'est par exemple le cas des acteurs institutionnels. Le principal objectif des services de l'État, renforçant leur présence à Saint-Martin, est de rendre le territoire plus résilient, le risque étant alors la survenue d'une nouvelle catastrophe, qui causerait à nouveau des dégâts aux espaces exposés et plus particulièrement aux littoraux. Dans le même temps, l'ambition des élus de la Collectivité, relayée par les services techniques, malgré des difficultés multiples (financières, de gestion ou encore d'ingénierie) est le maintien, voire la poursuite, de son développement économique touristique, le risque étant cette fois que des mesures de réduction des risques déstabilisent cette économie, faisant des littoraux des espaces disputés. Le contexte de reconstruction amplifie également le positionnement d'acteurs privés, comme les hôteliers, déjà puissants et structurés à l'échelle du territoire en leur accordant un pouvoir de décision supplémentaire. Cela contribue, en creux, à mettre en exergue les inégalités qui caractérisent la reconstruction pour les acteurs du tourisme, comme pour les acteurs de la société civile.

L'analyse des jeux d'acteurs soulève ainsi d'autres enjeux qui s'imbriquent les uns dans les autres et avec les enjeux de base évoqués dans le chapitre précédent (cf. chapitre 4). À l'échelle de la société civile, les rapports entre les différents groupes, abordés par le prisme du capital social, sont marqués par des rapports de pouvoir, entre valorisation des éléments partagés (méthodes de construction par exemple) et exclusion des groupes marginalisés et/ou économiquement favorisés pour les Saint-Martinois, et distinction par le rapport à l'environnement notamment chez les Métropolitains.

Cette analyse met également en avant l'importance de l'intégration de l'échelon local, et notamment des habitants dans le processus de reconstruction, d'autant plus dans le contexte saint-martinois, marqué par des rapports complexes entre et avec les institutions publiques et par des tensions entre groupes socio-économiques. Les mobilisations contre la révision du PPRN en 2019 ont donc, dans ce contexte, constitué un moment qui a exacerbé ces dynamiques et dans le même temps décroisé les relations entre certains acteurs de la reconstruction, partageant un objectif commun. L'analyse développée dans le chapitre 6 nous permettra donc d'en comprendre les implications pour le territoire : quelles étaient les revendications de chacun ? Qui sur le territoire s'est mobilisé et quelles ont été les conséquences de ces manifestations sur les modalités de gestion de la reconstruction post-Irma, et à long terme, sur la trajectoire du territoire ?

Conclusion de la deuxième partie

L'analyse des enjeux tels qu'exprimés dans les entretiens a permis de montrer qu'ils étaient fabriqués à la fois par les conditions ante-catastrophe et par les conséquences du cyclone sur le territoire. J'ai également démontré que les défis élémentaires auxquels les acteurs de la reconstruction faisaient face recouvraient des enjeux plus complexes. Dans le cas de la reconstruction de l'habitat, l'ampleur des dégâts causés aux habitations ou encore les procédures d'urbanisme à respecter ne peuvent pas être pensés sans les enjeux plus complexes dont ils dépendent. Le type de moyens à disposition des individus pour réparer ou reconstruire leur logement découle par exemple du fait d'être assuré (ou non), phénomène lui-même lié à la fois à la situation socio-économique et aux rapports entretenus par les habitants aux institutions nationales, éléments renvoyant eux-mêmes à des causes plus profondes.

L'analyse systémique des jeux d'acteurs présentée dans le chapitre 5 a proposé un niveau de lecture complémentaire, les différents enjeux de la reconstruction n'entrant pas « en jeu » de la même manière pour tous les acteurs. Ainsi, l'action sur les vulnérabilités révélées par la catastrophe s'est traduite, pour les services de l'État, par une volonté de restreindre l'urbanisation des littoraux, identifiés comme principaux espaces exposés au risque de submersion, inscrivant leur démarche à la fois dans les prescriptions diffusées à l'échelle internationale et dans les modes de gestion des risques français. Mais l'investissement (financier et politique) de la Collectivité dans la relance d'une activité touristique – fondée sur l'occupation des littoraux – témoigne d'un objectif contradictoire, réaffirmant la place primordiale accordée au secteur touristique à Saint-Martin plutôt qu'à la réduction des risques de catastrophes.

Ces différences voire ces antagonismes ont donc donné lieu à des jeux d'acteurs, capitalisant sur et combinant les inégalités et les asymétries de pouvoir existants entre acteurs (différences de capital économique, de capital social, environnemental, symbolique ou encore de niveau de compétences administratives à l'échelle des institutions, renvoyant là aussi à des causes plus profondes et anciennes). Par exemple, dans le secteur du tourisme, malgré un enjeu en apparence commun - relancer l'activité suite à la catastrophe - l'analyse des jeux d'acteurs a fait apparaître des inégalités interdépendantes dans le déroulement de la reconstruction : entre restaurateurs saint-martinois et restaurateurs métropolitains, entre travaux financés par la Collectivité et travaux financés par des investisseurs privés, entre infrastructures localisées dans les quartiers les plus touristiques et celles situées dans des quartiers moins dynamiques économiquement ou encore entre établissements membres de l'AHSM (bénéficiant donc de son capital social, économique et politique) et « indépendants ».

J'ai donc montré dans cette seconde partie que les enjeux dans la reconstruction post-Irma découlaient du fonctionnement inégalitaire et des défaillances de la société antérieures à la catastrophe mais révélés par elles. Ces inégalités sont renforcées par les jeux d'acteurs autour

d'enjeux qui se télescopent voire s'opposent et dont résultent des relations de pouvoir renforcées dans la reconstruction post-Irma.

Troisième partie
Éclairer la spécificité de la reconstruction post-Irma
par le prisme des rapports de pouvoir

Introduction de la troisième partie

La reconstruction post-Irma de Saint-Martin constitue un cas particulièrement riche et complexe à étudier. Cette troisième et dernière partie vise à capitaliser sur les éléments d'analyse exposés dans la partie précédente pour en proposer une relecture qui permette d'aller plus loin dans la compréhension des mécanismes à l'œuvre dans la reconstruction et de conclure la réflexion menée dans cette thèse.

Le Chapitre 6 se fonde ainsi sur l'exemple d'un conflit, provoqué par la révision du Plan de Prévention des Risques Naturels de Saint-Martin en 2019, opposant - de manière schématique - habitants, élus locaux et acteurs du tourisme d'une part et services de l'État de l'autre. Ce conflit correspond à « une situation relationnelle structurée autour d'un antagonisme » (Cattaruzza et Sinès 2011, p. 15), qui se distingue des tensions « par un passage à l'acte qui prend des formes diverses (menaces, voies de faits, recours aux tribunaux, verbalisation, médiatisation, etc.) » (Cadoret 2011, p. 232). Quelles logiques d'action et quels mécanismes sociaux « qui, en temps ordinaire, passent inaperçus parce qu'allant de soi » sont révélés par un tel conflit (Dechézelles et Olive 2016, p. 9) ? En quoi montrent-ils, dans le cas saint-martinois, que les enjeux et les jeux d'acteurs s'articulent autour de rapports de force et de domination ?

Le septième et dernier chapitre s'interroge quant à lui sur la place des inégalités et des rapports de domination, multiples et enchâssés à plusieurs échelles, dans la reconstruction post-Irma et dépassant le seul périmètre du conflit. C'est donc par l'analyse des dynamiques entre ces rapports de pouvoir (politiques, économiques et sociaux), les acteurs qui en disposent (ou pas) et leur traduction sur le territoire - l'espace étant un instrument de production et de reproduction du pouvoir (Ripoll et Veschambre 2005 ; Clerval et al. 2019) - que la reconstruction post-Irma est appréhendée.

L'analyse du cas saint-martinois pose également la question de sa spécificité. Il présente une concentration de dynamiques et d'évènements qui paraissent n'avoir lieu « que là » : cyclone particulièrement violent (catégorie 5), petit territoire insulaire partagé entre la France et les Pays-Bas, fonctionnement et pratiques à la marge de ceux de Métropole en termes d'urbanisme notamment ou encore fragmentation socio-spatiale marquée. Cette altérité est de plus exacerbée, pour l'observateur métropolitain/occidental notamment, par l'insularité du territoire et les images de « lieu d'exception » (Bernardie-Tahir et Taglioni 2016) qu'elle véhicule. Dans la lignée de l'approche critique développée dans ce travail, je m'attache à montrer, à travers ces deux derniers chapitres, ce qui fait réellement sa spécificité en mobilisant des points de comparaison métropolitains comme caribéens.

Chapitre VI. Un conflit révélateur des interrelations entre dynamiques locales et nationales

La reconstruction post-Irma présente de nombreux enjeux et fait intervenir des acteurs poursuivant des objectifs différents et disposant de capitaux inégalement répartis (économiques, sociaux, culturels ou encore environnementaux), dans un contexte marqué par des rapports de pouvoir anciens. L'approbation anticipée par la Préfète en fonction, en 2019, d'une première révision de l'aléa submersion marine du Plan de Prévention des Risques naturels a constitué un « point d'orgue » à ces tensions, donnant ainsi lieu à un conflit entre plusieurs acteurs (habitants, élus locaux, acteurs économiques et services de l'État).

Les conflits autour de l'approbation des PPRN, à l'instar du cas de Saint-Martin en 2019, sont fréquents en France, comme le montrent les travaux scientifiques qui leur sont consacrés (Carré 2006 ; Pigeon 2007 ; Tricot et Labussière 2009 ; Douvinet et al. 2011 ; Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2016 ; Langumier et Knispel 2018, entre autres). L'élaboration centralisée de ces documents par les services de l'État est, en effet, souvent vécue par les acteurs locaux comme un choix forcé entre prévention des risques et développement du territoire (cf. chapitre 2), cherchant ainsi à concilier des intérêts a priori contradictoires (Pigeon 2007). Les exemples de mobilisations à l'encontre de zonages jugés trop restrictifs sont d'ailleurs nombreux, notamment sur les littoraux, espaces anthropisés, urbanisés et convoités sur lesquels les usages se superposent (Mercier 2012 ; Mercier et Chadenas 2012 ; Vinet et al. 2012 ; Meur-Férec et Rabuteau 2014 ; Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2017 ; Mazeaud 2019). À l'échelle locale, les PPRN impliquent aussi l'intervention de l'échelon national et ont un impact à long terme sur le rapport des populations à leur territoire, puisque c'est la prévision de la probable catastrophe future qui « *s'impose au présent* » et au fonctionnement du territoire (Langumier et Knispel 2018, p. 2). Le conflit autour du PPRN de Saint-Martin n'est donc pas unique et semble faire écho à ces situations et à leurs enjeux.

Mais le contexte saint-martinois est caractérisé par une marginalité socio-économique vis-à-vis de la Métropole (cf. chapitre 1). Celle-ci se traduit notamment par des tensions entre les habitants et les institutions locales, qui se superposent à la temporalité de la reconstruction, conflictuelle « par nature » (cf. chapitre 2). Cela m'amène donc à interroger la part des spécificités saint-martinoises dans ce conflit. L'ambition de ce chapitre n'est donc pas d'analyser techniquement le zonage du PPRN (présenté dans les encadrés n°2, 3 et 4) mais de partir des contraintes qu'il impose et des réactions qu'elles engendrent pour saisir l'inscription du conflit dans les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir à l'échelle locale et à l'échelle nationale. Je mobiliserai donc la notion de « trame conflictuelle » (Beuret et Cadoret 2014 ; Dechézelles et Olive 2016), qui désigne « *un ensemble de tensions et conflits chroniques, dont les objets sont immatériels mais sont réactivés de façon récurrente par les conflits qui émergent autour de biens environnementaux, d'aménagements ou d'actions publiques. Au cours du temps, la trame conflictuelle s'enrichit de nouveaux objets alors que certains peuvent perdre toute intensité conflictuelle pour sortir de cette trame* » (Beuret et Cadoret 2014,

p. 223). D'après cette définition, les conflits autour des PPRN en France peuvent donc être considérés comme faisant partie d'une même trame conflictuelle.

Dans un premier temps, je m'intéresse donc aux conflits ayant eu lieu à Saint-Martin avant le passage du cyclone Irma, à partir de trois cas d'étude impliquant le rapport au territoire : l'approbation d'un Plan Local d'Urbanisme en 2015, la réfection de carbeta sur la plage de la Baie Orientale en 2016 et le passage d'un arrêté d'interdiction de reconstruction après l'ouragan Luis en 1995. Ces exemples me permettent d'identifier les principaux mécanismes de ces conflits. L'objectif de cette analyse est donc de caractériser la trame conflictuelle saint-martinoise, afin de contextualiser les mobilisations ayant eu lieu post-Irma, lors de la révision du PPRN en 2019.

La présentation du déroulé de cette révision et du conflit qu'elle a engendré fait l'objet d'une deuxième section. Les conflits se déroulant généralement en trois phases - l'émergence, les manifestations d'oppositions et la régulation (Cadoret 2011), je m'intéresserai d'abord aux deux premières, de l'émergence du conflit avant même l'approbation de la révision, aux manifestations d'opposition de décembre 2019 ayant conduit à la suspension du processus. Ces étapes permettent de mettre en lumière les vecteurs d'oppositions et de désaccords et de mettre en perspective le cas saint-martinois avec d'autres et avec le cadre réglementaire national.

Les arguments d'opposition au PPRN sont ensuite présentés et analysés pour proposer, en premier lieu, une lecture de la situation depuis la perspective des acteurs locaux contestataires. Les arguments en faveur de la révision, bien qu'ils ne soient pas majoritaires sur le territoire, sont développés dans un second temps. Leur analyse permet de s'intéresser à la manière dont ils sont exprimés par les services de l'État qui ont pour objectif de garantir la mise en sécurité des personnes et des biens. Ces différents éléments, collectés lors de l'enquête de terrain en 2019 et par l'étude de documents rédigés par les institutions locales et nationales, remobilisent donc les enjeux et jeux d'acteurs abordés dans les chapitres 4 et 5. Leur mise en exergue par le conflit permet d'en approfondir l'analyse. Elle dégage également l'ambivalence de ces oppositions, entre revendications d'une spécificité saint-martinoise et enjeux « classiques » des conflits liés aux PPRN (préservation du développement économique notamment), mettant ainsi en évidence le poids de la marginalité du territoire.

L'analyse de la régulation du conflit, par l'approbation d'une version négociée et à nouveau révisée du PPRN en 2021, permet une montée en généralité. Je m'intéresserai donc à la fois aux différentes trames conflictuelles dans lesquelles s'inscrit ce conflit et aux effets de ces négociations sur la gouvernance et l'application des objectifs de réduction des risques de catastrophe sur le territoire.

1. Une trame conflictuelle locale dynamique

Les discussions et les entretiens menés sur le terrain puis les recherches effectuées dans la presse locale¹⁷⁵ ont attiré mon attention sur la récurrence des conflits et des mobilisations à Saint-Martin, en réponse, pour une grande partie d'entre elles, à des problématiques liées à l'urbanisme et l'aménagement du territoire. L'analyse de cette succession de mobilisations, présentant des points communs, permet de contextualiser celle de 2019 tout en comparant leurs dynamiques socio-spatiales : quelles sont les situations vectrices de conflits ? Qui se mobilise et quelles formes prennent ces mobilisations ?

L'objectif n'est pas de faire ici une revue exhaustive de toutes les mobilisations qu'a connues le territoire, mais de porter un regard sur le passé récent pour comprendre la situation post-Irma et les dynamiques des mobilisations des habitants du territoire. Deux cas seront donc plus particulièrement analysés dans la sous-partie suivante (1.1.) : le conflit ayant eu lieu lors du processus de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) en 2015 et celui ayant concerné la réfection des carbeta de la Baie Orientale en 2016. Le cas des expropriations menées dans les quartiers en majorité habités par des étrangers pauvres lors de la reconstruction post-Luis en 1995 fera l'objet d'une seconde sous-partie (1.2.). En effet, bien qu'elle ait fait intervenir le rapport au territoire et des processus injustes, la situation n'a pas donné lieu à des mobilisations de la population locale, constituant ainsi un contre-exemple.

1.1. Des conflits liés à la gestion de l'espace qui mobilisent ...

1.1.1. ... l'ensemble de la population : le Plan local d'urbanisme en 2015

L'approbation, en 2015, d'un Plan Local d'Urbanisme qui devait remplacer le Plan d'Occupation des Sols approuvé en 2002¹⁷⁶, a été vectrice de tensions et de mobilisations au sein de la population du territoire. Mentionné à plusieurs reprises lors de la réalisation de l'enquête de terrain comme un précédent au PPRN et semblant encore être un sujet conflictuel¹⁷⁷, cet évènement constitue un point de comparaison pour mettre en évidence les éléments de continuité qui caractérisent les mobilisations sociales à Saint-Martin.

¹⁷⁵ Recherche des mots-clés « blocage(s) », « manifestation(s) » dans les archives disponibles en ligne de journaux locaux (Le Soualiga Post, Le Pélican et Le St Martin's Week notamment).

¹⁷⁶ En dépit de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, dans laquelle les POS sont remplacés par les PLU.

¹⁷⁷ Le sujet a par exemple été évoqué lors d'un entretien avec un fonctionnaire de la Collectivité en 2018 qui, lorsque le PLU a été abordé, m'a demandé d'interrompre l'enregistrement et m'a recommandé de ne pas parler de cette question avec n'importe qui, un élu, bon connaisseur de la thématique, ayant par exemple fait partie des principaux opposants à son approbation.

L'élaboration du PLU¹⁷⁸ de Saint-Martin, prescrite en 2013, a donc conduit à la révision du zonage du Plan d'Occupation des Sols du territoire et à la rédaction du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD, nouveauté par rapport au POS), visant à traduire les orientations stratégiques de la Collectivité pour l'aménagement de son territoire. Son élaboration s'est, de plus, inscrite dans le contexte du changement de statut du territoire, donnant lieu à la création et la mise en application du code de l'urbanisme de Saint-Martin le 1^{er} mars 2015.

Les objectifs énoncés dans le nouveau PLU étaient de permettre « *le développement harmonieux du territoire afin d'avoir une qualité de vie dans chaque pôle urbain existant ; le développement d'une économie basée certes sur le tourisme mais aussi sur le commerce et les services, l'agriculture et l'habitat ; l'équilibre entre le développement des espaces urbains, la mise en valeur des espaces naturels et/ou leur protection* » (Collectivité de Saint-Martin, 2015). Ils se traduisaient donc par une augmentation en surface des zones ouvertes à l'urbanisation (de 1 638 hectares dans le POS à 1 772 dans le PLU, Collectivité 2015) et par l'extension des zones agricoles (de 320 ha à 450 ha) et des zones naturelles (de 2 000 ha à 2 500 ha). Concernant la mise en valeur et la protection des espaces naturels, la création d'un zonage spécifique d'Espaces Remarquables du Littoral était proposée. Les règles d'urbanisme évoluaient vers une densification progressive des zones urbaines, en permettant notamment l'augmentation de la hauteur des constructions, dans un objectif de préservation des zones naturelles (objectif de 40 % de zones urbaines et de 60 % de zones naturelles à l'échelle du territoire). Le PLU prévoyait également une hiérarchisation des quartiers dans laquelle Marigot aurait été le pôle urbain principal, Quartier d'Orléans, un pôle urbain d'équilibre, et Cul-de-Sac et Grand-Case, deux pôles urbains secondaires. Bien que l'intention de densification s'inscrive dans les préconisations diffusées à l'échelle nationale pour répondre à l'objectif de durabilité de l'aménagement du territoire¹⁷⁹, l'accroissement de la surface urbanisable, permis dans cette proposition de zonage, allait à leur rencontre. Malgré cela, les services de l'État avaient rendu un avis favorable au projet le 30 juin 2015.

Après l'avoir présenté aux personnes publiques associées (représentants de l'État, de la CCISM, du CESC et de la Réserve Naturelle) et aux habitants (réunion d'information publique en mars 2015), les élus du Conseil Territorial ont voté en faveur de l'arrêt du projet de PLU le 25 juin 2015, pour le soumettre à enquête publique en octobre 2015. Son adoption définitive était prévue pour le mois de décembre de la même année.

Mais le projet a fait face à de nombreuses oppositions, notamment exprimées au cours de l'enquête publique d'octobre 2015. Au sein de l'opposition politique, certains élus ont voté contre l'arrêté du 25 juin et ont souhaité reporter l'adoption du PLU qui n'aurait pas été

¹⁷⁸ Conformément aux règles des marchés publics, la réalisation du PLU a été confiée à un cabinet d'urbanisme indépendant guadeloupéen, travaillant dans les Antilles françaises et en Guyane.

¹⁷⁹ La loi SRU, les lois Grenelle (2009 et 2010), la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014) ou encore le dispositif « densification et renouvellement urbain » (2021) prennent par exemple des mesures, restrictives ou incitatives pour favoriser la densification.

compris par les habitants, et plus particulièrement par ceux qui voyaient leur terrain passer en zone non-constructible : « *PLU, PADD, code de l'urbanisme sont des notions abstraites. Les gens qui possèdent un terrain veulent simplement savoir comment ils vont pouvoir en jouir et ne comprennent pas pourquoi il a été déclassé en zone non constructible* » (Extrait d'un discours du Président de la Collectivité de 2017 à 2022, député et élu de l'opposition au Conseil Territorial en 2015¹⁸⁰)

Le défaut de prise en compte, par les élus, des spécificités du territoire leur a particulièrement été reproché. Ces spécificités recouvraient plusieurs arguments d'opposition, liant origine, rapport au territoire, maintien de l'activité touristique ou encore préservation d'un cadre paysager :

- Opposition au déclassement des terrains constructibles des Saint-Martinois plus particulièrement : « *La collectivité devrait tout mettre en œuvre pour faciliter l'accessibilité à des terrains constructibles aux natifs de l'île [...] ainsi qu'en rendant ces propriétés constructibles tant que peut se faire. La Collectivité devrait dissuader la spéculation de promoteurs affairistes, venant d'ailleurs, (avec pour seule motivation l'appât du gain)* » (Extrait d'un communiqué de l'association du BTP de Saint-Martin, 2015)
- Inquiétudes pour la valeur des biens dans les quartiers où leur coût et celui du foncier sont élevés, exprimées notamment lors d'un rassemblement de représentants d'associations et de propriétaires le premier jour de l'enquête publique : « *Je suis agent immobilier sur les Terres Basses et j'ai un client important qui vient en décembre pour acheter une villa d'une valeur de 5 millions de dollars. Il voudrait bien acheter le bien mais il dit que si le PLU passe et que les terrains voisins pourront être morcelés, la villa n'aurait plus la même valeur.* »¹⁸¹
- Craintes pour les conséquences sur l'activité touristique, exposées par les signataires d'une pétition¹⁸² lancée par une association d'habitants opposés au PLU (voir p. 7) : « *Ma famille et moi-même avons choisi de vivre à St Martin car nous y avons trouvé un coin de paradis et notre activité touristique s'y développe, nous permettant de vivre en famille au sein d'une mixité de population enrichissante. Il nous paraît PRIMORDIAL*

¹⁸⁰ Cité dans Estelle Gasnet, « Saint-Martin's Urban Plan : des similitudes avec le PLU mais avec certaines subtilités », Journal Le Soualiga Post, 14 novembre 2017. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/17810/d%C3%A9cryptage/saint-martin%E2%80%99s-urban-plan-des-similitudes-avec-le-plu-mais-avec-certaines> [consulté le 31 mars 2022].

¹⁸¹ Ces deux verbatim sont cités dans Karim Rosaz, « Le besoin d'être « PLU » entendu », Journal Le Pélican, 1^{er} octobre 2015. URL : http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/economie/Le-besoin-d-etre-PLU-entendu-9156.html?fbclid=IwAR2DQx4PfrQUqeR1RyUPI3Md_3jyByoa4z8yu8kAUKsqK7XPKzSIhEelubw [consulté le 1^{er} avril 2022].

¹⁸² Les verbatim suivants sont tirés des commentaires laissés par les signataires de la pétition « Modifiez le PLU du 25 juin 2015 » sur le site change.org. URL : <https://www.change.org/p/prot%C3%A9gez-saint-martin-de-l-urbanisation-de-masse-modifiez-le-projet-de-plu-du-25-juin-2015?redirect=false> [consulté le 1^{er} avril 2022].

d'être vigilants sur le développement et l'« esthétique » de certains quartiers privilégiés par les touristes »

- Des modifications considérées comme une atteinte au cadre paysager et au cadre de vie dont bénéficient les habitants ayant les moyens, et notamment ceux venus s'installer à Saint-Martin de Métropole, pour lesquels les paysages du territoire ont joué un rôle dans leur installation (capital environnemental, cf. chapitre 5), point de vue également mis en avant par les signataires de cette même pétition :

« Nous venons d'emménager à Saint-Martin grâce au cadre magnifique de l'endroit nous ne voudrions pas voir des HLM !!! »

« Nous nous sommes installés il y a 11 ans à Oyster Pond pour le cadre résidentiel et la qualité de vie. Nous ne souhaitons en aucun cas voir l'île une fois de plus dévisagée pour les intérêts financiers de certains... »

Ces oppositions multiples, et contradictoires pour certaines, ont également donné lieu à la structuration d'une partie de la population en associations et en collectifs. En septembre 2015, une première association, se présentant comme une association de protection du cadre de vie de Saint-Martin, a été créée par un habitant, originaire de France hexagonale, pour s'opposer au PLU. La protection du paysage et du cadre de vie, la non-prise en compte des spécificités du territoire, notamment de l'activité touristique dépendante de ces paysages, et l'impact négatif pour les propriétaires terriens, essentiellement « *natifs de Saint-Martin* » ont constitué ses principaux arguments d'opposition au PLU :

« Plus les paysages naturels et urbains de Saint-Martin seront protégés, plus les habitants de Saint-Martin vivront en harmonie, plus le tourisme haut de gamme se développera, plus notre économie sera florissante et plus la Collectivité aura les moyens de préserver l'île et de protéger ses habitants. C'est un cercle vertueux qu'il faut préserver ! » (Présentation des objectifs de l'association lors de sa création sur le réseau social Facebook, 20 septembre 2015)

Cette association a donc lancé une pétition en ligne pour appeler à la modification du PLU et à la prolongation de l'enquête publique (demande auprès du commissaire enquêteur), à laquelle elle a appelé la population à participer. Ses modes de contestation passaient donc par la mobilisation d'outils relevant de voies institutionnalisées/légales, largement utilisés par les acteurs locaux dans le cadre de conflits analysés dans la littérature scientifique (Cadoret 2011) : création d'une association d'habitants, lancement d'une pétition en ligne et recours à l'enquête publique, considérée comme un moyen de se faire entendre (Figure 5).

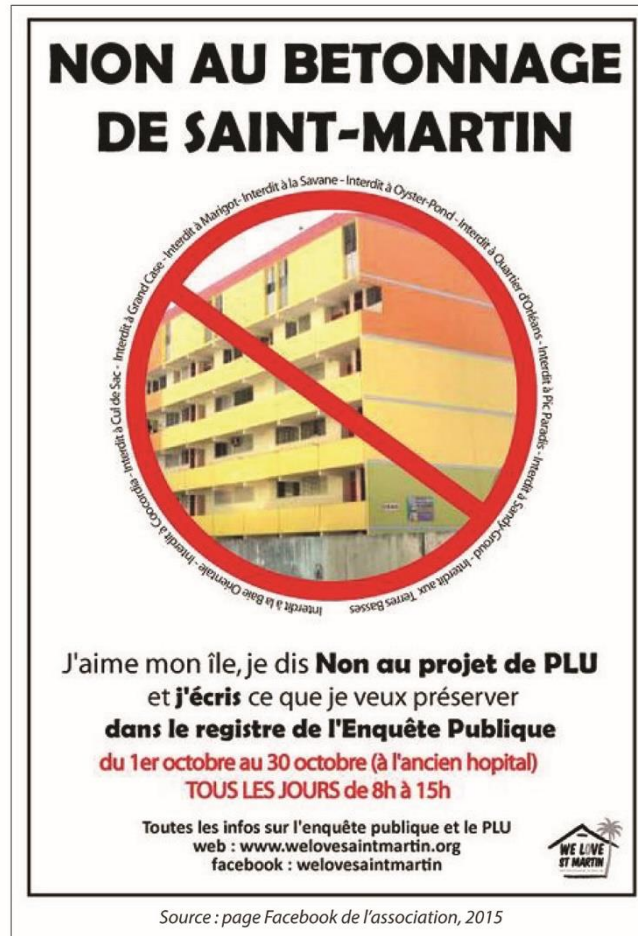


Figure 5. Tract de l'association d'habitants appelant à participer à l'enquête publique.

En octobre 2015, un collectif a été créé, composé d'opposants politiques (certains seront élus à la Collectivité de 2017 à 2022), de représentants de plusieurs Conseils de Quartier et de membres d'associations saint-martinoises (cf. chapitre 5), certains membres occupant plusieurs de ces fonctions à la fois. Le collectif a repris les arguments énoncés par ses membres : non prise en compte « [des] valeurs, [de la] culture, [du] patrimoine » saint-martinois, sentiment des habitants de ne pas être entendus (traduction tardive des documents en anglais par exemple) ou encore absence de consultation des propriétaires dont les terrains passaient en zone non-constructible¹⁸³. Ce collectif s'est également coordonné avec l'association mentionnée ci-dessus (organisation de réunions communes par exemple). Il avait, quant à lui, pour objectif d'obtenir l'arrêt de l'enquête publique et de la procédure d'élaboration du PLU. Ses membres ont également appelé (et participé) aux manifestations et aux blocages des routes et de Marigot du 22 octobre 2015 (quatre barrages des axes routiers ont bloqué l'accès à la ville). Les modes d'action du collectif correspondaient donc à une

¹⁸³ Karim Rosaz, « PLU : pas de zonage pour la contestation », Journal Le Pélican, 15 octobre 2015, URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/societe/PLU-pas-de-zonage-pour-la-contestation-9295.html?fbclid=IwAR2B0ZOLeWYAd7NPS0Jlry3fYEJ8RCWUecGillhu0MfsRZTORiCnygOvOHYM> [consulté le 16 mai 2022].

contestation des méthodes institutionnelles, via des actes en marge de la légalité, inscrivant les protestations directement sur le territoire (*Photographie 46*), l'espace devenant « lieu de mobilisation » (Chevalier et Sibertin-Blanc 2020, p. 2). De plus, en créant une situation d'urgence (blocage de la circulation des habitants mais également des touristes), ils ont conduit les autorités locales à engager rapidement des négociations avec eux.



Photographie 46. Blocage et banderole « Nous méritons un vrai leadership » sur une route menant à Marigot¹⁸⁴.

La situation induite par ces blocages a donné lieu à la tenue de négociations lors d'une réunion d'urgence, organisée dans les locaux de la Collectivité, entre les opposants (représentés par le collectif précédemment mentionné) et le Conseil Territorial (dont le Président du Conseil Territorial). Un accord a ainsi été conclu, les blocages étant maintenus jusqu'à sa signature. Les opposants ont donc obtenu l'engagement de la Collectivité sur plusieurs points :

- L'arrêt de l'enquête publique
- L'arrêt de la procédure d'élaboration du PLU, confirmé par le Conseil Territorial le 6 novembre 2015.

¹⁸⁴ URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/guadeloupe/saint-martin/saint-martin-se-reveille-contre-le-plan-local-d-urbanisme-298243.html> [consulté le 17 mai 2022].

- La garantie d'une meilleure prise en compte des doléances des Conseils de Quartier du territoire.

Ce premier exemple de conflits permet de révéler plusieurs points qui serviront de grille d'analyse pour les deux cas suivants. En premier lieu, les arguments mobilisés par les opposants ont été de trois types. La préservation du paysage et d'une urbanisation peu dense (notamment par rapport à Sint Maarten) considérés comme des atouts pour le territoire a été un argument porté essentiellement par des habitants originaires de Métropole. Cet argument met en évidence le fait que ceux qui le mobilisent disposent de capitaux économiques et environnementaux importants et veulent les préserver, comme en témoigne le fait que la construction de logements sociaux soit considérée comme une « menace¹⁸⁵ » ou les craintes exprimées pour la valeur des biens dans les quartiers les plus aisés, tels que les Terres Basses¹⁸⁶. L'argument économique, à la fois lié à l'atteinte portée à l'activité touristique que des modifications du paysage pourraient induire et à la perte de la valeur du foncier pour les propriétaires saint-martinois dont les terrains seraient déclassés, constitue un point commun à l'ensemble des individus mobilisés. Enfin, la non prise en compte de la volonté de la population, et plus particulièrement des Saint-Martinois, des spécificités du territoire (usage de l'anglais, urbanisation qui distingue Saint-Martin de Sint Maarten) et des Conseils de Quartier, a particulièrement été mise en avant par les Saint-Martinois (*Photographie 46*). Le conflit a également illustré l'importance des capitaux sociaux développés parmi les Saint-Martinois (cf. chapitre 5), leur permettant via une organisation en collectif, de peser dans le jeu politique pour défendre certains enjeux, constituer un contre-pouvoir et ainsi obtenir gain de cause. L'opposition à un même projet a également favorisé le développement de *bridging capital* entre habitants originaires de Métropole et Saint-Martinois - malgré la défense d'enjeux distincts, voire contradictoires, et le recours à des modes d'action différents.

¹⁸⁵ « Ce projet de PLU n'était bon pour personne : ni pour les Résidents de Saint-Martin en général dont le cadre de vie allait être définitivement abîmé par la disparition des règles d'ASPECT DES FUTURES CONSTRUCTIONS et par les effets d'une augmentation de la DENSITÉ D'HABITANTS ET DE CONSTRUCTIONS dans leur voisinage proche ; ni pour les Natifs de Saint-Martin en particulier dont les terrains familiaux passaient injustement INCONSTRUCTIBLES pour un grand nombre d'entre eux ; ni pour les Acteurs du tourisme, et plus particulièrement de hôtellerie (U6) et des locations saisonnières (U4 et U5) actuellement situés dans des zones faiblement urbanisées dont le caractère authentique et homogène était directement menacé par le développement d'une URBANISATION ANARCHIQUE et du LOGEMENT SOCIAL. » Publication du 6 novembre 2015 sur la page Facebook de l'association - les passages soulignés le sont par l'auteur de la publication.

¹⁸⁶ « Densification des Terres Basses : la fin du tourisme de luxe à Saint-Martin ? », St Martin's Week, 23 octobre 2015. URL : <https://www.stmartinweek.fr/2015/10/23/densification-des-terres-basses-la-fin-du-tourisme-de-luxe-a-saint-martin/4768> [consulté le 17 mai 2022].

1.1.2. ... une partie des habitants du territoire : les carbets de la Baie Orientale en 2016

En mars 2016, un autre conflit, portant sur la reconstruction des carbets situés sur le littoral du quartier de la Baie Orientale (cf. chapitre 5), a opposé une partie de la population à la Collectivité. Ces carbets, occupés par des restaurateurs et des commerçants via des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) de l'espace public, avaient été détruits une première fois en 2014, lors du passage du cyclone de catégorie 4 Gonzalo. La Collectivité avait alors entrepris de les reconstruire de manière plus qualitative, à partir de juin 2015 (cahier des charges commun, construction d'une promenade et réaménagement du parking et des espaces publics entre autres). La livraison de ces nouveaux espaces commerciaux et de restauration, prévue pour novembre 2015, avant le début de la saison touristique, a pris du retard et n'a pu se faire que courant 2016. Mais les nouvelles constructions et les modifications dans les règles d'occupation ont fait l'objet de critiques, notamment l'augmentation du montant du loyer mensuel, passé de 475 à 2 200 euros et la non-conformité des carbets destinés aux restaurateurs (non reliés aux réseaux d'eau et d'électricité et nécessitant la réalisation de travaux supplémentaires lors de la remise des clés aux exploitants) :

« Lors de la signature de la convention, on m'a autorisée à réaliser une couverture en bois au-dessus de ma terrasse et construire un bar de plage. J'ai investi beaucoup d'argent pour ça, et hier, quelqu'un est venu me dire que finalement, je n'avais pas le droit, alors que j'ai payé mes fournitures et réalisé les travaux ! S'ils veulent démonter, qu'ils viennent le faire. Moi, je ne toucherai rien ! C'est dommage [...] car ce qui a été fait ici par la Collectivité est très joli, on a un très bel outil de travail, mais on ne peut pas l'exploiter » (Une commerçante des carbets, citée par le journal Le Pélican¹⁸⁷)

Trois restaurateurs saint-martinois ont ainsi refusé de signer le contrat d'AOT et, soutenus par le collectif créé lors de l'opposition au PLU et le représentant du conseil de quartier concerné, ils ont exposé leurs revendications auprès de la Collectivité et de la presse locale¹⁸⁸. Ils demandaient plus particulièrement la baisse des loyers, estimant que leur augmentation défavorisait les Saint-Martinois en leur rendant l'accès à ces locaux commerciaux plus difficile, ainsi que la prolongation de la durée de l'AOT de trois à cinq ans afin que les commerçants aient le temps de rentabiliser les investissements effectués :

¹⁸⁷ Laurent Czerny, « Baie orientale : la colère gronde sous les carbets », Journal le Pélican, 27 janvier 2016. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/tourisme/Baie-Orientale-la-colere-gronde-sous-les-carbets-10469.html> [consulté le 4 avril 2022].

¹⁸⁸ Anne Ceffrey, « Carbets de la Baie Orientale : les commerçants sont à bout », SXM Info.fr, 21 février 2016. URL : <https://www.sxminfo.fr/107682/21/02/2016/carbets-de-la-baie-orientale-les-commerçants-sont-a-bout/> [consulté le 4 avril 2022], ou Karim Rosaz, « Les carbets de la Baie Orientale : ouverts et fermés », Le Pélican, 22 février 2016. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/economie/LES-CARBETS-DE-LA-BAIE-ORIENTALE-OUVERTS-ET-FERMES-10742.html> [consulté le 4 avril 2022].

« La Collectivité nous livre un local, sans bar, sans couverture de terrasse et les travaux doivent être à notre charge. Il faudrait que l'on investisse 30 000 à 40 000 euros avec un contrat de trois ans. Avec un loyer de 2 500 euros alors qu'on avait un loyer de 500 euros avant. Comment on fera en basse saison ?¹⁸⁹ » (Un des restaurateurs refusant la signature du contrat).

Les travaux ayant été plus longs que prévu, les restaurateurs demandaient également de ne pas avoir à payer de loyer pendant neuf mois, en compensation des retards et de la perte d'activité engendrée.

La Collectivité n'ayant pas annoncé de mesures en réponse à ces revendications, une mobilisation de la population a été organisée. Des habitants ont ainsi bloqué à nouveau la route principale du territoire, au niveau de la Baie Orientale et de Quartier d'Orléans. En échange de la levée de ces blocages, la Collectivité et la Préfète alors en fonction à Saint-Martin, ont engagé des négociations avec les restaurateurs et le Collectif. Ce dernier a présenté aux autorités locales et aux services de l'État une liste de doléances comprenant les demandes des restaurateurs mais également des revendications concernant le territoire dans son ensemble (réunion de la commission sur les 50 pas géométriques, enfouissement des réseaux électriques et de communication, construction d'une maison d'arrêt, création d'un centre d'activités culturelles pour les jeunes, intervention quant à la problématique de l'insalubrité de logements à Saint-James ou encore valorisation d'éléments du patrimoine local, tels que les murets en pierres sèches) et la place des Saint-Martinois, notamment via la lutte contre «*la perte déplorable par les habitants originaires de l'île de leur emprise sur l'économie, comparée aux avantages dont jouissent les personnes venues d'ailleurs*¹⁹⁰». Suite à ces mobilisations, les loyers pour l'occupation des carbets ont été revus à la baisse (passant de 2 500 euros à 2 200 euros par mois) et deux mois de loyer ont été offerts aux exploitants pour compenser le retard pris par les travaux.

Mais cette mobilisation, intervenant moins de six mois après celle contre le PPRN, n'a pas été autant soutenue et a même fait l'objet de critiques de la part de touristes américains et d'habitants originaires de Métropole, comme le souligne cet extrait d'article d'un journal local : «*Si durant tout au long de l'année 2015, le [collectif] a reçu de nombreux soutiens dont ceux de Métropolitains, au sujet du plan local d'urbanisme, le 9 mars, il a davantage fait l'objet de critiques négatives. Les commentaires dénonçant la méthode employée ont été nombreux sur les réseaux sociaux tant par la population locale que par les vacanciers. Les touristes*

¹⁸⁹ Extrait de la conférence de presse donnée par les restaurateurs, les représentants du conseil de quartier et des membres du collectif, cité par Karim Rosaz, « Les carbets de la Baie Orientale : ouverts et fermés », Le Pélican, 22 février 2016. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/economie/LES-CARBETS-DE-LA-BAIE-ORIENTALE-OUVERTS-ET-FERMES-10742.html> [consulté le 4 avril 2022].

¹⁹⁰ Extrait de Laurent Czerny, « Nouvelle journée de négociations », Journal Le Pélican, 22 mars 2016. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/societe/Nouvelle-journee-de-negociations-11038.html> [consulté le 4 avril 2022] et dans Fanny Fontan, « Les revendications générales du comité Saint-Martin Wake Up », Soualiga Post, 10 mars 2016. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/468/politique/les-revendications-g%C3%A9n%C3%A9rales-du-comit%C3%A9-saint-martin-wake> [consulté le 4 avril 2022].

*américains se sont sentis pris en otage et n'ont pas hésité à rappeler que l'île vivait du tourisme et avait besoin de leurs dollars.*¹⁹¹ »

Ce second conflit permet donc d'affiner l'analyse du fonctionnement des mobilisations à Saint-Martin. Comme pour le PLU, les Saint-Martinois ont été le principal groupe acteur de la mobilisation (à la fois comme groupe concerné et comme groupe mobilisé), et, au sein de ce groupe hétérogènes (cf. chapitre 5), certains individus, réunis au sein d'un même collectif, se sont distingués. Acteur moteur commun aux deux mobilisations, ce collectif a réuni des individus dotés d'un fort capital social, occupant des fonctions de représentation (formelles ou informelles) et disposant d'une forme de capital symbolique qu'ils ont fait valoir pour peser dans les négociations induites par les mobilisations sociales, accumulant dans le même temps une expérience des conflits. Ces situations montrent également des similitudes quant aux modes d'action. Les manifestants ont eu recours au blocage d'une ou plusieurs parties des voies de circulation, afin d'enclencher des négociations avec les autorités locales et/ou les représentants locaux des services de l'État dans les deux cas. Enfin, les enjeux exprimés par les habitants mobilisés ont recouvert des enjeux spécifiques (baisse du prix des loyers par exemple) et d'autres plus complexes, qui font rejouer les questions de l'attachement au territoire, des inégalités économiques ou encore le sentiment d'injustice ressenti par les Saint-Martinois. En outre, toutes les mobilisations ne permettent pas de réactiver de manière automatique le *bridging* capital entre les habitants, certaines sont même au contraire désapprouvées par une partie d'entre eux. Le cas de l'après-cyclone Luis constitue quant à lui un contre-exemple, en contexte post-catastrophe naturelle.

1.2. Des mobilisations à géométrie variable : la situation post-cyclone Luis en 1995

Dans la nuit du 4 au 5 septembre 1995, Saint-Martin a subi le passage de Luis, cyclone de catégorie 4 caractérisé par une forte houle et d'importantes précipitations. Ses conséquences ont causé d'importants dégâts aux infrastructures, aux réseaux comme aux habitations du territoire et notamment aux quartiers les plus précaires (Duvat 2008). Le 9 septembre 1995, le maire de Saint-Martin, alors commune de la Guadeloupe, a pris un arrêté, « *portant ordre d'interdiction de construction ou de reconstruction d'habitat précaire* » sur le territoire.

Bien qu'elle n'ait pas été définie précisément, la précarité de l'habitat est devenue le critère déterminant la possibilité de reconstruire ou non son logement après Luis. Or, dans les années 1990, une part importante des logements du territoire pouvait être considérée comme précaire. Des quartiers informels, qualifiés parfois de bidonvilles (*Ibid.* ; Magnan 2008) se développaient depuis une dizaine d'années à Concordia ou à Sandy Ground par exemple et

¹⁹¹ Extrait de Estelle Gasnet, « Des ambitions politiques cachées », Journal le Soualiga Post, 21 mars 2016, URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/589/d%C3%A9cryptage/des-ambitions-politiques-cach%C3%A9es> [consulté le 31 mars 2022]

sur les 9 680 logements alors recensés, 23 % (soit 2 259 logements) correspondaient à la catégorie des « habitations de fortune, cases ou maisons traditionnelles » (INSEE, 1990).

Mais dans les faits, l'ensemble des logements précaires n'ont pas été concernés par cet arrêté. Ce sont seulement ceux des migrants originaires des îles de la Caraïbe qui ont été visés, natifs pour la plupart d'Haïti ou de République Dominicaine, et venus travailler à Saint-Martin après le boom immobilier et touristique (cf. chapitre 1). La récession qu'a connue l'économie du territoire dans les années 1990 a fait que ces migrants, dont l'arrivée était qualifiée de « *massive* » par le maire alors en fonction, étaient considérés localement comme « *une menace pour la survie de [la] communauté*¹⁹² » (sic). L'arrêté pris par le Maire ne s'est en outre pas uniquement traduit par une interdiction de construire ou de reconstruire mais par la destruction au bulldozer des logements dans les quartiers identifiés comme occupés par des étrangers, sans même parfois laisser le temps aux occupants de récupérer leurs biens (Rapport GISTI, 1996). Un bidonville situé à Concordia (1 100 habitants d'après l'INSEE) et des maisons du quartier de Saint-James ont fait partie des habitations détruites. Au total, 400 à 450 maisons ont été détruites (Manville 1999). En parallèle, le sous-préfet et la Préfecture de Guadeloupe ont annoncé le 12 septembre la mise en place d'une aide au retour volontaire ainsi qu'un renforcement de la politique de reconduite aux frontières. Entre le 6 septembre et le 31 décembre 1995, l'aide au retour volontaire a concerné 506 personnes, dont certaines en situation régulière et 190 autres ont été visées par une procédure de reconduite aux frontières (à titre de comparaison, sur la période 1993-1997, le nombre de reconduites à la frontière allaient de 460 à 600 par an, Benoît 2007)¹⁹³.

Des mobilisations contre ces mesures ont eu lieu à l'échelle régionale voire nationale. Sept associations¹⁹⁴ ont réalisé une mission d'observation à Saint-Martin (et en Guyane) et en ont tiré un rapport intitulé « Des étrangers sans droit dans une France bananière¹⁹⁵ » (Gisti 1996) dans lequel étaient dénoncées l'illégalité de la décision prise et l'absence de fondements juridiques des destructions, qualifiées de « *cyclone administratif* ». Un comité de soutien aux immigrés de la Caraïbe en Guadeloupe s'est également exprimé dans la presse pour dénoncer

¹⁹² Lettre du Maire de Saint-Martin au Premier Ministre, 17 mai 1994, citée dans le rapport de la mission interassociative, mars 1996.

¹⁹³ Comme le montrent les travaux de l'anthropologue Catherine Benoît, ces mesures s'inscrivent dans une politique de précarisation des conditions de vie des étrangers à Saint-Martin (quasi-absence d'aide sociale, difficulté d'obtention d'un titre de séjour) et témoignent d'une volonté d'« éloignement [des étrangers] avec des objectifs chiffrés » (Benoît 2007, p. 18).

¹⁹⁴ L'Asosyasion Solidarite Karaïb (ASSOKA) – association martiniquaise de défense des droits des Caribéens en Martinique, Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD – Terre Solidaire) – ONG française dont le siège se trouve à Paris, Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) – association d'aide juridique aux immigrés dont le siège se trouve à Paris, Les Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) – association de magistrats européens, Le Service œcuménique d'entraide (CIMADE) – association de défense des droits des personnes réfugiées et migrantes dont le siège se situe à Paris, le Syndicat des avocats de France (SAF) et le Syndicat de la magistrature (SM).

¹⁹⁵ Le rapport est consultable sur le site du Gisti :

<https://www.gisti.org/doc/publications/1996/banancier/index.html> [consulté le 5 avril 2022].

une « véritable opération de nettoyage, qui rejette à la mer ceux que l'on considère comme les déchets du cyclone Luis » et une « expulsion déguisée »¹⁹⁶, donnant un écho national, bien que parfois tardif, à la situation¹⁹⁷.

Après la plainte déposée par un habitant de Saint-James le 15 juillet 1997, le tribunal administratif de Basse-Terre annulait¹⁹⁸ l'arrêté pris par la commune jugé illégal pour plusieurs motifs : « les mesures prises en exécution de l'arrêté attaqué ont revêtu un caractère discriminatoire à l'égard des habitations des ressortissants étrangers sans prise en considération de l'état réel des constructions et qu'inversement les maisons de ressortissants nationaux susceptibles de répondre aux mêmes caractéristiques de précarité sont demeurées en dehors de ces mesures ; qu'il ressort de l'ensemble de ces circonstances que l'arrêté litigieux qui concourt en réalité à une opération de police administrative visant au retour volontaire des ressortissants étrangers dans leur pays d'origine est entachée de détournement de pouvoir ».

En revanche, ni les recherches effectuées dans les archives des journaux locaux ni les entretiens réalisés à Saint-Martin en 2018 et 2019 (la période post-Luis ayant pourtant été abordée avec plusieurs enquêtés) ne m'ont permis de trouver de traces de mobilisations des habitants contre cet arrêté ou contre le traitement réservé aux habitants d'origine étrangère. Pourtant, dans un contexte post-catastrophe propice au conflit et au regard des mobilisations précédemment abordées, la situation aurait pu constituer un précédent. En effet, l'arrêté pris post-Luis portait atteinte au territoire comme lieu de vie et aurait pu réactiver le rapport complexe aux institutions locales et nationales, qui ont pris (la Mairie) et soutenu (la Préfecture) cette décision. Cela met donc en exergue un autre ressort des mobilisations sociales à Saint-Martin, déjà évoqué précédemment : la priorité donnée aux intérêts et aux enjeux de la population saint-martinoise, dans un contexte de ressentiment des Saint-Martinois vis-à-vis des non-Saint-Martinois, exacerbé dans les années 1990 (cf. chapitre 1).

L'analyse de ces conflits démontre donc l'existence d'une trame conflictuelle qui s'auto-alimente à l'échelle locale. Les recherches menées dans les archives des journaux locaux comme dans les articles parus post-Irma montrent que les exemples abordés ici ne sont pas des cas isolés¹⁹⁹. Ces conflits sont récurrents, dynamiques et interdépendants, on ne peut ainsi

¹⁹⁶ Cité par Éric Stimpfling, « Saint-Martin, les étrangers poussés au départ », La Croix, 28 septembre 1995.

¹⁹⁷ Voir par exemple Brigitte Vital-Durand, « Saint-Martin : après le passage du cyclone, les immigrés trinquent », Libération, 18 novembre 1995. URL : https://www.liberation.fr/france-archives/1995/11/18/saint-martin-apres-le-passage-du-cyclone-les-immigres-trinquent_149383/ [consulté le 4 avril 2022] ; Charlotte Rotman, « Un cyclone qui tombe à pic », Libération, 8 janvier 2001, URL : https://www.liberation.fr/societe/2001/01/08/un-cyclone-qui-tombe-a-pic_350239/ [consulté le 4 avril 2022] ; « Lorsque Luis et Albert tempêtent », Le Monde, 24 janvier 2001, URL : https://www.lemonde.fr/archives/article/2001/01/24/lorsque-luis-et-albert-tempetent_140857_1819218.html [consulté le 5 avril 2022].

¹⁹⁸ Voir l'article d'Alain Manville, « Épuration violente à Saint-Martin », *Plein Droit*, n°43, 1999.

¹⁹⁹ Blocage des routes par les entreprises de BTP (Estelle Gasnet, « Peut-être un nouveau blocage », Journal Le Pélican, 5 juin 2014. URL : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/archives/Peut-etre-un-nouveau-blocage-5645.htm>), blocage à Sandy Ground pour protester contre la lenteur de la reconstruction (« Vie chère,

s'intéresser à l'un sans considérer les précédents (Beuret et Cadoret 2014 ; Cadoret et Beuret 2022). On retrouve les mêmes acteurs d'un conflit à l'autre, comme le collectif qui a eu une influence directe en 2015 puis en 2016, et les mêmes modes de contestation (blocage pour provoquer des négociations avec les institutions locales). Ces conflits réactivent en outre les mêmes sujets : rapport au territoire, sentiment d'injustice des Saint-Martinois par rapport à d'autres groupes perçus comme plus favorisés ou encore défense du tourisme. Comment le conflit provoqué par la révision du PPRN en 2019 s'inscrit-il alors dans cette trame et en même temps, par quels aspects s'en distingue-t-il ?

reconstruction, inaction de la Collectivité : Sandy Ground se mobilise et bloque le quartier ! », Fax Info, 20 décembre 2018. URL : <https://www.faxinfo.fr/vie-chere-reconstruction-inaction-de-la-collectivite-sandy-ground-se-mobilise-et-bloque-le-quartier>) ou encore blocage de la Collectivité en juillet 2021 (Ann Bouard, « Blocage de la Collectivité : Daniel Gibbs s'exprime sur la situation », Journal le 97150,23 juillet 2021. URL : <https://www.le97150.fr/politique/blocage-de-la-collectivite-daniel-gibbs-s-exprime-sur-la-situation.html>).

2. La procédure de révision du PPRN : les étapes d'un conflit

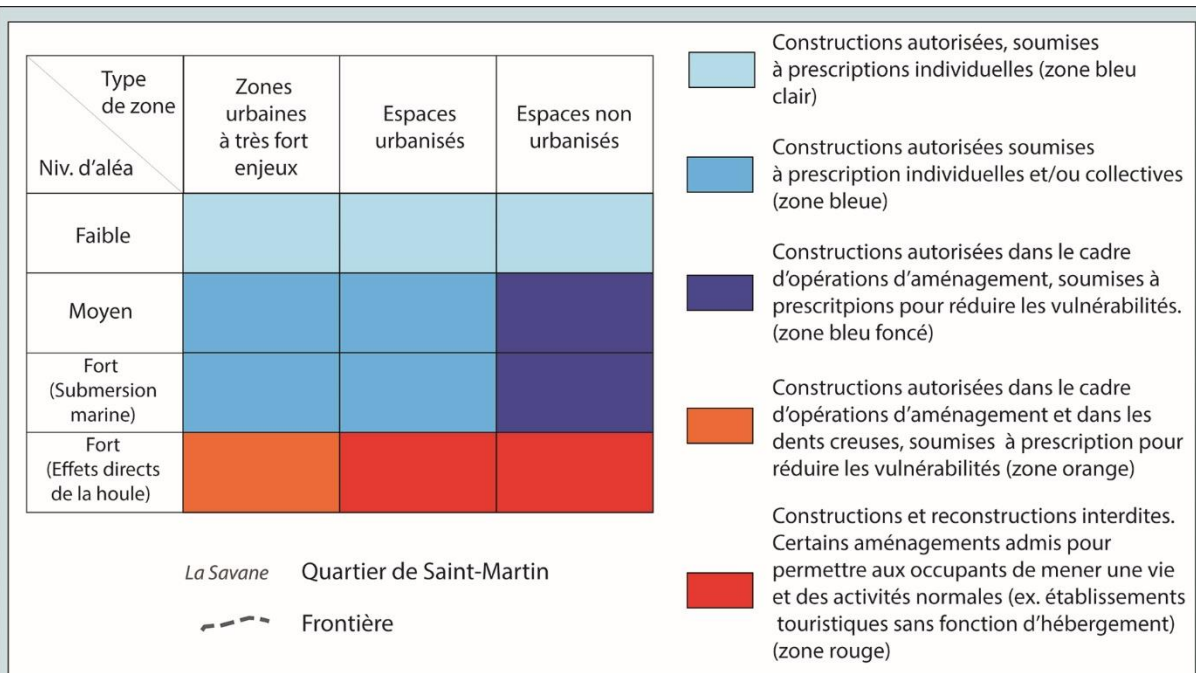
Encadré 2 - Les caractéristiques du PPRN de Saint-Martin (2011) avant sa révision

Le PPRN de Saint-Martin (2011)²⁰⁰ était un PPRN multirisque (aléa cyclonique – c'est-à-dire submersion marine et choc mécanique des vagues, aléa inondation, aléa mouvement de terrain, aléa sismique et aléa liquéfaction des sols). Le cyclone Luis était l'évènement de référence pour l'aléa cyclonique (*Carte 25*). L'élaboration du PPRN avait été prescrite après la série de cyclones de la fin des années 1990 (Luis, Marylin, José et Lenny) puis renouvelée en 2007. Le PPRN avait été approuvé définitivement le 10 février 2011, soit 16 ans après Luis, après avis favorable de la commission d'enquête et des élus. L'enquête publique avait à l'époque recueilli une vingtaine d'observations²⁰¹, dans une période de changement de statut du territoire qui ne faisait pas du PPRN une priorité, plus de dix ans après le dernier évènement majeur.

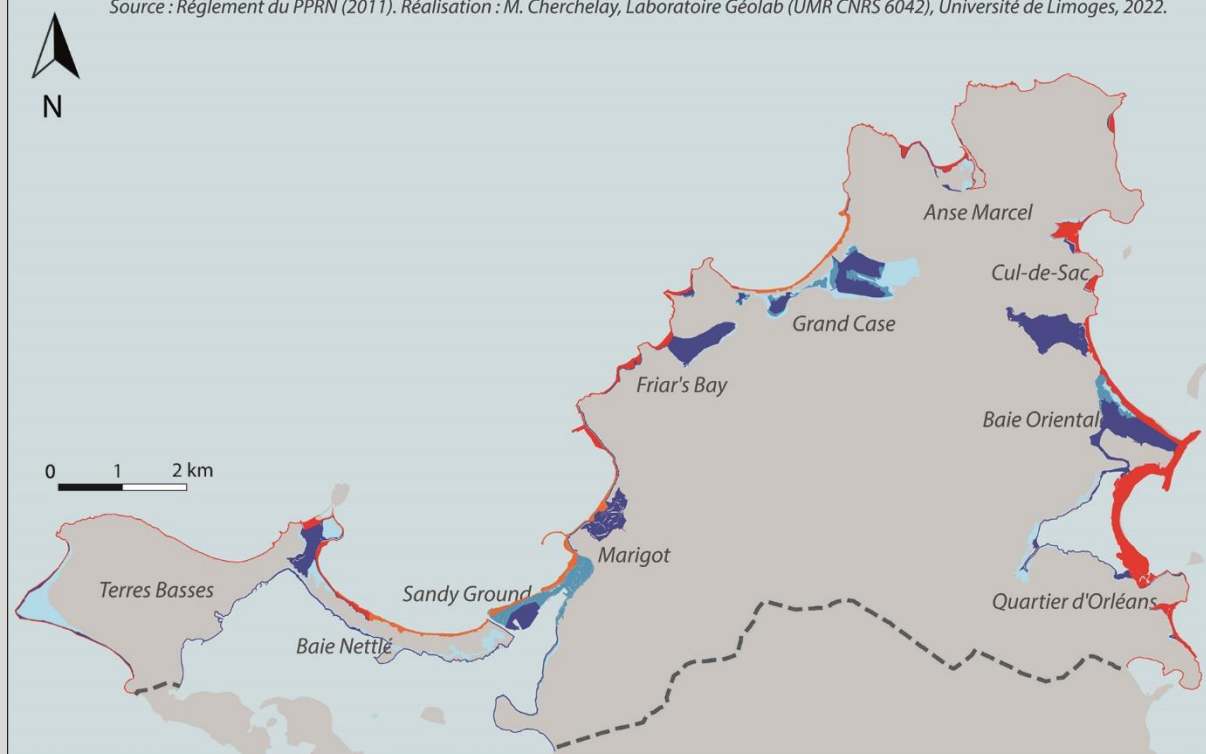
²⁰⁰ Afin de différencier les différentes versions du PPRN de Saint-Martin, elles seront désignées comme suit :

- Le PPRN approuvé en 2011 sera appelé « PPRN 2011 »
- La révision de 2019, « PPRN 2019 »
- La révision approuvée en 2021, « PPRN 2021 ».

²⁰¹ Estelle Gasnet, « Le PPRN de 2011 était passé sans obstacle », Soualiga Post, 18 décembre 2019. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/34035/politique/le-pprn-de-2011-%C3%A9tait-pass%C3%A9-sans-obstacles> [Consulté le 24 mai 2022].



Source : Règlement du PPRN (2011). Réalisation : M. Cherchelay, Laboratoire Géolab (UMR CNRS 6042), Université de Limoges, 2022.



Carte 25. Zonage réglementaire du Plan de Prévention des Risques naturels de Saint-Martin, approuvé en 2011 (aléa cyclonique).

Le zonage réglementaire mis en œuvre définissait alors cinq zones (bleu clair, bleu, bleu foncé, orange et rouge, Carte 25), dont les zones rouges, où les constructions nouvelles et les reconstructions post-catastrophe étaient déjà interdites. Dès 1999, des élus locaux de Guadeloupe avaient pris la décision d'interdire les reconstructions sur les littoraux mais celle-ci n'a jamais été appliquée (Duvat 2008 ; Rapport de Présentation du PPRN 2021). Pour l'aléa

cyclonique, les zones inconstructibles concernaient la bande littorale des Terres Basses, de Friar's Bay, d'Anse Marcel, de Cul-de-Sac, le cordon à l'avant de l'étang aux Poissons et le littoral d'Oyster Pond.

Ce PPRN apparaissait en outre relativement souple quant à la prise en compte du risque de submersion marine, les zones inconstructibles car soumises au risque cyclonique ne concernant alors que les portions du territoire soumises aux effets directs de la houle (choc des vagues).

La révision du PPRN 2011 a été estimée nécessaire par les services de l'État post-Irma car le niveau de submersion marine généré par le cyclone a excédé, sur certaines parties du territoire, celui prévu par le PPRN. Irma constitue donc le nouvel évènement de référence pour l'aléa cyclonique. Les dégâts provoqués par le phénomène de submersion marine aux habitations, dans un contexte où la réglementation concernant l'urbanisation des littoraux est peu appliquée et peu connue, se sont traduits par la mise en place d'un zonage réglementaire plus contraignant dans le PPRN 2019. Les zones inconstructibles et in-reconstructibles ont ainsi été étendues. Ces prescriptions, leurs conséquences pour le fonctionnement du territoire et le renforcement de la présence étatique qui les ont accompagnés, ont conduit à un conflit entre acteurs locaux et services de l'État quant à l'approbation du PPRN 2019, comme dans de nombreux cas en France.

Je reviendrai donc dans cette section sur les deux premières étapes du conflit, telles que définies par Anne Cadoret (Cadoret 2011), géographe spécialiste de l'analyse des processus conflictuels. L'émergence du conflit, dans un contexte marqué par le besoin d'agir vite des services de l'État et par des rumeurs d'expropriation, sera d'abord développée (2.1). Puis je m'intéresserai aux manifestations d'opposition ayant eu lieu lors de la série de réunions publiques organisée par la Préfecture et la DEAL et aux blocages de décembre 2019 (2.2.). L'analyse de ces deux étapes apparaît en effet essentielle pour comprendre comment la situation conflictuelle s'est construite, mais également pour saisir les conditions de production des arguments d'opposition puis la manière dont le conflit a fini par être résolu.

2.1. L'émergence du conflit

2.1.1. Une révision accélérée

Le processus de révision du PPRN a été mené à Saint-Martin de manière accélérée. Les services de l'État ont affiché la volonté d'aller vite dès la réalisation de la cartographie des hauteurs d'eau provoquées par Irma (étape préalable à la révision, *Schéma 17*). Du 5 au 17 octobre 2017, soit moins d'un mois après le cyclone, une mission du CEREMA s'est ainsi rendue à Saint-

Martin pour relever les hauteurs de submersion provoquées par le cyclone. Cette cartographie des zones exposées à la submersion faisait partie des mesures mentionnées dans le protocole de coopération signé entre l'État et la Collectivité le 21 novembre 2017, devant permettre à la Collectivité d'adapter ses mesures d'urbanisme pour la reconstruction (cf. chapitre 4). La date fixée pour sa réalisation était la fin du mois de novembre. La carte, ainsi que celle actualisée de l'aléa cyclonique du PPRN alors en vigueur, a été portée à connaissance de la Collectivité le 30 novembre 2017. Le représentant de la Délégation Interministérielle (DI) et le Président de la République, lors de sa venue à Saint-Martin en 2018, ont tous deux mis en avant la rapidité de cette réaction, par comparaison avec l'après-Xynthia notamment :

« On a réalisé une cartographie qui est là deux mois après le phénomène, alors que pour Xynthia ça avait pris 1 an. » (Entretien n°27, Représentant de la DI, mai 2018).

« L'État a édité une nouvelle carte de submersion marine en novembre 2017 en un temps record. Cette carte a permis à la collectivité d'édicter de nouvelles règles d'urbanisme provisoires qui encadrent la reconstruction dans les zones de submersion » (Extrait du discours du Président de la République, 30 septembre 2018).

C'est ensuite à partir du mois de septembre 2018 que la révision de l'aléa cyclonique du PPRN 2019 a été mise en œuvre²⁰² (Schéma 17). Le Président de la République a demandé à ce que ce document révisé soit approuvé avant la fin de l'année 2019, laissant un peu plus d'un an aux services territoriaux de l'État pour réaliser l'ensemble du processus (Schéma 17) : *« L'enquête publique aura lieu au second semestre 2019 ; le plan de prévention des risques sera approuvé fin 2019 ; entre temps, un plan provisoire sera approuvé par anticipation d'ici la fin de l'année pour figer les constructions nouvelles. »* (Extrait du discours du Président de la République). D'après le guide général pour l'élaboration des PPRN (GG PPRN), publié par les Ministères de la Transition Écologique et du Logement, un plan de prévention doit en temps normal être approuvé dans un délai de trois ans maximums après avoir été prescrit. La révision accélérée du PPRN de Saint-Martin se veut donc être un moyen de répondre à une situation d'urgence, due selon le Président, au changement climatique, nécessitant une meilleure connaissance des zones exposées à la submersion et l'intervention de l'État :

« Les scientifiques considèrent en effet que la fréquence et l'intensité des cyclones s'aggravent du fait du changement climatique. Le territoire doit donc être renforcé pour y faire face. Nul ne sait dire en responsabilité si l'année prochaine, l'année suivante, un nouvel « Irma » n'est pas possible ; c'est même le contraire. Il nous faut donc avant tout mieux connaître les zones dangereuses. A Saint-Martin, le statut d'autonomie confie aux élus locaux l'urbanisme et l'aménagement mais c'est l'Etat qui est compétent pour dire où sont les zones dangereuses. » (Extrait du discours du Président de la République, Saint-Martin, 30 septembre 2018).

D'octobre à décembre 2018 et selon le calendrier annoncé par le Président, la carte de l'aléa cyclonique du PPR a donc été modifiée par les services de la DEAL, afin d'y intégrer les

²⁰² L'Unité territoriale de Saint-Martin de la DEAL Guadeloupe, en charge de la révision, ayant également été créée au cours de l'année 2018 (cf. chapitre 5).

hauteurs d'eau provoquées par le phénomène de submersion. Le 18 janvier 2019, l'Autorité environnementale en charge de l'évaluation des plans, projets et programmes produits par l'État a validé la décision de ne pas soumettre le PPRN 2019 à une évaluation environnementale, la situation étant estimée « urgente ». L'arrêté préfectoral portant prescription de la révision du PPRN a ainsi été publié le 12 mars 2019. De janvier à mai 2019, le zonage réglementaire est donc révisé (*Schéma 17*) et une série de réunions, concentrée sur un temps court, ont lieu entre les services de l'État et la Collectivité (techniciens et élus, 8 réunions au total dont deux dédiées aux élus), les architectes de Saint-Martin (2 réunions) et l'AHSM (2 réunions) pour leur présenter le zonage et l'adapter aux enjeux du territoire (*Schéma 17*). Huit réunions publiques d'information de la population ont eu lieu dans la foulée, d'avril à juillet 2019 (*Schéma 17*) bien qu'au départ, le processus n'en prévoyait que trois (voir 2.2.1), soit le minimum défini par le GG PPRN.

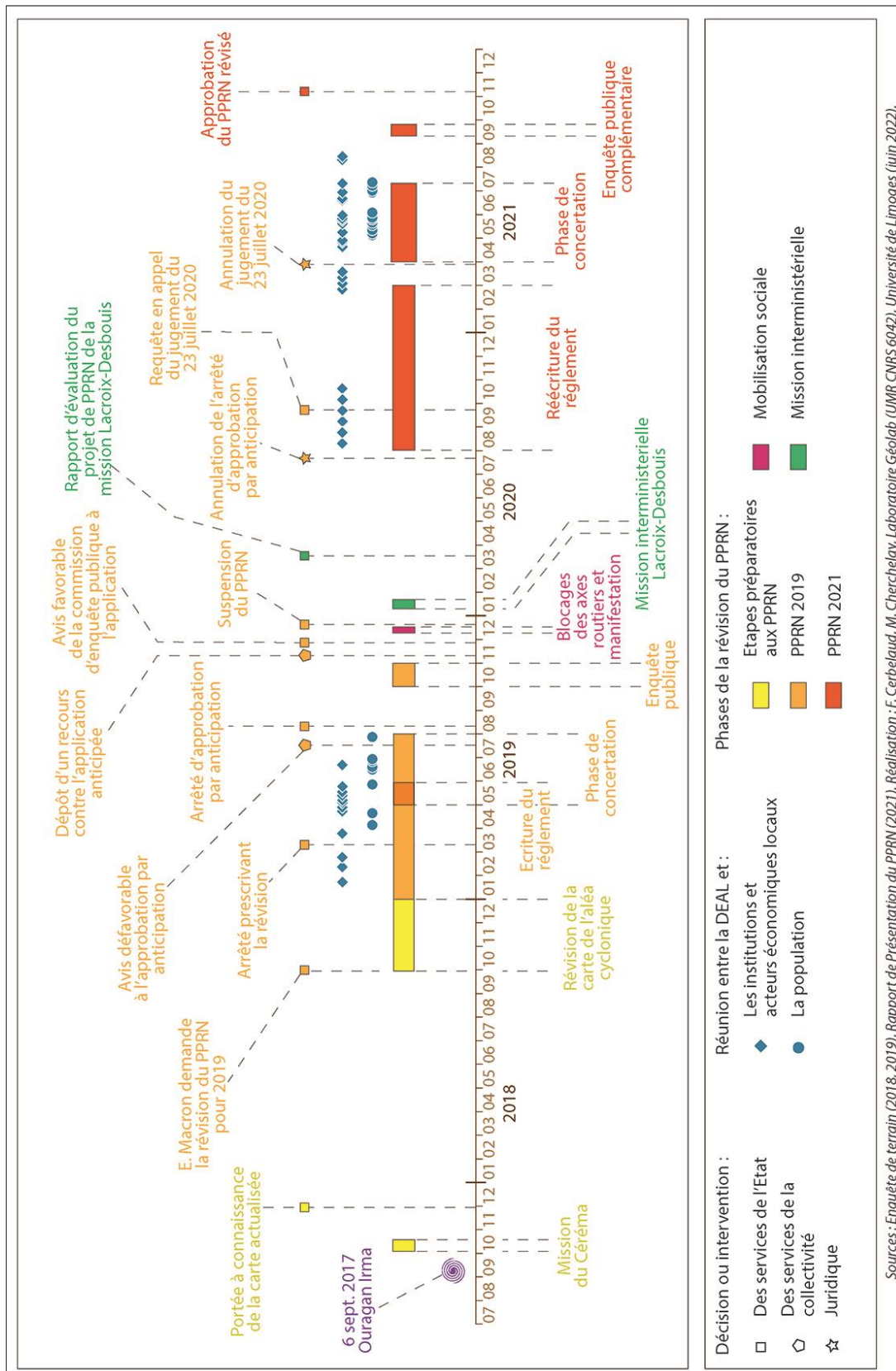


Schéma 17. Chronologie simplifiée du déroulé de la révision du PPRN du 6 septembre 2017 au 3 novembre 2021.

Suite à la phase de concertation et avant le début de l'enquête publique, prévue pour octobre 2019, la Préfète en fonction a pris, le 6 août 2019, un arrêté d'approbation par anticipation de la révision du PPRN, rendant directement opposables les dispositions du projet pour les bâtiments à construire, en dépit de l'avis défavorable rendu par la Collectivité le 17 juillet 2019 (cf. ci-dessous). Cette procédure, prévue par le Code de l'Environnement, peut en effet être mobilisée en cas d'urgence - dans le cas de Saint-Martin, à cause de l'exposition du territoire au risque cyclonique mais également, comme le mentionnait la Préfète lors d'une réunion publique, à cause des permis de construire en attente d'approbation (cf. chapitre 4) :

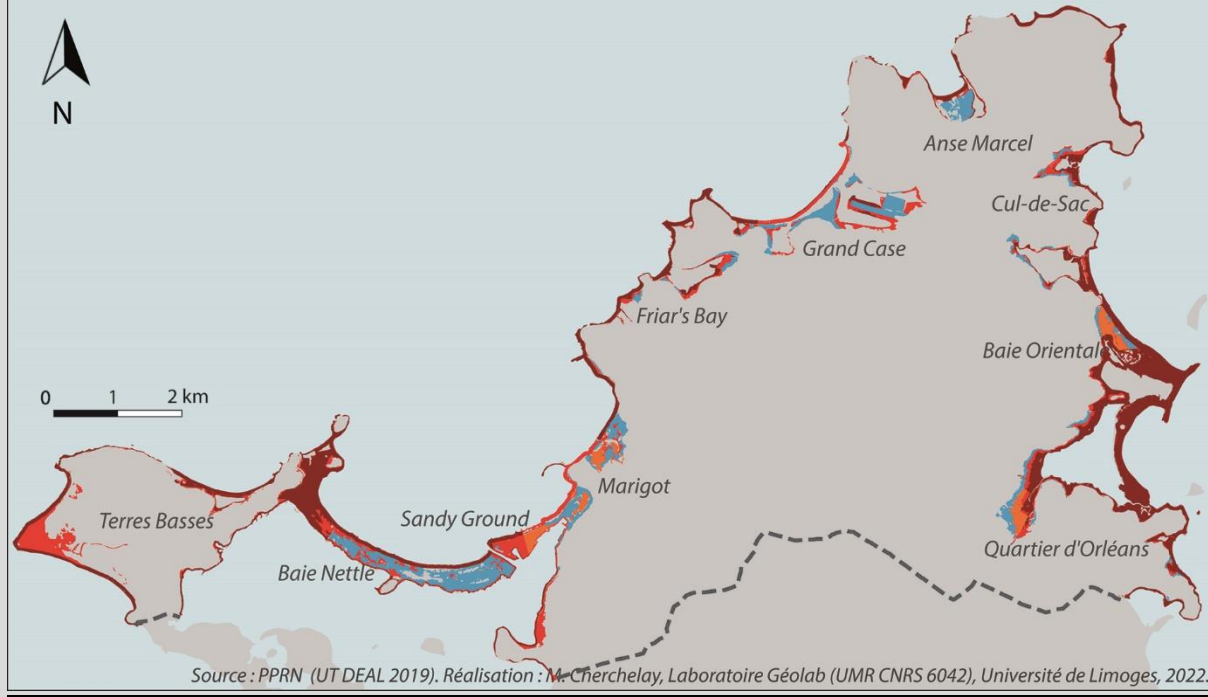
« Alors pourquoi est-ce qu'on est allé vite ? D'abord, parce qu'il y a des risques. On ne sait pas quand on aura ce genre de problèmes une autre fois et qu'il y a des gens qui auront déposé des PC et qu'on ne sera pas en capacité de leur dire où c'est dangereux et où ça ne l'est pas [...] Il faut impérativement qu'on aille vite pour que les gens puissent obtenir leur permis parce que pour l'instant ils ne peuvent rien faire » (Propos de la Préfète lors de la réunion publique du 28 juillet 2019, Quartier d'Orléans).

Moins de deux ans se sont donc écoulés entre la survenue du cyclone et l'approbation par anticipation du Plan de Prévention, comme souhaité par le Président de la République.

Encadré 3 – Les modifications engendrées par la révision de l'aléa submersion marine en 2019

Zone niv. d'aléa \ Zone	Centres urbains (CU)	Zones d'intérêt éco. (ZIE)	Zones urbanisées hors CU et ZIE	Zones non urbanisées	
Faible (submersion entre 0 et 0,5m)	Zone bleue	Zone bleue	Zone bleue	Zone rouge	Constructions et reconstructions autorisées et soumises à prescriptions pour réduire les vulnérabilités (zone bleue)
Moyen (submersion entre 0,5 et 1m)	Zone bleue	Zone bleue	Zone bleue	Zone rouge	Constructions autorisées dans le cadre d'opérations d'aménagement et dans les dents creuses, soumises à prescription pour réduire les vulnérabilités. Reconstructions autorisées avec réduction des vulnérabilités (zone orange)
Fort (submersion entre 1 et 2m)	Zone orange	Zone orange	Zone rouge	Zone rouge foncé	Constructions autorisées dans le cadre d'opérations d'aménagement et dans les dents creuses, soumises à prescription. Reconstructions autorisées, avec réduction des vulnérabilités. Construction de nouveaux lieux de sommeil interdite (zone rouge)
Très fort (submersion entre 1 et 2 m, choc des vagues)	Zone rouge	Zone rouge	Zone rouge foncé	Zone rouge foncé	Constructions et reconstructions interdites (hors infrastructures publiques et portuaires). Réparations autorisées (zone rouge foncé)

■ La Savane Quartier de Saint-Martin
- - - Frontière



Carte 26. Les contraintes induites par le zonage du projet de PPRN de 2019 pour l'aléa cyclonique par type d'espace.

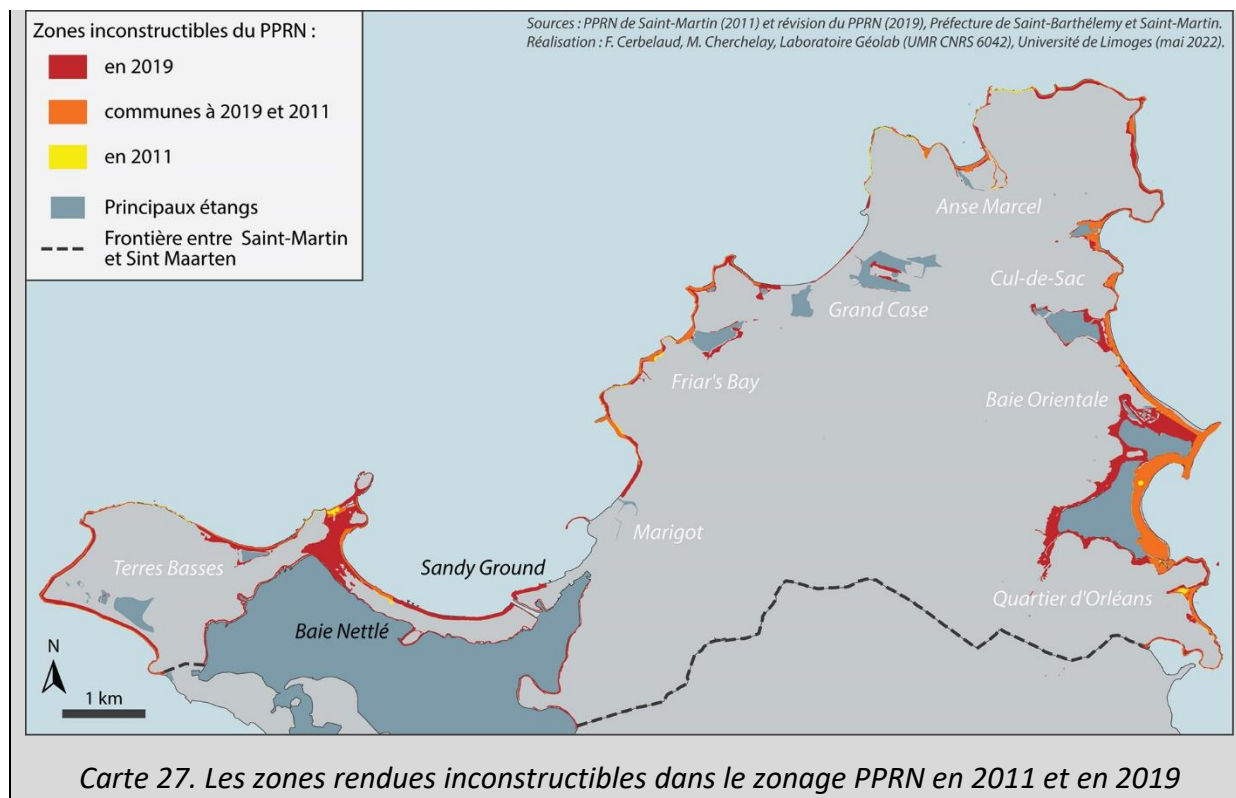
Le zonage décrit dans cet encadré est celui qui a été présenté à la population en 2019, suite à la série de réunions de concertation menées avec les élus, les services de la Collectivité, les

architectes et l'association des hôteliers et qui a ensuite été approuvé par anticipation le 6 août 2019.

Par rapport au PPRN de 2011 (Encadré n°2), un niveau d'aléa « très fort » (hauteurs de submersion supérieure à 2 mètres) prenant en compte le choc mécanique des vagues a été ajouté (*Carte 26*). Des zones rouge foncé, correspondant à ce niveau d'aléa, ont été définies, les reconstructions comme les nouvelles constructions y étant interdites, et les hôtels, devant y supprimer les chambres situées au rez-de-chaussée des bâtiments. Les quartiers de la Baie Orientale, de Quartier d'Orléans, de Sandy Ground et de la Baie Nettlé ont été ceux sur lesquels les zones inconstructibles se sont le plus étendues (*Carte 27*)

Les zones orange ont été étendues (*Carte 26*) et appliquées aux centres urbains (Marigot, étendu par rapport à 2011, et le centre de Quartier d'Orléans, anciennement « zone urbanisée ») et aux Zones d'Intérêts Économiques (Boulevard de Grand-Case et zone touristique de la Baie Orientale), définies par la Collectivité lors de la phase de concertation avec les services de l'État : « *Nous [les Services de l'État] avons travaillé avec la Collectivité pour déclasser des zones rouges en zones orange pour permettre quand même le développement économique de l'île.* » (Propos de la Préfète, Réunion n°6, 2019). Ces zones orange bénéficiaient donc d'un règlement moins contraignant afin de favoriser le développement économique (*Carte 26*). De telles négociations des contraintes pour des zones de développement se retrouvent dans d'autres PPRN, et depuis longtemps, comme le montre le cas dans la Vallée du Rhône avec la définition, dans le PPR, d'« espaces stratégiques en mutation » inondables mais où l'urbanisation était autorisée (Vinet 2007).

D'autres mesures étaient mentionnées dans le règlement de la révision, s'inscrivant dans les préconisations de la DGPR, telles que l'interdiction de construction de nouveaux lieux de sommeil dans les zones les plus vulnérables (déjà présente en 2011 mais non appliquée), et l'obligation de mise en conformité des bâtiments dans un délai de 5 ans à partir de l'approbation du PPRN.



La vitesse avec laquelle a été révisé le Plan de Prévention des risques a pourtant été fortement critiquée à Saint-Martin par les opposants au projet et notamment les élus, justifiant pour partie leur avis défavorable quant à son approbation par anticipation, comme en témoignent les deux verbatim ci-dessous :

« La population, avec ce PPRN, s'est retrouvée un petit peu au pied du mur. C'est-à-dire que la population habite sur des zones côtières, ils ont l'habitude d'y construire. Et avec Irma qui a été d'une violence extrême, il faut l'avouer, on leur a dit « vous habitez en bord de mer et vous pouvez plus être là, il va falloir repenser l'aménagement du territoire ». La Collectivité a pris les devants, parce qu'on est train de repenser l'aménagement du territoire dans sa globalité [...] On a besoin de repenser tout ça et si on a demandé du temps, c'est pour avoir en attendant des solutions alternatives comme par exemple la construction d'abris anticycloniques. » (Propos d'une élue lors de la réunion publique du 30 juillet 2019, Grand-Case)

« Nous ne sommes pas contre le PPRN, nous demandons juste davantage de temps pour le réviser et l'appliquer afin qu'il soit adapté aux réalités du territoire » (Propos du Président de la Collectivité, septembre 2019²⁰³)

²⁰³ Cité dans Estelle Gasnet, « PPRN : le Président de la COM a saisi la préfète d'un recours gracieux », Journal Soualiga Post, 18 septembre 2019. URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/32078/com/pprn-le-pr%C3%A9sident-de-la-com-saisi-la-pr%C3%A9f%C3%A8te-dun-recours-gracieux> [consulté le 25 mai 2022].

La rapidité d'intervention des services de l'État après Irma, du fait du contexte de reconstruction post-catastrophe, fait se superposer les temporalités d'action, entre urgence du retour à la normale pour les populations (réalisation du PPRN qui « bloque » certains chantiers, via le sursis à statuer pour les PC en zone à risques) et « fenêtre d'opportunité » pour les gestionnaires, locaux et nationaux, ces derniers ne disposant pas des mêmes moyens d'actions et ne défendant pas les mêmes enjeux (cf. chapitre 5). Elle apparaît donc comme l'un des facteurs générant du conflit. Avant même la publication de l'arrêté d'approbation de révision, des tensions existaient en outre autour du sujet, et notamment des craintes d'expropriations, exprimées par des habitants des zones submergées.

2.1.2. Des craintes d'expropriation

Les conséquences du cyclone sur les littoraux ont été rapidement vectrices d'interrogations et d'oppositions après la catastrophe, et plus particulièrement la crainte de l'instauration de « zones noires » qui conduiraient à l'expropriation des habitants des quartiers littoraux. Un article paru dans la presse locale le 11 octobre 2017, soit pendant la mission du CEREMA, et intitulé « Expropriation pour risque naturel majeur »²⁰⁴, abordait par exemple la question des expropriations comme « *la question que tout le monde se pose* » et prenait comme exemple le cas de la Vendée après la tempête Xynthia, en mettant l'accent sur la rapidité du processus : « *Une procédure d'expropriation avait en outre été engagée le 15 avril 2010, soit moins de deux mois après la tempête survenue le 28 février 2010. Le 28 juillet 2010, le ministère de l'Écologie demandait au préfet d'engager sans délai la procédure d'expropriation.* » (Extrait de l'article de presse cité ci-dessus).

Ces craintes transparaissent également dans les entretiens réalisés en 2018, auprès de certains habitants du territoire, des plus aisés aux plus modestes :

« *Parce qu'aujourd'hui, ceux qui habitent en bord de mer ils peuvent rester chez eux parce qu'ils ont le droit de remettre des fenêtres et des toits, mais dans un an ils peuvent être expropriés !* » (Entretien n°9, une habitante de la Baie Nettlé, quartier situé en zone à risque, 2018)

« *On ne peut pas dire à quelqu'un « vends ta maison ou je rase ta maison » ! Ça ne se fait pas, surtout si la maison, on l'a laissé construire [...] Donc l'expropriation ... Je veux dire zone à risque oui, en principe oui, je suis d'accord, mais il faut trouver une solution. Une solution que tout le monde soit content. Sinon il y aura une guerre civile, pas plus ni moins. Moi j'ai des copains à Sandy Ground, ils m'ont dit que si jamais [les services de l'État] viennent chez eux, ça va mal se passer. Et c'est logique, leurs parents, leurs arrière-grands-pères, leurs arrière-*

²⁰⁴ Article paru dans le journal en ligne Soualiga Post, URL : <http://www.soualigapost.com/fr/actualite/17295/d%C3%A9cryptage/expropriation-pour-risque-naturel-majeur-ce-qu%E2%80%99il-faut-savoir> [Consulté le 25 mai 2022].

arrières grands-parents vivaient dans ces maisons, on ne peut pas les chasser comme ça. "
(Entretien n°14, un habitant de Friar's Bay, 2018)

La situation a été vectrice d'incertitudes pour les fonctionnaires de la Collectivité, quant aux mesures à prendre pour le réaménagement des quartiers littoraux. Certains ont ainsi évoqué l'expropriation comme une possibilité :

« Ça va être du cas par cas, parce qu'il y aura une demande de reconstruction mais on sera sur une zone hyper vulnérable selon cette nouvelle carte [des zones à risque] puis selon le futur PPRN et là il va falloir étudier les possibilités. Quelle hauteur d'eau on a à ce niveau-là ? Quel type de construction : est-ce qu'on partirait sur un étage ? Est-ce qu'on partirait sur deux étages ? Ça m'étonnerait, mais est-ce qu'on partirait sur de l'expropriation ? » (Entretien n°1, une fonctionnaire de la Collectivité, 2018)

« Ça va être ça les réflexions en cours sur l'aménagement futur de tous ces secteurs qui ont été fortement impactés par Irma, avec la question de : est-ce qu'on détruit certains bâtiments ? est-ce qu'on exproprie les gens pour qu'ils soient en sécurité, pour éviter le risque à l'avenir ? ou est-ce que nous avons des solutions techniques pour les mettre en sécurité ? » (Entretien n°20, un fonctionnaire de la Délégation Cadre de vie, 2018)

L'origine des craintes exprimées par les habitants et des incertitudes des services de la Collectivité peut être attribuée à deux éléments. Le premier est le fait que la réalisation d'une carte des zones exposées au risque de submersion marine, déterminant des zones à risque et des zones hors risque (cf. chapitre 4) rappelle la gestion des quartiers littoraux les plus exposés à la submersion lors de la tempête Xynthia en Vendée et en Charente-Maritime (cf. chapitre 2). La terminologie de « zone noire » a d'ailleurs été reprise par certains habitants de Saint-Martin.

D'autre part, le Préfet Gustin avait mentionné dans son rapport de novembre 2017 la possibilité de « déconstruction » de zones urbanisées situées sur les littoraux : *« Sur le plan de l'urbanisme se posera la question de l'urbanisation dans la zone côtière et de l'application stricte de la loi littorale, des nouvelles zones à urbaniser, et de la déconstruction à terme de certaines zones urbanisées »* (Gustin 2017, p. 34, je souligne). Ces éléments avaient été repris dans le protocole du 21 novembre 2017 selon les mêmes termes, dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme locaux (Protocole, p. 3).

Avant même le début de la révision du PPRN, ces craintes ont donc donné lieu à des critiques et ont nourri les oppositions de certains habitants quant aux actions des services de l'État sur le territoire. Elles sont en outre restées vives durant le processus de révision du PPRN, à tel point que la Préfète a précisé, au début de plusieurs réunions publiques et avant même que le sujet soit abordé par les habitants, qu'aucune expropriation n'aurait lieu sur la base de la réglementation introduite par le PPRN :

« Pour l'ensemble des zones, toutes les zones de l'île et quelle que soit la couleur [du zonage], je voulais rappeler fermement, parce que c'est une crainte que beaucoup ont et que certains ont relayée, il n'a jamais été question, il ne sera jamais question d'exproprier sur la base du

PPRN, je le répète, je l'ai dit à chaque réunion, je l'ai écrit, j'aimerais que cette peur soit effacée complètement, parce que c'est quelque chose qui est assez ferme dans mes propos, je pense, depuis le début de ces réunions. » (Réunion publique à la Savane, 2019)

« J'ai autre chose à vous dire aussi, très fermement, je l'ai répétée à chaque réunion publique et je l'ai aussi écrit, donc je pense que vous me ferez confiance, j'ai pas perdu totalement la tête, je ne fais pas de déclarations publiques et des écrits pour ne pas ensuite tenir les engagements que j'ai indiqués, donc il n'a jamais été question d'exproprier sur la base du PPRN, je vous l'ai dit, je vous le répète, ce n'est certainement pas prévu par nous. » (Réunion publique à Quartier d'Orléans, 2019).

Les craintes d'expropriation ont donc constitué l'un des ferments du conflit lié au PPRN à Saint-Martin. Il s'inscrit donc dans la trame conflictuelle des PPRN à l'échelle de la France, à la fois car les acteurs locaux font eux-mêmes références à d'autres exemples et car l'élaboration du PPRN 2019 présente des points communs avec ceux mis en œuvre sur les littoraux de Métropole notamment.

2.2. Les manifestations d'opposition ...

2.2.1. ... via le dispositif de concertation

Les réunions publiques ont constitué pour les acteurs locaux un lieu de manifestation de leur opposition. Suite à l'élaboration du plan de zonage réglementaire et à la phase de concertation avec les élus et les services de la Collectivité, les architectes et l'association des hôteliers, la Préfecture et la DEAL ont organisé une série de réunions publiques de présentation de la révision, dans le cadre de la consultation de la population (*Schéma 17*). La participation des citoyens aux décisions politiques en France, et plus particulièrement dans la gestion des risques, a été peu à peu institutionnalisée à partir des années 1980 (Loi Bouchardeau en 1983 qui démocratise les enquêtes publiques, loi Barnier en 1995 qui crée un principe de participation pour la mise en œuvre de grands projets et loi Bachelot en 2003 qui instaure l'obligation d'information des populations et réitère l'obligation d'enquête publique lors des phases d'élaboration des plans de prévention des risques naturels).

Il paraît également important de rappeler ici le but des réunions publiques d'information dans le système français. Moments clés du processus de concertation, elles réunissent les principaux protagonistes du projet : les décideurs publics d'une part, et les citoyens de l'autre. Elles doivent permettre aux habitants de s'informer sur le projet en cours tout en instaurant un échange entre eux et les décideurs, via des temps de questions-réponses notamment. Elles n'ont donc pas pour but d'apporter des modifications au zonage proposé par la révision du

PPRN. À Saint-Martin, les réunions d'information organisées dans ce cadre (*Tableau 12*) ont été vectrices, sur ce point, d'incompréhension et ont constitué des moments au cours desquels les manifestations d'opposition ont pris une forme concrète et les rapports avec les services de l'État se sont tendus. Elles ont, dans le même temps, fait rejouer les problématiques liées à la place des habitants dans les dispositifs de concertation en France, dans leurs objectifs comme dans leurs configurations.

	Nombre de participants estimé	Lieu et horaire	Présence d'un traducteur	Interruption	Déroulé de la réunion (bilan de la concertation)
Réunion n°1, 9 avril 2019	Pas indiqué	Locaux de la CCISM, Concordia - 10h	Non	Non	Réunion présentée comme prévue sur les horaires de travail des fonctionnaires de la Préfecture et de la DEAL
Réunion n°2, 23 avril 2019	200 personnes	Locaux de la CCISM, Concordia – 9h	Non	Oui	« La réunion a débuté avant d'être rapidement interrompue et finalement annulée après 30 minutes d'intervention »
Réunion n°3, 29 mai 2019	450 personnes	Cité Scolaire, la Savane – 17h	Oui	Oui	Annonce de l'organisation de réunions « dans les quartiers »
Réunion n°4, 17 juin 2019	40 ²⁰⁵ personnes	Marigot/ Concordia	Oui	Non	Appel au boycott de la réunion par un collectif d'opposition sur les réseaux sociaux
Réunion n°5, 20 juin 2019	50 personnes	Sandy Ground	Oui	Non	Échanges « houleux » entre les habitants, la DEAL et la Préfecture
Réunion n°6, 24 juin 2019	40 habitants	Cité scolaire, la Savane	Oui	Non	« La réunion s'est déroulée dans le calme ce qui a permis un dialogue constructif entre les services de l'État et la population »
Réunion n°7, 27 juin 2019	50 personnes	Quartier d'Orléans	Oui	Non	« La réunion a été longue et de très nombreuses remarques [et critiques] ont été faites »
Réunion n°8, 29 juillet 2019	40 personnes	Cité scolaire, la Savane	Oui	Non	« Après 2h48 de réunion, la préfète met fin à la séance et félicite l'assemblée pour sa courtoisie »

Tableau 12. Description des réunions publiques en 2019. Sources : Bilan de la concertation (DEAL, 2019) et enquête de terrain (2019).

²⁰⁵ Cette importante baisse de la participation aux réunions peut s'expliquer de deux manières. Premièrement, les réunions ayant désormais lieu dans les différents quartiers du territoire, les habitants intéressés n'avaient plus besoin de tous se déplacer au même moment et au même endroit. Deuxièmement, le principal collectif d'opposition à la révision du PPRN a appelé au boycott des réunions organisées dans les quartiers (cf. 2.2.1.2.).

2.2.1.1. Une configuration qui exprime les choix des services de l'État

L'analyse des réunions proposée ici est fondée à la fois sur les données collectées dans les documents publiés par les services de l'État (Bilan de la Concertation, DEAL, 2019 ; Rapport de présentation du PPRN, Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, 2021) et sur l'analyse des trois réunions publiques auxquelles j'ai pu assister lors de l'enquête de terrain (réunion n°6, 7 et 8, *Tableau 12*).

Ces réunions se déroulaient en deux parties distinctes. Dans un premier temps, la réunion était animée par des représentants des services de l'État. La Préfète exposait les objectifs généraux de la révision puis le Secrétaire Général répondait à une série de questions types que pouvaient se poser les habitants et enfin un responsable de l'UT DEAL présentait les contraintes propres à chaque zone, à partir d'exemples de quartiers du territoire et de cartes projetées (*Photographie 47*). Une fois cette phase d'explication terminée, la parole était donnée au public pour un temps d'échanges sous forme de questions-réponses avec les services de l'État. L'organisation de ces réunions, en termes de distribution de la parole comme de disposition de l'espace, dans une configuration presque scolaire (*Photographie 47*) mettait donc d'emblée en exergue la séparation entre d'un côté les techniciens et représentants de l'État disposant du savoir technique – dans le rôle de « ceux qui expliquent » - et de l'autre les habitants placés dans le rôle de « ceux qui écoutent ».



*Photographie 47. Configuration spatiale des réunions publiques n°6 et 7
Les représentants des services de l'État font face au public et lui présentent les informations
sur un diaporama.*

L'exemple des deux premières réunions, prévues sur les horaires de travail de la Préfecture et de la DEAL (le mardi matin à 10h pour la première et à 9h pour la seconde, *Tableau 12*) contribue également à montrer qu'il s'agissait de dispositifs construits par (et pour) les acteurs institutionnels et adaptés à leurs contraintes, plutôt qu'à celles des habitants. Cette

adaptation (ou cette absence d'adaptation selon le point de vue adopté) était également visible à travers l'emploi, par certains intervenants des services de l'État d'un vocabulaire technique, peu accessible sans connaissance préalable : « *Dans cette zone orange sont donc autorisées les nouvelles constructions avec des prescriptions, on va retrouver le renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité, c'est-à-dire une opération de réaménagement d'une zone dans le but de pouvoir lui redonner une urbanisation mais avec des risques maîtrisés.* » (Réunion publique n°6, propos d'un responsable de l'UT DEAL de Saint-Martin). Ces réunions présentaient donc un faible pouvoir d'intégration et reproduisaient les asymétries de pouvoir entre services de l'État et habitants, entre « Métropolitains » et « Locaux » et les asymétries de savoir, entre savoirs techniques institutionnels et connaissances et expériences locales.

Ces observations concernant l'organisation des réunions publiques ne relèvent pas d'une particularité du territoire. Les dispositifs de concertation en France font l'objet de critiques plurielles dans la littérature scientifique, qui s'appliquent au cas saint-martinois. Julien Langumier, dans ses travaux sur le programme de sécurisation des digues du delta du Rhône à travers la mise en place du Plan Rhône par les régions concernées et l'État (Langumier 2013 ; Langumier et Verdier 2015), décrivait la concertation comme « *pensée pour s'adresser à un « riverain idéal » qui partagerait les référentiels de l'action publique et adhérerait au discours de l'expertise. Cette figure s'incarne rarement sur le terrain, si bien que la concertation déçoit ses instigateurs qui perçoivent plutôt, loin du respect du savoir technique et des procédures réglementaires, un tribune « défouloir » sur laquelle s'expriment des intérêts particuliers à travers la voix d'un agriculteur « engagé politiquement », d'un propriétaire de terrain en zone inondable « soucieux de son patrimoine », d'un élu « démagogue avant les élections municipales »* » (Langumier 2013, p. 161). Ces attentes ont également été exprimées par les services de la DEAL à Saint-Martin, qui constataient même, pour certains, « des progrès » des participants vers la figure de « riverain idéal » : « *[Les participants aux réunions] sont bien informés en plus maintenant. Au début, pas du tout, ils étaient complètement à côté, maintenant c'est mieux, donc je pense que c'est bien, ils ont pris le sujet, ils arrivent à comprendre l'intérêt du truc, parce qu'en fait ils ont des questions très précises mais c'est souvent leur parcelle, leur terrain, mais il faut voir un peu plus large que ça, il faut voir sur le long terme, ça c'est un peu difficile* » (Entretien n°38, un fonctionnaire de la DEAL, 2019). Béatrice Gisclard qualifiait quant à elle, à propos de l'implication des habitants dans la gestion des risques d'inondations dans le Gard et le Vaucluse (Gisclard 2017), la concertation d'« *illusion démocratique* » (*Ibid.*, p. 69), relevant uniquement de l'exercice de communication politique. Ainsi, au moment de l'organisation de ces réunions à Saint-Martin, les dispositions des services de l'État étaient presque définitives, comme en témoigne l'approbation anticipée du PPRN 2019 le 6 août, avant même la réalisation de l'enquête publique. Ces dispositifs d'information et de consultation ne sont de plus pas neutres, puisqu'ils « *opère[nt] des cadrages de problématiques, des potentialités ou non de controverse et d'opposition, sans compter le choix induit des types d'audience.* » (Gourgues 2015 ; Gisclard 2017, p. 70), qui

visent aussi, de manière implicite, au désamorçage en amont des éventuelles contestations que peut soulever un projet d'aménagement.

Or à Saint-Martin, comme dans d'autres contextes, le rôle d'« outils de canalisation de la contestation sociale » (Gourgues 2015, p. 87) donné par les institutions à ce processus, n'a pas abouti et les réunions publiques ont au contraire constitué des lieux d'expression de l'opposition au PPRN, précurseurs des blocages.

2.2.1.2. Des réunions comme lieu d'expression de la contestation : oppositions, boycott et contre-consultation

Trois modes de contestations du processus de concertation des services de l'État ont été identifiés à Saint-Martin : la participation pour contester, le boycott et enfin l'organisation d'une contre-consultation. Les réunions n°2 et n°3 (*Tableau 12*), ajournées à cause des protestations, constituent deux exemples du « participer pour contester », comme en témoigne cet extrait du bilan de la concertation pour la réunion n°2 :

« Plusieurs contestations ont émergé au cours de la réunion, la plupart des participants ont quitté la salle après le début des explications et ont largement exprimé leur colère en revendiquant :

- *Une traduction de l'exposé en anglais*
- *Une salle mieux adaptée car celle de la CCISM était trop exigüe et mal climatisée. [...]*

Le [collectif d'opposition] a empêché, par leurs débordements et le chahut général, la prise de parole des agents de l'administration, abondamment hués et placés dans l'impossibilité d'assurer la fin de la présentation prévue. La situation étant incontrôlable, le secrétaire général de la Préfecture de Saint-Martin a décidé d'arrêter la séance près d'une demi-heure après son ouverture en rappelant qu'une troisième réunion est prévue sur le sujet »

Des améliorations ont été apportées par les services de l'État au dispositif de réunions publiques à partir de la réunion n°3, prenant en compte certaines des demandes exprimées par les contestataires. Le nombre de réunions publique prévues est ainsi passé de trois à huit, organisées sur un court laps de temps, traduisant ainsi la capacité d'adaptation des services de l'État. Entre le 29 mai et le 29 juillet, quatre réunions « dans les quartiers » à Marigot, Sandy-Ground, Grand-Case et Quartier d'Orléans - correspondant au découpage du territoire en Conseils de Quartier (cf. chapitre 5) - sont venues compléter les trois premières, ainsi qu'une dernière réunion générale (*Schéma 17, Tableau 12*). Des salles plus grandes ont été prévues et les horaires des réunions ont été revus. La problématique de la langue a également été prise en compte : un interprète était présent aux réunions pour traduire les propos de chacun en anglais ou en français, un flyer de présentation du PPR, disponible dans les deux

langues, était distribué au début de chaque réunion et le diaporama projeté a également été traduit. La Préfecture et la DEAL ont réalisé une vidéo explicative – traduite en anglais - « *pour que tout le monde dispose des mêmes éléments d'information* »²⁰⁶ (buts du PPRN, réponses aux « *questions principales que tout le monde se pose* », présentation du zonage révisé) sur les réseaux sociaux.

Malgré ces modifications, la réunion n°3 a également été interrompue par le même collectif d'opposition, comme le rapporte le bilan de la concertation (2019) :

« Un membre du [collectif d'opposition] a interrompu de manière autoritaire la présentation en demandant à la Préfète si elle comptabilisait cette réunion comme la seconde ou la troisième réunion publique. La réponse de la préfète a été de dire que c'était considéré comme la troisième réunion mais que quatre réunions supplémentaires se tiendront dans chaque quartier [...] Malgré les explications des services de l'État, la confusion règne et les messages des organisateurs et du public ne sont plus audibles. Les participants ont largement exprimé leur colère par des protestations et des huées. Ils ont débranché les projecteurs rendant la tenue de la réunion impossible ».

Il est difficile d'identifier l'ensemble des membres de ce collectif d'opposition, créé en 2018. Mais ses principaux représentants – et notamment ceux qui s'expriment dans les médias - sont des figures saint-martinoises connues, accumulant capitaux sociaux et symboliques (cf. chapitre 5). Certains sont ainsi engagés politiquement sur le territoire (anciens élus au Conseil territorial et/ou membres ou leaders de partis d'opposition) tandis que d'autres sont membres de Conseils de Quartier du territoire, à Sandy Ground et à Quartier d'Orléans notamment (Entretiens). La plupart d'entre eux possèdent également une expérience de la contestation, ayant participé à plusieurs mobilisations, au sein d'autres collectif lors des conflits précédemment décrits (cf. 1.1.). Ses membres et leurs soutiens ont ainsi boycotté les réunions suivantes (n°4 à 8, *Tableau 12*) et ont appelé la population à faire de même. Du fait de son opposition au PPRN et des capitaux détenus par ses membres, le collectif a bénéficié du soutien d'une part de la population (Entretiens n°38 et 61), comme en témoigne le fait que l'appel au boycott ait été suivi et qu'une manifestation lancée à l'appel du Collectif, le 31 octobre 2019, dernier jour de l'enquête publique (voir ci-dessous) ait réuni 250 personnes.

Du côté des institutions locales, les élus de la collectivité et les membres de l'opposition politique se sont accordés sur l'avis négatif à donner à l'approbation anticipée du PPRN lors du Conseil territorial du 17 juillet 2019, avançant que « *les éléments [le zonage et le règlement du PPRN] ne sont pas compatibles avec une économie du territoire basée sur le tourisme* » (Conseil territorial du 17 juillet 2019), à laquelle la priorité est accordée dans la reconstruction. En parallèle, la Collectivité de Saint-Martin, qui n'avait jusque-là que peu communiqué avec la population du territoire (cf. chapitre 5), a mis en place un dispositif de concertation qualifié d'« alternatif ». Cette procédure ne dépendait pas de l'enquête publique officielle et visait

²⁰⁶ La vidéo peut être consultée sur la page Facebook de la Préfecture de Saint-Martin et Saint-Barthélemy : <https://www.facebook.com/prefet971/videos/2363420427236380> [consulté le 30 mai 2022].

principalement à appuyer les arguments d'opposition à la révision du PPRN de la Collectivité face aux services de l'État, dans une situation où les rapports de pouvoir sont particulièrement asymétriques. Les résultats obtenus dans ce cadre devaient ainsi être remis aux commissaires enquêteurs lors de l'enquête publique. Au cours des mois de septembre et octobre 2019, un comité de pilotage (COFIL), « *organe « politique » constitué d'élus, de responsables associatifs et d'organisations socio-professionnelles du territoire* » et des comités techniques (COTECH) thématiques²⁰⁷, ouverts au public et composés de techniciens et professionnels se sont réunis (deux réunions pour le COFIL et huit réunions pour les COTECH) afin, pour la Collectivité, d' « *apporter sa pierre à l'édifice pour l'élaboration d'un PPRN adapté aux réalités et concerté avec le plus grand nombre, afin que l'État puisse prendre en compte les propositions des Saint-Martinois.* » (Communiqué de presse de la Collectivité de Saint-Martin, 30 juillet 2019). Au total, la concertation alternative a réuni 187 participants (Pastel et Saffache 2021). Mais ce dispositif présentait également des limites. Le processus, construit par (et pour) les institutions politiques locales et dirigé par elles (c'est le COFIL qui était en charge de la rédaction du bilan de la concertation), ne mettait pas non plus les habitants au centre des décisions, des thématiques de travail ayant par exemple été prédéfinies. En outre, parmi les quatre thématiques, seule la contribution du groupe « aménagement du territoire et développement économique » a été versée à l'enquête publique, soulignant ainsi l'importance accordée par la Collectivité aux intérêts économiques du territoire, plus qu'aux autres thématiques.

Le dispositif de concertation mis en place par les services de l'État a donc bien constitué un moment d'expression des oppositions à la révision du Plan de Prévention des Risques. C'est notamment la non prise en compte des spécificités du territoire et des revendications de ses habitants qui a été exprimé à travers le boycott et au sein même des réunions publiques (sentiment sur lequel se sont également appuyés les élus locaux pour mettre en place le dispositif décrit ci-dessus) : « *We [les habitants] need to be included and if I must say, from the very beginning. Understanding why at the beginning, it was said that the information given to us was making the population scared or whatever. Understanding the role out of this from the very beginning was not of us. Because of that, that causes the confusion, that causes the ...*

[Quelqu'un dans la salle] The mistrust ?

[La personne reprend] Precisely! [...] but the point is we lived in it, we built it and we need to be included to be part of it. We just feel, right now, that you're pushed to move here, you're pushed to move there, and it is to benefit to those who have the most money, the most insurance, the most ... [la personne termine son intervention sous les applaudissements] » (Réunion n°7, intervention d'une habitante de Quartier d'Orléans).

Ces oppositions ont fait évoluer le processus de concertation mais elles ont conduit à l'échec de l'objectif « d'apaisement social » (Gourgues 2015, p. 11) donné à ce dispositif. Elles ont

²⁰⁷ Les quatre thématiques étaient : aménagement du territoire et développement économique ; valorisation du patrimoine, culture et sport ; cohésion sociale et cadre de vie ; protection et valorisation du patrimoine naturel.

ainsi exposé la multiplicité des oppositions en termes d'acteurs comme d'arguments (voir la section 3 ci-dessous). Face à cela, seule la réalisation de l'enquête publique a été proposée comme solution par les services de l'État, faisant ainsi peser beaucoup d'attentes sur ce second dispositif, lors des réunions publiques notamment :

« Je veux dire si vous estimez qu'il y a des possibilités et qu'il faut bouger des lignes, déjà il faut voir avec la Collectivité qui a le moyen de régler ce problème en nous faisant des propositions et deuxièmement avec l'enquêteur public. Il y a deux mois pour faire ça ! » (Réunion n°6, propos de la Préfète)

« À partir du lancement de l'enquête publique, vous allez pouvoir, la population va pouvoir s'exprimer pleinement, [...] l'idée est que vous puissiez faire remonter au commissaire enquêteur toutes les problématiques que vous souhaitez faire. Et à travers ça, vous n'avez pas à vous bloquer ou à vous contraindre, vous pouvez vous exprimer très largement et très complètement auprès du commissaire enquêteur. » (Réunion n°7, propos de la Préfète).

« Il faut absolument profiter de cette période pour rencontrer les commissaires enquêteurs, normalement c'est une personne mais là, je trouve que c'est une bonne chose qu'il y ait eu cette commission de 3, n'hésitez pas à aller à leur rencontre et à leur dire ce qui vous plaît, ce qui vous déplaît, quelles sont les difficultés, je pense que cette enquête publique elle est faite pour ça » (Réunion n°8, propos de la Préfète).

L'enquête publique, conduite du 1^{er} au 31 octobre 2019, peut alors être analysée comme la transition entre les oppositions multiples exprimées au cours des réunions publiques (et leur absence d'impact) et les manifestations et les blocages du mois de décembre (et leurs conséquences sur le processus d'approbation). Au cours du mois d'enquête, les trois enquêteurs composant la Commission d'enquête publique²⁰⁸ ont ainsi effectué quatre permanences à la Préfecture de Saint-Martin et une dans plusieurs quartiers (Quartier d'Orléans, Marigot, Cul-de-Sac, Sandy Ground) et ont recueilli 318 observations, en grande majorité négatives (une seule observation a été classée « avis favorable » lors de l'analyse par thème des observations dans le Rapport de la Commission d'enquête publique).

2.2.2. ... Débouchant sur d'autres formes de mobilisation

Le 10 décembre 2019, la commission d'enquête publique a rendu un avis favorable sans réserve à l'application du PPRN révisé, « *malgré le nombre important d'avis défavorables* »

²⁰⁸ Cette commission était composée de deux femmes et un homme. Tous les trois avaient exercé la fonction de commissaire enquêteur à plusieurs reprises pour des enquêtes publiques menées en Guadeloupe, où ils vivent, avant la réalisation de cette enquête (Préfecture de Guadeloupe).

(Rapport de la commission d'enquête publique, 29 novembre 2019), faisant donc primer la mise en sécurité des habitants face au risque de submersion.

En réaction, des blocages des axes routiers ont été organisés par des habitants du territoire à partir du 12 décembre 2019 à Grand-Case, Marigot, Saint-James, Quartier d'Orléans et Sandy Ground et jusqu'au 17 décembre 2019, deux barrages persistants à Sandy Ground et Quartier d'Orléans (*Photographie 48, Carte 28*).

Source : Journal Le Pélican, décembre 2019.



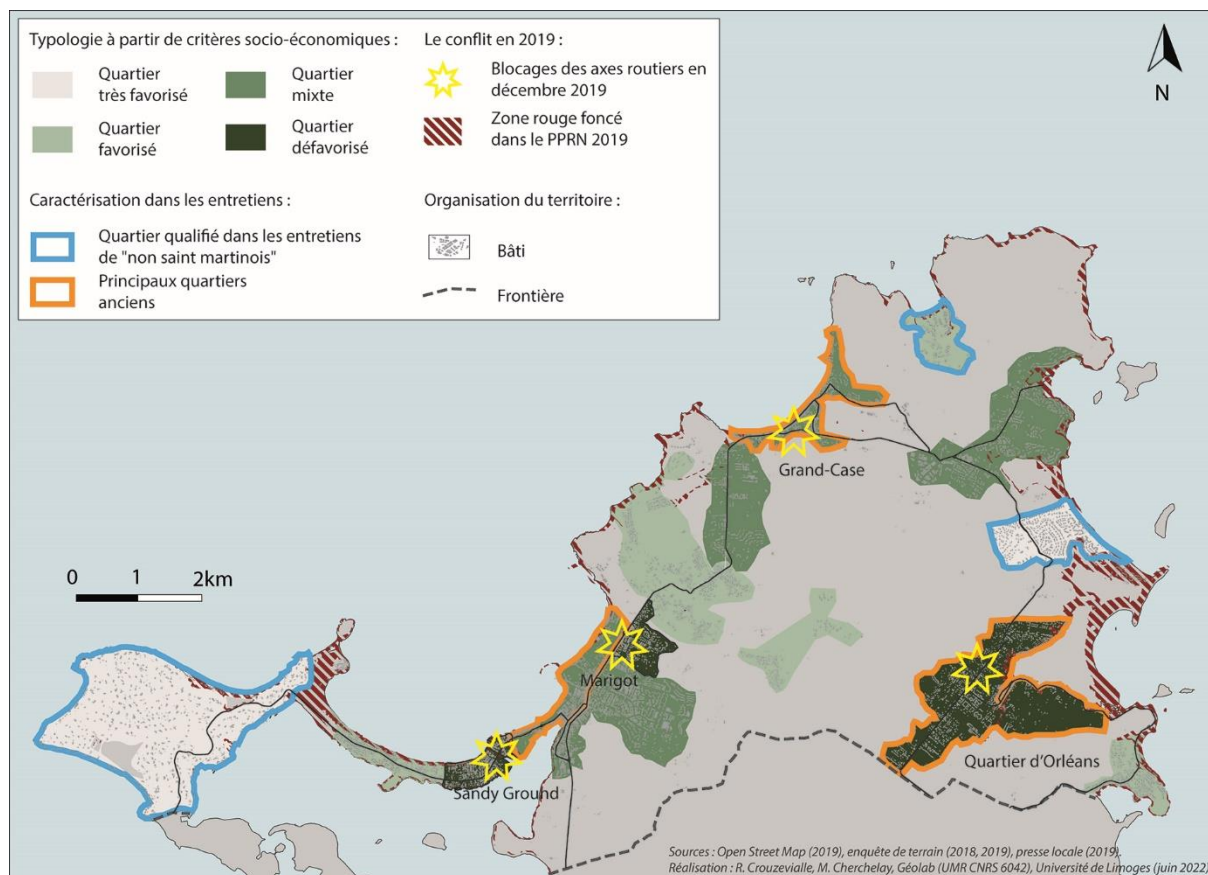
Source : Journal St. Martin's Week, décembre 2019.



Photographie 48. Blocages à Sandy Ground les 12 et 13 décembre 2019.

Les élus de la Collectivité ont également appelé les habitants à participer à une manifestation, avec le soutien des leaders religieux du territoire, le Président de la Collectivité demandant « le retrait immédiat de la version du PPRN » et de « prendre le temps nécessaire pour réécrire un projet de PPRN conforme à la réalité sociale, économique et culturelle de [l'] île » (Propos

du Président de la Collectivité²⁰⁹). Entre 1 000 et 3 000 personnes ont défilé à Marigot le 17 décembre 2019 afin d'obtenir le retrait de la révision du PPRN et de soutenir la mobilisation en cours²¹⁰ (Schéma 17).



Carte 28. Localisation des blocages et typologie des quartiers mobilisés en 2019.

Les professionnels du tourisme ont également pris position dans la presse, les blocages constituant pour eux un argument supplémentaire en faveur du retrait du PPRN, le mois de décembre correspondant au début de la saison touristique à Saint-Martin : « *C'est un élément de plus qui prouve que l'État n'a pas une gestion économique. C'est une gestion irresponsable eu égard à notre économie* », considérant que « *le PPRN est un document dissuasif pour investir sur le territoire. Il ne peut y avoir des investissements avec un PPRN aussi défavorable. Nous sommes dans la Caraïbe, si un investisseur voit que c'est trop compliqué à Saint-Martin,*

²⁰⁹ Cité par « PPRN : la source de tous les conflits ! Après quatre jours de blocages, le Président et les Conseillers Territoriaux attendent des réponses fortes de l'État », Journal Fax Info, 16 décembre 2019. URL : <https://www.faxinfo.fr/pprn-la-source-de-tous-les-conflits-apres-quatre-jours-de-blocages-le-president-et-les-conseillers-territoriaux-attendent-des-reponses-fortes-de-letat/> [consulté le 1^{er} juin 2022].

²¹⁰ AFP « Saint-Martin : la ministre des Outre-mer suspend « pour trois mois » le plan de prévention des risques naturels à l'origine des tensions », France-Infos, 18 décembre 2019. URL : https://www.francetvinfo.fr/meteo/cyclone-ouragan/ouragan-irma/saint-martin-la-ministre-des-outre-mer-promet-que-le-plan-a-l-origine-de-tensions-sera-corrige_3749591.html [consulté le 30 mai 2022].

il va ailleurs, là où les autres îles l'appellent » (Propos du Président de l'AHSM, cité dans un article du journal local Soualiga Post²¹¹).

Ces mobilisations ont eu un écho dans la presse nationale²¹² et ont conduit à l'intervention de la Ministre des Outre-mer, qui a reconnu que le projet de PPRN 2019 présentait « *de nombreux points à modifier et à améliorer* »²¹³, mis en exergue lors de la consultation, la prise en compte des situations conflictuelles représentant de plus « un grand enjeu pour la légitimité et la pérennité des projets de gestion » pour les institutions à l'échelle d'un territoire (Cadoret 2011, p. 232). La révision du PPRN a été suspendue pour trois mois et les ministères des Outre-Mer (MOM) et de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) ont mis en place une mission interministérielle²¹⁴, composée de Dominique Lacroix, représentant l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et de Jean-François Desbouis, pour le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) qui s'est rendue sur place en janvier 2020 afin de proposer, avec l'appui d'un comité composé de personnalités locales, des évolutions au projet de PPRN via la rédaction d'un rapport.

Cette période de mobilisations s'inscrit donc dans la trame conflictuelle de Saint-Martin (et se distingue des mobilisations contre les PPRN en Métropole) par les modes de protestations mobilisés et les acteurs principaux de ces mouvements (collectif d'opposition et Saint-Martinois particulièrement mobilisés, *Carte 28*). La contestation, par le blocage des axes routiers et du fonctionnement du territoire (fermeture des établissements scolaires et de nombreux commerces), est donc apparue (à nouveau) comme un « mode de participation » pour les habitants mobilisés, jusque-là peu intégrés à la prise de décision. Ces mobilisations peuvent donc être interprétées comme « *la revendication de la participation à l'action publique dans la triple acception d'y prendre une part active, d'y contribuer et d'en recueillir les bénéfices* » et comme présentant une dimension politique (Dechézelles et Olive 2016, p. 9). Dans le contexte post-catastrophe, elles possèdent une composante supplémentaire en ce qu'elles permettent aux habitants de passer du statut de victimes qu'il faut protéger à celui

²¹¹ Estelle Gasnet, « L'ajournement de la révision du PPRN est la solution selon les hôteliers », Soualiga Post, 16 décembre 2019. URL :

<http://www.soualigapost.com/fr/actualite/33984/tourisme/%C2%AB%E2%80%99ajournement-de-la-r%C3%A9vision-du-pprn-%C2%BB-est-la-solution-selon-les-h%C3%B4teliers> [consulté le 30 mai 2022].

²¹² « Deuxième jour de tensions et blocage à Saint-Martin contre le plan de protection des risques naturels », Le Figaro, 13 décembre 2019. URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/deuxieme-jour-de-tensions-et-blocage-a-saint-martin-contre-le-plan-de-protection-des-risques-naturels-20191213> ; Patrick Roger, « Blocages, affrontements... vives tensions à Saint-Martin à propos d'un plan prévoyant de nouvelles zones non constructibles », Le Monde, 17 décembre 2019. URL : https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/17/blocages-affrontements-vives-tensions-a-saint-martin-a-propos-d-un-plan-prevoyant-de-nouvelles-zones-non-constructibles_6023219_3224.html [consultés le 30 mai 2022].

²¹³ Propos issus de la Vidéo publiée par la ministre sur sa page Facebook le 16 décembre 2019. URL : <https://www.facebook.com/watch/?v=530103314253227> [consulté le 30 mai 2022].

²¹⁴ Mission composée de D. Lacroix, ancien préfet de Saint-Martin de 2007 à 2009 et JF Desbouis, ingénieur général des Ponts, Eaux et Forêts.

d'« acteurs » politiques de la reconstruction (Revet 2006), puisqu'ils agissent ainsi sur les modalités de gestion des risques.

L'analyse des arguments d'opposition et de ceux en faveur de la révision de 2019 permet d'élargir le propos. En effet, le conflit remobilise les enjeux et les jeux d'acteurs, vus dans les chapitres 4 et 5, et souligne l'ambivalence des oppositions, entre revendication d'une spécificité saint-martinoise et enjeux « classiques » des conflits liés aux PPRN. Il amène également à interroger le poids de la marginalité du territoire dans la gestion du conflit et plus largement dans la manière dont la reconstruction de Saint-Martin est menée par les services de l'État.

3. Articulation des spécificités locales et des enjeux nationaux : les arguments du conflit

Pour réaliser l'analyse des arguments d'opposition ou en faveur du PPRN dans les discours, j'ai choisi de constituer un « corpus dans le corpus » afin de regrouper les matériaux ayant directement trait au processus de révision du plan de prévention des risques. Différentes sources ont donc été mobilisées - entretiens au cours desquels le sujet du PPRN avait été abordé, verbatim des réunions publiques auxquelles j'ai pu assister à l'été 2019, rapports rédigés par les institutions intervenant dans le processus – et sont détaillées dans le tableau ci-dessous (*Tableau 13*).

Entretiens abordant le sujet de la révision du PPRN	Observations lors des réunions d'information	Rapports rédigés par les institutions publiques
Fonctionnaires de la Collectivité – Entretiens n°1, 10, 20, 40, 56, 59.	Réunion publique n°6, La Savane, 24 juin 2019	Bilan de la concertation avant enquête publique ²¹⁵ , Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, DEAL (10 septembre 2019)
Membres ou représentants de l'AHSM - Entretiens n°34 et 57.	Réunion publique n°7, Quartier d'Orléans, 27 juin 2019	Rapport de la Commission d'enquête publique (novembre 2019)
Habitants - Entretiens n°9, 14, 15, 30, 36, 37, 41, 42, 45, 49, 52.	Réunion publique n°8, La Savane, 29 juillet 2019	Rapport de Présentation du PPRN révisé, Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, DEAL (novembre 2021)
Services de l'État - Entretiens n°27, 38, 50.		
Autres institutions publiques – Entretiens n°18 et 39.		
Entrepreneur dans le domaine de la construction - Entretien n°58 et 60.		

Tableau 13. Les matériaux du « corpus dans le corpus ».

À partir de cet ensemble de matériaux, une première analyse a été conduite afin d'identifier les différents arguments mobilisés. Dans une seconde phase, j'ai procédé à des regroupements afin de constituer la typologie présentée dans les sous-parties qui suivent. Le travail d'analyse, ayant suivi celui de catégorisation, s'est également appuyé sur la prise en compte du contexte temporel dans lequel étaient énoncés ces arguments, de l'acteur qui les

²¹⁵ Dans ce document, sont décrites les différentes étapes du processus de concertation, et notamment les différentes réunions ayant eu lieu avec les services de la Collectivité, les hôteliers ou encore les habitants. Ces réunions n'y sont pas toutes retranscrites de la même manière. Certaines sont résumées en quelques lignes, d'autres sont bien détaillées (les questions posées par les habitants et les réponses des services de l'État peuvent par exemple être précisées). Les informations à ma disposition étaient donc variables, selon la retranscription faite.

avançait (par exemple pour les habitants, leur lieu de résidence et leur niveau d'implication dans le processus - membre de collectif, représentant d'un quartier, participant aux réunions d'information – étaient mobilisés) et du contexte national dans lequel s'inscrit la révision de l'aléa cyclonique du PPRN de Saint-Martin.

Outre la réalisation d'une typologie, l'objectif de cette analyse est de montrer que les arguments mentionnés croisent enjeux locaux, enjeux nationaux et enjeux globaux de la gestion des risques. Leur analyse est donc présentée ci-dessous en deux sous-parties. Les arguments d'oppositions, portés par les acteurs locaux, sont présentés en premier (3.1). Certains rattachent le conflit saint-martinois au fonctionnement des conflits à l'échelle nationale (priorité accordée au développement économique notamment), tandis que d'autres l'en distinguent (marginalité du territoire). Les arguments en faveur de la révision, essentiellement portés par les services de l'État (3.2.), relèvent quant à eux de la lutte contre le danger représenté par le risque submersion et articulent les concepts et les pratiques de Réduction des Risques de Catastrophes diffusés à l'échelle internationale (cf. chapitre 2) aux caractéristiques des territoires français d'Outre-mer dont fait partie Saint-Martin.

3.1. Des arguments d'opposition multiples et imbriqués

L'analyse des arguments d'opposition montre qu'ils font intervenir plusieurs registres, dont celui de la marginalité du territoire, et de ses habitants, (cf. chapitre 1) par rapport à la Métropole. Cette dernière aurait donné naissance à une culture et une connaissance particulière des cyclones, mobilisées comme un argument politique, en même temps qu'à des inégalités et des injustices anciennes qui illustreraient le manque de prise en compte des habitants, saint-martinois notamment, dans le processus de concertation. Les surcoûts et/ou les pertes de revenus fonciers pouvant être engendrées par l'approbation du PPRN 2019 (valeur des biens, coût de l'assurance ou encore question des terrains auparavant constructibles et déclassés) ont, comme dans d'autres cas, également fait partie des arguments d'opposition à la révision. Enfin, la préservation du développement économique, argument de négociation de multiples PPRN en France, a fait consensus pour plusieurs acteurs (Collectivité et professionnels du tourisme) mais a également été critiquée par d'autres.

3.1.1. Un processus qui fait rejouer les rapports de pouvoir

L'absence de prise en compte des habitants, et plus particulièrement des Saint-Martinois, dans le processus de révision de l'aléa cyclonique du PPRN a été exprimée à plusieurs reprises au cours de l'enquête de terrain et lors des réunions d'information organisées par la DEAL et la Préfecture :

« Il faudrait que ce soit plus élaboré, qu'il y ait une réflexion, que ce soit plus réfléchi et que ce soit ensuite adapté aux spécificités de l'île et puis que les gens soient consultés surtout. » (Entretien n°14, un habitant de Friar's Bay, 2018)

« Mais aujourd'hui, nous les Saint-Martinois de souche, on est pratiquement éliminés de toutes les décisions qui sont prises, juste pour te montrer, avec le PPRN » (Entretien n°60, un membre d'un conseil de quartier, 2019)

L'analyse par thème des observations recueillies par la commission d'enquête, en 2019, a également fait ressortir cette problématique. 19 observations ont ainsi concerné le thème de la « concertation », résumées comme suit dans le rapport : « Certains ont eu l'impression de ne pas avoir été entendus dans leurs propositions ou partages d'expériences, lors des réunions d'information. Les citoyens n'ont pas eu d'espace dédié pour soumettre leur « desiderata ». La population est en attente d'informations plus complètes sur le PPRN et souhaite faire des propositions en relation avec leurs situations sociales et foncières » (Rapport de la Commission d'Enquête Publique, 2019, p. 25).

Le manque d'inclusion de la population saint-martinoise s'est notamment exprimé à travers deux critiques, la contestation des mesures de protection imposées qui ne prennent pas en compte les connaissances et l'expérience locales d'une part et les inégalités induites par le zonage du territoire de l'autre. Concernant la première critique, l'exemple le plus parlant est celui de la préconisation, proposée dans le règlement pour les zones bleues et orange, de mettre les lieux de sommeil au-dessus de la côte de submersion, c'est-à-dire le plus souvent à l'étage et sous le toit dans les maisons saint-martinoises. Cette préconisation fait intervenir la question des savoirs, de la culture du risque local et du rapport à la Métropole, puisque l'action de l'État s'inscrit dans une logique normative. Cette mesure est en effet tirée du Guide général pour la réalisation des Plans de prévention des risques naturels prévisibles (DGPR, MTES, 2016) et appliquée en Métropole sur les territoires soumis aux risques de submersions et de crues éclaircies, pouvant surprendre les habitants dans leur sommeil. Or l'un des risques en cas de cyclone, particulièrement mis en avant par les habitants, est que, comme durant Irma, le toit s'envole. Les dégâts causés aux toitures par le vent ont fait partie des principaux dommages qu'ont subis les bâtiments pendant le cyclone, avec ceux causés aux menuiseries extérieures (Rey et al. 2019).

« When a hurricane comes, you don't go upstairs, you don't go where the roof is, you go downstairs » (Intervention d'une habitante, réunion n°7, Quartier d'Orléans, 2019)

« En cas de cyclone, vous ne montez pas, vous descendez. Jamais vous n'allez pas vous mettre en haut d'une maison, vous allez descendre. Si vous êtes au courant du fait que dans cette zone là il y a un risque de submersion, vous avez de la famille qui va aller se déplacer. Donc ce qui serait bien dans le PPRN, c'est qu'on prenne aussi la dynamique populaire, qui va simplement dans le bon sens. Les gens ils protègent leur vie, ils protègent leur vie. » (Intervention d'un habitant, Réunion n°7, Quartier d'Orléans, 2019)

La mémoire, l'expérience des cyclones et les savoirs constructifs qui en découleraient sont revendiqués par les habitants comme des arguments pour s'opposer aux mesures institutionnelles et sont mobilisés comme une ressource politique pour peser dans les rapports de pouvoir engagés avec les services de l'État, comme illustré dans les deux verbatim qui suivent (en reprenant même parfois des termes institutionnalisés, comme celui de « résilience » dans le second extrait).

*« Je connais Saint-Martin depuis des centaines d'années à travers mon héritage, ok ? Je vais parler de la gendarmerie de Quartier d'Orléans qui est abandonnée aujourd'hui [car détruite par Irma]. Tu sais pourquoi c'est abandonné aujourd'hui ? Parce que quand M. [***] a été intervenu pour leur dire qu'ils ne peuvent pas construire la gendarmerie là, vous savez ce qu'ils lui ont dit ? « Monsieur, rentrez chez vous, nous, nous sommes des diplômés, vous êtes qui ? ». La connaissance ne se démontre pas qu'avec des diplômes, c'est plus profond que cela » (Intervention d'un habitant, Réunion n°7, 2019).*

Ce premier exemple montre donc le rôle attribué à la mémoire et l'expérience, mais également l'opposition faite entre le capital culturel institutionnel « des diplômés » et le capital culturel des Saint-Martinois, qui, bien qu'informel, se fonderait sur une connaissance vernaculaire du territoire.

« Les résidents de souche, nous, on a construit nos maisons pour résister à des cyclones. On sait comment. On nous a expliqué, si tu regardes tous les toits des maisons, les anciens, tu vas voir ils sont face à la mer, parce qu'ils savent que la houle elle vient comme ça, ils construisent les maisons dans le sens où ils savent qu'il y a le vent, c'est la première fois qu'on a eu une houle dans un cyclone. Alors ça a changé les dynamiques de comment construire, mais les gens de Saint Martin, on est résilient. Quand je leur dis, ma maison familiale qui est de l'autre côté, décembre l'année passée, on a fêté 150 ans dans cette maison, on a huit générations dans notre famille qui sont nées dans cette maison » (Entretien n°60, membre d'un des conseils de quartier, 2019).

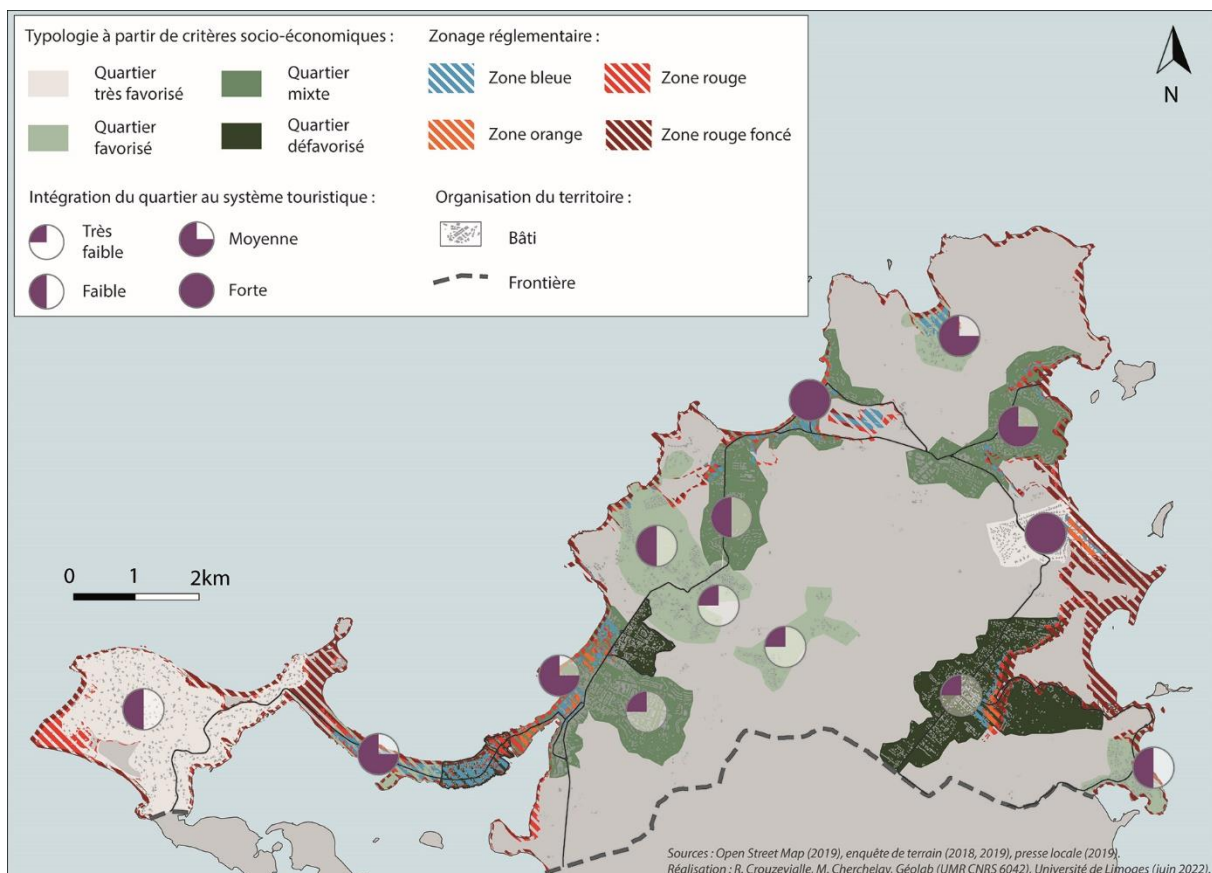
Ce second extrait d'entretien met en exergue la conversion en savoirs constructifs (et donc techniques) de l'expérience et de la connaissance du risque cyclonique, revendiquées par l'enquête.

Le zonage du territoire a également fait l'objet de critiques car accusé de créer des inégalités territoriales, à plusieurs échelles (Carte 29) :

- Au sein d'un même quartier, entre habitants originaires de Saint-Martin et habitants originaires « d'ailleurs » : *« Mais c'est de la rigolade, comme tous les gens qui ne doivent pas, sur cette espèce de zone qui n'est pas passée, les zones rouges ou tu ne dois pas construire et il y a des gens qui construisent dans la mer [à Cul-de-Sac], il ne faut pas pousser. Il ne peut pas y avoir deux lois. Et c'est ça que moi, je suis saint-martinoise et ça m'écoeure. Quand je vois ça, je dis ce n'est pas normal. Parce que tous les gens qui ont reconstruit dans la mer, ce ne sont pas les gens de Saint-Martin, ce sont les gens qui sont venus d'ailleurs. Ça me dérange parce que moi j'étais bien ailleurs*

aussi. Mais ne me dis pas que toi, tu as la permission de reconstruire et moi je suis à côté de toi, je ne peux pas reconstruire. » (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac saint-martinoise, 2019)

- Entre quartiers, et notamment entre espaces défavorisés et portions aisées du territoire (Carte 29) : « : On peut commencer [la présentation du zonage] sur les Terres Basses parce que justement c'est ça le problème. Vous avez présenté des informations très vraies sauf que ces informations ne sont pas en harmonie avec la population, c'est-à-dire, aujourd'hui à la Baie Orientale, aux Terres Basses, les Blancs peuvent construire sans problème, les locaux ils ont tout un genre de restrictions » (Intervention d'un habitant, réunion n°7, Quartier d'Orléans, 2019)
- Entre quartiers résidentiels et « zones économiques », caractérisées par un zonage orange moins contraignant : « Comme je le disais tout à l'heure, la priorité de ce PPRN est de vraiment nous informer des risques, et pas de nous parler d'économie, ça, ça peut venir après. Dites-nous en réalité quels sont les risques et après on peut parler de zones économiques, et tout ce qui vient après. Là je ne pense pas que le débat doit être sur l'économie » (Réunion n°7, Quartier d'Orléans, 2019).



Carte 29. Typologie socio-économique, intégration au système touristique et zonage du PPRN 2019 par quartier de Saint-Martin.

La distinction de ces « zones d'intérêt économique » (Boulevard de Grand-Case et Quartier touristique de la Baie Orientale) recouvre de plus des inégalités socio-économiques antérieures au cyclone, à la Baie Orientale notamment (*Carte 29*) et nourrit le sentiment d'injustice des Saint-Martinois vis-à-vis de ceux qui seraient plus favorisés, à la fois économiquement (car bénéficiant plus largement des retombées de l'activité touristique, cf. chapitre 5) et par le PPRN, en termes de contraintes pour la construction ou la reconstruction, les Blancs et les investisseurs étrangers notamment, parfois même malgré la présence de contre-exemples (une partie des Terres Basses, quartier très favorisé, est classée rouge et rouge foncé, et Quartier d'Orléans, quartier saint-martinois défavorisé, est en partie localisé en zonage orange, *Carte 29*).

Le manque de prise en compte ressenti par les habitants saint-martinois dans la révision du PPRN combiné à la priorité accordée au tourisme par les institutions locales (cf. 3.1.3.) et au renforcement de la présence des services de l'État qu'elle a induit (cf. chapitre 5) a donc conduit certains à mobiliser le « récit » (Ferdinand 2015) d'une discrimination trouvant son origine dans le passé colonial et esclavagiste du territoire, à travers certains éléments de discours :

« On veut bien des règles, on veut bien que les choses soient cadrées mais à un moment aussi il faut respecter la population, les doléances de la population, la façon dont les gens ici vivent, leurs habitudes et les respecter en faisant des lois qui sont adaptées à ces choses-là, comme ça tout le monde est content. Tout le monde est content, on sait qu'on est sous un cadre législatif adapté et où le colon nous respecte » (Entretien n°36, un habitant saint-martinois, 2019, je souligne)

La prise en compte des savoirs locaux et le zonage inégal du territoire constituent alors deux illustrations thématiques du (re)sentiment d'avoir été colonisé (cf. chapitre 1) qu'expriment à travers la contestation du PPRN, les habitants et notamment les plus mobilisés.

3.1.2. La valeur des biens et du foncier, point commun d'opposition

L'impact du zonage réglementaire sur la valeur des biens (dévalorisation des biens immobiliers ou fonciers) et sur le coût des assurances participe à rendre les PPRN impopulaires en France. Il s'agit d'un des facteurs rendant difficile l'atteinte d'un consensus entre les acteurs d'un territoire, lors de l'élaboration ou de la révision de ce document (Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2016). C'est également l'un des arguments qui a été mobilisés à Saint-Martin, par les habitants notamment, dans l'opposition à la révision du zonage :

« Alors sur le PPRN, moi je suis propriétaire à Anse des Sables, j'ai un appartement avec ma femme qu'on a acheté en 2017, le 13 juillet 2017, juste un peu avant Irma. Et là maintenant on s'aperçoit que notre résidence, où on a acheté elle est en zone rouge, donc nous on a peur

que dans 2, 3 ans ou dans 5, 6 ou dans 10 ans le PPRN se remodifie et d'un seul coup les assurances peuvent nous dire, écoutez, nous on veut plus prendre le risque de vous assurer. Donc on ne vous assurera pas votre bien. Quelle est la valeur d'un bien qui n'est pas assurable ? ça ne vaut plus rien, c'est zéro. Donc moi j'ai peur de ça. Et je ne suis pas né ici. Et ça ne fait pas trente ans que je suis ici. » (Entretien n°45, un commerçant de Marigot, 2019)

« Pour les Terres Basses, le PPRN est une entrave à une activité touristique et immobilière, parce que ça condamnerait tout ce qui est source de revenu, c'est-à-dire les bords de plage, ils ont condamné les bords de falaise ! Donc tout le monde est impacté, donc c'est l'ensemble des Terres Basses qui perd de la valeur » (Entretien n°49, une habitante des Terres Basses, 2019)

La problématique posée par l'atteinte à la valeur des biens a également fait l'objet d'observations lors de l'enquête publique de 2019, 16 observations concernant l'inquiétude de propriétaires pour leur couverture d'assurance et une partie des 40 observations classées par les commissaires enquêteurs dans le thème « Injustice » relevant de « *la sensation [...] que le projet présenté risque de dévaluer leur bien, voire les déposséder de leur patrimoine.* » Elle s'est traduite par de nombreuses demandes de déclassement de parcelles et notamment des zones rouge ou rouge foncé vers une zone moins contraignante pour la reconstruction du bâti/ou la possibilité de nouvelles constructions (cf. Encadré n°3), voir par des recours en justice²¹⁶. Ces éléments montrent également qu'il s'agit d'un argument commun aux habitants de plusieurs quartiers du territoire aux caractéristiques socio-économiques distinctes. Le rapport d'enquête publique mentionnait ainsi en 2019 que : « *Les demandes de déclassement [sortir de la zone rouge] sont situées plus particulièrement dans les secteurs de « Les Terres Basses », « Cul de Sac », « Baie Orientale » où sont installées des structures hôtelières et de « Sandy-Ground » » (Rapport de la commission d'enquête publique 2019, p.25). Bien que disposant de capitaux économiques inégaux, qui se traduisent notamment dans la situation assurantielle (cf. chapitre 4) ou le quartier de résidence (Carte 29), et formulant leur revendication de façon spécifique (de manière schématique, recours à la justice pour les plus aisés, blocages pour les plus défavorisés et mobilisation du motif de l'injustice par les Saint-Martinois propriétaires de terrains), l'opposition au PPRN pour des motivations individuelles, liées à la valeur du foncier, a constitué un point d'opposition commun aux habitants du territoire.*

Cet argument inscrit donc le cas de Saint-Martin dans la trame des conflits liés aux PPRN à l'échelle de la France. C'est également le cas de l'antagonisme « classique » entre révision du PPRN et préservation du développement économique, largement mis en avant par les institutions locales saint-martinoise et les acteurs du secteur touristique.

²¹⁶ Des propriétaires dont les biens immobiliers étaient situés en zone rouge ou rouge foncé dans les quartiers des Terres Basses et de la Baie Orientales avaient ainsi déposé un recours devant le tribunal administratif de Saint-Martin pour faire annuler l'arrêté d'application par anticipation du PPRN 2019 (Rapport de Présentation du PPRN, UT DEAL, 2021).

3.1.3. Le tourisme, priorité et argument de négociation du risque

La révision du Plan de Prévention des Risques proposée en 2019 est ainsi considérée par les professionnels du tourisme et les élus de la Collectivité, comme un frein au développement économique du territoire, priorité dont l'importance est revendiquée comme une spécificité saint-martinoise (cf. chapitres 1, 4 et 5).

« Les élus estiment que la révision du PPRN empêchera le développement touristique de l'île, ils affirment que les touristes ont besoin d'avoir les pieds dans l'eau pour apprécier leur séjour et utilisent cet argument pour justifier la localisation des hôtels en bord de mer ou celle des projets hôteliers futurs sur les plages » (Réunion du 25 mars 2019, Bilan de la concertation avant enquête publique, 2019)

« Notre préoccupation principale c'est que ce PPRN respecte l'économie locale. L'économie locale c'est quoi ? C'est le tourisme. » (Entretien n°39, un hôtelier membre de l'AHSM, 2019).

La nécessaire pérennité de l'activité touristique est donc mobilisée comme un argument de négociation du zonage et du règlement du PPRN, au détriment de la réduction de l'exposition au risque de submersion marine. Les zones orange ont ainsi été créées à la demande des élus (cf. Encadré n°3). D'autre part, la préconisation stipulant que, dans les zones exposées à l'aléa submersion marine, les lieux de sommeil ne pouvaient être construits ou reconstruits en dessous de la côte de submersion de référence des bâtiments s'applique sans distinction aux logements comme aux hôtels. Or, les chambres d'hôtel situées au rez-de-chaussée (souvent face à la mer) répondraient à une forte demande de la clientèle et l'inexploitation de ces espaces constituerait un manque à gagner important pour les hôteliers :

« Nous, on a vraiment alerté la préfète et la DEAL sur le fait que oui, il y a des normes de sécurité à suivre évidemment, mais pour prendre l'exemple de plusieurs hôtels de l'île, il y a des gens qui sont venus se réfugier dans les hôtels, notamment ici [au Beach Hôtel]. Parce que c'est du béton. On ne les a pas mis au dernier étage ni au premier étage, on les a mis au milieu [du bâtiment]. Donc les hôteliers ne sont pas complètement irresponsables. Pour les hôtels qui ont déjà des lieux d'habitation au rez-de-chaussée, ces chambres sont évacuées, enfin c'est la logique pure et simple. La préoccupation c'est de respecter l'économie » (Entretien n°34, une salariée de l'AHSM, 2019).

Lors des réunions de travail avec les services de l'État, l'AHSM a donc présenté un plan de gestion de crise à l'échelle des hôtels en cas d'alerte cyclonique, afin d'évacuer les occupants vers une zone sûre du bâtiment : *« Les hôteliers nous mettent la pression pour qu'on permette les lieux de sommeil au rez-de-chaussée et ça marche cette pression, ça marche plus ou moins, on verra ce qu'on va faire »* (Entretien n°50, un fonctionnaire de la DEAL, 2019). Un tel dispositif aurait donc permis de faire correspondre les objectifs des hôteliers dans la reconstruction (favoriser la reprise de l'activité touristique) et les objectifs institutionnels de protection des populations et de réduction des risques, bien qu'au détriment du règlement national élaboré par la Direction Générale de la Prévention des Risques prévoyant de ne pas

faire de distinction entre les types de bâti²¹⁷. Cette démarche a été soutenue par les élus de la Collectivité, le Bilan de la concertation menée en 2019 rapportant par exemple que « *les élus estiment que les hôtels ne doivent pas être soumis aux mêmes règles que les logements* » (Réunion du 6 mai 2019, Bilan de la concertation avant enquête publique).

Le « *blocage ou la mise à mal du développement urbain et économique* » apparaît, d'après la littérature sur le sujet, comme la raison la plus couramment citée pour expliquer les conflits engendrés par les PPRN, en particulier dans les zones subissant une forte pression foncière et/ou connaissant déjà un développement contraint (Douvinet et al. 2011 ; Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2016, p. 2 ; Langumier et Knispel 2018 ; Mazeaud 2019 entre autres). De plus, la négociation d'un zonage spécifique pour les zones de développement économique ne constitue pas non plus une exception saint-martinoise. La possibilité de création de zones d'intérêt stratégiques²¹⁸ derrière des ouvrages de protection, mentionnée dans le guide d'élaboration des PPRN, et le cas des « zones violettes » approuvées dans plusieurs communes et « traduisant une négociation de l'aléa et des règlements à l'échelle locale » (Douvinet et al. 2011, p. 1) inscrivent le cas saint-martinois dans la lignée des négociations liées à la problématique du développement économique dans les PPRN, à l'échelle de la France. Mais l'analyse des matériaux collectés montre également que la priorité accordée à la relance du tourisme par la Collectivité n'est pas nécessairement partagée par l'ensemble des habitants :

« *La population vivant du tourisme trouve inadmissible qu'elle ne puisse plus construire ou reconstruire leurs habitations, garant de leurs emplois* » (Rapport de la commission d'enquête publique 2019, p. 25)

« *C'est souvent la décision politique, la décision administrative, économique qui entraîne tout le reste, et la population elle vient loin, loin, loin derrière et elle arrive en bout de la ligne* » (Intervention d'un habitant, Réunion n°7, 2019)

« *Mais les réalités qui sont données pour que Saint-Martin se reconstruise n'est pas en faveur des Saint-Martinois, ce n'est qu'en faveur des promoteurs étrangers et c'est là que nous, les Saint-Martinois, avons des problèmes parce que c'est une injustice !* » (Intervention d'un habitant, Réunion n°7, 2019).

Elle est perçue comme étant vectrice d'inégalités, voire d'injustice, entre habitants et acteurs du tourisme et notamment les « promoteurs étrangers ». Les habitants vivant en zone orange se sentent par exemple peu pris en compte et moins protégés face aux risques de submersion :

²¹⁷ Cette adaptation, au bénéfice des hôtels, n'apparaît finalement ni dans le PPRN 2019 ni dans le PPRN 2021 (voir encadrés n°2 et 4).

²¹⁸ « Une zone urbanisée ou en continuité d'une zone urbanisée, porteuse d'un projet structurant s'il est démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à l'implantation dans la zone protégée par un ouvrage à l'échelle du bassin de vie (qui peut être intercommunal), si l'intérêt économique est prouvé, au regard de la vulnérabilité de l'aménagement au risque naturel, et s'il existe déjà des réseaux et des infrastructures structurants. » (Règlement national d'élaboration des PPRN, 2016)

« Je trouve quand même gonflé que la Collectivité puisse [...] qu'on puisse déclassifier - on parle quand même de la protection des habitants ! - qu'on puisse déclasser une partie pour être une zone d'intérêt économique, sachant que Grand-case y'a une maison, un restaurant, une maison, un restaurant, le dégât causé par les vagues et éventuellement aussi par le vent qui a causé des projectiles sur toute la partie bleue là derrière, à quel moment est-ce qu'on prend ça en compte en fait ? » (Intervention d'une habitante de Grand-Case, Réunion publique n°7, Quartier d'Orléans, 2019).

Les reproches adressés au fait que l'activité touristique soit priorisée ont également constitué des éléments de négociation pour les habitants, sur le principe de « si c'est fait pour le tourisme, cela doit être fait pour tout le monde ».

L'analyse de ces différents arguments m'a également amenée à noter que l'opposition au PPRN, chez les acteurs institutionnels locaux plus particulièrement, ne s'était que très peu fondée sur la critique des aspects techniques de la révision²¹⁹. La contestation des PPR sur le plan technique par des élus locaux est pourtant fréquente en Métropole, comme le montrent Perherin, Meur-Ferec et Deniaud dans leurs travaux sur les processus de concertation lors de l'élaboration des cartes d'aléas littoraux (Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2017). Cela peut donc signifier que le conflit à Saint-Martin se joue plutôt, pour les élus, sur les aspects politiques et de développement économique, auxquels ils donnent la priorité. Mais cela souligne également les inégalités qui existent d'une collectivité locale à l'autre en termes de capacités politiques et financières. Lors de la révision du PPRN de l'île de Ré, les élus locaux avaient par exemple financé sur fonds propres et pour un montant de 500 000 euros une contre-expertise pour contester les cartes produites par les services de l'État, en faisant réaliser par un bureau d'étude une nouvelle modélisation des risques littoraux (Mazeaud 2019).

Dans « l'autre camp » (rassemblant essentiellement les différents services de l'État), les arguments en faveur de la révision du PPRN s'appuient sur les objectifs généraux de réduction des risques, diffusés par le gouvernement central et à l'échelle du pays. Cela pose donc la question de leur mise en place comme de leur réception dans les territoires en marge, comme Saint-Martin.

3.2. Réduire les risques de catastrophe dans un contexte en marge

Trois arguments interdépendants ont été mis en avant par les services de l'État, auprès des acteurs locaux comme dans les documents administratifs, pour justifier la nécessité de réviser

²¹⁹ Au cours de l'enquête publique, une trentaine de personnes ont tout de même critiqué le fait que seules les mesures réalisées par le CEREMA aient servi à la réalisation de la carte des hauteurs d'eau ou qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée.

l'aléa cyclonique du PPRN. Ils déclinent à l'échelle du plan de prévention les enjeux énoncés pour la reconstruction du territoire (cf. chapitre 4) et cherchent ainsi à mettre en œuvre à Saint-Martin des objectifs relevant de la réduction des risques de catastrophe (cf. chapitre 2) : rendre le territoire plus résilient, prendre en compte le changement climatique en cours, contrôler l'aménagement du territoire, et plus particulièrement celui des littoraux, mais surtout, et de manière générale, assurer et renforcer la sécurité des habitants face au risque cyclonique.

La résilience a ainsi été mentionnée par la Préfète dans les réunions publiques comme un des objectifs justifiant le processus de révision et ses conséquences pour le territoire - « *Il faut accepter que ces mesures-là, même si aujourd'hui elles choquent, ça heurte, c'est des couleurs, c'est du rouge, c'est tout ce que vous voulez mais derrière y'a aussi ce souci d'être résilient. Voilà, c'est ce que je voulais vous passer comme message, ce n'est pas ennuyer la population pour ennuyer la population* » (Propos de la Préfète, Réunion publique n°8, 2019) – et par le rapport de la commission d'enquête publique comme un des « *avantages* » que permettrait d'améliorer l'approbation du PPRN en 2019 (p. 29). La résilience est donc considérée comme le résultat attendu du processus de reconstruction post-Irma et plus précisément de la révision du PPRN. Il est d'ailleurs associé à la prise en compte du changement climatique dans la reconstruction de Saint-Martin²²⁰ :

« *Notre rôle c'est de rendre l'île plus résiliente, plus solide, pour résister aux futurs évènements climatiques.* » (Propos de la Préfète, réunion publique n°7, 2019)

La montée du niveau des océans et l'augmentation de la fréquence des cyclones de très forte intensité font d'ailleurs partie des arguments mentionnés dans l'arrêté prescrivant la révision du PPRN ou encore de ceux justifiant l'avis favorable donné à la révision par la Commission d'enquête publique en 2019 :

« *On doit anticiper sur la montée marine du niveau de la mer, qui devient une problématique à prendre en compte immédiatement, car les intensités deviendront plus importantes et aggraveront les risques de débordement des ravines et exutoires des bassins versants, l'érosion littorale, les éventuels glissements de terrains, et autres effets multiples de l'eau.* » (Avis et conclusions de la Commission d'enquête publique, p. 5),

Le contrôle de l'aménagement des littoraux, par la mise en place d'un zonage contraignant (zone rouge et rouge foncé) est donc présenté, aux habitants notamment, comme découlant de ces objectifs de résilience et de prise en compte du changement climatique, visant à limiter l'exposition des biens et des individus aux risques de submersion :

²²⁰ Malgré des dispositions spécifiques à Saint-Martin : non prise en compte du changement climatique dans les hauteurs d'eau retenues alors que le guide méthodologique d'élaboration des PPRN de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), révisé suite au passage de la tempête Xynthia en France métropolitaine, indique que les PPRN doivent intégrer le changement climatique aux cartes d'aléa (+0,2 à + 0,6 m par rapport à l'aléa de référence pour la submersion).

« Trop de personnes ont tout perdu après Irma et se sont retrouvées dans de grandes difficultés financières. Je crois qu'il faut tout mettre en œuvre pour que les dégâts soient moins importants la prochaine fois. » (Propos de la Préfète, Réunion n°6, 2019)

« Les gens qui étaient dans ces logements [submergés] ont tout perdu, je veux dire, on a oublié ça, économiquement ces gens ont tout perdu, ces gens n'étaient pas assurés, qu'est-ce qu'on veut pour eux demain ? On veut les remettre là, en s'en fichant ? Finalement, ce n'est pas notre problème ? Ils ont un logement, on leur remet de la peinture, une porte, des fenêtres et puis allez, on part comme en 40 et on ne réfléchit pas. Ce n'est pas ça qu'on veut. » (Propos de la Préfète, Réunion n°8, 2019)

Ces objectifs s'inscrivent dans les politiques menées à l'échelle nationale en termes de gestion des risques mais aussi dans celles à destination des territoires d'Outre-mer, au sujet desquels est mobilisé l'argument du cumul de handicaps (cf. chapitre 1) leur attribuant une vulnérabilité plus grande face au changement climatique notamment (Ferdinand 2018) et le registre de l'exceptionnalité/de la spécificité ultramarine (Guyon 2016 ; Beauvallet, Célestine et Roger 2016). Pour ne citer que quelques exemples, la Direction Générale des Outre-mer, en charge d'élaborer et d'appliquer les stratégies de l'État pour les Outre-mer, présentait par exemple dans ses rapports le développement durable comme permettant de promouvoir le développement, voire le « rattrapage » économique des DROM-COM par rapport à la Métropole, et de pallier ainsi les vulnérabilités qu'ils présentent (« L'économie verte dans l'Outre-Mer », DGOM, Mars 2019). Dans un rapport intitulé, « Vers un 2^{ème} plan d'adaptation au changement climatique pour la France, enjeux et recommandations », l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC 2017) considérait les territoires d'Outre-mer, abordés dans une fiche spécifique, comme « particulièrement vulnérables face aux changements climatiques » (p. 28) et caractérisés par des « handicaps structurels » (p. 29) à compenser. L'aménagement du territoire et notamment des littoraux y était présenté comme un outil de prévention des risques. De la même manière, la reconstruction de Saint-Martin était décrite dans le rapport du Délégué interministériel comme « une opportunité unique » de réorienter la trajectoire du territoire malgré « différents handicaps » (Gustin 2017, p. 31) en mettant en place des changements dont la révision du PPRN fait partie. À travers la révision du plan de prévention des risques, la reconstruction constitue également une opportunité pour les services de l'État de renforcer leur intervention sur le territoire et de permettre un rattrapage de « la marge » vers « le centre » dans le domaine de l'urbanisme et de la gestion des risques naturels. Le PPRN 2019 conditionnait par exemple la possibilité de reconstruire ou de réparer un bâtiment à la régularité de la construction, empiétant sur la compétence urbanisme, détenue par la Collectivité.

Mais par les échelles qu'ils mobilisent, leur visée normative et le contexte de colonialité dans lequel s'inscrivent ces arguments en faveur de la révision du PPRN, ils participent à faire

rejouer des rapports de pouvoir entre acteurs locaux (placés dans une position de victimes) et représentants de l'État Outre-mer (dont le rôle est d'apporter des solutions) (cf. chapitre 7), expliquant ainsi en partie l'ampleur de l'opposition rencontrée par la révision de 2019.

4. La résolution du conflit dans la révision de 2021

L'analyse de la trame conflictuelle de Saint-Martin avant Irma, des étapes du conflit et des arguments mobilisés lors de la révision du PPRN 2019 montrent que ce conflit procède d'une inscription dans trois trames conflictuelles : la trame locale, celle des conflits liés aux PPRN en France et enfin celle des périodes de reconstruction post-catastrophe. L'analyse de ces facteurs de conflictualité constitue donc une condition *sine qua non* à la compréhension de la résolution du conflit (Cadoret et Beuret 2022). L'étude, dans cette perspective, de la régulation du conflit via l'approbation de la révision de 2021, permettra donc d'interroger ses conséquences sur la gouvernance du territoire et sur les objectifs de réduction des vulnérabilités, fixés par les services de l'État.

4.1. Les trois trames du conflit : analyse des facteurs de conflictualité

La révision de l'aléa cyclonique du PPRN de Saint-Martin a donné lieu à un conflit qui fait écho à ceux que l'on retrouve en Métropole. Ces derniers ont d'ailleurs constitué localement un référentiel binaire, à la fois pour montrer l'utilité des PPRN – « *Il faut que vous sachiez que pour la Métropole c'est pareil. Les plans de prévention des risques sont apparus en métropole comme ici, à partir des risques naturels, et de l'augmentation d'évènements climatiques graves et évidemment ici avec le risque cyclonique. Il y a eu des évènements dramatiques en Métropole, avec je sais plus sur la Faute-sur-Mer, mais il y a eu au moins 30 morts. C'était de la submersion marine là-bas aussi.* » (Propos de la Préfète, réunion n°7, 2019) - et pour s'opposer à la révision, en soulignant qu'il relève d'un (mauvais) traitement spécifique à Saint-Martin - « *Donc après, il y a une zone à risque effectivement, mais si on fait ça, il faut faire ça à toutes les régions de France. Faire ça sur la Côte d'Azur, en Bretagne il y a des maisons qui habitent à flanc de falaise et l'érosion est, chaque année il y a des... donc voilà, il faut qu'on soit tous logés à la même enseigne.* » (Entretien n°14, un habitant de Friar's Bay, 2018). Saint-Martin est un territoire qui a une forte identité territoriale et sur lequel les enjeux de développement économiques sont importants et soutenus par les élus locaux et par de puissants acteurs économiques (cf. chapitre 5). Il fait donc partie des territoires particulièrement propices aux conflits, lors de l'approbation ou la révision d'un plan de prévention des risques (Cadoret 2011 ; Perherin, Meur-Ferec et Deniaud 2016), le rattachant ainsi à son contexte national. L'objectif d'une révision puis d'une approbation rapide (2 ans après Irma au départ), fixé par le Président de la République, inscrit, là aussi, la démarche post-Irma des services de l'État dans la même lignée que ce qui s'est fait en Métropole, pour les PPR prioritaires, prescrits dans 303 communes littorales suite aux conséquences de la tempête Xynthia. Le PPRN de la Faute-sur-Mer avait par exemple été révisé en 23 mois (prescrit en août 2010 et approuvé en juillet 2012). Or, à Saint-Martin comme dans le cas de plusieurs PPRN prioritaires, l'approbation n'a pas été définitive. Celui de la Faute-sur-Mer n'a été validé définitivement qu'en 2017, après avoir été annulé en 2015 par le Tribunal

Administratif de Nantes, et celui de l'île de Ré, prescrit en 2011, n'a été définitivement approuvé qu'en 2018 après un recours devant la justice (Mazeaud 2019). De plus, à Saint-Martin comme en Métropole (Douvinet et al. 2011), l'opposition au PPRN et la mobilisation des habitants ont permis à la Collectivité locale d'appuyer sa vision de la reconstruction, dans laquelle les intérêts économiques priment sur la réduction des vulnérabilités.

Mais l'inscription concomitante dans la trame conflictuelle locale, dont quelques éléments ont été décrits en première partie de ce chapitre, montre également que d'autres dynamiques se sont superposées à celles de l'opposition au PPRN pour des motifs économiques. Les mêmes modes d'actions ont ainsi été employés par les opposants au PPRN que lors d'autres conflits faisant intervenir le rapport au territoire et le fonctionnement de la société (blocages des axes routiers pour conduire aux négociations). Les mêmes acteurs ont catalysé la mobilisation des habitants (création d'un collectif d'opposition dont les représentants accumulent les capitaux sociaux et symboliques) et les opposants ont mobilisé des arguments communs aux précédents conflits, faisant intervenir le rapport au territoire, l'identité saint-martinoise et les relations complexes avec les représentants de l'État. En outre, comme pour le PLU, la mobilisation contre le projet de PPRN a conduit à une alliance entre plusieurs acteurs locaux qui n'est ni évidente ni permanente (la Collectivité a par exemple changé de position en passant du côté des opposants, contrairement aux autres conflits). Ces composantes inscrivent donc ce conflit dans la trame conflictuelle locale, dense et dynamique, et qui, n'ayant pas été prise en compte, a complexifié l'intervention des services de l'État sur le territoire. Ses causes sont à la fois récentes et spécifiques à la reconstruction et, comme lors de conflits ailleurs Outre-mer, « lointaine[s], globale[s] et multiforme[s] » (Desse 2010 ; Desse et Sélise 2012, p. 2).

La reconstruction concentre en effet les enjeux politiques. Elle constitue un moment de réaffirmation des pouvoirs et d'exacerbation des dynamiques conflictuelles, en particulier dans les territoires qui ont été colonisés comme Antigua-et-Barbuda (cf. chapitre 2) ou dépendants encore d'anciennes puissances coloniales, comme Saint-Martin ou Porto Rico. Territoire américain (*unincorporated territory*), Porto Rico a été touché par l'ouragan de catégorie 4, Maria, le 20 septembre 2017. Le cyclone a causé la mort directe de 64 personnes (Brown et al. 2018), détruit le réseau électrique du territoire et endommagé des milliers de logements. La réponse fédérale des États-Unis pour la reconstruction du territoire a été particulièrement critiquée, pour sa lenteur comme pour les propos tenus par Donald Trump, alors Président des États-Unis²²¹ dans un contexte de crise économique locale (Bonilla 2020). Ces éléments ont mis en exergue, pour plusieurs chercheurs (Calianos 2018 ; Perez-Lizasuaïn 2018 ; Borges-Méndez et Caron 2019 ; Bonilla 2020), le rôle joué par la colonialité dans la

²²¹ Voir par exemple « Porto Rico : le comportement de Trump suscite l'indignation », Le Point, 4 octobre 2017. URL : https://www.lepoint.fr/monde/porto-rico-le-comportement-de-trump-suscite-l-indignation-04-10-2017-2161982_24.php [consulté le 10 juin 2022] ou Gilles Paris, « Donald Trump ne croit pas que l'ouragan Maria ait fait 3 000 morts à Porto Rico », Le Monde, 13 septembre 2018. URL : https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2018/09/13/ouragan-a-porto-rico-trump-nie-le-bilan-officiel-de-3-000-morts_5354632_3222.html [consulté le 10 juin 2022].

reconstruction du territoire, et plus particulièrement, comme à Saint-Martin, dans les rapports entre les services de l'État et les acteurs locaux (cf. chapitre 7).

La spécificité du conflit lié au PPRN à Saint-Martin réside donc dans le fait qu'il imbrique et entremêle des caractéristiques issues de trois trames : système conflictuel local, système conflictuel propre à l'instauration/la révision des PPRN en France et exacerbation des conflits dans les périodes post-catastrophes, et notamment dans les territoires qui ont été colonisés. La marginalité du territoire peut alors être reconsidérée et mobilisée comme un prisme de lecture pour appréhender ce croisement de trames, dans un territoire où l'intervention de l'État est à la fois fondée sur un régime d'exceptions et sur une volonté de normalisation. Le conflit et les mobilisations qu'il a engendrés contribuent aussi à montrer que, bien qu'exacerbés, les événements qui ont lieu en phase de reconstruction post-catastrophe ne sont ni exceptionnels ni soudains mais en continuité avec le fonctionnement du territoire. La régulation du conflit, par l'approbation du PPRN 2021, en constitue une illustration et contribue à inscrire le cas de Saint-Martin dans des dynamiques plus vastes, qui font rejouer les rapports et les hiérarchies hérités de la colonisation. Elle interroge par ce biais les modalités de gestion des risques et met en avant le rôle des acteurs locaux dans les tentatives de renversement de ces rapports de force.

4.2. Un conflit résolu mais quelle réduction des vulnérabilités ?

Trois mois après les blocages des routes par les contestataires et deux mois après la réalisation de leur mission à Saint-Martin, le rapport d'évaluation du projet de plan de prévention des risques naturels rédigé par la mission Lacroix-Desbouis a été remis au MOM et au MTES au mois de mars 2020. Relevant que la révision du PPRN avait été réalisée selon les procédures nationales, le rapport considérait pourtant que « *les spécificités locales justifient de reconsidérer certaines des règles figurant dans l'actuel projet, sans remettre en question le principe fondamental de réduction de vulnérabilité* » (Mission Interministérielle, 2020), pour notamment renforcer l'équité de traitement de l'ensemble du territoire dans le PPRN.

Sept recommandations, validées par les ministères à l'origine de l'envoi de la mission puis présentées aux élus et aux Conseils de quartier saint-martinois, ont ainsi été formulées :

- « Autoriser la reconstruction des biens sinistrés par le cyclone en zone rouge foncé sous réserve de justifier lors de la demande d'autorisation d'urbanisme, d'une réduction significative de vulnérabilité, établie et attestée par un architecte », contrairement au règlement de la révision de 2019. De plus, seules 20 à 25 maisons étaient concernées par l'interdiction de reconstruction, dont la moitié à Sandy Ground (Pastel et Saffache 2021), quartier où l'opposition au projet de PPRN de 2019 a été particulièrement vive.
- « Confirmer clairement l'absence d'obligation systématique de mise en conformité dans un délai de 5 ans (sauf pour les ERP) », ce court délai pouvant représenter des

difficultés pour les ménages les plus précaires (cf. chapitre 4), malgré les possibilités de mobilisation du Fond Barnier, pour la prise en charge de jusqu'à 80 % des travaux nécessaires.

- « Supprimer le conditionnement de toute reconstruction à la preuve de la régularité de la construction préexistante » et ainsi concentrer l'action du PPRN sur le champ de la prévention des risques, compétence de l'État, et non sur l'urbanisme, compétence de la Collectivité.
- « Toiletter le projet de PPRN tant sur le règlement que ponctuellement sur le zonage »
- « Simplifier les prescriptions et privilégier un objectif de résultats à une obligation de moyens » ce qui pourrait se traduire par la mise en place d'un Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) pour financer la construction d'ouvrages de protection. Cette recommandation propose également de revenir sur la suppression des chambres au rez-de-chaussée des hôtels, qui auraient plutôt à présenter une « *notice précisant les mesures prises pour une mise en sécurité effective des locaux à sommeil* », et elle confirme l'intérêt de la *safe room* de la Collectivité (cf. chapitre 4).
- Améliorer la collaboration entre l'État et la Collectivité pour réduire les divergences dans la révision du PPRN et éviter que chacun se renvoie la faute en cas de conflit, par un renforcement temporaire des moyens de l'UT DEAL durant les premiers mois de la mise en œuvre du PPRN.
- Finaliser la convention de transfert de propriété de l'État à la Collectivité pour la zone des 50 pas géométriques, problématique (re)mise en lumière lors de la reconstruction post-Irma puisque les titres de propriété sont nécessaires pour les démarches auprès des assurances, le dépôt d'un permis de construire ou encore l'obtention d'un prêt.

Ces recommandations traduisent à la fois une plus grande prise en compte du contexte social et économique local (et donc des revendications des opposants au PPRN) et induisent un changement de posture pour les services de l'État. Le PPRN aurait alors pour objectif de maintenir le bâti existant avant Irma sur les littoraux, tout en limitant leur urbanisation, plutôt que de constituer un premier pas vers un retrait par rapport à la côte, envisagé dans le PPRN 2019 (reconstructions interdites en zone rouge foncé). Ces recommandations préconisent de plus un « recul » des services de l'État dans le renforcement de leur action dans le domaine de l'urbanisme et visent plutôt l'amélioration de la collaboration entre services de l'État et institutions locales. L'objectif d'une approbation rapide du PPRN, quitte à revenir sur le fondement de la révision et à remettre en question son aspect contraignant, transparait donc dans ce rapport.

Ces recommandations ayant été bien accueillies sur le territoire, le MOM et le MTES ont fixé à la Préfète Déléguée, en août 2020, l'objectif d'un PPRN approuvé pour début 2021 et la réécriture du règlement du PPRN a débuté (*Schéma 17*). D'août 2020 à février 2021, la DEAL, les techniciens et les élus de la Collectivité y ont ainsi travaillé en intégrant les recommandations du rapport Lacroix-Desbouis. Comme indiqué sur le schéma 17, les

réunions techniques entre la DEAL et la Collectivité ont été plus nombreuses. Elles ont également inclus des acteurs qui ne l'avaient pas été lors de la révision de 2019, et notamment les assureurs et les Conseils de Quartier qui ont bénéficié de réunions dédiées. En outre, l'AHSM n'apparaît cette fois pas dans les acteurs consultés.

La phase de concertation s'est ensuite déroulée entre avril 2021 et juillet 2021 (*Schéma 17*). Contrairement à 2019, la Collectivité y a été associée. Le processus de concertation a par exemple été lancé par le Préfet et le Président de la Collectivité lors d'une conférence de presse conjointe et des élus ont assisté, de manière officielle, aux réunions avec la population. Elles se sont faites en plusieurs phases (présentation des recommandations de la mission Lacroix-Desbouis puis du zonage révisé et des principaux éléments du règlement qui l'accompagnent et enfin présentation d'une version révisée du PPRN) et une permanence a été organisée par la DEAL au mois de juillet 2021, 65 personnes l'ayant sollicitée. Ces changements de méthode, dont le nombre de réunions entre les services de l'État et les acteurs du territoire (tous types confondus), passées de 19 en 2019 à 49 en 2021 (Enquête publique complémentaire, 2021) témoigne, montrent à la fois l'impact du mode de concertation sur la réception des informations et la capacité des services de l'État à tirer des leçons d'expériences passées.

Après quinze jours d'enquête publique complémentaire²²², le PPRN révisé (Encadré n°4) a donc été approuvé le 3 novembre 2021, à l'issue de l'enquête publique et sans nouvelle mobilisation sociale. Le PPRN a donc été révisé et approuvé un peu plus de trois ans après la catastrophe.

²²² L'enquête a eu lieu du 13 au 27 septembre 2021, recueillant moins de participations qu'en 2019 (66 observations au total, dont 7 avis favorables ou favorable sous condition et un avis défavorable au PPRN révisé). Deux des trois commissaires enquêteurs avaient participé à la précédente enquête publique.

Encadré 4 – Le PPRN en 2021, une révision moins contraignante

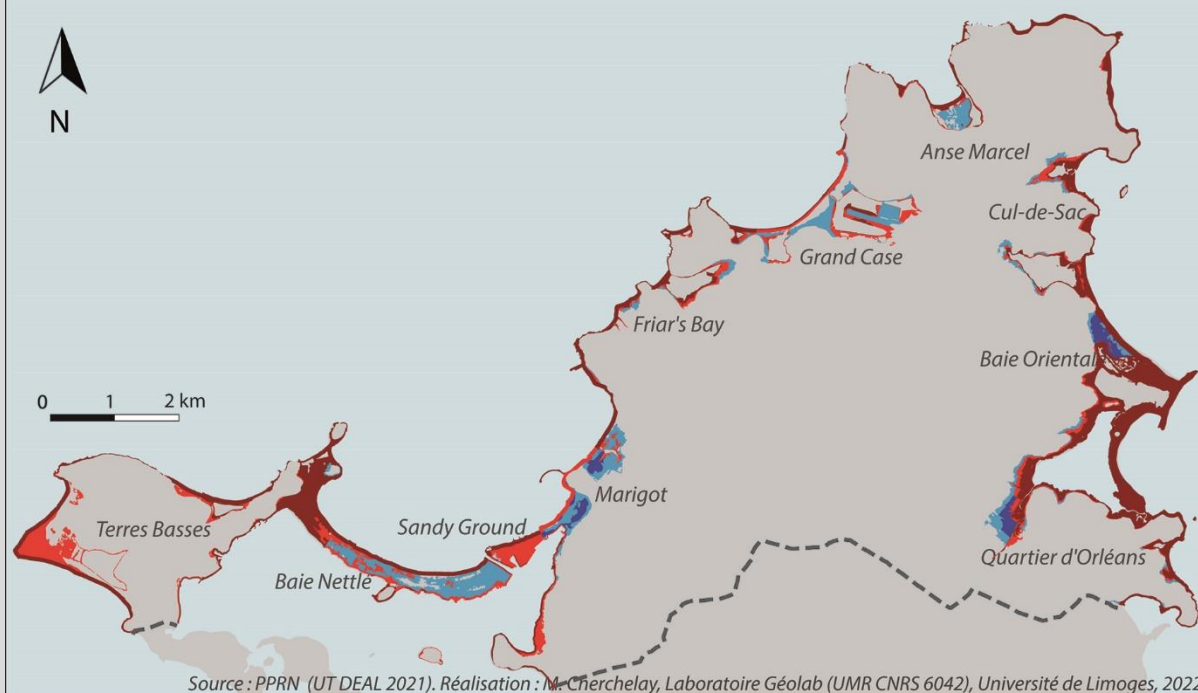
Zone niv. d'aléa \ Zone	Centres urbains (CU)	Zones mixtes d'intérêt strat. (ZMIS)	Zones urbanisées hors CU et ZMIS	Zones non urbanisées	
Faible (submersion entre 0 et 0,5m)					Reconstruction autorisées soumises à prescriptions*. Constructions autorisées s'omises à prescription pour réduire les vulnérabilités (zone bleue)
Moyen (submersion entre 0,5 et 1m)					Reconstructions autorisées soumises à prescriptions*. Constructions autorisées dans le cadre d'opérations d'aménagement et dans les dents creuses, soumises à prescription pour réduire les vulnérabilités (zone bleu foncé)
Fort (submersion entre 1 et 2m, choc des vagues)					Reconstructions autorisées soumises à prescriptions*. Constructions autorisées dans le cadre d'opérations d'aménagement et dans les dents creuses (hors nouveaux lieux de sommeil) (zone rouge)
Très fort (submersion supérieure à 2 m, choc des vagues)					Reconstructions autorisées soumises à prescription.* Constructions interdites (hors infrastructures publiques et portuaires) (zone rouge foncé)

La Savane

Quartier de Saint-Martin

Frontière

* : Réduction de la vulnérabilité justifiée par une attestation de l'architecte du projet ou par la certification par un expert de la réalisation d'études géotechniques et structurelles préalables.



Carte 30. Les contraintes induites par le zonage du PPRN approuvé en 2021 pour les constructions et reconstructions.

Dans la révision approuvée en 2021, le zonage du territoire a été peu modifié mais des changements ont été apportés au règlement (*Cartes 30, Tableau 14*).

La reconstruction dans les zones rouge foncé est désormais autorisée (bien que soumise à prescription, *Carte 30*). Les Zones d'Intérêt Économique (ZIE) sont devenues des Zones Mixtes d'intérêt Stratégique (ZMIS), soulignant le fait qu'elles ne concernent plus uniquement les espaces touristiques et ne disposent plus d'un zonage orange mais bleu, bien que bénéficiant toujours d'une réglementation moins contraignante.






Les reconstructions, désormais autorisées dans toutes les zones, sont conditionnées au fait que lors de la demande d'autorisation d'urbanisme, les propriétaires puissent fournir une attestation d'un bureau d'étude ou d'un architecte, certifiant de la mise en place de mesures de réduction des vulnérabilités.

La prise en compte de ce qui a été revendiqué comme des spécificités du territoire par les acteurs locaux a en outre conduit à la création d'exceptions dans le règlement du PPRN par rapport à ce qui se fait en Métropole, le rapport d'enquête publique complémentaire (2021) mentionnant que le PPRN accordait « *un grand nombre de dérogations inédites en France* » (p. 48), telles que la possibilité de reconstruire même en zone rouge foncé, pourtant proscrite dans le GG PPRN, la suppression du délais de mise en conformité dans les 5 ans tiré du code de l'Environnement ou encore la mise en place d'adaptation pour les quartiers touristiques, comme Grand-Case : « *Toute règle nationale (et de bon sens) irait vers une interdiction de reconstruction sur la bande littorale de ce quartier, avec une délocalisation des habitations. Toutefois, puisqu'il s'agit de la capitale de la gastronomie des Antilles, et du cœur touristique de Saint-Martin, maintes fois rapporté par de nombreux acteurs et collectifs, le boulevard a été placé en ZMIS. Ceci permet d'affecter les contraintes de la zone rouge et non celles de la zone rouge foncé, alors que cela devrait être le cas.* » (p.50).

Certaines préconisations nationales persistent, telles que l'interdiction de nouveaux lieux de sommeil dans les zones les plus exposées et leur position au-dessus de la côte de submersion dans les autres cas (*Carte 30, Tableau 14*).

	2011	2019	2021
Zone bleu clair	- Aléa faible - Toute zone - Nouvelles constructions soumises à prescriptions		
Zone bleue	- Aléa moyen - Zones urbaines à fort enjeux, espaces urbanisés - Nouv. constructions soumises à prescriptions indiv./collec.	- Aléa faible à moyen - Centres urbains, ZIE, Zones urb. - Nouv. constructions et reconstructions soumises à prescription	- Aléa faible à moyen - Centres urbains, ZMIS, Zones urb. - Nouv. constructions soumises à prescription, et reconstructions à attestation.
Zone bleu foncé	- Aléa moyen à fort - Espaces non urbanisés - Nouv. constructions autorisées dans le cadre d'opé. d'aménagement (OA)		- Aléa fort - Centres urbains, ZMIS - Reconst. soumises à attestation, nouv. constructions autorisées dans le cadre d'OA/dans les dents creuses
Zone orange	- Aléa fort - Zones urb. à forts enjeux - Nouv. constructions autorisées dans le cadre d'OA/dans les dents creuses	- Aléa fort - Centres urbains, ZIE - Reconst. soumises à prescriptions, nouv. constructions autorisées dans le cadre d'OA/dans les dents creuses	
Zone rouge	- Aléa fort - Espaces urb. et non urb. - Nouv. constructions et reconstructions interdites	- Aléa faible à très fort - Toute zone - Reconst. soumises à prescriptions, nouv. constructions autorisées dans le cadre d'OA/dans les dents creuses- sauf nouveau lieu de sommeil	- Aléa faible à très fort - Toute zone - Reconst. soumises à attestation, nouv. constructions autorisées dans le cadre d'OA/dans les dents creuses- sauf nouveau lieu de sommeil
Zone rouge foncé		- Aléa fort à très fort - Zone urb. et non urb. - Nouv. constructions et reconstructions interdites	- Aléa fort à très fort - Zone urb. et non urb. - Nouv. constructions interdites, reconstructions soumises à attestation

Modifications apportées par rapport au PPRN précédent :

	Réglement		Zone concernée et niveau d'aléa
	Réglement et zone concernée		Réglement, zone concernée et niveau d'aléa
	Zone absente		

Sources : Règlement du PPRN de 2011, Rapport de présentation de la révision de 2019, Réunions publiques (2019), Règlement de la révision de 2021 (Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, UT DEAL).
Réalisation : M. Cherchelay, Laboratoire Géolab (UMR CNRS 6042), Université de Limoges (juin 2022).

Tableau 14. Comparaison du zonage et des contraintes pour le PPRN de Saint-Martin en 2011, 2019 et 2021.

La mobilisation des acteurs locaux en 2019 a donc permis la modification d'une partie des contraintes imposées par le PPRN, confirmant ainsi leur rôle, via le recours aux blocages, dans la contestation des documents d'aménagement du territoire locaux. Leur mobilisation a donc semblé opérer un renversement relatif dans le rapport centre/marge et dans un contexte national où « les démarches de réalisation du PPRI [et PPRN] concertent très peu les habitants [et où] les décisions sont prises de manière descendante, des institutions vers les territoires » (Daluzéau, Gralépois et Oger 2013, p. 12). Les mobilisations d'acteurs locaux ont, dans d'autres cas, permis de négocier les zonages des plans de prévention des risques. Sur l'île de Noirmoutier, le recours à la justice et la mobilisation des élus locaux et d'un collectif d'habitants présidés par un promoteur immobilier ont conduit à la modification du zonage du PPR Littoral (prescrit en 2011 et approuvé en 2015). Ce dernier ne prend par exemple plus en compte la montée du niveau de la mer due au changement climatique, permettant le déclassement de certains terrains de la zone inconstructible (rouge) vers des zones où les constructions sont possibles²²³. Le PPRL de l'île de Ré a quant à lui été approuvé après la mise en place d'un compromis avec les acteurs locaux et plusieurs recours à la justice, afin de prendre en compte les ouvrages de protection prévus par le PAPI une fois leurs constructions achevées (Mazeaud 2019).

Dans le cadre de la gestion des risques, ces modifications issues d'oppositions locales pourront être vectrices d'inégalités, voire d'injustices. Elles se répercutent sur l'exposition au risque de submersion marine et sur la vulnérabilité du territoire qui, dans un contexte de changement climatique, n'est pas réduite. La mobilisation des habitants a en outre contribué à servir le développement du tourisme (dont bénéficient des acteurs extérieurs au territoire et déjà bien dotés en capitaux, économique notamment, cf. chapitre 7), au détriment de la réduction des vulnérabilités des groupes et individus non représentés dans les revendications et manifestations, parfois parmi les plus précaires (migrants en situation illégale sur le territoire par exemple) (cf. chapitre 7 également). La mise en place des attestations de réduction des vulnérabilités pour les reconstructions fait basculer l'obligation d'adaptation de la responsabilité de l'État à celle de l'individu (et de ses moyens financiers) – relevant ainsi d'un désengagement des services de l'État, voulu par les acteurs locaux. Cette prescription pose donc à nouveau les questions évoquées dans le chapitre 4 concernant le dispositif de *safe room*, intégré au code de l'urbanisme local par la Collectivité suite à Irma, quant aux conséquences de l'individualisation de la protection et à l'interprétation de la notion de résilience qu'elles convoquent.

²²³ Martine Valo, « À Noirmoutier, la lutte sans fin contre l'océan », *Le Monde*, 20 mars 2015. URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2015/03/20/a-noirmoutier-la-lutte-sans-fin-contre-l-ocean_4597882_3244.html [consulté le 10 juin 2022].

Les conflits, dans certains contextes territoriaux (celui de Saint-Martin ici) et certaines situations (la révision de plan de prévention des risques suite à une catastrophe naturelle), semblent inévitables, et notamment quand ils sont le résultat de l'entremêlement de plusieurs trames conflictuelles.

Pour certains auteurs, et notamment ceux issus des courants de géographie ou de sociologie radicale, ils apparaissent même comme nécessaires (Mouffe 1999), d'autant plus dans le domaine de l'aménagement du territoire (Hillier 2001), car ils permettent l'expression d'un contre-pouvoir et le maintien d'une démocratie plurielle, en permettant notamment aux populations marginalisées d'agir sur les décisions institutionnelles pour mettre en œuvre un changement social qui leur serait bénéfique (Jon et Purcell 2018).

Le cas de Saint-Martin, présenté dans ce chapitre, permet de dépasser la simple critique de l'absence de participation des habitants, en ce qu'il montre en quoi la phase post-catastrophe fait rejouer des enjeux politiques, économiques et sociaux plus complexes. À Saint-Martin, le contre-pouvoir permet à une partie des individus en marge des décisions institutionnelles (les habitants du territoire ici, contrairement aux élus locaux et aux acteurs économiques, consultés en amont) d'agir sur l'aménagement post-catastrophe du territoire. Mais il reste approprié par certains groupes, et notamment ceux qui possèdent déjà des capitaux, sociaux et symboliques dans le cas des Saint-Martinois. Cela conduit à tout de même favoriser l'activité économique, légitimant ainsi la place des intérêts capitalistes qui caractérisent cette activité sur le territoire et ce, malgré les critiques qui lui ont été adressées et au détriment de la réduction de l'exposition aux risques du territoire.

D'autre part, l'analyse de ce conflit par le prisme de la marginalité du territoire et du rapport à sa Métropole permet de s'intéresser aux effets de ces jeux d'échelles et des rapports qu'ils induisent dans la décision politique. Tel que pensé par les services de l'État après Irma, l'objectif du PPRN était de contribuer à rapprocher le fonctionnement du territoire de celui du « centre », en faisant appliquer des normes de gestion des risques idéales (pourtant souvent négociées en Métropole), et ainsi de contrebalancer les « handicaps » structurels du territoire. Mais les mobilisations produites par les opposants au PPRN 2019 revendiquant des spécificités territoriales ont conduit à un recul des services de l'État. La réglementation qui en a été tirée illustre donc cette ambivalence, avec la mise en place de dérogations propres à la marge, mais qui permettent la poursuite d'objectifs de développement économique, comme en Métropole.

Chapitre VII. Des rapports de domination structurants, condensés dans la reconstruction

L'analyse des oppositions induites par la révision du PPRN 2019 a montré que la reconstruction post-Irma était vectrice de conflits qui concentraient les enjeux tout en s'inscrivant dans trois trames conflictuelles, locales, nationales et internationales.

À partir d'une relecture critique des éléments présentés dans les trois précédents chapitres (enjeux, jeux d'acteurs, relations de pouvoir), ce dernier chapitre vise – en passant des inégalités aux rapports de domination, plus complexes, qu'ils recouvrent et à leur exacerbation – à éclairer ce qui fait la spécificité de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin.

L'expression « rapports de domination » recouvrira les relations qui se fondent sur les différences de capitaux - économique mais également social, culturel, symbolique ou encore environnemental - et sur les positions et les capacités d'action inégales que le fait de posséder (ou non) ces capitaux induit dans la société saint-martinoise (socialement comme spatialement) et par extension, dans la reconstruction post-Irma. Ces relations donnent lieu à « *des rapports inégalitaires [...] qui fondent des groupes sociaux antagonistes* » (Clerval et al. 2019, p. 8), distinguant ainsi des dominants et des dominés.

Cette définition induit l'existence de différents systèmes de domination. Anne Clerval, Antoine Fleury, Julien Rebotier et Serge Weber (Clerval et al. 2019) en identifient trois principaux : le capitalisme dont « *découle une inégalité structurelle en termes de répartition des richesses et une oppression multiforme* » (*Ibid.*, p. 8), le racisme, hérité dans certains contextes du passé colonial, qui produit « *des effets sociaux propres, comme la surexploitation spécifique des populations racisées [...], de nombreuses discriminations, la naturalisation de ces discriminations et inégalités* » (*Ibid.*) et le patriarcat²²⁴.

Des interactions et des articulations existent entre ces différents systèmes et avec les capitaux évoqués précédemment (cf. chapitre 5). Elles sont particulièrement mises en exergue dans la reconstruction post-catastrophe, à l'échelle du territoire. La première section de ce chapitre est donc consacrée à montrer que les rapports de domination post-Irma sont multiples et relèvent de l'imbrication de plusieurs systèmes de domination. Je m'intéresse également à la manière dont ils s'incarnent sur le territoire en reconstruction et aux leviers que mobilisent certains groupes pour tenter de les contester.

Mais le fondement de ces rapports ne peut être compris sans s'intéresser aux conséquences des rapports de colonialité dans lesquels le fonctionnement du territoire est encore enchevêtré. Ils sont explorés dans une seconde section, selon deux axes. Le premier, à

²²⁴ L'analyse des rapports de domination liés au système patriarcal dans la phase post-catastrophe ne correspond pas à l'approche choisie pour cette thèse. Ces relations de pouvoir ne seront donc pas développées ici, bien qu'elles existent à Saint-Martin comme dans d'autres cas : voir par exemple les travaux d'Elaine Enarson (Enarson 2007), de Revathi I. Hines (Hines 2007), de Rachel E. Luft (Luft 2016) ou encore de Jenny Moreno et Duncan Shaw (Moreno et Shaw 2018).

l'échelle de la France, est celui des rapports entre Saint-Martin, territoire en marge, et la France métropolitaine, centre et lieu de production d'un certain nombre de normes : comment ces relations structurent-elles la reconstruction comme les discours de ses acteurs ? Le second axe, abordé à partir de l'échelle des Caraïbes, interroge le poids de ces rapports à partir du concept de *disaster capitalism*, théorisé par la journaliste et essayiste Naomi Klein (Klein 2008), appliqué au système touristique dans la reconstruction post-Irma. L'objectif est ainsi d'interroger le rôle des rapports de domination et à travers eux des systèmes post-coloniaux et capitalistes dans la reconstruction du territoire.

L'insularité, caractéristique commune à de nombreux territoires caribéens, apparaît également comme un point commun aux axes d'analyse qui seront exposés dans les deux premières sections. Les îles, d'Outre-mer notamment, sont présentées comme des territoires en marge, dépendants économiquement de la Métropole (Depraz 2017 ; Gay 2017), et/ou comme des espaces fragiles, qui, par leur insularité, sont particulièrement vulnérables face aux risques (Fernandes et Pinho 2017). À travers cette troisième et dernière section, je tenterai donc de montrer en quoi l'insularité constitue un angle d'approche heuristique de la spécificité de la reconstruction post-catastrophe à Saint-Martin, comme lieu et phase de condensation de rapports de domination multiples et multi-échelles.

1. Des rapports de domination transversaux exacerbés

La reconstruction post-Irma a rappelé et révélé les inégalités existantes entre les habitants du territoire. Le fait d'être assuré, de pouvoir se reloger en attendant que son logement soit réparé, d'être en capacité d'apporter des modifications réduisant la vulnérabilité du bâti (cf. chapitre 4) ou encore d'avoir eu la possibilité de rentrer en Métropole le temps que le territoire se rétablisse après Irma sont autant d'exemples des avantages dont ont disposé certains individus grâce à leur capital économique, social et ou/culturel. L'analyse de la phase post-catastrophe a également mis en lumière des relations relevant du champ des rapports de pouvoir, qui structurent la reconstruction post-Irma et concernent tous les pans de la société. Le fait que les préoccupations des acteurs du tourisme, et notamment des hôteliers disposant d'un important pouvoir économique et politique les plaçant en position de force sur le territoire, leur aient permis d'être prioritaires sur plusieurs plans dans la reconstruction (cf. chapitres 4, 5, 6 et *infra*) en est un exemple.

Cette section propose donc de traiter de ces rapports de domination en se focalisant sur trois aspects, retenus car illustrant particulièrement leur multiplicité et leur complexité : la position ambiguë des Saint-Martinois, groupe, qui selon les capitaux qu'il mobilise, est à la fois dominé et dominant (1.1.1.), la persistance de rapports de domination hérités dans les relations entre les administrations locales et nationales qui s'expriment à travers le rapport à l'environnement (1.1.2.) et enfin le cas des plus précaires qui cumulent les formes de marginalités et se retrouvent ainsi exclus de certains aspects de la reconstruction (1.1.3.). Enfin, une dernière sous-partie décrira la manière dont ces différents mécanismes de domination se traduisent dans l'espace et ajoutent à la géographie déjà inégale du territoire (1.2.).

1.1. Les mécanismes de domination à l'œuvre dans la période post-catastrophe

1.1.1. Mobiliser l'identité saint-martinoise pour négocier et infléchir les rapports de force

Les Saint-Martinois se présentent eux-mêmes comme le principal groupe victime d'injustices. Ils se sentent exclus des mécanismes de décision par les institutions nationales, et dans la reconstruction de manière générale, par rapport aux autres groupes sociaux présents sur le territoire (cf. chapitres 5 et 6).

« C'est ça qui agace beaucoup les Saint-Martinois, aujourd'hui ça nous met sur les nerfs parce que quand tu entends certains mots qui sont dits, ça blesse. Parce qu'en plus, on ne tient pas en considération la population saint-martinoise [dans la reconstruction], c'est ça qui est grave » (Entretien n°60, un membre d'un conseil de quartier, 2019)

« Mais les réalités qui sont données pour que Saint-Martin se reconstruise n'est pas en faveur des Saint-Martinois, ce n'est qu'en faveur des promoteurs étrangers et c'est là que nous, les Saint-Martinois, avons des problèmes parce que c'est une injustice » (Intervention d'un habitant, réunion publique n°7, 2019)

Mais leur place dans les rapports de domination est loin d'être aussi évidente et de se réduire à cette position de dominés, comme le conflit autour du PPR 2019 l'a montré (cf. chapitre 6), puisqu'il s'agit d'un groupe qui est aussi producteur de rapports de domination dans la reconstruction post-Irma.

Le groupe des Saint-Martinois s'organise autour d'éléments constituant une identité commune (cf. chapitre 1), forgée notamment à partir de la revendication d'un héritage et de capitaux partagés, et plus particulièrement de capitaux sociaux, culturels et symboliques (chapitre 5), le fait d'être saint-martinois apparaissant dans les discours comme plus important que celui d'avoir accumulé du capital économique²²⁵. Les capitaux sociaux, culturels et symboliques sont mobilisés dans la reconstruction post-Irma, et sont, ainsi, aussi bien vecteurs que produits des rapports de domination, comme le montre l'exemple du capital culturel mis en avant dans les discours à propos des savoirs constructifs (cf. chapitre 5). L'analyse d'une citation, extraite d'un entretien réalisé auprès d'une habitante saint-martinoise, et se revendiquant comme telle – « *je suis Saint-Martinoise, mes parents sont des Saint-Martinois, je suis une vraie Saint-Martinoise, papa, maman, grand-papa, grand-maman, tout le monde*²²⁶ » (Entretien n°52, 2019) - permet d'approfondir la compréhension de ces mécanismes :

« *Les vrais gens de St Martin, les vrais gens, ce sont les Saint-Martinois, on sait construire notre maison. Il n'y a rien à dire. Et si tu regardes vraiment les maisons qui ont été les plus détruites, ce ne sont pas [celles des] gens de Saint-Martin. La petite maison de mon père là, elle a 102 ans [Photographie 49], elle est debout. Et pourtant c'était des illettrés, c'était les anciens qui n'étaient jamais allés à l'école, ils ont construit ça avec la mer, le sable autour, mais c'est debout. J'ai vu des maisons qui sont construites depuis 10 ans, elles sont à terre. Il y a quelque chose à apprendre.* » (Entretien n°52, 2019, je souligne).

²²⁵ Cette description peut faire écho à la notion de capital d'autochtonie, sous-branche des capitaux sociaux et symboliques, telle que définie par le sociologue Nicolas Renahy. Ce capital correspondrait à « l'ensemble des ressources que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisées sociales » et désignerait « des formes pratiques de pouvoir, puisque le fait d'appartenir à un groupe d'interconnaissance n'est pas une donnée neutre, mais est au contraire susceptible d'avoir un poids social permettant de se positionner avantageusement sur différents marchés (politique, du travail, matrimonial, associatif, etc.). », « s'oppos[ant] aux capitaux économiques et culturels, et qu'il est susceptible de constituer une voie d'accès à ces capitaux » (Renahy 2010, p. 9 et 26). Bien qu'intéressante, cette notion ne sera pas développée ici car il me semble particulièrement complexe de parler d'autochtonie dans le contexte antillais.

²²⁶ L'enquêtée a indiqué plus loin dans l'entretien que l'un de ses grands-parents était « *un européen* », montrant ainsi le poids de la construction sociale et des discours qui en découlent dans l'identité saint-martinoise.



Photographie 49. La maison prise en exemple par l'enquêtée (Entretien n°52, 2019), illustrant la simplicité des modes de construction anciens.

Cette citation reprend des thématiques régulièrement évoquées par les Saint-Martinois interrogés, concernant leur légitimité dans le domaine de la construction, par opposition aux individus qui ne sont pas « *des gens de Saint-Martin* » (cf. chapitre 5). Elle souligne également les rapports de force qui se nouent dans le contexte local. D'une part, les savoirs constructifs saint-martinois (ou leur absence) sont mis en cause par les institutions nationales et certains Métropolitains installés sur le territoire (cf. chapitre 4), exerçant ainsi une forme de domination par rapport aux Saint-Martinois, qui seraient moins bien dotés en capitaux culturels et économiques. D'autre part et pour faire face à cela, des Saint-Martinois ont quant à eux mis en cause la mauvaise qualité des constructions des autres groupes, originaires « d'ailleurs » et installés plus récemment. Selon eux, il n'y aurait donc pas besoin de disposer de savoirs techniques institutionnalisés puisque « *les anciens qui n'étaient jamais allés à l'école* » [dont ils se réclament] étaient capables, grâce à leur connaissance vernaculaire/empirique du territoire de bien construire, à tels points que leur méthode constituerait aujourd'hui une référence de laquelle tirer des enseignements.

Une ambivalence similaire a pu être notée dans la manière dont l'identité saint-martinoise a été mobilisée dans les discours des élus locaux, comme les deux citations qui suivent l'illustrent.

« L'État est extrêmement vigilant pour contrôler les Saint-Martinois au niveau de la pêche, de la reconstruction, de l'environnement et met la pression à la COM, mais pour exercer ses compétences au niveau de l'immigration et du travail il est absent » (Propos d'un élu²²⁷, 2019)

Dans cette citation, les Saint-Martinois (et la Collectivité) sont présentés par l'élu en question comme le principal groupe dominé, car restreint dans ses pratiques quotidiennes et traditionnelles (« la pêche²²⁸ ») comme dans le processus de reconstruction par les services de l'État, qui « contrôlent » et « mettent la pression ». Au contraire, les étrangers sont implicitement montrés comme profitant de la reconstruction pour accumuler du capital économique au détriment des Saint-Martinois, en venant s'installer ou travailler sans contrôle sur le territoire.

« Force est de constater qu'une telle précipitation [à approuver le PPRN], de surcroît en pleine période estivale, pourrait être assimilée à un « passage en force », susceptible d'induire confusions, malentendus et mécontentements auprès de la population saint-martinoise, dans le contexte social tumultueux que vous connaissez. De substantielles tensions sociétales pourraient en résulter dans les semaines à venir » (Lettre du Président de la Collectivité à la Ministre des Outre-mer, 2019).

Dans cette seconde citation, l'identité saint-martinoise est mobilisée pour négocier et faire pression sur les services de l'État quant à l'approbation anticipée du PPRN 2019 (cf. chapitre 6). En étant associée à l'argument d'un contexte social complexe et nécessitant d'agir avec précaution, elle fait office, pour les élus, d'argument politique visant à obtenir le retrait du PPRN, alors que leurs objectifs sont essentiellement d'ordre économique (cf. chapitre 6).

L'idée d'une identité « spécifiquement » saint-martinoise est donc mobilisée de manière fréquente, par des élus et par des Saint-Martinois n'occupant pas un poste de représentant, comme un élément discursif visant à donner la priorité aux Saint-Martinois dans la reconstruction. Cet argument leur permet de se positionner et de justifier le rôle qu'ils souhaitent s'attribuer sur le territoire et dans la reconstruction, par rapport aux individus arrivés plus récemment. Il leur permet en outre de négocier des arrangements en leur faveur, notamment dans le cadre de la révision du Plan de Prévention des Risques (cf. Chapitre 6). En cela, ces arguments, qui mettent en avant l'existence d'une identité locale forte, relèvent donc de la rhétorique de l'insularisme (cf. section 3), c'est-à-dire de « la propension qu'ont souvent les insulaires à cultiver à l'excès leur spécificité, pour mieux affirmer leur identité culturelle ou bénéficier d'avantages non moins spécifiques » (Brunet 1993 *in* Taglioni 2010, p. 3 ; Bernardie-Tahir 2011 ; Redon 2019a, p. 161).

²²⁷ Cité par Fanny Fontan, « Steven Patrick bloque l'entrée de l'ancien Riu pour des soupçons de travail illégal », Journal le Soualiga Post, 25 avril 2019.

²²⁸ « Saint-Martin présente les caractéristiques d'une économie tertiaire orientée vers le tourisme. L'agriculture, l'élevage, la pêche et l'industrie ne constituent que des activités marginales n'ayant qu'un très faible impact sur l'économie de l'île. » Rapport de l'IEDOM, « Saint-Martin 2019 », 2020, p. 29.

Mettre en avant ces particularités (à géométrie variable selon le contexte d'énonciation) qu'implique le fait d'être saint-martinois a donc constitué un outil politique d'opposition face aux services de l'État, afin d'infléchir les rapports de domination qui s'exercent sur les Saint-Martinois et d'en produire d'autres.

1.1.2. Appréhender l'imbrication des rapports de pouvoir entre acteurs institutionnels par le prisme de l'environnement

La réponse des services de l'État face à la catastrophe causée par Irma à Saint-Martin correspond au fonctionnement centralisé de la gestion des risques en France, dont le principal objectif est l'intérêt général, via la mise en sécurité de tous les individus (cf. chapitre 6). Les périodes de reconstruction post-catastrophe peuvent ainsi conduire au renforcement de l'intervention des services de l'État sur le territoire sinistré, dans son aménagement notamment (Mercier 2012). Mais dans un contexte caractérisé par une relative autonomie vis-à-vis de la Métropole et par des rapports de colonialité, une telle intervention a également réactivé des rapports de pouvoir.

Ces rapports sont lisibles à l'échelle de l'ensemble du territoire saint-martinois (cf. chapitre 6 et le zonage du PPRN) mais aussi à une échelle plus fine, et notamment dans les rapports entre fonctionnaires des services de l'État et élus de la Collectivité. Je m'appuie à nouveau ici sur l'analyse d'une citation particulièrement révélatrice de ces relations et de leurs implications pour la reconstruction :

« La Collectivité ce qui les intéresse, c'est de construire des hôtels sur le littoral. Le changement climatique, ils n'en ont rien à foutre, la préservation du littoral, ils n'en ont rien à foutre, le développement durable, ils n'en ont rien à carrer, ils veulent juste pouvoir construire des hôtels sur la plage [...] Je ne sais même pas s'ils sont au courant qu'il y a un changement climatique en cours. Franchement, on a l'impression d'être face à plein de mini-Trump » (Entretien à la DEAL, 2019, je souligne).

Cette citation est tirée d'un entretien réalisé avec F., métropolitain et employé de l'UT DEAL de Saint-Martin. Disposant d'une formation dans le domaine de l'aménagement du territoire, F. a été amené à collaborer de près avec les élus de la Collectivité comme avec les habitants.

Dans cet extrait, l'enquêté fait appel aux capitaux dont il dispose (culturels et environnementaux) pour mettre en avant le fait que les valeurs écologiques (protection de l'environnement²²⁹, prise en compte des conséquences du changement climatique) devraient primer dans les actions des élus sur celles, productives et financières, associées à

²²⁹ Pour rappel, la Collectivité de Saint-Martin ne dispose pas de la compétence environnement, exercée par l'État sur le territoire. Elle peut cependant adapter à ses « caractéristiques et contraintes particulières [...] les lois et règlement en matière d'environnement » (Article LO6351-5, Code général des collectivités territoriales, Livre III : Saint-Martin).

l'environnement par le tourisme (« *pouvoir construire des hôtels sur la plage* ») et visant uniquement à l'accumulation de capitaux économiques supplémentaires. Cette citation illustre ainsi un double rapport de domination, qui se fonde sur la valeur accordée par chacun de ces acteurs à l'environnement : d'une part, des institutions nationales sur les élus locaux, qui manqueraient de discernement en ne mobilisant que sa valeur de ressource à exploiter mais qui ne disposent pas de la compétence environnement, et d'autre part, des Métropolitains sur les Saint-Martinois²³⁰, puisqu'elle fait écho à la mobilisation de ces mêmes valeurs écologiques par les individus engagés dans des actions de protection de l'environnement (cf. chapitre 5).

De plus, la posture adoptée par F. lors de réunions publiques a été l'objet de critiques de la part des habitants, ne simplifiant pas les rapports avec les services de l'État dans une situation déjà tendue (cf. chapitre 6) :

« Mais bon t'as pas rencontré les autres, il y avait deux réunions là, lui je crois qu'il fallait l'enlever parce qu'il allait se prendre des coups de poings, il parle comme un bureaucrate ! [...] Il te parle comme quand t'es à Paris en haut d'une tour pour protéger les gens de la submersion marine d'un littoral où tu n'as jamais mis les pieds. C'est facile à dire, tu ne fais pas comme ça. Donc du coup, les Saint-Martinois, ils sont remontés ... » (Entretien n°37, une habitante, 2019 – à propos de F.).

On retrouve des rapports similaires entre les élus de la Collectivité et les institutions en charge de la préservation de l'environnement, ces dernières étant essentiellement portées par des Métropolitains :

« Il y a une non-prise en compte de la problématique environnementale et écologique de la part de la Collectivité mais elle est totale, il n'y a pas de prise en compte. Point final. [...] En gros pour la Collectivité, l'environnement ça se limite à l'aménagement des espaces verts en milieu urbain. » (Entretien auprès d'un employé d'une de ces structures, 2018, je souligne)

La mobilisation de valeurs distinctes au sein du champ environnemental constitue donc un prisme de lecture des rapports de domination qui se superposent dans la reconstruction, croisant les rapports institutions locales/institutions nationales et « Métropolitains »/« Saint-Martinois ». En outre, ces rapports ont eu un impact sur les relations entre habitants et services de l'État :

« [La préfète] est très pro-environnement, que ce soit propre et c'est une réaction qui est louable. Elle aime aller prendre son bain de mer à Friar's Bay, elle aime beaucoup la plage de Friar's Bay. C'est une dame qui est très pro-environnement, maintenant j'ai l'impression, alors peut-être que je me trompe mais c'est le ressenti que j'ai, qu'en fait elle idéalise Saint-Martin et elle verrait Saint-Martin un peu comme une espèce de terre où il ne faudrait pas qu'on fasse ci, faudrait pas qu'on fasse ça, et il faudrait qu'il y ait peut-être un certain type de personnes [...]. Elle rêve d'un endroit sans problème, où tout est beau, où tout est propre, une espèce de

²³⁰ La grande majorité des élus de la Collectivité est saint-martinoise, voir les Chapitres 1 et 5.

Saint Barth en mieux. J'ai fait « ok ». J'ai dit mais non, non, ce n'est pas possible. Ce n'est pas possible, dans un territoire, la première problématique c'est la population, ce n'est pas l'environnement. » (Entretien n°36, un habitant saint-martinois de Friar's Bay, 2019).

Cet extrait d'entretien montre ainsi comment la mise en avant de la prise en compte de l'environnement par les services de l'État a pu venir nourrir le sentiment de non-prise en compte des habitants dans la reconstruction, particulièrement mis en avant par le groupe des Saint-Martinois²³¹. La protection de l'environnement est ici associée à un Saint-Martin « idéalisé », copie de Saint-Barthélemy et débarrassé de ces problématiques sociales, peuplé par « un certain type de personnes », réactivant ici aussi les rapports de domination entre les habitants.

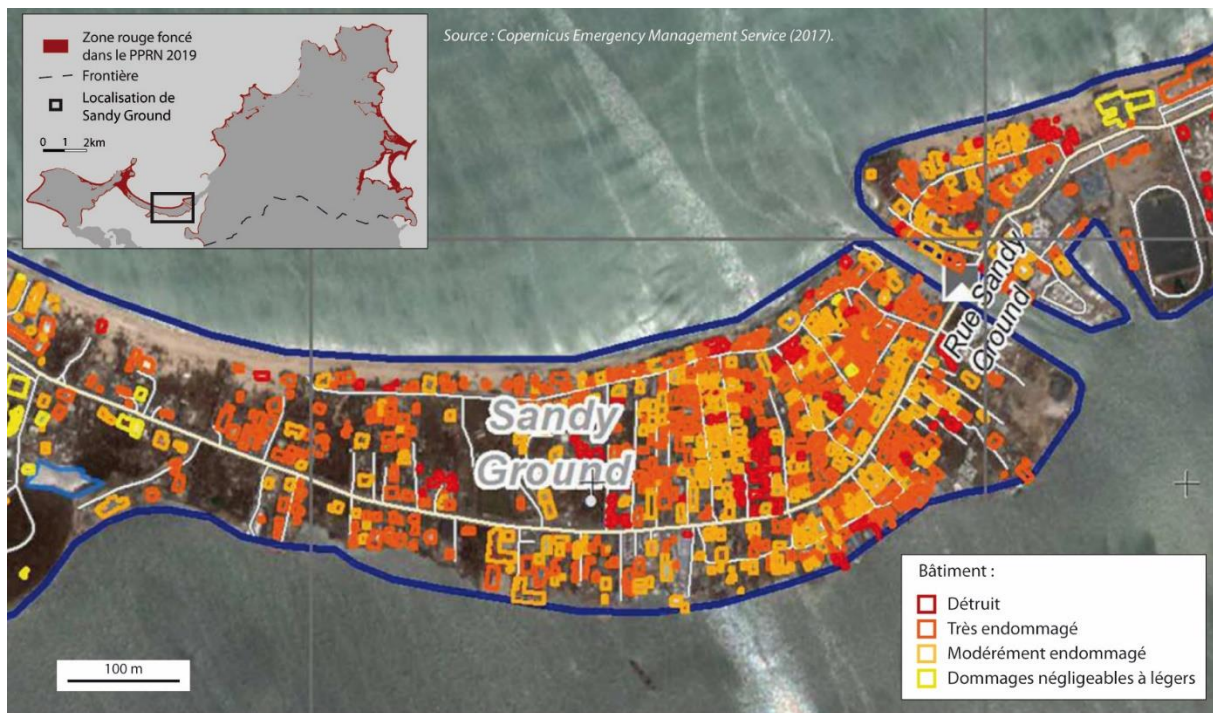
1.1.3. Vers une exclusion des plus précaires

De nombreux travaux ont montré que les processus de reconstruction post-catastrophe pouvaient conduire au renforcement des inégalités (cf. chapitre 2) et des mécanismes d'exclusion de certains groupes marginalisés (Sovacool, Tan-Mullins et Abrahamse 2018)

C'est le cas à Saint-Martin où les individus les plus précaires sont mis en cause par plusieurs autres acteurs quant à leur rôle dans la catastrophe et se retrouvent exclus de certaines politiques de reconstruction.

Le premier élément relevé concerne leur mise en cause dans l'exposition au risque de submersion marine de quartiers du territoire, et donc dans les conséquences de la catastrophe. Je m'intéresse ici particulièrement au cas du quartier de Sandy Ground, situé à l'ouest de Saint-Martin. Sandy Ground est un quartier qui s'est développé de manière essentiellement informelle dans les années 1980-1990, afin de loger les individus originaires de territoires caribéens venus travailler à Saint-Martin, alors en plein boom touristique et immobilier (cf. chapitre 1). Quartier précaire, situé sur une bande sableuse entre l'océan et le grand étang de Simpson Bay, il se caractérise par la densité de ses constructions, bâties sans planification et directement sur la plage pour certaines (*Photographie 50*).

²³¹ Cet extrait rappelle, par certains aspects, l'ouvrage *L'Ingérence écologique* de Georges Rossi (Rossi 2001), et sa critique des discours et des modes d'intervention du « Nord » dans la gestion de l'environnement de pays du « Sud », et de leurs effets parfois pervers.



Photographie 50. Vue aérienne de Sandy Ground et des dégâts causés par Irma au bâti.

Juste après Irma, les images des maisons de Sandy Ground emportées par la mer ont ainsi circulé dans les médias, pour illustrer l'ampleur des dégâts causés par le cyclone et les destructions qu'a subies ce quartier « populaire » voire ce « bidonville », ont fait l'objet de plusieurs articles dans la presse nationale (Photographie 50, Figure 6).



Figure 6. Articles de presse traitant de Sandy Ground (c et d) ou illustrés par des photographies des destructions (a et b) à Sandy Ground parus après Irma.

Sandy Ground a également fait partie des quartiers considérés par les habitants comme parmi les plus touchés par le phénomène de submersion marine :

« Marie : Et certains ont été plus touchés par Irma ?

Enquêté : *Automatiquement, je ne sais pas si tu connais l'île, Sandy Ground, Sandy Ground c'est sur l'eau, il y a des maisons qui sont construites pratiquement sur la plage* » (Entretien n°35, un habitant de Friar's Bay, 2019).

« Quand on va à Sandy Ground, quand on se promène le long de la mer, l'autre fois j'ai fait des photos, c'est tout cassé. Grand-Case, c'est pareil tout le bord de mer c'est cassé. Enfin tout ce qui est bord de mer, c'est cassé partout. » (Entretien n°9, une habitante de Baie Nettle, 2018)

Le fait que des habitants de Sandy Ground aient refusé de rejoindre les abris juste avant le passage d'Irma malgré les consignes d'évacuation données par les gendarmes a également été mis en avant à plusieurs reprises dans les entretiens, laissant entendre que les résidents du quartier avaient pris des risques et s'étaient mis en danger. Pour rappel, seules 366 personnes s'étaient rendues dans les abris (dont la capacité était de 881 places) sur l'ensemble

du territoire et d'autres mécanismes tels que le fait de se réfugier chez un proche avaient été mis en œuvre par de nombreux habitants de Saint-Martin (cf. chapitre 4).

Ces éléments ont contribué à pointer le rôle des habitants de ce quartier défavorisé (et parfois en situation irrégulière) dans l'ampleur des dégâts causés par le cyclone. Certains Saint-Martinois ont mobilisé ces éléments comme des arguments²³² pour plaider en faveur d'une réduction des contraintes sur les quartiers qu'ils habitent :

« Combien de Saint-Martinois de souche ont été touchés par le risque de submersion ? Je ne parle pas de Sandy Ground, parce que combien de Saint-Martinois de souche habitent à Sandy Ground ? Vous verrez que souvent ce sont des zones qui ont été récupérées par les nouveaux arrivants [qui ont été touchées]. » (Propos d'un habitant de Quartier d'Orléans lors d'une réunion publique, 2019).

L'aide aux plus précaires, et plus particulièrement aux migrants en situation irrégulière, a également fait l'objet des critiques de représentants de l'État. D'après des entretiens réalisés en 2018 auprès de coordinateurs de projet ou de bailleurs de fond, la question du statut des habitants aidés a semblé faire l'objet de discussions houleuses entre les ONG et ces représentants, qui souhaitaient un contrôle dans les projets réalisés : *« On ne demande pas les papiers à un sinistré. Donc si le Préfet me dit « je sais, vous soutenez les illégaux contre la loi », je lui dis non, on ne soutient pas les illégaux, on a des donateurs qui nous donnent des fonds pour soutenir les associations qui accompagnent la reconstruction et quand on prête, quand on s'occupe d'une victime, on ne lui demande pas d'abord ses papiers, nous en tant que bailleur, on est indépendant. »* (Entretien n°6, chargé de mission pour un bailleur intervenant à Saint-Martin, 2018).

Ces accusations et les rapports de domination qu'elles traduisent ont conduit à l'exclusion des pauvres illégaux de pans entiers du processus de reconstruction. L'exemple de la sélection officieuse par des associations saint-martinoises des bénéficiaires des projets d'aide à la réparation de logements portés par les ONG, décrit dans le Chapitre 4, en est une première illustration. Leur absence du processus de révision du PPRN en est un second. La question des langues choisies pour la rédaction des documents ou pour la tenue des réunions publiques dans le processus de révision du PPRN a constitué un premier obstacle. Une traduction en anglais était disponible pour la vidéo de présentation du PPRN et pour le flyer, distribué lors des réunions publiques, mais pas en espagnol par exemple (les individus originaires de République dominicaine, parlant en majorité espagnol, constituent pourtant le second groupe de population étrangère née à l'étranger en proportion à Saint-Martin, cf. chapitre 1). Aucune rencontre ou consultation avec les représentants de certains de ces groupes n'a en outre été mentionnée, lors des entretiens ou dans les différents comptes-rendus disponibles, ce qui semble à la fois logique et inique. Ces exemples témoignent donc de l'intersection et de la superposition de plusieurs formes de marginalisation que subissent ces individus socialement

²³² Quartier d'Orléans a également fait partie des quartiers dont la vulnérabilité au phénomène de submersion marine a été soulignée dans plusieurs entretiens.

précaires, immigrés, en situation irrégulière pour certains, et occupant les espaces en marge du territoire.

Ces mécanismes d'exclusion, qui ont limité voire empêché l'accès d'habitants pauvres à de multiples ressources dans le processus de reconstruction, ont permis à d'autres groupes de se les approprier (comme dans le cas des projets menés par les ONG ou de l'absence de place accordée à leur parole sur la scène publique). Ils exacerbent et viennent consolider des rapports de pouvoir qui ne sont ni récents, ni dus à Irma, comme l'exemple de la politique mise en place après Luis par les autorités locales (cf. chapitre 6) le montrait déjà.

1.2. Des rapports aux espaces qui incarnent les processus de domination

Les relations de domination décrites dans les sous-parties précédentes s'ancrent et se traduisent sur le territoire. Dans un contexte caractérisé par une forte fragmentation socio-spatiale et par un entre-soi marqué à l'échelle des quartiers (Moatty et al. 2019), les rapports aux espaces incarnent particulièrement bien les processus de domination à l'œuvre dans la reconstruction.

Les quartiers aisés de la Baie Orientale et des Terres Basses ont constitué des espaces symboliques, pour certains Saint-Martinois notamment, de ces rapports de domination (cf. chapitre 6).

La Baie Orientale, qualifiée à plusieurs reprises de quartier « métro » (par certains Métros eux-mêmes parfois), combine les signes de domination sociale et économique dans la reconstruction. À l'échelle du territoire, l'activité du quartier a repris plus rapidement qu'ailleurs grâce à son fonctionnement en système fermé et aux bénéfices tirés de son tissu touristique. L'établissement d'une zone orange d'intérêt économique pour préserver l'activité touristique, dans la révision du PPRN, a entretenu ce sentiment d'injustice, parfois mentionné par des habitants de la Baie Orientale eux-mêmes : « *Si on laisse le PPRN comme il est aujourd'hui [en 2019] et que j'écoute la population concernée, elle va me poser la question de me dire « comment ça se fait que vous à Orient Bay on vous ait mis en orange, alors que nous, par exemple à Sandy Ground ou à Quartier d'Orléans, on est toujours en rouge et on peut pas reconstruire et on peut pas utiliser notre terre ? » [...] J'ai envie de continuer à vivre ici paisiblement et au milieu de la population et je vois vraiment ce risque parce que je n'ai pas vraiment d'explication à leur donner, à part leur dire que c'est l'intérêt économique.* » (Réunion n°8, intervention d'un habitant de la Baie orientale, 2019)

À l'échelle infra-quartier de la plage, la différence dans la reconstruction entre les « five stars » (situés sur la parcelle appartenant à la copropriété) et les carbets (situés sur une parcelle appartenant à la Collectivité) a appuyé la domination d'acteurs du tourisme originaires de Métropole (cf. chapitre 5).

On retrouve les mêmes processus aux Terres Basses, quartier qui associe également les dominations sociales et économiques : contrôle de l'accès aux plages et au quartier par des vigiles, forme de l'habitat (villas disposant d'environ un hectare de terrain chacune), fonctionnement indépendant (entretien des routes par le syndic, peu de maisons reliées au système d'eau courante mais disposant de forages individuels) et fort entre-soi. Cette position se traduit dans la reconstruction, et notamment par les libertés prises par certains résidents :

« [Après Irma, les habitants] veulent tous construire un mur sur le bed rock, creuser 4 mètres et faire un gros mur en béton. Dans le PPRN, ce n'est pas possible. [...] Donc Terres Basses ça pose quand même des problèmes. Les gens, ils font ce qu'ils veulent là-bas, non pas qu'ils aient le droit mais ils prennent le droit de faire tout ce qu'ils veulent. Du coup on va souvent aux Terres Basses [pour faire des contrôles], plus aux Terres Basses qu'à Quartier [d'Orléans] ou ailleurs » (Entretien n°38, un employé de la DEAL, 2019)

Comme à la Baie Orientale, certains habitants des Terres Basses ont conscience du sentiment d'inégalité que leur situation et les capitaux dont ils disposent provoquent et cherchent à s'en défendre, malgré la mobilisation, dans la citation qui suit, d'arguments qui mettent à nouveau en évidence leur position dominante : « Et quand on essaye de nous titiller en disant « ouais mais vous, là les riches et nous les pauvres Blacks à côté à Sandy Ground ». C'est faux, d'abord on vous embauche, on vous fait travailler, on vous donne des salaires et on peut faire la fête avec vous » (Entretien n°49, une habitante des Terres Basses, 2019).

L'utilisation, dans cette citation du terme « Blacks » par opposition ici aux Blancs « riches » (et dans d'autres extraits d'entretiens dans les chapitres précédents de « Noir » et de « Blanc »), met également en avant la composante raciale²³³ des processus de domination à Saint-Martin.

D'autres espaces du territoire ont au contraire été dominés dans la reconstruction, du fait de la précarité de leurs habitants impliquant une reconstruction plus lente ainsi que de la mise en cause de leur absence de culture du risque par les acteurs institutionnels. Je ne reviendrai pas plus particulièrement sur cet exemple, développé ci-dessus, mais c'est notamment le cas de Sandy Ground ou encore de Quartier d'Orléans.

La reconstruction a également mis en exergue l'imbrication des problématiques liées à l'utilisation et à l'appropriation des littoraux. Il s'agit d'une part des espaces les plus exposés au risque de submersion marine, la submersion étant l'aléa sur lequel l'action des services de l'État, via la DEAL, s'est concentrée. D'autre part, ce sont également des espaces convoités (cf. chapitre 5) car producteurs de richesse exploitées par l'ensemble de la chaîne d'acteurs impliqués dans le tourisme, des propriétaires fonciers aux gérants d'établissement. Ces deux caractéristiques en font des espaces contrôlés et disputés dans la reconstruction, comme le

²³³ Bien que l'utilisation de ce terme reste un sujet épineux en France, il est mobilisé ici car il traduit la manière dont les habitants du territoire se désignent les uns les autres. De plus, dans la perspective critique que j'adopte, il constitue un concept pertinent pour analyser son caractère de construit social et ses implications dans les rapports de domination. Il s'agit également d'un terme utilisé dans certains articles scientifiques français ou traduits en français (Scrinzi 2008; Lugones 2019 par exemple).

conflit autour du PPRN et plus particulièrement de l'extension de la zone inconstructible l'a démontré (cf. chapitre 6). Les littoraux saint-martinois sont donc à la fois supports, produits et producteurs de rapports de domination. Les conséquences du cyclone, les politiques mises en place dans la phase de reconstruction et les rapports de pouvoir qui en ont découlé ou qui ont été réactivés ont donc renforcé la géographie particulièrement inégale de Saint-Martin.

Cette section a montré, à travers une relecture des éléments avancés dans les précédents chapitres, comment des rapports de domination multiples s'étaient déployés et renforcés dans la reconstruction post-Irma et sur le territoire. Mais ces rapports ne font pas que se superposer les uns aux autres. Ils sont enchâssés et imbriqués. Les rapports de dominations exercés par les Saint-Martinois, eux-mêmes dominés, sur les étrangers en témoignent particulièrement, puisqu'ils sont « *eux-mêmes minorisés et enfermés dans une altérité dont ils font l'expérience aiguë lorsqu'ils viennent en Métropole ou dans les relations avec les Métropolitains dans les territoires d'Outre-mer* » (Lemerrier, Muni Toke et Palomares 2014, p. 31). Ces rapports et les inégalités sociales et économiques sur lesquelles ils se fondent s'inscrivent dans un contexte particulier, ravivé par le processus de reconstruction.

2. Rejouer les rapports centre/marge : une lecture décoloniale de la reconstruction

La marginalité et la situation de colonialité du territoire ainsi que leurs conséquences sur son fonctionnement hors catastrophe ont déjà été décrites dans le Chapitre 1. L'objectif de cette section n'est donc pas de revenir sur ces éléments mais de montrer de quelle manière ils se perpétuent et sont renforcés dans la reconstruction post-Irma. On ne peut pas comprendre les rapports de domination analysés ci-dessus sans ce prisme. En effet, à l'échelle locale comme dans les actions des services de l'État, les spécificités du territoire ont occupé une place dans la reconstruction, articulées autour d'un récit faisant intervenir passé colonial et rapports ambigus entre centre et marge (cf. chapitre 1) (2.1.).

Il s'agit de plus d'un paramètre qui inscrit le cas saint-martinois dans son contexte régional caribéen. De nombreux territoires ont ainsi subi un processus de colonisation et sont, pour certains, toujours dépendants de Métropoles européennes, la Caraïbe étant la région du monde où l'on retrouve le plus grand nombre de territoires non-souverains ayant un passé colonial (dix-huit sont recensés par Ferdinand et al. (Ferdinand, Oostindie et Veenendaal 2019)). Plusieurs de ces territoires ont en outre été touchés par la série de cyclones de 2017, leur reconstruction faisant intervenir, comme à Saint-Martin, un échelon national métropolitain et un échelon local. Enfin, l'activité touristique constitue, dans la région Caraïbe, un « *moteur dynamique du développement territorial insulaire* » (Desse et al. 2018, p. 2) et attirait 26 millions de touristes internationaux en 2019 (UNWTO, 2021). Dans ce contexte, le secteur du tourisme sera analysé, non plus comme l'activité économique dont dépend le territoire (cf. chapitres 1 et 4) mais comme permettant d'éclairer des rapports de domination qui se jouent à une échelle plus vaste. La notion de *disaster capitalism* (Klein 2007 ; 2008 ; 2018), appliquée au champ du tourisme, permettra ainsi de lier passé colonial et reconstruction d'une part, et cas saint-martinois et contexte régional d'autre part, dans une perspective critique (2.2.).

2.1. Les rapports ambigus de la marge au centre

La gestion administrative et institutionnelle des territoires d'Outre-mer français est caractérisée par une ambiguïté entre prise en compte des spécificités locales et volonté de normalisation (Lemercier, Muni Toke et Palomares 2014 ; Célestine et Roger 2014 ; Beauvallet, Célestine et Roger 2016 ; Guyon 2016 ; Gay 2021). La spécificité de l'action publique en Outre-mer apparaît comme « *l'une des convictions les mieux partagées par les différents acteurs impliqués dans l'action publique [...] qu'elle soit dénoncée sur le registre de l'exception coloniale, revendiquée au nom de caractéristiques locales de ces territoires ou constituée en problème public sur le mode de l'écart de développement* » (Beauvallet, Célestine et Roger 2016, cf. chapitres 1 et 6). Ces spécificités locales sont en outre associées à la marginalité de ces territoires et peuvent être lues comme des handicaps par les acteurs étatiques (cf. chapitre 1). La tension existant dans l'action publique ultramarine, entre adaptation aux spécificités et

volonté d'assimilation, questionne ainsi le caractère décolonisé de ces territoires (Guyon 2016 ; Gay 2021), et plus encore dans la phase de reconstruction post-Irma.

L'analyse des données collectées sur le terrain et des documents de littérature grise a fait apparaître des discours relevant de ces deux dynamiques. Dans le rapport rédigé par le Préfet et Délégué interministériel à la reconstruction du territoire Philippe Gustin, on peut par exemple lire :

« Les îles du Nord [Saint-Martin et Saint-Barthélemy] cumulent les spécificités : un statut accordant une large autonomie aux collectivités concernées avec des compétences propres dans des domaines cruciaux comme l'environnement [pour Saint-Barthélemy mais pas pour Saint-Martin] ou l'urbanisme, une imbrication très forte entre les deux collectivités et la partie néerlandaise de l'île saint-martinoise, un héritage pesant de ces deux ex-communes de Guadeloupe, devenues en peu de temps des collectivités dotées de compétences élargies sans avoir les moyens de les exercer pleinement, une mono-industrie touristique déjà fragilisée avant IRMA dans un contexte concurrentiel fort et une volatilité extrême des attentes des clients. Ces différents handicaps pourraient conduire à croire impossible une reconstruction de ces deux îles sur une base plus résiliente et plus respectueuse des aléas et de l'environnement. La tâche est certes ardue mais, curieusement, Irma a surtout été un révélateur de dysfonctionnements préexistants. Une opportunité unique pour repenser ces territoires autrement s'ouvre à nous. » (Rapport de P. Gustin, 2017, p. 31, je souligne)

Ces spécificités (relative autonomie due au statut de COM, passé de commune en situation de surinsularité, manque de moyens ou encore économie touristique fragile) - qui pour certaines trouvent leur origine dans les politiques de l'État²³⁴ - sont appréhendées comme autant de handicaps à surmonter pour atteindre l'objectif d'une reconstruction « plus résiliente », fixé par l'échelon national.

Les spécificités « handicapantes » du territoire dans la reconstruction, amplifiées par l'ampleur « inédite » (cf. *infra*) du cyclone Irma, sont en outre présentées comme nécessitant une mobilisation hors normes des services de l'État, ajoutant ainsi à « l'exceptionnalité » de la situation : « Enfin, l'État, avec ses opérateurs, a mobilisé 15 millions d'euros d'aides financières directes pour les travaux de mise en état des bâtiments publics et propose jusqu'à 60 millions d'euros de prêts. Je veux rappeler ces chiffres ; ils matérialisent la solidarité nationale à un niveau inédit pour une collectivité de cette taille mais parce que ce qui a été vécu par Saint-Martin est inédit. » (Discours du Président de la République à Saint-Martin, 30 septembre 2018, je souligne)

Le discours du chef de l'État lors d'une visite à Saint-Martin en septembre 2018, soit un an après la catastrophe et dans un contexte marqué par le mécontentement des habitants quant à la lenteur de la reconstruction, illustre cette ambivalence. Il montre comment elle est exacerbée par les politiques post-catastrophe, la reconstruction constituant une opportunité

²³⁴ Voir Chapitre 1 et le rôle des politiques de défiscalisation dans le développement du tourisme ou encore du statut de commune de Guadeloupe de Saint-Martin.

pour l'État d'agir sur certaines spécificités qui font la marginalité du territoire, par un contrôle ou une présence renforcée, visant à réduire la distance entre le fonctionnement local et celui de Métropole. C'est par exemple le cas pour l'occupation des 50 pas géométriques (cf. chapitre 1) ou pour la lutte contre la corruption :

« Il faut le dire, c'est un système [l'installation sur la zone des 50 pas géométriques] où on n'a pas été assez présent sur le contrôle et on n'a pas permis aux gens de s'installer dans des conditions pour construire leur avenir et celui de leur jeunesse. Regardez la situation, que propose-t-on à leurs enfants, comment construit-on l'île ? Et donc je veux transformer avec l'ensemble des acteurs compétents ce système, donc remettre des contrôles beaucoup plus. »

« C'est pourquoi je veux que l'État soit pleinement présent à vos côtés, aux côtés des Saint-Martinois et Saint-Martinoises, pour que maintenant, les règles soient respectées, pour que les accommodements avec les règles, parfois les corruptions auxquelles on a assisté, ne se reproduisent plus. »

D'autre part, le déploiement de dispositifs adaptés et spécifiques au fonctionnement du territoire est également évoqué dans ce discours, quant à la prise en compte de l'usage de l'anglais ou bien le renforcement des politiques migratoires, demandés de longue date par les élus locaux (cf. chapitre 6) :

« Nous devons aussi prendre en compte la situation majoritairement anglophone du territoire et adapter les modalités pédagogiques et les modalités de recrutement des enseignants. »

« De même, la politique migratoire sera totalement repensée car on ne peut continuer à appliquer sans adaptation un droit qui est inadapté à ce territoire sans frontière. »

Cette ambivalence se prolonge dans les modes d'action. L'adaptation rapide du processus de réunions publiques en 2019 a par exemple constitué une exception, par son adaptabilité, dans le fonctionnement des services de l'État. D'autre part, le fait de réviser le zonage du PPRN post-événement, l'application de mesures reprises des plans de lutte contre le phénomène de submersion rapide en Métropole établies par la DGPR (mettre les lieux de sommeil à l'étage) ou encore l'objectif d'une reconstruction plus résiliente et durable ne correspondent pas à des mesures spécifiques au territoire. Elles doivent au contraire (au moins au départ, dans le cas du PPRN) permettre un rattrapage de la marge vers le centre (cf. Chapitre 6). Elles peuvent donc être vécues comme prolongeant et renforçant des rapports de domination administratives (cf. *infra*).

L'ambiguïté entre revendication de spécificités locales à intégrer à la gestion post-catastrophe et volonté d'être traités de la même manière que l'ensemble des territoires français transparait également dans les discours des acteurs locaux, habitants comme représentants institutionnels. Lors du processus de révision du PPRN notamment, ce sont les revendications demandant la prise en compte des particularités locales - économie fondée sur le tourisme, culture et mode de vie, place des littoraux dans l'organisation du territoire, ancienneté de la présence sur le territoire – qui ont plus particulièrement été mises en avant pour justifier le besoin d'adaptations et de dérogations (cf. chapitre 6). Dans le même temps, le sentiment

d'être moins bien traité que les citoyens de Métropole est apparu comme la seconde facette de ces revendications.

« Il faut un [PPRN], bien sûr qu'il en faut un, il faut l'assouplir et il faut tenir compte des contraintes économiques de l'île et il ne faut pas calquer un modèle métropolitain sur cette île » (Entretien n°49, une habitante des Terres-Basses, 2019)

« Tu ne peux pas prendre ce qui est en Métropole pour appliquer ici, c'est impossible. Rien à voir, la construction, notre façon de vivre, notre culture, nous sommes des Français, oui, mais ça n'a rien à voir avec la Métropole ! » (Entretien n°52, une habitante de Cul-de-Sac, 2019)

« La COM demande si on peut adapter le règlement national [d'élaboration des PPRN, rédigé par la DGPR] pour Saint-Martin. [Elle] indique que ce règlement semble très strict pour un territoire comme Saint-Martin où de nombreuses habitations sont situées dans des zones à risque » (Bilan de la concertation, 2019, retranscription d'une réunion entre la DEAL et les techniciens de la Collectivité)

Ces arguments se sont parfois articulés avec le récit d'une discrimination coloniale (cf. chapitre 6), marquant le sentiment de domination ressenti par certains habitants quant à la position de Saint-Martin par rapport à la Métropole dans la reconstruction :

« M. me dit qu'il ne voulait pas « en débattre » avec moi à la base mais il veut aborder le fait qu'il a un sentiment de colonialisme voire de racisme de la part de l'État dans la manière dont la reconstruction est menée. Les îles (les DROM-COM) ne sont pas traitées comme les autres départements français, ils ont pourtant un passeport français. » (Carnet de terrain, discussion avec un habitant saint-martinois, 2018)

La reconnaissance et la prise en compte des spécificités locales dans les modalités de reconstruction apparaît à la fois comme l'une des principales revendications des acteurs locaux mais également comme un argument de négociation. S'appuyer sur la marginalité du territoire et ses caractéristiques leur permet de contester les actions des services de l'État pour disposer d'un champ d'actions moins contraint (et notamment sur le plan du développement économique). D'autre part, le fait de vouloir être traité comme « les autres départements français » (et donc comme « le centre ») traduit les sentiments de discrimination éprouvés par certains enquêtés, raccrochant ce qui se passe à Saint-Martin au ressenti partagé par les habitants d'autres DROM-COM, d'être considérés comme des citoyens de « seconde zone » (Ferdinand 2015).

Les rapports marge/centre ont donc constitué un objet discursif structurant dans la reconstruction, au fondement des relations entre acteurs et des actions mises en œuvre (politiques de gestion des risques et résistance à ces dernières). Cela met en évidence la distance entre services de l'État et acteurs locaux et l'impact des spécificités locales, mobilisées comme des arguments d'opposition politique. Cette situation illustre aussi les difficultés d'adaptation de l'intervention post-catastrophe de l'État Outre-mer. La centralité du système national, qui malgré un long processus de décentralisation vise à traduire un cadre global sur des territoires locaux (Rullier 2022), ne permet pas de répondre aux particularités

de Saint-Martin, en dehors de ce rapport marge/centre. L'insularité (voir section 3), le fait que les bases de certaines politiques publiques nationales ne soient que peu appliquées à Saint-Martin (recours à l'assurance, contrôle de l'usage des sols et de la légalité des constructions), ou encore la place du tourisme dans le champ politique constituent autant de spécificités qui tendent à consolider la marginalité du territoire et renforcent l'écart par rapport au « centre » métropolitain.

Les enjeux liés à la reprise de l'activité touristique, priorité pour une série d'acteurs locaux, et notamment le fait de chercher à attirer des investisseurs étrangers, constituent, à travers la notion de *disaster capitalism*, un prisme de lecture des rapports de domination dans la reconstruction post-Irma à une autre échelle.

2.2. Tourisme et *disaster capitalism* dans la reconstruction post-Irma

2.2.1. Un cadre théorique ...

J'ai montré, dans les chapitres précédents, que la reprise de l'activité touristique post-Irma constituait l'un des principaux enjeux de la reconstruction à l'échelle locale, porté par de puissants acteurs locaux et par une majorité d'élus, pour certains d'entre eux également propriétaires de foncier sur les littoraux. La relance du tourisme a ainsi été le moteur d'opposition de ces élus, face aux décisions des services de l'État quant à la réglementation de l'occupation des littoraux pour réduire le risque lié à l'aléa submersion marine. Mais l'analyse de la relance de l'activité touristique post-catastrophe à Saint-Martin nécessite également de s'intéresser à ses implications, au regard des rapports post-coloniaux et des dynamiques capitalistes à l'œuvre dans l'ensemble de la Caraïbe.

Dans un contexte post-catastrophe, le (re)développement d'une activité touristique est en effet présenté, par les institutions supranationales notamment, comme une alternative à d'autres formes de développement économique, qui générerait de l'emploi localement et permettrait, pour l'éco-tourisme, de développer des dispositifs de protection de l'environnement (Fletcher et Neves 2012 ; Loperena 2017). Mais les formes que prend l'activité touristique post-catastrophe peuvent également relever de processus d'accumulation inégalitaires et de mécanismes de *disaster capitalism*.

Le concept de *disaster capitalism* désigne les dynamiques qui font de la reconstruction post-catastrophe un moyen pour des acteurs privés, déjà favorisés, d'accumuler du capital économique supplémentaire, au détriment des populations locales. La catastrophe est ainsi considérée comme productrice de nouveaux marchés pour ces acteurs, exacerbant les processus d'accumulation par dépossession (Harvey 2005 ; Porteria 2015). Le concept a été

notamment mobilisé dans des travaux scientifiques critiques sur les reconstructions dans le contexte caribéen et notamment post-séisme en Haïti (Dupuy 2010 ; Forgie 2014 ; Pyles, Svistova et Ahn 2017) ou encore post-série de cyclones de 2017 dans les Caraïbes (Gould et Lewis 2018 ; Klein 2018 ; Boger et Perdikaris 2019 ; Look, Friedman et Godbout 2019).

L'étude de ces situations a conduit à analyser la place du tourisme dans les processus relevant du *disaster capitalism* (Loperena 2017 ; Kelman, Dodds et Wright 2020 ; Sheller 2021). L'activité touristique, impliquant l'intervention d'acteurs privés dont le but est d'accumuler du capital économique (investisseurs, groupes hôteliers internationaux pour les plus représentatifs sur un territoire dont ils ne sont souvent pas originaires), « offre un terrain particulièrement pertinent pour penser l'articulation des rapports de pouvoir » (Boukhris et Chapuis 2016, p. 1). La construction d'infrastructures touristiques peut en outre conduire à l'appropriation d'espaces convoités par ceux qui disposent du plus de capital économique, touristes comme investisseurs. L'exemple de l'enclave de la plage de Labadie, en Haïti, exploitée depuis 1985 par une compagnie de croisière, ouverte aux croisiéristes et fermée aux Haïtiens qui n'y travaillent pas, en est une illustration (Desse et al. 2018). Le *disaster capitalism* touristique se traduit donc par des pratiques visant à faire de la catastrophe une opportunité pour le développement de l'activité. Des investisseurs, profitant des conséquences de la catastrophe, peuvent par exemple racheter ou s'appuyer sur des politiques de déplacement des habitants (et sur la complicité d'acteurs locaux) pour acquérir des terres, propices au développement de leur activité (Cohen 2011 ; Loperena 2017 ; Wright, Kelman et Dodds 2020). Le cas de Barbuda, développé dans le chapitre 2, en est un exemple, puisque suite à la catastrophe causée par Irma, le gouvernement central a pris le contrôle de terres barbudiennes afin d'y permettre le développement d'un éco-tourisme de luxe financé par des investisseurs étrangers au détriment de la volonté de la population locale et du système traditionnel de propriété foncière commune (Gould et Lewis 2018).

Le contexte caribéen a également amené les chercheurs à s'intéresser aux liens entre rapports de colonialité et *disaster capitalism* (Martínez et al. 2018 ; Bonilla 2020 ; García López 2020 ; Gahman, Thongs et Greenidge 2021). Le travail de Gustavo Garcia Lopez contribue notamment à démontrer en quoi les catastrophes qui ont touché les Caraïbes sont le résultat de processus coloniaux – tels que l'objectif de développement comme idéologie coloniale ou encore le rôle de la colonisation dans les inégalités liées au changement climatique- parlant ainsi de « la colonialité des catastrophes » (« *disaster coloniality* »). Ce lien entre colonialité (cf. chapitre 1) et *disaster capitalism* est également fait par Danielle Zoe Rivera qui introduit le concept de « *disaster colonialism* » (Rivera 2022), à partir de l'exemple de Puerto Rico. D'après l'auteurice, ce concept décrit donc « le rôle joué par les catastrophes qui perpétuent la colonisation des nations caribéennes » (p. 126). De plus, activités touristiques et colonialité sont à l'origine interdépendantes, car les « systèmes touristiques forgés à l'époque coloniale affectent encore aujourd'hui profondément les territoires anciennement colonisés, d'un point de vue à la fois matériel et discursif » (Boukhris et Peyvel 2019). Le tourisme, activité « au cœur du projet colonial » (Boukhris et Chapuis 2016) a produit des espaces, des identités, des

imaginaires et des rapports de pouvoir, qu'il reconfigure encore aujourd'hui, entre touristes/descendants des anciens colons et hôtes/descendants des anciens colonisés notamment – mais également à l'échelle locale quant à ses retombées économiques.

S'intéresser aux interrelations existantes entre tourisme, *disaster capitalism* et colonialité dans le contexte caribéen permet de contourner la critique adressée à la notion de *disaster capitalism* telle que théorisée par Naomi Klein, en ce qu'elle se focalise sur ce qui se passe à partir de la catastrophe sans prendre en compte les éléments de continuité avec le passé, et notamment l'héritage colonial (Stonich 2007 ; Woods 2017 ; García López 2020 ; Rivera 2022). Ces interrelations, et les objets qu'elles mobilisent, constituent de plus une matrice théorique (et empirique) qui permet d'opérer un changement d'échelles et d'adopter d'autres perspectives pour l'analyse de la reconstruction post-catastrophe à Saint-Martin.

2.2.2. ... pour penser la reconstruction à Saint-Martin

La volonté de mettre en place un processus de reconstruction permettant le (re)développement de l'activité touristique, en lui accordant la priorité dans les actions menées par la Collectivité (cf. chapitre 4) correspond à l'une des fenêtres d'opportunité ayant « émergé » de la catastrophe et de ses conséquences²³⁵.

La publication d'un document stratégique dédié à la reconstruction du tourisme, deux mois après le cyclone (le STADTR, publié le 9 novembre 2017), démontre la place accordée à ce « *projet de territoire* » dans la période post-catastrophe (discours du Président de la Collectivité, 16 octobre 2017). Les entretiens réalisés auprès de fonctionnaires de la Collectivité, et plus particulièrement des directions du Tourisme et du Développement économique, et d'hôteliers membres de l'AHSM ont également montré l'importance accordée par ces acteurs à la recherche d'investisseurs après la catastrophe, et plus particulièrement d'investisseurs dans le secteur hôtelier pouvant engager des sommes importantes sur le territoire :

« *On veut attirer des investisseurs dans le secteur hôtelier, on veut que la Belle Créole, un hôtel fermé depuis plus de 20 ans soit enfin vendu puis réouvert, le jour où la Belle Créole redémarre, c'est un chantier colossal !* » (Entretien n°4, employé du pôle développement économique, 2018)

L'importance accordée à ces acteurs se traduit par la mise en place de mesures visant à inciter et à faciliter les investissements sur le territoire, malgré la reconstruction post-catastrophe. Ces mesures comportent le déploiement d'une communication adaptée à la situation du

²³⁵ Contrairement à la fenêtre mobilisée par les services de l'État, qui avait pour objectif de rapprocher la marge du centre et de se focaliser sur la réduction de l'exposition des habitants et des biens au risque de submersion (voir par exemple le budget alloué par l'État à ce poste, Chapitre 4).

territoire, qualifiée dans la citation qui suit de « marketing territorial de reconstruction ». Elle vise à montrer que malgré les conséquences du cyclone, le territoire reste ouvert à l'investissement : « *On a une démarche marketing territoriale de reconstruction. Avec des messages [...] avec des casques de chantier sur le logo, on est à fond là-dedans. Et on fait nos communications avec. Il y avait « Saint Martin is back », « we are back », « we are open for business », ce genre de trucs. »* (Entretien n°56, fonctionnaire de la Direction du Développement économique, 2019)

La création de la marque de territoire (cf. chapitre 4) constitue également un outil de promotion et de différenciation du territoire par rapport à ses concurrents et notamment Sint Maarten : « *L'objectif [de cette marque de territoire] c'est aussi de l'utiliser pour tout ce qui est action de promotion des investissements pour venir investir ici. Donc c'est vraiment une marque qui a vocation à englober tout et qui doit représenter toute la diversité du territoire de Saint-Martin partie française, et ça doit nous permettre aussi de nous distinguer de la partie hollandaise. »* (Entretien n°40, fonctionnaire de la Direction du tourisme, 2019)

La Collectivité et l'AHSM ont également cherché à mettre en place une fiscalité plus incitative sur le territoire. Les charges sociales, plus importantes à Saint-Martin que dans les territoires voisins, constitueraient en effet un frein à l'investissement face à des territoires plus compétitifs : « *De la même façon avec la Collectivité, il va y avoir une réforme sociale, euh fiscale à Saint Martin qui devait commencer en janvier [...] Parce qu'un investisseur à Saint-Martin, il faut l'attirer et la première raison qu'ils nous donnent c'est : « ah ouais mais le coût social ». Donc le coût social il est très cher. D'autant plus qu'on est les seuls en France à avoir sur le même territoire un autre pays avec un SMIC qui est à 800 euros, donc on n'est pas compétitif. Et évidemment, c'est complètement problématique. Donc on se bat aussi pour qu'il y ait des investisseurs à Saint Martin et pour qu'il y ait vraiment une fiscalité attractive à Saint Martin. Parce que sinon, qu'est-ce qui va faire qu'il va investir à Saint-Martin ? »* (Entretien n°34, employée de l'AHSM, 2019).

Enfin, une partie des missions de fonctionnaires des directions du tourisme et du développement économique (et du Président de la Collectivité lors de certains déplacements) a consisté à se rendre dans des salons dédiés au tourisme et à l'investissement hôtelier partout dans le monde pour y faire la publicité du territoire auprès d'investisseurs potentiels (Miami, Londres, Paris ou encore la Jamaïque, Entretien n°56, 2019).

« *Ma mission aujourd'hui est d'aller chercher des investisseurs à l'extérieur, de faire du marketing territorial [...] Donc on va se tester à Londres [Salon World Travel Market] [...] Et après on est à Top Résa [salon dédié aux professionnels de l'ensemble de la filière touristique ayant lieu à Paris] , on est sur le stand de l'Office avec un petit coin dédié à l'accueil des investisseurs [...] On fait pareil au mois de novembre à un salon qui s'appelle Chicos, là c'est purement caribéen, au mois de novembre dernier c'était aux Bermudes, là c'est en Jamaïque je crois, deux jours. »* (Entretien n°56, 2019)

Mais cette implication renforce la dépendance du territoire vis-à-vis des investisseurs et par extension du tourisme. De plus, le pouvoir dont ils bénéficient dans un contexte touristique concurrentiel et au regard de l'état du tourisme post-Irma à Saint-Martin (cf. chapitre 4) exacerbe la mise en concurrence de la partie française avec les autres territoires caribéens. Ainsi, ceux qui pourront présenter les meilleures conditions d'investissement seront choisis, le fait que le territoire soit encore en pleine reconstruction et connaisse des difficultés économiques pouvant constituer un moyen de pression des investisseurs pour obtenir des conditions encore plus favorables :

« Vous savez aujourd'hui pour faire venir quelqu'un dans ce bureau, pour voir un [investisseur], il faut que j'en démarque 50. Je suis revenu avec 80 cartes de visite du dernier salon Krys, je pense que sur les 80, je n'ai pas eu plus de 3 ou 4 retours, très compliqué ! Y compris si on était parfait. Les Bahamas c'est pareil, je discutais avec le directeur de cabinet du gouverneur des Iles Vierges britannique, il disait : « chez nous c'est pareil » [...] Et les investisseurs nous mettent clairement en concurrence. Un fond de pension vous dit : « écoutez, nous on démarre à 100 millions, on a des projets, on a des investisseurs dans le secteur hôtelier notamment », ce n'est pas vieux, ça a 3 mois, « Qu'est-ce que vous avez de mieux que Sainte Lucie à nous proposer ? » Sainte Lucie, pays indépendant, culture anglo-saxonne, limite paradis fiscal²³⁶ ... je fais quoi moi ? C'est la guerre [...] C'est-à-dire que quand vous avez un territoire, je dirais bien les Bahamas ou les Turk-and-Caïcos qui vous disent, nous c'est 15 ans de pas d'impôt, c'est x pourcent d'avantage fiscal ou de bénéfice de réduction d'impôts sur la construction, pas sur l'exploitation, c'est pas de taxe pendant 15 ans, c'est de la réduction d'impôt à tant sur la construction et on vous en avance le tiers en cash. Comment on fait face à ça ? Bercy, ils nous pendent ! » (Entretien n°56, 2019).

À l'échelle du territoire, la priorité accordée aux investissements touristiques accroît en outre les inégalités spatiales et sociales. Les sommes investies et les espaces utilisés pour des projets de développement touristique ne le sont pas pour autre chose. Un enquêté travaillant au sein de la direction du développement économique de la Collectivité mentionnait ainsi l'exemple de la construction de logements. Malgré des besoins sur le territoire en habitat social notamment, les investissements liés au tourisme restent prioritaires, car dans un contexte spatialement contraint, les logements occuperaient des espaces qui pourraient être valorisés de manière plus rémunératrice par le secteur touristique :

« Aujourd'hui, il y a un vrai déficit de logements notamment intermédiaires, logement social. Apparemment il y a plus de 1 000 personnes qui en demandent donc il y a un besoin, Je ne dis pas qu'il ne faut pas le faire, mais je veux dire, à un moment donné, le terrain qu'on utilisera pour faire du logement social, c'est le terrain que je ne pourrai pas utiliser pour faire un palais des congrès ou un centre de conférences. » (Entretien n°56, 2019)

²³⁶ Sainte-Lucie figurait sur l'annexe II (« liste grise ») à la liste européenne des juridictions fiscales non coopérative (« liste noire »), jusqu'au 21 février 2021.

La priorité accordée au fait de constituer un territoire propice aux investissements a également eu des conséquences sur l'exposition aux risques de submersion marine. Ainsi, la présence d'opportunités de développement touristiques sur les littoraux exposés à cet aléa, suscitant l'intérêt d'investisseurs étrangers²³⁷, et notamment la friche de la Belle Créole, ont fait partie des arguments d'opposition au PPRN 2019 et à l'instauration de nouvelles zones inconstructibles sur les littoraux (*Photographie 51*).

« Ce matin, on avait une réunion avec des investisseurs qui voulaient reprendre la Belle Créole et tous les terrains pour un projet de 100 millions d'euros d'investissement je crois, mais on leur disait, soyez conscient que c'est quand même une zone à risque, pour l'instant avec le PPRN ce n'est pas possible, enfin s'il passe. » (Entretien n°38, fonctionnaire de la DEAL, 2019)



Photographie 51. Le complexe hôtelier abandonné de la Belle Créole, en partie situé en zone inconstructible.

Les modifications induites par les protestations dans le PPRN 2021 (et notamment les reconstructions possibles en zone rouge foncé et les ZMIS, cf. chapitre 6) ont donc préservé les intérêts capitalistes d'entités privées (investisseurs mais également propriétaires de foncier destinant leur terrain au développement d'infrastructures hôtelières) au détriment de

²³⁷ Dans le cas de la Belle Créole, un groupe hôtelier de luxe, dont le siège social se situe à Honk-Kong et implanté partout dans le Monde (à Paris, Vancouver, Abou Dhabi ou encore Sao Paulo, pour n'en citer que quelques-uns) était intéressé par la friche lors de l'enquête de terrain.

la lutte contre les risques. Elles participent donc à recréer, voire à empirer, les conditions qui ont mené à la catastrophe. Économiquement, la dépendance au tourisme du territoire a été accentuée par le besoin de refaire fonctionner l'économie locale, malgré le fait qu'il s'agisse d'un secteur fragile, comme l'a montré la pandémie de COVID-19. Spatialement, les littoraux les plus exposés restent occupés, les bâtiments ayant été détruits pouvant y être reconstruits, la seule condition étant l'obtention d'une attestation certifiant de la réduction des vulnérabilités.

De plus, la place faite aux investisseurs, et au développement touristique à travers eux, renforce les rapports de domination. Des acteurs qui ne sont pas originaires du territoire profitent de sa reconstruction pour se développer et ainsi accumuler des capitaux supplémentaires :

« Marie : Et c'est principalement des Américains qui viennent investir ?

Enquêtée : Alors, les Américains c'est surtout sur les très gros projets, les très gros projets. Ils ont les moyens. Et ils n'ont pas besoin du FEDER²³⁸, ils n'ont pas besoin de tout ça, ils n'attendent pas, ils viennent, ils ont. » (Entretien n°40, employée de la direction du tourisme, 2019).

Cela conduit en outre à accroître l'emprise de l'activité sur le territoire – spatialement comme politiquement – puisque les hôteliers, principal secteur d'investissement ciblé, bénéficient d'une voix importante sur la scène politique locale (cf. chapitre 5). Le fait que les élus locaux encouragent et s'appuient sur ce fonctionnement apparaît comme d'autant plus paradoxal. Cela va à l'encontre des revendications de prise en compte des populations et des spécificités locales et des discours mettant en cause la présence d'étrangers dans la reconstruction, ainsi que ceux faisant intervenir le récit colonial. Attirer les investisseurs place la Collectivité dans une position dominée. Afin de bénéficier des capitaux « en jeu », elle doit se positionner par rapport aux conditions proposées par les territoires voisins et se plier aux attentes de financeurs extérieurs au territoire, qui, par le jeu de la concurrence, peuvent imposer des conditions à leur investissement. Cela montre donc l'importance des logiques de *disaster capitalism* à l'œuvre dans la reconstruction post-Irma, du côté des investisseurs comme des élus locaux. La reconstruction constitue, dans ce cadre, « *a mean to promote capitalism through privatization and other neoliberal economic policies and practices, especially through the expansion of international tourism* » (Stonich 2007, p. 1035). Le cas de Saint-Martin met ainsi particulièrement en exergue les interrelations existantes entre *disaster capitalism* et gestion des risques d'une part, et le rôle de facilitateur joué par certains acteurs locaux dans la production de ces dynamiques d'autre part.

²³⁸ Lors de la reconstruction post-Irma et du fait du statut européen de Région Ultra-Périphérique (RUP) de Saint-Martin, des hôteliers du territoire ont pu bénéficier de financements du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Ils ont pour cela dû monter un dossier et avancer les frais de reconstruction (Entretien n°34, AHSM, 2019).

La reconstruction post-Irma se caractérise donc par des rapports de domination multiples et enchâssés, lisibles à l'échelle du territoire, mais également dans les relations entre les échelons locaux et nationaux et dans le rapport aux investisseurs internationaux, faisant intervenir à la fois des logiques capitalistes et de colonialité. Ces processus et de tels rapports de pouvoir ne sont pas exceptionnels et peuvent être rencontrés dans d'autres contextes, suite à d'autres catastrophes. Mais ce qui fait la particularité du cas saint-martinois réside dans leur concentration et leur imbrication sur un même territoire insulaire. La section suivante aura donc pour objectif d'interroger le rôle de l'insularité dans la reconstruction post-Irma.

3. L'insularité, clé de compréhension des spécificités de la reconstruction post-Irma ?

L'insularité du territoire a été mobilisée comme un argument par différents protagonistes, tels que les services de l'État :

« *Les spécificités politiques, territoriales, culturelles et administratives de ces îles présentent un caractère si particulier qu'elles auront nécessairement un impact sur les ambitions portées pour leur reconstruction.* » (Rapport du Préfet Gustin, 2017, p. 4) (1)

« *Le passage du cyclone IRMA sur les îles du Nord relève d'une catastrophe naturelle exceptionnelle. Le risque est avéré que, dans la précipitation, aucune leçon ne soit tirée de cet événement. Ces îles ont de tout temps constitué des espaces vulnérables et les dérèglements climatiques laissent présager de nouveaux cyclones du même type qu'IRMA dans un avenir proche.* » (Rapport du Préfet Gustin, 2017, p. 31) (2)

« *Il y a un enjeu à miser sur le développement durable ici, parce que foncier préservé, parce que des plages préservées et parce qu'il y a aussi une demande à l'échelle internationale d'un éco-tourisme, d'un tourisme différent et parce qu'on est sur une île aux ressources limitées et donc il faut réfléchir à la bonne utilisation de l'eau, à la bonne utilisation des ressources, rentrer dans des schémas d'économie circulaire, de valorisation des déchets, de progresser dans l'autonomie énergétique* » (Entretien n°27, Représentant de la Délégation Interministérielle, 2018) (3)

Les habitants du territoire ont également fait référence aux conséquences de l'insularité du territoire sur son fonctionnement :

« *C'est souvent la décision politique, économique qui entraîne tout le reste, et la population elle vient loin, loin, loin derrière et elle arrive en bout de la ligne. Et donc en cas de séisme ou en cas de cyclone, les premiers concernés, les premiers qui vont l'être, c'est la population. Pas l'État et tous les autres, tous ceux qui ont pris des décisions. C'est une réalité, c'est une réalité, il y a une réalité insulaire.* » (Réunion n°7, un habitant de Quartier d'Orléans, 2019) (4)

« *On reste une petite île. Des fois, je dis aux gens regardez, on prend une bourgade de France de 30 000 habitants, et on l'isole de tout le reste du département, elle fait quoi sans le département, sans la région autour ? et sans les villages à côté ? En France, ils fonctionnent en intercommunalité maintenant, pour économiser des sous. Nous, on ne peut pas, il n'y a que nous.* » (Entretien n°9, une habitante, 2018) (5)

Pour les acteurs du tourisme, l'insularité fait partie des caractéristiques de la destination :

« *Nous sommes une destination touristique sur une île, donc la base c'est des compagnies aériennes et des tours opérateurs qui viennent. Donc il faut faire revenir des avions, pour faire revenir des avions il faut qu'il y ait une offre d'établissement hôteliers.* » (Entretien n°12, Hôtelier, 2018) (6)

La manière de mobiliser l'insularité, qu'elle soit associée à une particularité (citations n°1 et 4), à la vulnérabilité face au changement climatique (citation n°2), à l'isolement (citation n°5),

au tourisme qui lui permet de fonctionner économiquement (citation n°6) ou considérée comme un terrain d'expérimentation de démarches durables (citation n°3), conduit à marquer la spécificité du territoire, qui ferait sa vulnérabilité (de son environnement, de sa population, de son économie) dans la reconstruction. L'objectif de cette section est donc de se demander quel rôle joue l'insularité de Saint-Martin, parmi d'autres facteurs et d'autres dynamiques, dans la reconstruction et dans la somme de rapports de pouvoir qui se déploient sur le territoire.

À partir de cas d'étude caribéens possédant des points communs avec Saint-Martin, je montrerai donc que l'insularité, en tant que vecteur de vulnérabilité, n'est pas le seul facteur permettant de comprendre la complexité de la reconstruction post-Irma mais une caractéristique du territoire parmi d'autres, et que l'on retrouve ailleurs (3.1.)

Le cas de Saint-Martin ne peut pas non plus, d'après les résultats présentés dans les chapitres précédents, être considérée comme un « laboratoire » permettant de « tester » des modalités de reconstruction nouvelles et innovantes, du point de vue des gestionnaires ou d'observer de « haut » des phénomènes uniques, du point de vue de la recherche. De nombreuses forces interviennent dans la reconstruction, héritées de la gestion passée du territoire, de dynamiques démographiques, sociales ou encore économiques et politiques. Je mettrai donc en évidence en quoi l'insularité constitue plutôt un prisme de compréhension de ce qui se joue sur le territoire (dans l'espace) et au cours de la reconstruction (dans le temps) (3.2.).

3.1. Une caractéristique de vulnérabilité parmi d'autres

Les îles, et en particulier celles situées dans la zone intertropicale, sont souvent présentées comme des territoires vulnérables face aux risques et aux catastrophes naturels (Fernandes et Pinho 2017 ; Ferdinand 2018 ; Ferdinand, Oostindie et Veenendaal 2019 ; Rullier 2022). L'exemple du bassin caribéen permet de montrer que si l'insularité peut constituer un facteur de vulnérabilité en tant que tel, elle l'est également et surtout lorsqu'elle est combinée à une série de caractéristiques connexes, d'autant qu'après la série de cyclones qui a touché le bassin caribéen en 2017, de nombreux travaux ont abordé la vulnérabilité et le processus de reconstruction de ces territoires sinistrés.

Le facteur le plus évident de vulnérabilité réside dans l'exposition des territoires insulaires aux aléas naturels et risques de catastrophe, et donc, pour le risque cyclonique par exemple, dans leur tropicalité. La zone caraïbe est par exemple exposée à des risques multiples et pouvant se cumuler sur un même territoire : inondations, séismes (en Haïti, de magnitude 7 à 7,3 en 2010 puis en 2021, de magnitude 7,2), cyclones (saison cyclonique de juin à novembre), éruption volcaniques (éruption de la Montagne Pelée en Martinique en 1902, de la Soufrière Hills à Montserrat en 1995) ou encore tsunamis. La topographie des îles et l'urbanisation des littoraux qui en résultent en partie les exposent d'autant plus au changement climatique et particulièrement aux phénomènes de montée des eaux et d'érosion des littoraux (Duvat

2008 ; 2015). Sur le plan géographique, leur exiguïté combinée à l'absence de continuité territoriale, propre aux territoires insulaires, et, dans le cas des territoires non-souverains comme Saint-Martin, la distance vis-à-vis de leur métropole, complexifient les processus d'évacuation lors de l'approche d'un aléa ou d'intervention en phase d'urgence. Sur le plan économique, le fait que ces îles dépendent d'activités particulièrement sensibles aux changements telles que le tourisme (Gay 2000 ; Dehoorne et Tafani 2012 ; Dehoorne et Furt 2013) constitue un risque accru. Sur le plan environnemental, la fragilité de certains écosystèmes insulaires (mangroves, herbiers marins, coraux) combinée aux pressions induites par l'action humaine qu'ils subissent rendent leur reprise difficile après une catastrophe.

La mise en avant de ces vulnérabilités, qui ne sont pas l'apanage de ces seuls territoires, par eux-mêmes relève de logiques d'insularisme (Taglioni 2010). Les petits territoires insulaires en développement (*Small island developing States*) ont notamment capitalisé sur ces vulnérabilités dans le cadre de la lutte contre le changement climatique²³⁹ (dont les îles, risquant d'être englouties par la montée des eaux, seraient les principales victimes) pour obtenir des avantages tels qu'une voix et la reconnaissance sur la scène internationale de leurs intérêts (*Ibid.* ; Gay 2014). Aux échelles nationales et européennes, cette rhétorique leur a également permis de négocier des adaptations administratives et fiscales. Les territoires insulaires ayant le statut européen de Région Ultrapériphérique bénéficient ainsi des fonds structurels européens et de programmes spécifiques aux îles, les programmes d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), depuis les années 1990.

Fonder l'analyse des vulnérabilités d'un territoire sur sa seule insularité restreint donc la prise en compte de ses causes profondes et des autres dynamiques qui entrent en jeu, lors de la phase de reconstruction post-catastrophe notamment. En effet, l'insularité ne constitue pas un critère unique, essentialisant et naturalisant, pouvant expliquer tous les aspects de la vulnérabilité des territoires insulaires face aux risques et aux catastrophes naturelles. Tania López-Marrero et Ben Wisner (López-Marrero et Wisner 2012) mettent ainsi en avant le rôle de l'instabilité politique et de la corruption, de facteurs historiques et sociaux ou encore du niveau d'urbanisation dans la vulnérabilité des territoires insulaires caribéens face aux risques naturels. La vulnérabilité des territoires insulaires est considérée par ces auteurs comme un phénomène dynamique et en construction, fondé sur l'interaction entre des « causes profondes » (*root causes*, c'est-à-dire des facteurs historiques mais aussi structurels économiques, sociaux et politiques), des « pressions dynamiques » (*dynamic pressures*, telles que la croissance de la population, la dégradation de l'environnement ou l'inflation) et des « conditions d'insécurité » (*unsafe conditions*, l'accès aux ressources permettant de réduire l'exposition aux risques – capital social, matériaux de construction ou encore préparation – étant alors limité ou défaillant) (*Ibid.*, p. 146). Les travaux de Thierry Nicolas, Françoise Pagny Bénito-Espinal, Émilie Lagahé et Marie-Line Gobindass (Nicolas et al. 2018) relatifs à l'impact des cyclones Irma et Maria sur les territoires insulaires de la Caraïbe ont montré que la pauvreté et les inégalités socio-économiques, mais également l'efficacité des politiques de

²³⁹ Voir par exemple le documentaire « The Island President » de Jon Schenk, 2011.

réduction des risques ou encore l'aménagement du territoire constituaient des facteurs de vulnérabilité face au risque cyclonique, à Saint-Martin notamment. Gibrán Cruz-Martínez, Melissa Fernández Arrigoitia, Janialy Ortiz Camacho et Patria Román-Velazquez (Cruz-Martínez et al. 2018) ont mis en avant le rôle du passé colonial, des rapports de colonialité et des fortes inégalités qui en découlent dans les Caraïbes. De plus, ces différents travaux insistent sur la diversité des situations rencontrées dans les Caraïbes dans la capacité à faire face aux risques naturels et à se relever d'une catastrophe, tous les territoires de cet ensemble géographique ne pouvant pas être considérés comme « *dans le même bateau* » (López-Marrero et Wisner 2012).

Ces éléments montrent donc que le seul prisme de l'insularité ne permet pas de saisir toute la complexité de la reconstruction post-Irma. Mais il est apparu comme une clé de compréhension heuristique de ce qui fait la spécificité de sa reconstruction.

3.2. Saint-Martin, lieu de condensation des dynamiques et des rapports de pouvoir

La reconstruction de Saint-Martin est révélatrice de dynamiques complexes, multiples et imbriquées qui touchent tous les aspects de la période post-catastrophe et de nombreux pans de la société saint-martinoise : jeux d'acteurs et enjeux de gouvernance à plusieurs échelles (cf. chapitre 5), rapports de pouvoir enchâssés et transversaux, inégalités sociales, économiques et spatiales exacerbées, développement du tourisme relevant de logiques de *disaster capitalism* ou encore tensions ayant mené au conflit et à une révision des procédures de réduction des risques (cf. chapitre 6). Mais aucune d'entre elles n'est exceptionnelle ou spécifique au territoire. La mise en perspective de ces aspects de la situation saint-martinoise avec d'autres territoires, pas uniquement insulaires, dans les précédents chapitres l'a démontré.

Ce travail n'a donc pas cherché à mobiliser le postulat discutable et critiqué (Bernardie-Tahir 2011 ; Pelletier 2011 ; Bernardie-Tahir et Taglioni 2016 ; Redon 2019b) de l'île « laboratoire » (Meistersheim 1999 ; Dehoorne et Tafani 2012), où « *des phénomènes endémiques, localisés et en quelque sorte purs* » (Redon 2019b, p.117), concernant la reconstruction post-catastrophe naturelle, pourraient être observés. En effet, malgré les critiques, la perspective du petit territoire isolé comme lieu d'expérimentation idéal, demeure d'actualité pour les chercheurs comme pour les services de l'État en France, dans leurs interventions Outre-mer. Depuis les travaux de Charles Darwin sur la sélection naturelle dans l'archipel des Galapagos, l'île constitue un terrain idéalisé par les scientifiques (dont les géographes) : petitesse, exigüité, isolement et imaginaire essentialisant (Bernardie-Tahir 2022) peuvent enfermer ces territoires dans une posture de « *métaphores qui révèlent le monde* » (Bonnemaison 1990). En France, les territoires d'Outre-mer, insulaires en large majorité à l'exception de la Guyane, ont joué un rôle - et continuent à le jouer - de terrain d'expérimentation en termes de

réformes statutaires (Faberon 1992 ; Faberon 2005). La mise en place de régimes dérogatoires et des statuts « à la carte » ont par exemple préfiguré des dispositions législatives aujourd'hui mises en place en France métropolitaine²⁴⁰. Les îles d'Outre-mer, considérées comme des petits systèmes isolés particulièrement vulnérables au changement climatique, ont également été présentées comme des « laboratoires de la transition énergétique », pour lesquels l'objectif de l'autonomie énergétique est visé à l'horizon 2030 (Galenon 2011 ; Roche, Bellemare et Ferrari 2018).

Considérer les territoires insulaires comme des « laboratoires » pose pourtant de multiples problèmes, puisqu'il s'agit d'une perspective réductrice et essentialisante (Pelletier 2011). En premier lieu, les îles ne sont pas des territoires isolés du reste du monde (Bernardie-Tahir 2005 ; 2011). Dans le domaine de la gestion des risques, des dynamiques de reconstruction observables partout dans le monde concernent également les îles, dont Saint-Martin, en période post-catastrophe. La circulation des objectifs de résilience ou de *build back better*, mais également des acteurs de l'urgence puis du développement en sont des exemples emblématiques. De plus, « *l'île n'est pas un bocal et les insulaires ne sont pas des objets scientifiques à scruter au microscope* » (Bernardie-Tahir 2022, p. 11). Dans les îles comme ailleurs, les communautés ayant vécu une catastrophe ne sont pas uniquement des victimes mais des acteurs au cœur de la reconstruction. Comme ailleurs, des rapports de pouvoirs, (ré)activés par les enjeux de la période, orientent la trajectoire de reconstruction du territoire et des résistances s'organisent (cas de la trame conflictuelle liées aux Plans de Préventions des Risques en France, dans laquelle s'inscrit Saint-Martin). Enfin, les critiques que j'adresse ici au prisme de l'île « laboratoire » rejoignent celles précédemment émises envers l'insularité comme principal facteur de vulnérabilité. Il ne permet pas de prendre en compte les causes profondes, les pressions dynamiques et les conditions d'insécurité qui ont mené à la catastrophe, telles que le rapport au risque des habitants, les inégalités socio-spatiales, les relations de colonialité ou encore l'impact pluriéchelles du rapport marge/centre.

Les résultats de l'enquête de terrain – présentés dans les chapitres 4 à 7 - ont au contraire prouvé que la spécificité du cas saint-martinois résidait dans le fait que sa reconstruction condensait une somme de rapports de pouvoir à plusieurs échelles, s'exprimant à la fois dans l'espace, les discours et dans les relations sociales et économiques. Les enjeux propres à la

²⁴⁰ La loi 3DS (Décentralisation, Déconcentration, Différenciation et Simplification de l'action publique), promulguée en février 2022 affirme ainsi que « dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situation dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit » (Projet de loi, 4 janvier 2022). Les communes insulaires métropolitaines sont particulièrement ciblées par ces dispositions puisque l'article 3 de la loi leur est consacré : « La République française reconnaît les communes insulaires métropolitaines dépourvues de lien permanent avec le continent comme un ensemble de territoires dont le développement durable constitue un objectif majeur d'intérêt national en raison de leur rôle social, environnemental, culturel, paysager et économique et nécessite qu'il soit tenu compte de leurs différences de situations dans la mise en œuvre des politiques publiques locales et nationales. » (Article 3 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022, [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr)).

période de reconstruction combinés à l'insularité du territoire les accentuent et les rendent d'autant plus visibles. C'est donc plutôt par le prisme de l'île comme « lieu de condensation » sociale et territoriale que le rôle de l'insularité de Saint-Martin nous semble pouvoir être saisi. Issu des travaux de Bernard Debarbieux, qui met en avant le fait que les lieux de condensation ont pour fonction de « rendre visible » (Debarbieux 1995, p. 100), il a été appliqué aux territoires insulaires par Nathalie Bernardie-Tahir (Bernardie 2010 ; 2011 ; 2022). Les îles constituent des lieux où se superposent un ensemble de processus sociaux et territoriaux complexes mais non particulièrement insulaires, leur condensation, sur un territoire aux petites dimensions, les rendant d'autant plus tangibles et plus visibles (Bernardie-Tahir 2022).

En abordant le cas saint-martinois par le prisme des enjeux multiples et des jeux d'acteurs imbriqués, j'ai donc mis en exergue et insisté sur la condensation de forces complexes dans la reconstruction post-Irma. Le contexte insulaire en marge m'a ainsi amenée à intégrer à l'analyse de la reconstruction, les rapports de pouvoir et les dimensions sociale, territoriale, économique mais également décoloniale et capitaliste qui s'entrecroisent. Dans cette perspective, la reconstruction de Saint-Martin n'est donc pas à considérer comme une période « exceptionnelle », hors du temps et de son contexte régional pour le territoire, les dynamiques qu'elle réactive résultant à la fois d'une continuité avec le fonctionnement du territoire avant la catastrophe et de ce qui caractérise la gestion des risques en France et à l'échelle internationale (cf. chapitre 6). La reconstruction post-catastrophe – comme période de temps - peut donc être appréhendée, elle aussi, comme une « phase de condensation » de dynamiques et d'acteurs, à différentes échelles.

Les résultats de l'analyse des données collectées à Saint-Martin ont jusqu'à ce chapitre été présentés de manière thématique. La fabrique des enjeux de la reconstruction, tels qu'exprimés dans les entretiens, a constitué la base de ma réflexion (cf. chapitre 4). La présentation des acteurs et de ce qu'ils défendent dans la reconstruction, ainsi que des relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres a donné une dimension supplémentaire à la compréhension de la reconstruction post-Irma dans le chapitre 5. L'analyse du conflit déclenché par la révision du PPRN en 2019, à travers le concept de trame conflictuelle, a montré comment les jeux d'acteurs s'articulaient avec les enjeux et ce que cela impliquait à l'échelle du territoire, mais également à l'échelle nationale (cf. chapitre 6). Dans ce dernier chapitre, il est donc apparu nécessaire de « brasser » et de croiser les thématiques abordées et les conclusions tirées des précédents chapitres pour monter en généralité et faire émerger les éléments les plus constitutifs de la reconstruction post-Irma.

Les multiples relations de pouvoirs, exacerbées par la reconstruction, recouvrent des rapports de dominations à la fois enchâssés et transversaux, qui structurent la phase post-catastrophe aussi bien par les inégalités qu'ils accroissent que par les résistances qu'ils font (re)naître, faisant rejouer les systèmes de domination capitalistes comme de colonialité à l'échelle locale.

L'étude des données collectées et le recours à la comparaison avec la France métropolitaine, les autres DROM-COM et les territoires caribéens, également sinistrés en 2017, a contribué à montrer que ces rapports de pouvoir allaient au-delà de l'échelle locale. D'une part, ils sont entretenus par la perpétuation de rapports centre/marge dans la reconstruction. D'autre part le fonctionnement capitaliste et mondialisé du tourisme, faisant intervenir des investisseurs étrangers sur le territoire, les place dans une position de domination, face à des élus locaux jouant le rôle de facilitateurs, permettant ainsi des pratiques relevant du *disaster capitalism*, et interférant avec les objectifs de réduction des risques.

L'ensemble de ces processus, bien que présentant certaines particularités propres au contexte saint-martinois, ne sont pas exceptionnels. On les retrouve dans d'autres contextes, pas spécifiquement insulaires. Des processus relevant du *disaster capitalism* ont ainsi pu être étudiés à la Nouvelle-Orléans, après l'ouragan Katrina ou lors de l'intervention américaine en Irak (Klein 2008 ; Luft 2009). La spécificité de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin réside donc dans sa complexité et dans la condensation de multiples dynamiques de domination, à l'intersection entre le local, le national et le global, à l'intersection aussi entre des dynamiques de réduction des risques de catastrophe, capitalistes et de colonialité. L'analyse de ce territoire montre donc l'étendue de la dimension politique de la période post-catastrophe - et par extension des processus de gestion des risques – et son imbrication avec des dynamiques qui ne relèvent pas des conséquences de la catastrophe. Ces conclusions contribuent à penser la reconstruction non pas comme une période qui, suite à une catastrophe qui touche toute une société insulaire (dans le cas de Saint-Martin), pourrait permettre « une remise à plat » sociale, mais au contraire comme résultant de la perpétuation voire le renforcement et la condensation de dynamiques et de rapports de pouvoir multiples et structurants

Conclusion de la troisième partie

L'analyse du conflit provoqué par la révision du PPRN en 2019 a mis au jour des situations et des enjeux qui ne sont spécifiques ni à Saint-Martin ni à la période de reconstruction. Le conflit inscrit le cas saint-martinois dans plusieurs trames conflictuelles. L'une, locale, est omniprésente et dynamique car caractérisée par les mêmes modes de protestation (blocages des axes routiers), les mêmes acteurs principaux (Saint-Martinois, regroupés en collectifs) et les mêmes enjeux défendus (prendre en compte et privilégier les particularités saint-martinoises dans la gestion du territoire). La seconde trame, nationale, concerne la confrontation entre enjeux économiques (tourisme et valeur des biens et du foncier) et objectifs de réduction des risques sur les littoraux, traduits dans les zonages contraignants des plans de prévention des risques. La dernière trame dans lequel s'inscrit la période post-Irma à Saint-Martin est celle des périodes de reconstruction, dont la conflictualité est inhérente, en ce qu'elles font intervenir, au cours d'une même temporalité, de multiples acteurs (cf. chapitre 2). La spécificité de la reconstruction post-Irma ne réside donc pas dans sa conflictualité.

Mais l'analyse des arguments mobilisés par les acteurs du conflit a permis de s'intéresser à la manière dont les dimensions spatiales et sociales de la marginalité du territoire (Goreau-Ponceaud et Calas 2016) étaient perçues, projetées sur le territoire et intégrées aux enjeux de reconstruction. Pour une partie des acteurs locaux, et plus particulièrement les Saint-Martinois, la marginalité du territoire est associée à ses spécificités – c'est-à-dire les caractéristiques et les dynamiques qui différencient le territoire de « l'ailleurs » et de la Métropole plus particulièrement, qu'il s'agisse de son insularité, de la mono-économie touristique ou de savoirs revendiqués comme locaux et fondés sur la mémoire et l'expérience. Ces éléments sont considérés comme constitutifs de l'identité et du fonctionnement local, et forgent des arguments de négociations des politiques de reconstruction. La marginalité du territoire est associée par les acteurs étatiques au champ des vulnérabilités et des distances à combler : mauvaise qualité des constructions, lacunes dans les documents d'aménagement du territoire, insularité comme facteur de vulnérabilité supplémentaire ou encore difficultés économiques et d'ingénierie de la Collectivité. Dans cette perspective, la reconstruction apparaît comme une occasion de contribuer à normaliser certains aspects du fonctionnement de ce territoire en marge, via notamment le renforcement des contrôles et de la présence des services de l'État et par l'établissement d'objectifs de réduction des risques.

Outre des trajectoires de reconstruction divergentes, ces interprétations différentes de la marginalité reflètent les rapports sociaux de domination qui structurent le déroulement de la reconstruction. L'analyse des données collectées sur le terrain a montré qu'ils étaient multiples, interdépendants et enchâssés les uns dans les autres, ne pouvant ainsi pas être pensés indépendamment ni à une seule échelle (spatiale et temporelle). La superposition de deux grilles de lecture, celle de la marge d'une part et celle de l'insularité d'autre part, met en

exergue l'intersection et la condensation de ces dynamiques et rapports de pouvoir qui font la spécificité et la complexité de la reconstruction post-Irma à Saint-Martin.

Conclusion générale

J'ai abordé la reconstruction post-Irma à Saint-Martin à travers plusieurs perspectives interdépendantes : celle des implications de sa position de marge ultramarine et insulaire dans le contexte français (Chapitre 1), celle des enjeux propres aux périodes de reconstruction post-catastrophe naturelle (Chapitre 2) et celle de son inscription par rapport à différents référentiels – l'île de Saint-Martin, la France et la région caribéenne notamment.

Via un travail de terrain fondé sur une méthodologie qualitative (Chapitre 3) et en m'appuyant sur ces différents contextes de référence, j'ai montré qu'il existait des enjeux multiples, qui se télescopaient voire étaient contradictoires dans la reconstruction post-Irma (Chapitre 4). Ces enjeux n'ont pas tous disposé du même poids dans les modalités de reconstruction, selon les acteurs qui s'en sont saisis, selon leurs capitaux, leurs pouvoirs et donc leurs capacités d'action. Ces enjeux ont donc fait l'objet de jeux d'acteurs multiples et complexes à plusieurs échelles (Chapitre 5), donnant lieu à des conflits, quant à l'aménagement des littoraux, fondamentaux pour l'activité touristique mais exposés au risque de submersion marine (Chapitre 6).

Cette concentration d'enjeux et de jeux d'acteurs combinée aux caractéristiques de la société saint-martinoise (marginalité socio-économique par rapport à la France, insularité, colonialité et fracture socio-spatiale marquée à l'échelle du territoire) m'ont amenée à révéler, au-delà des inégalités et des vulnérabilités révélées par la catastrophe, les rapports de pouvoirs et de domination, dynamiques et enchâssés, qui se sont exercés sur les individus, et sur l'espace, au cours de la reconstruction (Chapitre 7).

Au terme de cette étude, je souhaite maintenant présenter, dans les paragraphes qui suivent, les principaux résultats obtenus, leurs limites et les pistes de recherche qui pourraient permettre de poursuivre les réflexions entamées dans ce travail.

Le poids des dynamiques locales dans la mise en œuvre des politiques de reconstruction

La catastrophe a rappelé cruellement les vulnérabilités de Saint-Martin face au risque cyclonique. Pour n'en citer que quelques-unes, des défaillances dans les dispositifs de protection ont été constatées, les conséquences du cyclone ont démontré la fragilité d'une mono-économie dépendante de l'activité touristique et l'urbanisation des littoraux a été identifiée comme particulièrement vectrice de risques face au phénomène de submersion marine (Rey et al. 2019).

La phase de reconstruction a quant à elle montré que les institutions en charge d'élaborer les politiques de reconstruction envisageaient des trajectoires contradictoires pour le territoire. Pour les services de l'État, le principal enjeu de la phase post-catastrophe a résidé dans la mise en sécurité des biens et des personnes face au risque cyclonique, via des objectifs de reconstruction durable et résiliente. Ils se sont notamment traduits par le renforcement de

l'intervention étatique sur le territoire et par des objectifs de restriction de l'occupation d'une partie des littoraux afin de réduire les risques de catastrophes futures (et le coût engendré par la catastrophe). L'État a donc considéré la reconstruction de Saint-Martin comme une opportunité pour mettre en œuvre des changements et agir sur les « handicaps » du territoire, objectif réaffirmé cinq ans après la catastrophe par le Président de la République dans son discours du 6 septembre 2022, commémorant la catastrophe :

« Reconstruire, nous devons le faire vite, et nous devons le faire sans les erreurs du passé. Parce que face à l'aléa climatique, nous avons un devoir, un devoir moral : c'était d'en tirer ensemble les enseignements, de regarder avec lucidité les fragilités qui ne dataient pas d'Irma et dont nous avons été collectivement victimes »

La politique des services de l'État visait donc également à réduire la distance entre le fonctionnement de Saint-Martin (la marge) et celui de la Métropole (le centre) via la mobilisation d'une approche descendante et centralisée.

Pour la collectivité locale, ce sont la préservation de l'activité touristique et la poursuite de son développement, sans remettre en cause l'occupation des littoraux du territoire, qui ont constitué la priorité d'action. Bien que le système touristique fasse partie de ce qui a conduit à la catastrophe, il n'a donc, dans cette perspective, pas été remis en question. Malgré l'annonce d'un tournant vers un tourisme durable, aucun changement fondamental n'a ainsi réellement été envisagé, faisant primer les intérêts économiques dans la reconstruction, et en particulier ceux des principaux hôteliers et des investisseurs.

Des conflits ont ainsi vu le jour entre services de l'État et Collectivité, mais également entre services de l'État et habitants, et notamment Saint-Martinois. Les modalités d'intervention centralisées de l'État n'ont en effet, dans un premier temps, pas pris en considération l'antériorité des rapports de pouvoir, et notamment la défiance ressentie par une partie des habitants, dotés d'un important capital social. D'une part, vécues comme excluant les Saint-Martinois des décisions relatives à la reconstruction du territoire et faisant rejouer un passé/récit colonial, les politiques mises en œuvre par les services de l'État ont exacerbé leur opposition. D'autre part, les défenseurs des intérêts touristiques, disposant quant à eux de capitaux sociaux, symboliques et économiques les plaçant dans une position de pouvoir à l'échelle locale (élus locaux, leaders associatifs mais également acteurs du tourisme), ont pu instrumentaliser et capitaliser sur ce ressenti, pour négocier et servir des intérêts capitalistes (cf. Chapitre 6).

Le fait que des logiques économiques capitalistes aient primé parmi les nombreux enjeux de la reconstruction est pourtant producteur d'effets néfastes pour le territoire. Les risques engendrés par la montée du niveau de la mer ou l'intensification des cyclones liés au changement climatique, n'ont pas constitué un enjeu approprié et défendu localement. La réduction de l'exposition aux risques sur les littoraux a donc été limitée. La responsabilité quant à la réduction de la vulnérabilité a en outre été en partie transférée à l'échelle individuelle (Chapitres 4 et 6). Le processus de reconstruction a également exacerbé les

multiples systèmes de domination qui s'exercent sur le territoire (Chapitre 7). L'hégémonie d'acteurs déjà en position de pouvoir avant la catastrophe a ainsi été réaffirmée et les inégalités socio-spatiales ont été renforcées par des modalités de reconstruction dépendantes des capacités économiques des individus.

Malgré des objectifs de durabilité portés à l'échelle nationale, le processus de reconstruction post-Irma à Saint-Martin témoigne donc de la difficulté à mettre en place les changements qui permettraient d'aller au-delà d'un retour aux conditions de vulnérabilité pré-catastrophe (Smith et Wenger 2007) et confirme les nombreux blocages et la difficulté à faire de la phase de reconstruction une réelle fenêtre d'opportunité (Crozier et al. 2017).

Cette première conclusion m'amène donc à réinterroger ici la spécificité du cas saint-martinois par le prisme de la marge. En effet, la manière dont les acteurs institutionnels sont intervenus dans la reconstruction a dépendu de leurs capacités d'action respectives mais également de leur interprétation de la marginalité du territoire. Pour les services de l'État, elle s'est traduite par une gestion centralisée de la reconstruction, sur un mode commun à celui appliqué en Métropole, combinée à un renforcement des dispositifs de contrôles, se fondant sur le postulat d'un territoire « en rattrapage ». Du côté des acteurs locaux, la marginalité du territoire a été mobilisée à la fois pour mettre en exergue les spécificités et le rôle des acteurs locaux du territoire et pour négocier et justifier des adaptations des politiques de l'État.

La marginalité de Saint-Martin a donc été mobilisée à travers son rapport au « centre » uniquement, réactivant ainsi les « liens de subordination et de dépendance » existants entre Métropole et territoires Outre-mer (Gay 2017, p. 438 ; Ferdinand et Manglou 2021). Son rôle d'« *interstice d'où émergent de nouvelles formes sociales et spatiales* », son fonctionnement original, les évolutions denses et multiples que le territoire a connues mais surtout les inégalités et les rapports sociaux de dominations, indissociables des rapports centre/marge (Goreau-Ponceaud et Calas 2016 ; Sajaloli et Grésillon 2018) et leurs effets à plusieurs échelles, ont peu été intégrés au processus, limitant ainsi la portée des procédures de réduction des risques de catastrophe.

Ce résultat, tiré du terrain saint-martinois, m'amène à proposer une montée en généralité théorique. La prise en compte de l'impact des rapports de pouvoir sur les politiques de reconstruction post-catastrophe apparaît nécessaire, et d'autant plus dans les contextes en marge, marqués par des relations de colonialité. Plus que comme une série de « handicaps » à compenser ou d'arguments de négociations, l'objectif est de mettre les asymétries de pouvoir et les rapports de dominations au centre de l'analyse pour saisir la manière dont ils se traduisent dans la reconstruction et ont un impact sur les processus de réduction des risques (freins ou catalyseurs ?). Cette proposition, dans la lignée de l'appel à « décoloniser le concept de résilience » porté par plusieurs chercheurs étasuniens (Robinson 2007 ; Borges-Méndez et Caron 2019 ; Popke et Rhiney 2019, cf. Chapitre 2) implique d'adopter une approche ascendante, à partir du territoire sinistré et des enjeux exprimés par les habitants – en y intégrant les freins à la réduction des risques que peuvent représenter certains intérêts locaux. Les concepts mobilisés dans cette thèse (capitaux sociaux, économiques, culturels,

symboliques et environnementaux, notion de trame conflictuelle, *disaster capitalism* et prisme de la marge) pourraient alors constituer les premiers instruments d'une boîte à outils critique en développement, visant à saisir la complexité et l'enchâssement des rapports de pouvoir dans la reconstruction pour les prendre en compte dans la mise en œuvre des politiques de gestion/réduction des risques naturels.

Penser l'enchâssement des rapports de domination dans la reconstruction post-Irma : éléments de réflexion autour de l'intersectionnalité

Au cours de cette thèse, j'ai montré que la reconstruction post-Irma faisait rejouer, voire renforçait les rapports de domination. L'analyse approfondie des enjeux et des jeux d'acteurs a démontré qu'en plus de se superposer, ces rapports étaient interdépendants et enchâssés, entremêlant les discriminations liées à la classe sociale, l'ethnicité, le pays d'origine, le lieu de vie sur le territoire, le niveau d'étude, le rapport à l'environnement ou encore la durée de la présence sur le territoire. Comment donc penser cette imbrication et en proposer une lecture à la fois synthétique et systémique ?

Je propose ici et à partir de ce questionnement conclusif quelques jalons de réflexion à propos de la notion d'intersectionnalité. Notion polysémique et débattue (Harper et Kurtzman 2014), l'intersectionnalité est utilisée en sciences sociales depuis les années 1990 dans les champs des *postcolonial studies*, des *queer studies* et des études féministes, et notamment du *black feminism* étasunien (Crenshaw 1989 ; Crenshaw 1990). Son emploi permet de montrer qu'un axe d'analyse unique ne permet pas de saisir l'ensemble des dynamiques complexes et la matrice d'oppression qui s'exercent en réalité sur certains individus ou groupes. Elle fait donc également intervenir les notions de pouvoir et de domination. D'abord développée autour des rapports de pouvoir induits par le triptyque race/classe/genre, elle est désormais employée de manière plus large et inclut d'autres critères qui peuvent se combiner et être à l'origine d'inégalités et de rapports de domination, tels que l'âge, la religion ou encore le statut légal (Ryder 2017 ; Salle 2018). L'utilisation de cette approche s'est également étendue à l'analyse des dynamiques post-catastrophe naturelle dans les travaux scientifiques anglophones (Luft 2016 ; Ryder 2017 ; McKinzie 2017 ; Andharia 2020). En cela, l'intersectionnalité semble donc constituer un « outil » supplémentaire pour saisir et qualifier l'imbrication d'inégalités et l'enchâssement de rapports de pouvoir mis au jour par l'enquête de terrain.

Une telle approche permet de montrer à quel point le fonctionnement des rapports de pouvoir dans la reconstruction post-Irma est systémique. Une rapide relecture d'éléments présentés dans les chapitres de la thèse éclaire ici sa portée opératoire. Le groupe des Saint-Martinois subit ainsi des rapports de domination dans la reconstruction (de la part d'autres habitants du territoire et/ou d'institutions nationales) qui se fondent sur la combinaison de plusieurs critères (capital culturel ou économique plus faible, défense de valeurs moins acceptables au sein du champ environnemental voire racisme dans certains cas). Les Saint-

Martinois eux-mêmes exercent des rapports de pouvoir sur d'autres groupes, qui cumulent les formes de domination (précarité économique, origine étrangère et situation irrégulière à l'origine de discrimination, et encore une fois, racisme parfois). L'approche par l'intersectionnalité permet donc de saisir l'articulation de ces relations de domination, qui ne peuvent être comprises indépendamment les unes des autres. Elle nécessite ainsi également de s'intéresser aux causes profondes de tels rapports de pouvoir et à l'histoire du territoire, de la période coloniale jusqu'aux évolutions des années 1980 ayant permis le développement d'un tourisme de masse à Saint-Martin. L'approche par l'intersectionnalité permet donc d'exposer l'imbrication des logiques multiples qui parcourent la reconstruction et lie directement situation ante- et post-catastrophe.

Limites, pistes de recherche et questionnements conclusifs

Les résultats présentés dans cette conclusion sont attachés au territoire de Saint-Martin et plus particulièrement à une partie seulement du processus de reconstruction. Le fait que la temporalité de l'enquête de terrain, menée en 2018 puis en 2019, ne corresponde pas au pas de temps de l'ensemble de la reconstruction constitue donc une première limite évidente. La durée de la phase de reconstruction ayant été estimée localement à au moins cinq ans, seul le « début » du processus a ainsi pu être saisi et analysé, bien que son suivi ait été permis à distance par l'analyse d'articles de presse et de documents de littérature grise (cf. Chapitre 3). Cette estimation avait en outre été faite avant le début de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, venue perturber le déroulement de la reconstruction car vectrice de difficultés supplémentaires pour le territoire, et son économie touristique. Cette limite ouvre donc la porte à une première piste de recherche via le développement d'une analyse de la reconstruction post-Irma, des rapports de pouvoir qui s'y (re)jouent et de leurs conséquences à plus long-terme : comment les enjeux exprimés par les acteurs de la reconstruction prennent-ils corps sur le territoire plusieurs années après la catastrophe ? Comment le territoire encore en relèvement fait-il face à de nouveaux chocs ? Ce type d'approches des reconstructions étant peu développées dans la littérature sur les catastrophes, un tel projet contribuerait donc également à développer la littérature sur le sujet.

Une seconde limite réside dans le fait que la notion d'intersectionnalité n'ait été mobilisée qu'à la fin de ce travail. Bien que cet usage tardif ait eu pour vocation de synthétiser les réflexions développées tout au long de ces cinq ans de thèse et corresponde à la chronologie de ma réflexion, sa mobilisation aurait pu permettre une lecture plus fine encore de certains aspects des matériaux collectés lors de l'enquête de terrain. L'analyse de la reconstruction post-Irma que j'ai proposée s'est centrée sur les inégalités et les rapports de pouvoir produits par l'imbrication entre rapports de classe, de colonialité et cohésion sociale. L'approche par l'intersectionnalité pourrait donc amener à inclure dans l'analyse de la reconstruction post-Irma les rapports de domination induits par le genre, aspect sous-étudié dans la littérature consacrée aux risques, et notamment en France.

La troisième principale limite identifiée réside dans l'absence d'une portée opérationnelle. La gestion des risques est en effet et avant tout un domaine d'action, dont le but est la réduction des risques de catastrophe, de la prévention à la reconstruction post-événement. L'approche proposée dans cette thèse permet donc la mise en exergue du poids des rapports de pouvoir, exacerbés par la reconstruction et condensés sur un territoire insulaire et en marge. Elle constitue donc plutôt une étape préalable à une forme d'opérationnalisation, elle ne dispose pas d'une réelle portée opérationnelle ou pratique et son objectif n'est pas de permettre de formuler une série de recommandations à partir du seul cas saint-martinois. Cette limite ouvre donc sur une série d'interrogations ainsi que sur des pistes de recherche (-action) vastes et potentiellement fécondes : comment opérationnaliser une approche critique de la reconstruction ? Sur quels acteurs et/ou structures serait-il possible de l'appuyer et à quelle échelle ? Comment la prise en compte de ces éléments par les acteurs « de terrains », mais également par les décideurs et les habitants engagés dans ces rapports de domination pourrait-elle être permise ? Comment ne pas banaliser cette approche en la rendant fonctionnelle au point de perdre sa portée critique ? Et même, de manière plus générale (et plus pessimiste également) comment envisager la mise en œuvre de tels changements dans les pratiques de gestion des risques si les systèmes producteurs des rapports de domination et, par extension, des catastrophes, ne sont eux-mêmes pas remis en cause, même dans la période de post-catastrophe ?

Ces changements apparaissent comme d'autant plus urgents à mettre en œuvre, dans le contexte actuel de changement climatique. Malgré certaines incertitudes, les modélisations, et notamment celles du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat, prévoient une accélération de la montée du niveau marin à l'échelle globale (jusqu'à + 1,10 m d'ici 2100, par rapport à la période 1986-2005) ainsi que des cyclones plus intenses (augmentation de la température des océans), plus fréquents (pour les catégories 4 et 5 notamment) et plus destructeurs (phénomène de submersion marine plus important, du fait de l'augmentation du niveau marin) (IPCC 2021). Les sociétés littorales, comme celle de Saint-Martin, font donc partie des espaces particulièrement exposés et présentant, en l'absence de processus d'adaptation, des vulnérabilités exacerbées face à ces risques, comme l'ont démontré de nombreux travaux scientifiques (Duvat et al. 2019 ; Day et Rybczyk 2019, entre autres).

Références bibliographiques

Aldrich D. et Crook K., 2008, « Strong civil society as a double-edged sword: Siting trailers in post-Katrina New Orleans », *Political Research Quarterly*, vol. 61, n°3, p. 379-389.

Aldrich D. et Meyer M., 2015, « Social Capital and Community Resilience », *American Behavioral Scientist*, vol. 59, p. 254-269.

Ali Z. et Dayan-Herzbrun S., 2017, « Présentation », *Tumultes*, vol. 48, n° 1, p. 5-13.

Andharia J., 2020, « Thinking About Disasters: A Call for Intersectionality and Transdisciplinarity in Disaster Studies » dans Andharia J. (ed.), *Disaster Studies: Exploring Intersectionalities in Disaster Discourse*, Singapour, Springer (coll. « Disaster Studies and Management »), p. 3-32.

Arrighi G., 1978, « Towards a Theory of Capitalist Crisis », *New Left Review*, vol. I, n°111, p. 3-24.

Audebert C., 2004, « Immigration et insertion dans les départements français d'Amérique : une mise en perspective régionale », *Espace populations sociétés*, vol. 2004/2.

Avanza M., 2008, « Comment faire de l'ethnographie quand on n'aime pas « ses indigènes » : une enquête au sein d'un mouvement xénophobe » dans Alban Bensa (ed), *Les politiques de l'enquête*, La Découverte, p. 41-58.

Azzam S., 2017, *Saint-Martin : d'une autonomie à l'autre : des faits au(x) droit(s)*, Thèse de doctorat en droit, Université Toulouse 1, 458 p.

Baptiste A. K. et Devonish H., 2019, « The Manifestation of Climate Injustices: The Post-Hurricane Irma Conflicts Surrounding Barbuda's Communal Land Tenure », *Journal of Extreme Events*, vol. 06, n° 01.

Barbau R., 2012, « Les programmes d'aide au retour dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en France », *Le sujet dans la cité*, vol. 1, n° 1, p. 10-23.

Barraqué B. et Moatty A., 2020, « The French Cat' Nat' system: post-flood recovery and resilience issues », *Environmental Hazards*, vol. 19, n° 3, p. 285-300.

Barroca B., DiNardo M. et Mboumoua I., 2013, « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? », *EchoGéo*, n° 24.

Battiau-Queney Y., 2014, « Des catastrophes ... « naturelles » ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*.

Beauvallet W., Célestine A. et Roger A., 2016, « L'État outre-mer : la construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine », *Politix*, vol. 2016/4, n° 116, p. 139-161.

Becerra S., 2012, « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 1.

- Beck U., 2008, *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 521 p.
- Benitez F., Reghezza-Zitt M. et Meschinet de Richemond N., 2020, « Culture du risque cyclonique et résilience individuelle en Guadeloupe et à Saint-Martin », *EchoGéo*, n° 51.
- Benitez F., 2018, *Faire face ou vivre avec les catastrophes ? Capacités d'adaptation et capacités dans les trajectoires de résilience individuelles et territoriales au sein de l'espace Caraïbe*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement du territoire, Université Paul-Valéry de Montpellier 3, 472 p.
- Benitez F. et Reghezza M., 2018, « Les capacités à faire face ou comment repenser la résilience des individus », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 30.
- Benoît C., 2010, « Les frontières à sens unique de la Caraïbe », *Plein droit*, vol. 87, n° 4, p. 28-31.
- Benoît C., 2007, « Saint Martin : un nouveau droit des étrangers », *Plein droit*, 2007, vol. 74, n° 3, p. 17-20.
- Beraud H., Nihart C. et Durand M., 2019, « Le difficile suivi des déchets post-catastrophe : le cas de l'Ouragan Irma à Saint-Martin », *Risques urbains*, vol. 3.
- Bergeron H., Borraz O., Castel P. et Dedieu F., 2020, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Presses de Sciences Po, Paris, 136 p.
- Bernardie-Tahir N., 2022, « Délivrez-nous de l'imaginaire des îles ! », *Annales de géographie*, vol. 745, n° 3, p. 5-16.
- Bernardie-Tahir N., 2021, « Comment l'île Maurice est-elle devenue Covid free ? », *EchoGéo*.
- Bernardie-Tahir N. et Taglioni F., 2016, « Les territoires insulaires : des lieux d'exception ? », *Cultures et sociétés*, n° 40, p. p.44-49.
- Bernardie-Tahir N. et Schmoll C., 2012, « La voix des chercheur(-e)s et la parole du migrant. Ce que les coulisses du terrain maltais nous enseignent », *Carnets de géographes*, n° 4.
- Bernardie-Tahir N., 2011, *L'usage de l'île*, Editions Petra (coll. « Des îles »), 512 p.
- Bernardie N., 2010, « Immobilières îles », *Géographie et cultures*, n° 75, p. 159-174.
- Bernardie-Tahir N., 2005, « Des « bouts du monde » à quelques heures : l'illusion de l'isolement dans les petites îles touristiques », *Annales de géographie*, n° 644, p. 362-382.
- Bernardot M. et Bruneteaux P., 2013, « Quel colonialisme dans les DOM-TOM ? - Une introduction », *Revue Asylon(s)*, n° 11.
- Bertin-Elisabeth C. et Mencé-Caster C., 2018, « Approches de la pensée décoloniale », *Archipelies*, n° 5.
- Besse J.-M., 2010, « Le Paysage, Espace Sensible, Espace Public », *Meta: Research in Hermeneutics, Phenomenology, and Practical Philosophy*, vol. 2, n° 2, p. 259-286.

- Beuret J.-E. et Cadoret A., 2014, « De l'analyse des conflits à l'étude des systèmes conflictuels : l'exemple des conflits environnementaux et territoriaux dans les trois plus grands ports maritimes français (Marseille-Fos, Le Havre, Dunkerque) », *Géographie, Économie, Société*, vol. 16, n° 2, p. 207-231.
- Bhabha H. K., 1984, « Of Mimicry and Man: The Ambivalence of Colonial Discourse », *October*, vol. 28, p. 125-133.
- Bhabha H. K., 1991, « 'Race', Time and the Revision of Modernity », *Oxford Literary Review*, vol. 13, n° 1, p. 193-219.
- Blaikie P., Cannon T., Davis I. et Wisner B., 1994, *At Risk: Natural Hazards, People Vulnerability and Disasters (1st edition)*, Routledge, Londres, 496 p.
- Blanchard T., 2008, « Les inondations de 1733 et 1740 à Grenoble : L'évolution de la résilience dans l'après catastrophe », *Environnement Urbain*, vol. 2, p. 73-89.
- Blesius J.-C., 2013, « Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? Étude comparée du Québec et de la France », *Géographie et cultures*, n° 88, p. 249-265.
- Blondy C., 2016, « Le tourisme, un facteur de développement durable des territoires insulaires tropicaux ? Tourisme, aménagement, environnement et société locale à Bora Bora (Polynésie française) », *Mondes du Tourisme*, Hors-série.
- Boger R. et Perdikaris S., 2019, « After Irma, Disaster Capitalism Threatens Cultural Heritage in Barbuda », *Global Studies Papers & Publications*.
- Bonilla Y., 2020, « The coloniality of disaster: Race, empire, and the temporal logics of emergency in Puerto Rico, USA », *Political Geography*, vol. 78.
- Bonnecase V., 2010, « Retour sur la famine au Sahel du début des années 1970 : la construction d'un savoir de crise », *Politique africaine*, vol. 119, n° 3, p. 23-42.
- Bonnemaïson J., 1990, « Vivre dans l'île », *L'Espace géographique*, vol. 19, n° 2, p. 119-125.
- Borges-Méndez R. et Caron C., 2019, « 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.
- Boukhris L. et Peyvel E., 2019, « Le tourisme à l'épreuve des paradigmes post et décoloniaux », *Via. Tourism Review*, n° 16.
- Boukhris L. et Chapuis A., 2016, « Circulations, espace et pouvoir - Penser le tourisme pour penser le politique », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 28.
- Bourdieu P., 1989, *La Noblesse d'État*, Éditions de Minuit (coll. « Le sens commun »), 576 p.
- Bourdieu P., 1980, « Le capital social », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 31, n° 1, p. 2-3.

- Bourdieu P., 1979a, *La Distinction : critique sociale du jugement*, Éditions de Minuit (coll. « Le sens commun »), 680 p.
- Bourdieu P., 1979b, « Les trois états du capital culturel », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 30, n° 1, p. 3-6.
- Breton J.-M., 2014, « Foncier, patrimoine et développement dans les territoires insulaires : le cas des Antilles françaises », *Études caribéennes*, n° 27-28.
- Brouant J.-P., 2014, « À propos des suites de la tempête Xynthia : Petits arrangements avec les constructions illégales », *Annales de Géographie*, vol. 700, n° 6, p. 1381-1392.
- Brown P., Vélez Vega C. M., Murphy C. B., Welton M., Torres H., Rosario Z., Alshawabkeh A., Cordero J. F., Padilla I. Y. et Meeker J. D., 2018, « Hurricanes and the Environmental Justice Island: Irma and Maria in Puerto Rico », *Environmental Justice*, vol. 11, n°4.
- Brunet R., Ferras R. et Théry H., 1993, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Montpellier, La Documentation française, 470 p.
- Cabane L. et Revet S., 2015, « La cause des catastrophes », *Politix*, vol. 111, n° 3, p. 47-67.
- Cadoret A. et Beuret J.-E., 2022, « Les conflits, freins et leviers pour l’ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale », *Annales de géographie*, vol. 746, n° 4, p. 32-60.
- Cadoret A., 2011, « Analyse des processus conflictuels, le cas du littoral du Languedoc-Roussillon », *L'Espace géographique*, vol. 40, n° 3, p. 231-244.
- Calbérac Y., 2022, « La géographie critique et radicale : spécificités et genèse d'un champ singulier de la géographie française » dans Argounès F., *Géographies du politique*, Neuilly-sur-seine, Atlande, p. 77-91.
- Calberac Y., 2011, « Le terrain des géographes est-il un terrain géographique ? Le terrain d'un épistémologue », *Carnets de géographes*, n° 2.
- Calbérac Y., 2010, *Terrains de géographes, géographes de terrain : communauté et imaginaire disciplinaires au miroir des pratiques de terrain des géographes français du XXe siècle*, Thèse de doctorat en géographie, Université Lyon 2.
- Calianos A., 2018, « Climate Change, Colonialism, and Second-Class Citizenry: A Case Study of the Impacts of Hurricane María in Puerto Rico », *Senior Honors Projects*.
- Carré C., 2006, « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », *Annales de géographie*, 2006/2, n° 648, p. 133-153.
- Castro-Gómez S. et Grosfoguel R., 2020, « Tournant décolonial, théorie critique et pensée hétérarchique » dans Christine Verschuur (ed.), *Savoirs féministes au Sud : Expertes en genre et tournant décolonial*, Genève, Graduate Institute Publications (coll. « Cahiers genre et développement »), p. 81-98.

Cataruzza A. et Sintès P., 2011, *Géographie des conflits*, Paris, Bréal (coll. « Amphi Géographie »), 221 p.

Célestine A. et Roger A., 2014, « L'“Outre-mer” à la croisée du national et du local. Construction, évolution et appropriations d'une catégorie sur trois terrains ultramarins », *Terrains & travaux*, vol. 24, n° 1, p. 121-142.

Chadenas C., Rollo N. et Desse M., 2016, « Les 50 pas géométriques dans les territoires ultramarins », *Les Cahiers Nantais*, vol. 2, p. 43-52.

Chance H. et Chotard A., 2013, *La gestion de la post-catastrophe.*, Institut des Risques Majeurs (coll. « Les Dossiers »), Document numérique, 127 p.

Chardon J.-P. et Hartog T., 1995, « Saint-Martin ou l'implacable logique touristique », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 48, n° 189, p. 21-33.

Chauveau E., Chadenas C., Comentale B., Pottier P., Blanlœil A., Feuillet T., Mercier D., Pourinet L., Rollo N., Tillier I. et Trouillet B., 2011, « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Cybergeog : European Journal of Geography*.

Cherchelay M., 2016, *La reconstruction post-catastrophe naturelle dans les villes des pays des suds : quelle application du principe du “Build Back Better” ? Le cas des zones de relogement à Tacloban Nord, Tacloban, Leyte, Philippines*, Mémoire de Master 2, École d'Urbanisme de Paris.

Chevalier D. et Sibertin-Blanc M., 2020, « Introduction », *Géographie et cultures*, n° 114, p. 5-15.

Chivallon C., 2009, « Guadeloupe et Martinique en lutte contre la " profitation " : du caractère nouveau d'une histoire ancienne », *Justice spatiale - Spatial justice*, n° 1.

Chivallon C., 2007, « La quête pathétique des postcolonial studies ou la révolution manquée », *Mouvements*, vol. 51, n° 3, p. 32-39.

Chivallon C., 2006, « Rendre visible l'esclavage. Muséographie et hiatus de la mémoire aux Antilles françaises », *L'Homme. Revue française d'anthropologie*, n° 180, p. 7-41.

Chlous F. et Martin-Brelot H., 2017, « Production, statuts et circulation de connaissances hétérogènes dans la gestion des risques côtiers », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, n° 35.

Christoplos I., 2006, « The elusive 'window of opportunity' for risk reduction in post-disaster recovery », Intervention “ProVention Consortium Forum”, 4 p.

Clerval A., Fleury A., Rebotier J. et Weber S., 2019, « Introduction » dans *Espace et rapports de domination*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (coll. « Géographie sociale »), p. 7-15.

Clerval A. et Van Criekingen M., 2012, « La gentrification, une approche de géographie critique », *Carnets de géographes*, n° 4.

- Clinton W. J., 2006, *Key propositions for building back better*, United Nations.
- Cohen E., 2011, « Tourism and Land Grab in the Aftermath of the Indian Ocean Tsunami », *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, vol. 11, n° 3, p. 224-236.
- Coleman J. S., 1988, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, vol. 94, p. 95-120.
- Collignon B., 2007, « Note sur les fondements des postcolonial studies », *EchoGéo*, n° 1.
- Colrat A., Jagorel Q., Mars G. et Banoun S., 2020, *Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*, Rapport d'étude, Ministère de l'Economie et des Finances - Ministère des Outre-mer, 182 p.
- Comby E., Le Lay Y.-F. et Piégay H., 2012, « La presse, une source pour l'étude spatiale et temporelle des attitudes. Potentialités et outils d'analyses des discours sur les crues » Dixièmes Rencontres de Théo Quant, Besançon, 23-25 février 2011.
- Comfort L. K., Boin A., Demchak C. C., 2010, *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, University of Pittsburgh Press, 384 p.
- Comfort L., Wisner B., Cutter S., Pulwarty R., Hewitt K., Oliver-Smith A., Wiener J., Fordham M., Peacock W. et Kringold F., 1999, « Reframing Disaster Policy: The Global Evolution of Vulnerable Communities », *Environmental Hazards*, vol. 1, p. 39-44.
- Compaoré N. W. R., 2017, « « Voici la jeune femme qui veut poser des questions » : composer avec le genre et une positionnalité changeante durant l'enquête de terrain », *Etudes Internationales*, vol. 48, n° 1, p. 105-116.
- Crenshaw K., 1990, « Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color », *Stanford Law Review*, vol. 43, p. 1241.
- Crenshaw K., 1989, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », *University of Chicago Legal Forum*, p. 31.
- Crozier D., Jouannic G., Tran Duc Minh C., Kolli Z., Matagne E. et Arbizzi S., 2017, « Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation. Une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable », *Espace populations sociétés*, n° 2016/3.
- Cruz-Martínez G., Fernandez Arrigoitia M., Camacho J., Román-Velazquez P., Arce-Nazario J., Webber O., Perez-Lizasuaín C., Bui L., Tormos F., Molinari S., Ramos C. et Coates R., 2018, « The Making of Caribbean Not-so-Natural Disasters », *Alternautas*, vol. 5, n°2, p. 105.
- Cui P. et Li D., 2019, « Measuring the Disaster Resilience of an Urban Community Using ANP-FCE Method from the Perspective of Capitals », *Social Science Quarterly (Wiley-Blackwell)*, vol. 100, n° 6, p. 2059-2077.

Cutter S. L., Barnes L., Berry M., Burton C., Evans E., Tate E. et Webb J., 2008, « A place-based model for understanding community resilience to natural disasters », *Global Environmental Change*, vol. 18, n° 4, p. 598-606.

D'Alessandro-Scarpari C., 2010, « Terrains africains, de la dénonciation au militantisme », *L'Information géographique*, vol. 74, n° 1, p. 55-62.

Daluzeau J., Gralépois M. et Oger C., 2013, « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires. (Dés)Intégration du concept de résilience dans le Plan de Prévention des Risques d'Inondations du Val de Tours », *EchoGéo*, n° 24.

Daly P., Ninglekhu S., Hollenbach P., Duyne Barenstein J. et Nguyen D., 2017, « Situating local stakeholders within national disaster governance structures: rebuilding urban neighbourhoods following the 2015 Nepal earthquake », *Environment and Urbanization*, vol. 29, n° 2, p. 403-424.

Dauphiné A. et Provitolo D., 2013, *Risques et catastrophes: observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, France, Armand Colin, 416 p.

Dauphiné A. et Provitolo D., 2007, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, n° 654, p. 115-125.

Day J. W. et Rybczyk J. M., 2019, « Global Change Impacts on the Future of Coastal Systems: Perverse Interactions Among Climate Change, Ecosystem Degradation, Energy Scarcity, and Population » dans Wolanski E., Day J. W., Elliott M. et Ramachandran R. (eds.), *Coasts and Estuaries*, Elsevier, p. 621-639.

Debarbieux B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, vol. 24, n° 2, p. 97-112.

Dechézelles S. et Olive M., 2016, « Introduction. Lieux familiers, lieux disputés - dynamiques des mobilisations localisées », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 238-239, p. 7-21.

Defossez S. et Gherardi M., 2020, « Face au cyclone Irma ! Le rôle des populations dans la gestion de la crise à Saint-Martin (Petites Antilles, îles du Nord) », *EchoGéo*, n° 51.

Dehoorne O. et Furt J.-M., 2013, « Le tourisme dans les îles : contextualiser le projet territorial », *Études caribéennes*, n° 23.

Dehoorne O. et Augier D., 2012, « Toward a New Tourism Policy in the French West Indies: The End of Mass Tourism Resorts and a New Policy for Sustainable Tourism and Ecotourism », *Études caribéennes*, n° 19.

Dehoorne O. et Tafani C., 2012, « Le tourisme dans les environnements littoraux et insulaires : permanences, limites et perspectives », *Études caribéennes*, n° 19.

Dehoorne O., Murat C. et Petit-Charles N., 2009, « Le tourisme de croisière dans l'espace caribéen : évolutions récentes et enjeux de développement », *Études caribéennes*, n° 13-14.

- Dehoorne O., 2007, « Le tourisme dans la Caraïbe. De la nécessité de sortir du tourisme de masse », *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, vol. 26, n°1.
- Delaplace M., Kadri B., Levet-Labry E. et Safaa L., 2018, « Risques, résilience et pérennité des destinations touristiques : une introduction », *Études caribéennes*, n° 2.
- Deldrève V., 2011, « Préservation de l'environnement littoral et inégalités écologiques », *Espaces et sociétés*, n° 144-145, n° 1, p. 173-187.
- Depraz S., Milhaud O. et Bonnet-Pineau E., 2018, « France des marges : comment refaire de la géographie ? ».
- Depraz S., 2017, *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, 288 p.
- D'Ercole R. et Metzger P., 2009, « La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risques en milieu urbain », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, Dossier, Document 447.
- D'Ercole R. et Sierra A., 2008, « Enjeux urbains contradictoires et vulnérabilité accrue dans un espace marginal péricentral : la rive gauche du Rimac à Lima (Pérou) », *Autrepart*, n° 45, n° 1, p. 105-122.
- D'Ercole Robert, 1993, « Gestion des risques naturels et réalités sociales. Vers une recherche opérationnelle », *Pangea infos*, n° 20, p. 5.
- Desarthe J., Bauduceau N. et Quantin A., 2020, « Les défis soulevés par la reconstruction post-Irma », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 98, n° 2, p. 36-40.
- Desse M., Gherardi M. et Charrier S., 2020, « Adaptation aux cyclones et au risque de submersion marine dans les communes littorales de Guadeloupe », *EchoGéo*, n° 51.
- Desse M., Jeanty Justine R., Gherardi M. et Charrier S., 2018, « Le tourisme dans la Caraïbe, un moteur du développement territorial », *IdeAs. Idées d'Amérique*, n° 12.
- Desse M. et Sélise M., 2012, « Crises et conflits dans les territoires insulaires de la Caraïbe et de l'Océan Indien (2009-2010) », *Études caribéennes*, n° 17.
- Desse M., 2010, « Guadeloupe, Martinique, LKP, crise de 2009, crise économique, déclin économique : de crises en crises : la Guadeloupe et la Martinique », *Études caribéennes*, n° 17.
- Desse M., 2007, « Du désir d'île à l'installation, les circulations migratoires des Métropolitains à la Martinique », *Études caribéennes*, n° 8.
- Desse M., 2006, « La plage : reflet des fractures sociales et ethniques aux Antilles », *Études caribéennes*, n° 4.
- Dietrich J., 2013, « Critique du terrain ou terrain critique : de la construction d'un positionnement éthique de recherche dans l'altérité », *Carnets de géographes*, n° 5.

Donatien P., 2020, « Postcolonial et/ou (dé)colonial en France et dans la Caraïbe française, visées heuristiques et politiques : Can the Subaltern Speak? », *Transtext(e)s Transcultures 跨文本跨文化. Journal of Global Cultural Studies*, n° 15.

Douvinet J., Defossez S., Anselme A. et Denolle A.-S., 2011, « Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (Ppri) », *L'Espace géographique*, vol. 40, n° 1, p. 31-46.

Dupuy A., 2010, « Disaster Capitalism to the Rescue: The International Community and Haiti After the Earthquake », *NACLA Report on the Americas*, vol. 43, n° 4, p. 14-19.

Duvat V., Pillet V., Volto N., Krien Y., Cécé R. et Bernard D., 2019, « High human influence on beach response to tropical cyclones in small islands: Saint-Martin Island, Lesser Antilles », *Geomorphology*, vol. 325, p. 70-91.

Duvat V., 2015, « Changement climatique et risques côtiers dans les îles tropicales », *Annales de Géographie*, vol. 705, n° 5, p. 541-566.

Duvat V., 2008, « Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises) », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 11.

Duvat V., 2006, « Mondialisation touristique et environnement dans les petites îles tropicales », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 59, n° 236, p. 513-539.

Dwyer S. C. et Buckle J. L., 2009, « The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research », *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 8, n° 1, p. 54-63.

Enarson E., 2007, « Les questions de genre dans les contextes de catastrophe naturelle : points clés et pistes de recherche » dans Christine Verschuur (ed.), *Genre, mouvements populaires urbains et environnement*, Genève, Graduate Institute Publications (coll. « Cahiers genre et développement »), p. 323-338.

Faberon J.-Y., 2005, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs*, vol. 113, n° 2, p. 5-19.

Faberon J.-Y., 1992, *La Nouvelle-Calédonie laboratoire de statuts de territoire d'outre-mer*, Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie, 206 p.

Fagiani T., 2018, « Saint-Martin après Irma : Comment reconstruire le territoire, quelle place pour la résilience ? », 5 p.

Fagnoni É., Milhaud O. et Reghezza-Zitt M., 2017, « Introduction : marges, marginalité, marginalisation », *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, vol. 94, n° 3, p. 359-357.

Fainstein S., 2015, « Resilience and Justice », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n° 1, p. 157-167.

Ferdinand M. et Manglou M., 2021, « Penser l'écologie politique depuis les Outre-mer français », *Écologie & politique*, vol. 63, n° 2, p. 11-26.

- Ferdinand M., Oostindie G. et Veenendaal W., 2019, « A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality' », *Island Studies Journal*, n°14.
- Ferdinand M., 2018, « Subnational climate justice for the French Outre-mer : postcolonial politics and geography of an epistemic shift », *Island Studies Journal*, vol. 13, n° 1, p. 119-134.
- Ferdinand M., 2015, « De l'usage du chlordécone en Martinique et en Guadeloupe : l'égalité en question », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 163-183.
- Fernandes R. et Pinho P., 2017, « The distinctive nature of spatial development on small islands », *Progress in Planning*, vol. 112, p. 1-18.
- Fillol V. et Le Meur P.-Y., 2014, *Terrains océaniques : enjeux et méthodes*, L'Harmattan (coll. « Cahiers du Pacifique Sud »), 384 p.
- Fletcher R. et Neves K., 2012, « Contradictions in Tourism: The Promise and Pitfalls of Ecotourism as a Manifold Capitalist Fix », *Environment and Society*, vol. 3, n° 1, p. 60-77.
- Forgie K., 2014, « US Imperialism and disaster capitalism in Haïti » dans Forte M. C. (ed.), *Good Intentions : norms and practices of imperial humanitarianism*, Alert Press., Montréal.
- Furt J.-M. et Tafani C., 2014, *Tourisme et insularité: La littoralité en question(s)*, Editions KARTHALA, 304 p.
- Gahman L., Thongs G. et Greenidge A., 2021, « Disaster, Debt, and 'Underdevelopment': The Cunning of Colonial-Capitalism in the Caribbean », *Development*, vol. 64, n° 1, p. 112-118.
- Galenon P., 2011, *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, 115 p.
- García López G. A., 2020, « Reflections on disaster colonialism: Response to Yarimar Bonilla's 'The wait of disaster' », *Political Geography*, vol. 78, p. 102170.
- García-López G. A., 2018, « The Multiple Layers of Environmental Injustice in Contexts of (Un)natural Disasters: The Case of Puerto Rico Post-Hurricane Maria », *Environmental Justice*, vol. 11, n° 3, p. 101-108.
- Gaudin S. et Mesureau J., 2008, « Le terrain (de thèse), un construit... institutionnel ? », *À travers l'espace de la méthode : les dimensions du terrain en géographie*, Arras.
- Gay J.-C., 2021, *La France d'Outre-mer*, Armand Colin., Paris, (coll. « Collection U »), 288 p.
- Gay J.-C., 2017, « L'outre-mer en marge, les marges de l'outre-mer », *Bulletin de l'Association des géographes français*, vol. 94, n°3.
- Gay J.-C., 2014, « Le réchauffement climatique : l'instrumentalisation des îles, Global Warming: Instrumentalizing Islands », *L'Espace géographique*, vol. 43, n° 1, p. 81-89.
- Gay J.-C., 2010, *Deux nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Mappemonde*.
- Gay J.-C., 2009, *Les Cocotiers de la France. Tourisme en outre-mer*, Belin, 152 p.

Gay J.-C., 2000, « La mise en tourisme des îles intertropicales », *Mappemonde*, 2000, vol. 58, n° 2, p. 17-22.

Gerges C., Hirschfeld G., Hutar C., Salzman G., Sorensen J. et Meyer E., 2018, *Corruption in an Era of Climate Change: Rebuilding Sint Maarten after Hurricane Irma*, Rochester, NY, Social Science Research Network.

Germanaz C. et Sicre M., 2012, « Du bleu au vert, quand l'île tente de tourner le dos à la mer », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 14.

Gifford L. et Hall-Clifford R., 2008, « From Catcalls to Kidnapping: Towards an Open Dialogue on the Fieldwork Experiences of Graduate Women », *Anthropology News*, vol. 49, n° 6, p. 26-27.

Gintrac C., 2020, « Le foisonnement récent de la géographie critique en France », *Histoire de la recherche contemporaine. La revue du Comité pour l'histoire du CNRS*, Tome IX-n°1, p. 35-44.

Gisclard B., 2017, *L'innovation sociale territorialisée : un levier de réappropriation du risque inondation par les habitants L'exemple des crues rapides dans les territoires ruraux du Gard et du Vaucluse (France) 7 décembre 2017*, Thèse de doctorat en géographie, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 418 p.

Goreau-Ponceaud A. et Calas B., 2016, « « La France des marges : points de vues et perspectives à partir de l'outre-mer » », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 273, p. 251-266.

Gould K. et Lewis T., 2018, « Green Gentrification and Disaster Capitalism in Barbuda: Barbuda has long exemplified an alternative to mainstream tourist development in the Caribbean. After Irma and Maria, that could change. », *NACLA Report on the Americas*, vol. 50, p. 148-153.

Gourgues G., 2015, « La participation publique, nouvelle servitude volontaire ? », *Hermès, La Revue*, vol. 73, n° 3, p. 83-89.

Grancher D., Brunstein D., Moatty A., Cavero J. et Virmoux C., 2020, « Dynamiques touristiques d'une île exposée aux cyclones : le cas de Saint-Martin aux Antilles », Paris-Aubervilliers, France, Collège international des sciences territoriales (CIST).

Grataloup C., 2004, *Centre/Périphérie*, Hypergéo.

Gregoire E., 2008, « Développement touristique et reproduction sociale à l'île Maurice », *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, n° 57, p. 91-106.

Grosfoguel R., 2009, « Les immigrés caribéens dans les métropoles du système-monde capitaliste et la « colonialité du pouvoir » », *Cahiers des Amériques latines*, n° 62, p. 59-82.

Grünewald F., 2020, « Catastrophes : qu'ont à dire les humanitaires ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 98, n° 2, p. 83-88.

Guadeloupe F., 2008, *Chanting Down the New Jerusalem: Calypso, Christianity, and Capitalism in the Caribbean*, University of California Press, 273 p.

Guinard P., 2015, « De la peur et du géographe à Johannesburg (Afrique du Sud). Retour sur des expériences de terrain et propositions pour une géographie des émotions », *Géographie et cultures*, n° 93-94, p. 277-301.

Guinard P., 2010, « Regard et place d'une chercheuse blanche dans les espaces publics de Johannesburg », *Carnets de géographes*, n° 1.

Gustin P., 2017, *Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable*, Rapport de Monsieur Philippe Gustin, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, 34 p.

Guyon S., 2016, « Trajectoires post-coloniales de l'assimilation », *Politix*, n° 116, n° 4, p. 9-28.

Guyot S., 2008, « Une méthodologie de terrain 'avec de vrais bricolages et plein de petits arrangements'... ».

Haas J. E., 1977, *Reconstruction Following Disaster*, MIT Press, 331 p.

Hancock C., 2007, « « Délivrez-nous de l'exotisme » : quelques réflexions sur des impensés de la recherche géographique sur les Suds (et les Nords) », *Autrepart*, n° 41, n° 1, p. 69-81.

Hancock C., 2002, « Genre et géographie : les apports des géographies de langue anglaise », *Espace Populations Sociétés*, vol. 20, n° 3, p. 257-264.

Harper E. et Kurtzman L., 2014, « Intersectionnalité : regards théoriques et usages en recherche et en intervention féministes : présentation du dossier », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 26, n° 2, p. 15-27.

Harvey D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 256 p.

Hassenteufel P., 2011, « Chapitre 6 - Les acteurs politiques », *U*, p. 157-186.

Henderson F. B., 2009, « " We Thought You Would Be White": Race and Gender in Fieldwork », *PS: Political Science and Politics*, vol. 42, n° 2, p. 291-294.

Hernandez J., 2009, « 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, p. 124-138.

Hewitt K., 2014, *Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters*, Routledge, 410 p.

Hillier J., 2001, « Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice » dans Philip Allmendinger et Mark Tewdwr-Jones (eds.), *Planning Futures*, Routledge.

Hines Revathi I., 2007, « Natural Disasters and Gender Inequalities: The 2004 Tsunami and the Case of India », *Race, Gender & Class*, vol. 14, n° 1/2, p. 60-68.

Hirt I., 2022, « Géographies postcoloniales et décoloniales » dans Argounès F., *Géographies du politique*, Neuilly-sur-seine, Atlante, p. 105-114.

Hoening M. et Depraz S., 2017, « La géographie et le tournant postcolonial, regards croisés franco-allemands », Séminaire du laboratoire Environnement, Ville, Société, 6 p.

- Holling C. S., 1973, « Resilience and Stability of Ecological Systems », *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, n° 1, p. 1-23.
- Huan T.-C., Beaman J. et Shelby L., 2004, « No-Escape Natural Disaster: Mitigating Impacts on Tourism », *Annals of Tourism Research*, vol. 31, p. 255-273.
- Hyst J.-J., Cointat C. et Sutour S., 2005, *L'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le choix de la responsabilité*, Rapport du Sénat, 2005.
- Imilan W. A., Fuster X. et Vergara P., 2015, « Post-disaster reconstruction without citizens and their social capital in Llico, Chile », *Environment and Urbanization*, vol. 27, n° 1, p. 317-326.
- Jarry A., Marteu É., Lacombe D., Naji M., Farhan M. et Mann C., 2006, « Quelques réflexions sur le rapport de jeunes chercheuses féministes à leur terrain », *Terrains travaux*, vol. 10, n° 1, p. 177-193.
- Jeannite S. et Lapointe D., 2016, « La production de l'espace touristique de l'Île-à-Vache (Haïti) : illustration du processus de développement géographique inégal », *Études caribéennes*, n° 33-34.
- Jeffry D., 2006, *Le scandale statutaire sur l'île de Saint-Martin*, L'Harmattan, Paris, 187 p.
- Jon I. et Purcell M., 2018, « Radical Resilience: Autonomous Self-management in Post-disaster Recovery Planning and Practice », *Planning Theory & Practice*, vol. 19, n° 2, p. 235-251.
- Jouannic G., Ameline A., Pasquon K., Navarro O., Minh Tran Duc C., Boudoukha A. H., Corbillé M.-A., Crozier D., Fleury-Bahi G., Gargani J. et Guéro P., 2020, « Recovery of the Island of Saint Martin after Hurricane Irma: An Interdisciplinary Perspective », *Sustainability*, vol. 12, n° 20.
- Kadri B., Khomsi Mohamed R. et Bondarenko M., 2011, « Le concept de destination », *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, vol. 30, n° 1, p. 12-24.
- Kammerbauer M., Mateo-Babiano I. B. et Minnery J., 2018, « Planning and governance for disaster recovery in Tacloban after Typhoon Haiyan (the Philippines) » dans Forino G., Bonati S., Calandra L. M (eds.), *Governance of Risk, Hazards and Disasters*, Routledge, 322 p.
- Kammerbauer M. et Wamsler C., 2017, « Social inequality and marginalization in post-disaster recovery: Challenging the consensus? », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 24, p. 411-418.
- Kates R. W., Colten C. E., Laska S. et Leatherman S. P., 2006, « Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A research perspective », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, n° 40.
- Kelman I., Dodds R. et Wright K.-A., 2020, « Tourism development from disaster capitalism », *Annals of Tourism Research*, vol. 89.
- Klein N., 2018, *The Battle for paradise : Puerto Rico takes on the disaster capitalists*, Haymarket Books., 88 p.

Klein N., 2008, *La stratégie du choc. La montée d'un capitalisme du désastre*, Toronto, Léméac/Actes Sud, 668 p.

Klein N., 2007, « Disaster Capitalism: The new economy of catastrophe », *Harper's Magazine*.

Klein R. J. T., Nicholls R. J. et Thomalla F., 2003, « Resilience to natural hazards: How useful is this concept? », *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, vol. 5, n° 1, p. 35-45.

Lagmay Alfredo Mahar F., Agaton Rojeelee P., Bahala Mark Allen C., Briones Jo Brianne Louise T., Cabacaba Krichi May C., Caro Carl Vincent C., Dasallas Lea L., Gonzalo Lia Anne L., Ladiero Christine N., Lapidez John P., Mungcal Maria Theresa F., Puno Jose Victor R., Ramos Michael Marie Angelo C., Santiago J., Suarez John K. et Tablazon J. P., 2015, « Devastating storm surges of Typhoon Haiyan », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 11, p. 1-12.

Lallau B., 2018, « Éditorial. Politiser les catastrophes naturelles, dénaturiser les politiques environnementales », *Revue Française de Socio-Economie*, vol. 21, n° 2, p. 3-5.

Langumier J. et Knispel M., 2018, « L'anachronisme de la prévention des risques : les enjeux d'aménagement du présent réévalués depuis le futur des catastrophes possibles », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 9, n°2.

Langumier J. et Verdier L., 2015, « Sécurisation des digues et dispositifs de « culture du risque » : une alliance originale sur le delta du Rhône dans un contexte post-catastrophe », *Géocarrefour*, vol. 90, n° 3, p. 233-244.

Langumier Julien, 2013, « *Concerter, négocier, mobiliser. Retour critique sur la « culture du risque » à partir du Plan Rhône en France* » dans Revet S., Langumier J. (dir.), *Le gouvernement des catastrophes*, Karthala, p. 147 à 184.

Larrère C., 2009, « La justice environnementale », *Multitudes*, n° 36, p. 156-162.

Lasserre G., 1961, *La Guadeloupe: étude géographique*, Union française d'impression, 528 p.

Lazzarotti O., 1994, « La géographie dans la controverse touristique », *Annales de géographie*, vol. 103, n° 580, p. 627-650.

Lefort I., 2012, « Le terrain : l'Arlésienne des géographes ? », *Annales de géographie*, n° 687-688, n° 5, p. 468-486.

Le Masson V., Gaillard J.-C. et Texier P., 2009, « Pour une approche participative de la gestion des risques et des catastrophes », dans Becerra S, Peltier A. (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, p. 531-545.

Lemée C., Navarro O., Guillard M., Krien N., Chadenas C., Chauveau E., Desse M., Coquet M., Lamarre M. et Fleury-Bahi G., 2022, « Impact of risk experience and personal exposure on coastal flooding and coastal erosion risk perception and coping strategies », *Journal of Risk Research*, vol. 25, n° 6, p. 681-696.

- Lemercier É., Muni Toke V. et Palomares É., 2014, « Les Outre-mer français. Regards ethnographiques sur une catégorie politique », *Terrains & travaux*, 2014, vol. 24, n° 1, p. 5-38.
- Lenoir R., 2016, « Forms and statements of social capital in the work of Pierre Bourdieu », *Sociologie*, vol. 7, n° 3, p. 281-300.
- Leone F., Meschinet de Richemond N. et Vinet F., 2021, *Aléas naturels et gestion des risques*, Presses Universitaires de France. (coll. « Licence »), 288 p.
- Leone F. et Vinet F., 2006, « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels » dans Leone F., Vinet F. (dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyses géographiques*, Publications de l'Université Paul Valéry, Montpellier 3, p. 9-25.
- Lombart M., Pierrat K. et Redon M., 2014, « Port-au-Prince : un « projectorat » haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question », *Cahiers des Amériques latines*, vol. 2014/1, n° 75, p. 97-124.
- Look C., Friedman E. et Godbout G., 2019, « The Resilience of Land Tenure Regimes During Hurricane Irma: How Colonial Legacies Impact Disaster Response and Recovery in Antigua and Barbuda », *Journal of Extreme Events*, vol. 06, n° 01.
- Loperena C. A., 2017, « Honduras is open for business: extractivist tourism as sustainable development in the wake of disaster? », *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 25, n° 5, p. 618-633.
- López-Marrero T. et Wisner B., 2012, « Not in the same boat : disasters and differential vulnerability in the insular caribbean », *Caribbean Studies*, vol. 40, n° 2, p. 129-168.
- Lowes S., 1977, « The Friendly Island: A Report on How Tourism Developed in St. Maarten, Netherlands Antilles ».
- Luft R. E., 2016, « Racialized Disaster Patriarchy: An Intersectional Model for Understanding Disaster Ten Years after Hurricane Katrina », *Feminist Formations*, vol. 28, n° 2, p. 1-26.
- Luft R. E., 2009, « Beyond Disaster Exceptionalism: Social Movement Developments in New Orleans after Hurricane Katrina », *American Quarterly*, vol. 61, n° 3, p. 499-527.
- Lugones M., 2019, « La colonialité du genre », *Les cahiers du CEDREF. Centre d'enseignement, d'études et de recherches pour les études féministes*, traduit par Javiera Coussieu-Reyes et Jules Falquet, n° 23, p. 46-89.
- Lugones M., 2007, « Heterosexualism and the Colonial / Modern Gender System », *Hypatia*, vol. 22, n° 1, p. 186-209.
- Magnan A. et Duvat V., 2015, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 23, n° 2, p. 97-108.

- Magnan A., 2008, « L'espace littoral a-t-il toujours de la valeur ? Réflexion à partir du cas de l'île de Saint-Martin (Petites Antilles) », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 206, p. 37-52.
- Maire Marc, 2018, « Dépister la colonialité à l'œuvre », Billet de blog, Hypothèses.
- Mannakkara S. et Wilkinson S., 2013, « Build Back Better: Lessons from Sri Lanka's recovery from the 2004 Indian Ocean Tsunami », *International Journal of Architectural Research*, vol. 7, p. 108-121.
- Manville A., 1999, « Epuration violente à Saint-Martin », *Plein Droit*, n° 43.
- Manyena Siambabala B., 2006, « The concept of resilience revisited », *Disasters*, vol. 30, n° 4, p. 434-450.
- Marzo P. et Gomez-Perez M., 2020, « Faire du terrain au Moyen-Orient et en Afrique : stratégies d'approche et défis de positionnement du chercheur », *Recherches qualitatives*, vol. 39, n° 1, p. 1-20.
- Masson-Delmotte V. et Zhai P., 2021, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Intergovernmental Panel on climate change.
- Masud-All-Kamal M. et Monirul H. S. M., 2018, « The link between social capital and disaster recovery: evidence from coastal communities in Bangladesh », *Natural Hazards*, vol. 93, n° 3, p. 1547-1564.
- Mazeaud A. et Rieu G., 2021, « Une privatisation de l'état bleu ? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux », *Revue française d'administration publique*, vol. 177, n° 1, p. 153-169.
- Mazeaud A., 2019, « Le recours à la justice administrative dans la prévention de la submersion marine en Charente-Maritime : un retour de l'État ? », *Norois*, vol. 253, n° 4, p. 7-23.
- McKinzie A. E., 2017, « A Tale of Two Cities: Variations in Perceptions of Disaster Recovery and the Importance of Intersectionality », *Sociology of Race and Ethnicity*, vol. 3, n° 4, p. 522-537.
- Meistersheim A., 1999, *L'île laboratoire*, Ajaccio, 459 p.
- Mercier D., 2012, « Après Xynthia : vers un repli stratégique et un État fort ? », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 222, p. 7-9.
- Mercier D. et Chadenas C., 2012, « La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires » sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de La Faute-sur-Mer (Vendée) », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 222, p. 45-60.
- Meschinet de Richemond N. et Reghezza M., 2010, « La gestion du risque en France : contre ou avec le territoire ? », *Annales de géographie*, n° 673, n° 3, p. 248-267.
- Metzger P. et D'Ercole R., 2008, « Enjeux territoriaux et vulnérabilité : une approche opérationnelle », Toulouse, France, Université de Toulouse Le Mirail, Université Paul Sabatier,

CNRS, OMP, GEODE, CERTOP, LMT, Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables, Région Midi-Pyrénées.

Meur-Férec C. et Rabuteau Y., 2014, « Plonevez-les-Flots : un territoire fictif pour souligner les dilemmes des élus locaux face à la gestion des risques côtiers », *L'Espace géographique*, Tome 43, n° 1, p. 18-34.

Michel B. et Ouellet A., 2020, « Faire de la recherche en Chine. Contraintes et enseignements du terrain en contexte étranger », *Carnets de géographes*, n° 14.

Mignolo W., 2013, « Géopolitique de la sensibilité et du savoir. (Dé)colonialité, pensée frontalière et désobéissance épistémologique », *Mouvements*, vol. 73, n° 1, p. 181-190.

Mignolo W., 2001, « Géopolitique de la connaissance, colonialité du pouvoir et différence coloniale », *Multitudes*.

Milhaud O., 2009, *Séparer et punir. Les prisons françaises : mise à distance et punition par l'espace*, Thèse de doctorat en géographie, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 381 p.

Milian J., Debarbieux B., Lajarge R., Aldhuy J., Labussiere O., Bacconnier-Baylet S., Bertrand M., Gallas A., Gambino M., Molina G., Bénos R. et Cavaillé F., 2008, « Mobiliser la notion d'acteur en géographie », Actes de journée d'étude, Université de Toulouse.

Moatty A., Grancher D., Virmoux C. et Caverio J., 2020, « Organisation de la post-catastrophe après Irma à Saint-Martin. Vécu et perception des adolescents de la gestion de crise à la reconstruction », *EchoGéo*, n° 51.

Moatty A., Grancher D., Virmoux C. et Caverio J., 2019, « Bilan humain de l'ouragan Irma à Saint-Martin : la rumeur post-catastrophe comme révélateur des disparités socio-territoriales », *Géocarrefour*, vol. 93, n°1.

Moatty A., Vinet F., Defossez S., Cherel J.-P. et Grelot F., 2018, « Intégrer une " éthique préventive " dans le processus de relèvement post-catastrophe : résilience, adaptation et " reconstruction préventive " », *La Houille Blanche - Revue internationale de l'eau*, n° 5-6, p. 11-19.

Moatty A., 2017, « Anticiper la recomposition du territoire », *Mappemonde. Revue trimestrielle sur l'image géographique et les formes du territoire*, n° 121.

Moatty A., Gaillard J.-C. et Vinet F., 2017, « Du désastre au développement : les enjeux de la reconstruction post-catastrophe », *Annales de géographie*, n° 714, p. 169-194.

Moatty A., 2015, *Pour une Géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés et territoires*, Thèse de doctorat en géographie, Université Montpellier 3, 491 p.

Mohamed Soilihi T., Guerriau J., Larcher S. et Patient G., 2015, *Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile*, Rapport du Sénat n°538, 251 p.

Monnier Yves, 1983, *L'immuable, le changeant, étude de la partie française de Saint Martin*, Centre d'étude de géographie tropicale du CNRS, 125 p.

Monteil C., Simmons P. et Hicks A., 2020, « Post-disaster recovery and sociocultural change: Rethinking social capital development for the new social fabric », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 42, p. 101356.

Morange M. et Schmoll C., 2016, *Les outils qualitatifs en géographie*, Armand Colin (coll. « Coursus »), 224 p.

Morange M. et Calberac Y., 2012, « Géographies critiques » à la française » ? », *Carnets de géographes*, n° 4.

Morelle M. et Ripoll F., 2009, « Les chercheur-es face aux injustices : l'enquête de terrain comme épreuve éthique », *Annales de géographie*, vol. 665-666, n° 1, p. 157-168.

Moreno J. et Shaw D., 2018, « Women's empowerment following disaster: a longitudinal study of social change », *Natural Hazards*, vol. 92, n° 1, p. 205-224.

Morse R., 2008, *Environmental Justice Through the Eye of Hurricane Katrina*, Joint Center for Political and Economic Studies.

Mouffe C., 1999, « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? », *Social Research*, vol. 66, n° 3, p. 745-758.

Moulton A. et Machado M. R., 2019, « Bouncing Forward After Irma and Maria: Acknowledging Colonialism, Problematizing Resilience and Thinking Climate Justice », *Journal of Extreme Events*, vol. 6, n° 1.

Murphy B., 2007, « Locating Social Capital in Resilient Community-Level Emergency Management », *Natural Hazards*, vol. 41, p. 297-315.

Myeong S. et Seo H., 2016, « Which Type of Social Capital Matters for Building Trust in Government? Looking for a New Type of Social Capital in the Governance Era », *Sustainability*, vol. 8, n° 4, p. 322.

Neveu É., 2013, « Les sciences sociales doivent-elles accumuler les capitaux ? À propos de Catherine Hakim, Erotic Capital, et de quelques marcottages intempestifs de la notion de capital », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 2, p. 337-358.

Nicolas T., Pagney Bénito-Espinal F., Lagahé É. et Gobinddass M.-L., 2018, « Les catastrophes cycloniques de septembre 2017 dans la Caraïbe insulaire au prisme de la pauvreté et des fragilités sociétales », *EchoGéo*, n° 46.

Nicolas T., 2005, « « L'hypo-insularité », une nouvelle condition insulaire : l'exemple des Antilles françaises, Abstract », *L'Espace géographique*, Tome 34, n° 4, p. 329-341.

Nicolas-Artero C., 2018, « Une géographe engagée face aux rapports de pouvoir autour de l'eau : retour réflexif sur les situations d'enquête au Chili », *Carnets de géographes*, n° 11.

O’Keefe P., Westgate K. et Wisner B., 1976, « Taking the Naturalness out of Natural Disasters », *Nature*, vol. 260.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, 2017, *Vers un 2ème plan d’adaptation au changement climatique pour la France - Enjeux et recommandations*, Paris, (coll. « La Documentation Française »).

Oliver-Smith A., 2015, “Conversations in Catastrophe: Neoliberalism and the cultural construction of disaster risk” dans Krüger F. et al. (ed.), *Cultures and Disasters*, Londres, Routledge, 298 p.

Olivier de Sardan J.-P., 1995, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, n° 1, p. 71-109.

Olshansky R., Hopkins L. et Johnson L., 2012, « Disaster and Recovery: Processes Compressed in Time », *Natural Hazards Review*, vol. 13, p. 173-178.

Olshansky R. et Chang S., 2009, « Planning for disaster recovery: Emerging research needs and challenges », *Progress in Planning*, vol. 72, p. 200-209.

Olsson L., Jerneck A., Thoren H., Persson J. et O’Byrne D., 2015, « Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience », *Science Advances*, vol. 1, n° 4.

Pagney Bénito-Espinal F., 2019, « Construire une culture du risque efficiente ? Le cas de la Guadeloupe et de la Martinique », *Géococonfluences*.

Palagi S. et Javernick-Will A., 2019, « Institutional constraints influencing relocation decision making and implementation », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 33, p. 310-320.

Panday S., Rushton S., Karki J., Balen J. et Barnes A., 2021, « The role of social capital in disaster resilience in remote communities after the 2015 Nepal earthquake », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 55.

Pastel A. et Saffache P., 2021, « Le plan de prévention des risques naturels (PPRN) : frein ou catalyseur de l’adaptation des territoires insulaires au changement climatique ? Exemple de Saint-Martin suite à l’ouragan Irma », *Études caribéennes*, n° 48.

Pébarthe-Désiré H., 2015, « Les acteurs touristiques mauriciens à la conquête de nouveaux Suds », *Autrepart*, vol. 76, n° 4, p. 161-181.

Pébarthe-Désiré H., 2005, « Tourisme et développement d’une île-relais : Maurice fait-elle des miracles ? » dans Bernardie N. et Taglioni F. (dir.), *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires*, KARTHALA Editions, p. 81-101.

Pelletier P., 2011 « Postface. L’île-laboratoire, le retour ? » dans Taglioni F. (dir.), *Insularité et développement durable*, Marseille, IRD Éditions, p. 489-504.

- Pelletier P., 1997, « Îles-frontières, territoires impossibles? », *Études internationales*, vol. 28, n° 1, p. 73-103.
- Perez-Lizasuaïn C., 2018, « Entering the Contact Zone ? Between Colonialisme, Neoliberal Resilience and the Possibility of Emancipatory Politics in Puerto Rico's Post-Maria », *Alternautas*, vol. 5, n° 2.
- Perherin C., Meur-Ferec C. et Deniaud Y., 2017, « Une typologie des processus de concertation lors de l'élaboration des cartes d'aléas littoraux », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 17 n°3.
- Perherin C., Meur-Ferec C. et Deniaud Y., 2016, « Cartographies d'aléas littoraux : quelles difficultés s'opposent à l'atteinte un consensus entre les acteurs », *E3S Web Conf.*, vol. 7.
- Péroche M., 2016, *La gestion de crise tsunami dans la Caraïbe : contribution géographique aux dispositifs d'alerte et d'évacuation des populations*, These de doctorat en géographie, Université Montpellier 3.
- Petitcorps C. et Desille A., 2020, « La colonialité du pouvoir aujourd'hui : approches par l'étude des migrations », *Migrations Société*, vol. 182, n° 4, p. 17-28.
- Pigeon P., 2007, « Les Plans de Prévention des Risques (PPR) : essai d'interprétation géographique », *Géocarrefour*, vol. 82, n°1-2, p. 27-34.
- Pigeon P., 2005, *Géographie critique des risques*, Economica (coll. « Géographie »), 217 p.
- Pigeon P., 2002, « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels », *Annales de géographie*, vol. 111, n° 627, p. 452-470.
- Pillet B., 2019, « Le Décolonialisme et ses déclinaisons », *Revue Possibles*, vol. 43, n° 2, p. 8-8.
- Ponthieux S., 2008, « Rubrique - Les analyses du capital social : apports et controverses », *Informations sociales*, vol. 147, n° 3, p. 32-33.
- Popke J. et Rhiney K., 2019, « Introduction to Special Issue on The Caribbean after Irma and Maria: Climate, Development & the Post-Hurricane Context », *Journal of Extreme Events*, vol. 6, n° 1.
- Porteria A., 2015, « Making Money Out of People's Misery: Has Disaster Capitalism Taken Over Post-Haiyan Philippines? », *Philippine Sociological Review*, vol. 63, p. 179-206.
- Portes A. et Landolt P., 1996, « The downside of social capital », 1996.
- Prost B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, vol. 79, vol. 79/2, p. 175-182.
- Putnam R., 2001, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*.
- Putnam R., Leonardi R. et Nanetti R., 1994, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 280 p.

Pyles L., Svistova J. et Ahn S., 2017, « Securitization, racial cleansing, and disaster capitalism: Neoliberal disaster governance in the US Gulf Coast and Haiti », *Critical Social Policy*, vol. 37, n° 4, p. 582-603.

Quarantelli E., 2005, « Catastrophes are different from disasters: Some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina », *Social Science Research Council*.

Quarantelli E. L., 2005, *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*, Routledge, 336 p.

Quarantelli E. L., 1988, « Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings », *Journal of Management Studies*, vol. 25, n° 4, p. 373-385.

Quenault B., 2015, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 6, n°3.

Quenault B., 2014, « La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 5, n°3.

Quenault B., 2013, « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 13, n° 3.

Queva C., 2007, *Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets*, Thèse de doctorat en géographie, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 479 p.

Quijano A., 2007a, « « Race » et colonialité du pouvoir », *Mouvements*, n° 51, n° 3, p. 111-118.

Quijano A., 2007b, « Coloniality and Modernity/Rationality », *Cultural Studies*, vol. 21, n° 2-3, p. 168-178.

Rebotier J., 2012, « Une approche territoriale des risques. Un outil pour le chercheur, critique et réflexif », *Géographie et cultures*, n° 81, p. 77-90.

Rebotier J., 2011, « Risques et territoires : pour une géographie critique et réflexive. Considérations épistémologiques à partir du cas de villes d'Amérique latine », *Risques et Action publique*, Toulouse.

Redon M., 2019a, « L'insularisme en retour » dans *Géopolitique des îles*, Paris, Le Cavalier Bleu, p. 161-164.

Redon M., 2019b, « De l'île espace laboratoire à la vulnérabilité insulaire face au changement climatique » dans *Géopolitique des îles*, Paris, Le Cavalier Bleu, p. 117-130.

Redon M., 2011, « One island, two landscapes », *Shima : The International Journal of Research into Island Cultures*, vol. 5, n° 2, (coll. « Shima Publishing »), p. 68-85.

Redon M., 2010, *Des îles en partage: Haïti et République dominicaine, Saint-Martin, Timor*, Toulouse, Presses univ. du Mirail (coll. « Villes et territoires »), 324 p.

Redon M., 2007, « Migrations et frontière : le cas de Saint-Martin », *Études caribéennes*, n° 8.

Redon M., 2006, « Saint-Martin/Sint-Maarten, une petite île divisée pour de grands enjeux », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, vol. 59, n° 234, p. 233-266.

Reghezza-Zitt M., Latreille A. et Grancher D., 2021, « Drinking and sanitary water access resilience in the aftermath of hurricane Irma. Addressing the freshwater supply system post-disaster recovery in Saint-Martin (French West Indies), September 2017 », *Cybergeo: European Journal of Geography*.

Reghezza-Zitt M. et Jon I., 2019, « 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. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 36.

Reghezza-Zitt M. et Rufat S., 2019, « Disentangling the Range of Responses to Threats, Hazards and Disasters. Vulnerability, Resilience and Adaptation in question », *Cybergeo : European Journal of Geography*.

Reghezza-Zitt M., Rufat S., Djament-Tran G., Le Blanc A. et Lhomme S., 2012, « What Resilience Is Not: Uses and Abuses », *Cybergeo: European Journal of Geography*.

Renahy N., 2010, « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards Sociologiques*, n° 40, p. 9-26.

Revet S., 2017, « Géographies de la catastrophe. Ordre et désordres dans la gestion des catastrophes "naturelles" », *Papeles del CEIC*, n°2.

Revet S., 2014, « Le gouvernement mondial des catastrophes « naturelles » », *CERISCOPE Environnement*.

Revet S. et Langumier J., 2013, « Introduction », dans *Le gouvernement des catastrophes*, Karthala, p. 9-30.

Revet S., 2009, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes " naturels " », *Études du CERI*, p. 1-30.

Revet S., 2006, « Le risque négocié. Conflits et ajustements autour de la reconstruction de Vargas (Venezuela) », *Autrepart*, n° 37, n° 1, p. 163-181.

Rey T., Candela T., Péroche M. et Leone F., 2020, « Changements côtiers et inondations suite au passage d'un ouragan extrême (Irma, 2017) aux Petites Antilles », *EchoGéo*, n° 51.

Rey T, Leone F., Candela T., Belmadani A., Palany P., Krien Y., Cécé R., Gherardi M., Péroche M. et Zahibo N., 2019, « 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.

Rhiney K., 2020, « Dispossession, disaster capitalism and the post-hurricane context in the Caribbean », *Political Geography*.

Rhiney Kevon, 2018, « Recipe for Resilience? Tracing the Biopolitics of Sint Maarten's Recovery Efforts After Irma », *Journal of Extreme Events*, vol. 5, n° 4.

Richard F., Saumon G. et Tommasi G., 2018, « Des enjeux environnementaux à l'émergence d'un capital environnemental ? . Proposition de lecture des inégalités sociales par le prisme de l'environnement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 29.

Ripoll F. et Veschambre V., 2005, « Introduction. L'appropriation de l'espace comme problématique », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 195, p. 7-15.

Rivera Danielle Z., 2022, « Disaster Colonialism: A Commentary on Disasters beyond Singular Events to Structural Violence », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 46, n° 1, p. 126-135.

Robinson J., 2007, *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, London, Routledge, 224 p.

Roche S., Bellemare L. et Ferrari S., 2018, « Rayonner par la technique : des îles d'Outre-mer au cœur de la transition énergétique française ? », *Norois*, n° 249, n° 4, p. 61-73.

Rode S. et Sierra A., 2008, « Marges urbaines et risques à Tours et à Quito. », *Autrepart*, n° 45, n° 1, p. 137-155.

Roitman J. et Veenendaal W., 2016, « We Take Care of Our Own: The Origins of Oligarchic Politics in St. Maarten », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 102, p. 69-88.

Rolland-May C., 2001, « Périphéries, bordures, marges territoriales : sous les mots, les concepts » dans *Regards croisés sur les territoires de marge(s)*, PUS., Strasbourg, p. 39-60.

Roșca D., 2019, « Le capital social : clé d'analyse des inégalités dans une économie de pénurie » dans *Le grand tournant de la société moldave : « intellectuels » et capital social dans la transformation post-socialiste*, Inalco Presses.

Rose A., 2011, « Resilience and sustainability in the face of disasters », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 1, n° 1, p. 96-100.

Rossi G., 2001, *L'Ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud*, CNRS Editions (coll. « Espaces et milieux »), 264 p.

Rufat S., 2018, « Estimations de la résilience des territoires, sociétés, villes. Méthodes, mesures, validations », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 30.

Rullier M., 2022, *La politique publique de gestion des risques d'inondation à l'épreuve de l'iléité mahoraise*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, Université Paris-Est, 495 p.

Ryder S. S., 2017, « A Bridge to Challenging Environmental Inequality: Intersectionality, Environmental Justice, and Disaster Vulnerability », *Social Thought & Research*, vol. 34, p. 85-115.

Saïd E., 1980, *L'Orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Seuil., Paris.

Saint-Martin C., 2018, *Prise en compte des vulnérabilités territoriales dans l'avertissement des crues rapides : vers une amélioration de la méthode AIGA.*, Thèse de doctorat en géographie, Université Montpellier 3.

Sajaloli B. et Grésillon É., 2018, « Les marges, une géographie plastique des territoires humains », *L'Information géographique*, vol. 82, n° 1, p. 129-142.

Salle M., 2018, « L'intersectionnalité, un concept clé pour comprendre les inégalités vécues par "les femmes des quartiers" », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, vol. 68, n° 2, p. 9-11.

Sanguin A.-L., 1982, « Saint-Martin, les mutations d'une île franco-néerlandaise des Antilles », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 35, n° 138, p. 123-140.

Sarrasin B., Dehoorne O. et Augier D., 2016, « Tourisme et ressources naturelles, prendre la mesure du défi », *Études caribéennes*, n° 33-34.

Sarrasin B. et Renaud L., 2014, « Quel tourisme pour Haïti : de la résilience à l'émergence d'une nouvelle destination ? », *Études caribéennes*, n° 27-28.

Saumon G., 2019, *Big sky, Montana, une géographie critique. Capital environnemental et recompositions sociales dans l'ouest du Montana*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Limoges, 494 p.

Schuft L., 2013, « La « colonialité du pouvoir » en Polysésie française : de l'institutionnel à l'intime », *Revue Asylon(s)*, n° 11.

Scrinzi F., 2008, « Quelques notions pour penser l'articulation des rapports sociaux de « race », de classe et de sexe », *Les cahiers du CEDREF. Centre d'enseignement, d'études et de recherches pour les études féministes*, n° 16, p. 81-99.

Seners F., 1999, *Saint-Martin, Saint-Barthelemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe*, Rapport au Secrétariat d'État à l'Outre-mer.

Shaw R. et Nakagawa Y., 2004, « Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery », *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 22, n° 1, p. 5-34.

Sheller M., 2021, « Reconstructing tourism in the Caribbean: connecting pandemic recovery, climate resilience and sustainable tourism through mobility justice », *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 29, n° 9, p. 1436-1449.

- Sierra A., 2019, « Transformer l'incertitude en risque : un instrument de domination ? » dans Clerval A., Fleury A., Rebotier J. et Weber S. (eds.), *Espace et rapports de domination*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (coll. « Géographie sociale »), p. 329-341.
- Sierra A., 2009, « Espaces à risque et marges : méthodes d'approche des vulnérabilités urbaines à Lima et Quito », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Smith G. P. et Wenger D., 2007, « Sustainable Disaster Recovery: Operationalizing An Existing Agenda » dans Rodríguez H., Quarantelli E. L. et Dynes R. R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*, New York, NY, Springer (coll. « Handbooks of Sociology and Social Research »), p. 234-257.
- Sopheap T., 2014, « L'île de Saint-Barthélemy (Petites Antilles) : une destination du tourisme de luxe », *Études caribéennes*, n° 27-28.
- Sovacool B. K., Tan-Mullins M. et Abrahamse W., 2018, « Bloated bodies and broken bricks: Power, ecology, and inequality in the political economy of natural disaster recovery », *World Development*, vol. 110, p. 243-255.
- Spivak G. C., 1999, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Harvard University Press, 464 p.
- Spivak G. C., 1994, « Can the Subaltern Speak? » dans *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory*, Routledge.
- Stahl L., 2013, « La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique de l'environnement*, n° 5, p. 147-161.
- Staszak J.-F., 2008a, « Qu'est-ce que l'exotisme ? », *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, vol. 148, n° 1, p. 7-30.
- Staszak J.-F., 2008b, « Danse exotique, danse érotique. Perspectives géographiques sur la mise en scène du corps de l'Autre (XVIIIe-XXIe siècles) », *Annales de géographie*, vol. 660-661, n° 2-3, p. 129-158.
- Stonich S. C., 2007, « International tourism, vulnerability, and disaster capitalism », Algarve, Portugal, WIT Press, vol.II.
- Su Y. et Le Dé L., 2020, « Whose views matter in post-disaster recovery? A case study of "build back better" in Tacloban City after Typhoon Haiyan », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 51, p. 101786.
- Subra P., 2008, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, n° 130, p. 222-250.
- Taglioni F., 2010, « L'insularisme: une rhétorique bien huilée dans les petits espaces insulaires » dans Sevin O. (dir.), *Comme un parfum d'île*, Presse Universitaire Paris-Sorbonne, p. 421-435.

- Taglioni F., 2007, « La périphéricité : du concept au lobby politique », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 2.
- Taglioni F., 2005a, *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires: de l'île-relais aux réseaux insulaires*, KARTHALA Editions, 458 p.
- Taglioni F., 2005b, « Les revendications séparatistes et autonomistes au sein des États et territoires mono- et multi-insulaires: essai de typologie », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 136, p. 5-18.
- Thurmes M., 2006, *Les Métropolitains en Guyane : Une intégration sociale entre individu et groupe culturel*, Thèse de doctorat, Université Paul Valéry - Montpellier III, Montpellier.
- Tierney K., 2012, « Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37, n° 1, p. 341-363.
- Tommasi G., Richard F. et Saumon G., 2017, « Introduction – Le capital environnemental pour penser les dynamiques socio-environnementales des espaces emblématiques », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 243, p. 7-15.
- Tommasi G., 2014, *Vivre (dans) des campagnes plurielles : Mobilités et territoires dans les espaces ruraux. : L'exemple de la Sierra de Albarracín et du Limousin*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Limoges, 460 p.
- Tricot A. et Labussière O., 2009, « Les difficultés d'application des plans de prévention en France : lorsque le territoire façonne le risque », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 53, n° 148, p. 119-134.
- Vale L. J., 2014, « The politics of resilient cities: whose resilience and whose city? », *Building Research & Information*, vol. 42, n° 2, p. 191-201.
- Vathonne A., 2015, « Europresse : plus qu'un agrégateur de presse, un agrégateur de contenus », *ProQuest*, 2015, n° 327.
- Vergès F., 2005, « L'Outre-Mer, une survivance de l'utopie coloniale républicaine ? » dans Bancel N., Blanchard P., Lemaire S., *La fracture coloniale*, La Découverte, p. 67 à 74
- Vinet F., Defossez S., Rey T. et Boissier L., 2012, « Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires « Xynthia » », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 222.
- Vinet F., 2007, *Approche institutionnelle et contraintes locales de la gestion du risque, Recherches sur le risque inondation en Languedoc-Roussillon*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paul Valéry, Montpellier.
- Violier P., 2016, « La troisième révolution touristique », *Mondes du Tourisme*, Hors-série.
- Volvey A., Calbérac Y. et Houssay-Holzschuch M., 2012, « Terrains de jeu. (Du) sujet (au) géographique », *Annales de géographie*, n° 687-688, n° 5, p. 441-461.

- Volvey A., 2003, « Terrain » dans *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*, La Documentation Française.
- Walcker R., Laplanche C., Herteman M., Lambs L. et Fromard F., 2019, « Damages caused by hurricane Irma in the human-degraded mangroves of Saint Martin (Caribbean) », *Scientific Reports*, vol. 9, n° 1, p. 18971.
- Wamsler C. et Lawson N., 2011, « The Role of Formal and Informal Insurance Mechanisms for Reducing Urban Disaster Risk: A South–North Comparison », *Housing studies*, vol. 26, n°2.
- Wisner B., O’Keefe P. et Westgate K., 1977, « Global Systems and Local Disasters: The Untapped Power of Peoples’ Science », *Disasters*, vol. 1, n° 1, p. 47-57.
- Woloszyn P. et Quenault B., 2013, « Vulnérabilité territoriale et résiliences: résistances et capacités adaptatives face aux aléas climatiques », *International Conference of Territorial Intelligence*, Besançon-Dijon.
- Woods C., 2017, *Development Drowned and Reborn: The Blues and Bourbon Restorations in Post-Katrina New Orleans*, University of Georgia Press, 364 p.
- Wright K.-A., Kelman I. et Dodds R., 2020, « Tourism development from disaster capitalism », *Annals of Tourism Research*.
- Zander U., 2013, « La hiérarchie « socio-raciale » en Martinique Entre persistances postcoloniales et évolution vers un désir de vivre ensemble », *Revue Asylon(s)*, n° 11.
- Zinser C., Marcotte P. et Bourdeau L., 2020, « Même modèle, même clientèle ? Les espoirs d’une crise », *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, vol. 39, n° 3.

Table des cartes

Carte 1. Les pertes humaines provoquées par le cyclone Irma dans le bassin caribéen.....	16
Carte 2. Une île, deux territoires.....	22
Carte 3. Organisation territoriale de l'île de Saint-Martin.....	37
Carte 4. Localisation des îles des Antilles néerlandaises.	49
Carte 5. Les quartiers sur l'île de Saint-Martin en 1961.	55
Carte 6. Aperçu de l'offre hôtelière et des principales infrastructures de transport sur l'île de Saint-Martin dans les années 1970-début des années 1980.....	57
Carte 7. Le découpage en IRIS de Saint-Martin.....	82
Carte 8. Le découpage en quartiers retenu	83
Carte 9. Résultats pour la thématique « niveau socio-économique ».....	85
Carte 10. Résultats pour la thématique « protection et mise en valeur de l'environnement»	86
Carte 11. Résultats pour la thématique « intégration au système touristique »	87
Carte 12. Répartition spatiale des trois groupes de quartiers obtenus par AFC	89
Carte 13. Les catastrophes naturelles les plus coûteuses et les plus meurtrières pour la période 2000-2020	100
Carte 14. Les communes disposant d'un PPRN en France métropolitaine et dans les départements et régions d'Outre-mer	116
Carte 15. Les limites initiales de la zone d'extrême danger (zone noire) à la Faute-sur-Mer, avril 2010. Source : Préfecture de Vendée.	132
Carte 16. Répartition des entretiens réalisés avec le groupe « acteurs de la société civile » sur le territoire de Saint-Martin.....	151
Carte 17. Zones submergées du territoire lors du cyclone Irma relevées par le CEREMA	188
Carte 18. Niveau socio-économique des quartiers dans lesquels les projets de réparation post-Irma des ONG ont eu lieu.....	197
Carte 19. État et capacité des abris para-cycloniques officiels avant Irma.	211
Carte 20. Capacité des abris para-cycloniques officiels en 2021.	212
Carte 21. Situation des principaux hôtels et guest house classé.e.s de Saint-Martin en 2021	220
Carte 22. Situation post-Irma des établissements scolaires de Saint-Martin.....	247

Carte 23. Typologie des quartiers où se trouvent les principaux hôtels classés (10 chambres ou plus) du territoire.	276
Carte 24. Répartition des quartiers du territoire entre les quatre Conseils de Quartier et localisation de leurs bureaux.	296
Carte 25. Zonage réglementaire du Plan de Prévention des Risques naturels de Saint-Martin, approuvé en 2011 (aléa cyclonique).	327
Carte 26. Les contraintes induites par le zonage du projet de PPRN de 2019 pour l'aléa cyclonique par type d'espace.	333
Carte 27. Les zones rendues inconstructibles dans le zonage PPRN en 2011 et en 2019.	335
Carte 28. Localisation des blocages et typologie des quartiers mobilisés en 2019.	350
Carte 29. Typologie socio-économique, intégration au système touristique et zonage du PPRN 2019 par quartier de Saint-Martin.	357
Carte 30. Les contraintes induites par le zonage du PPRN approuvé en 2021 pour les constructions et reconstructions.	371

Table des figures

Figure 1. Page d'accueil de l'Office de tourisme de Saint-Martin, 2020	39
Figure 2. Page d'un carnet de terrain : description et schéma de la plage de la Baie Orientale en 2019.....	158
Figure 3. Dégâts causés au bâti par le cyclone Irma et illustrations des dommages	186
Figure 4. Extraits de la fiche pratique « Charpente bois » - Rubriques « Modes de rupture sous l'effet du vent et du séisme » (p. 5) et « Renforcement des fixations de la charpente » (p. 21).	208
Figure 5. Tract de l'association d'habitants appelant à participer à l'enquête publique.	317
Figure 6. Articles de presse traitant de Sandy Ground (c et d) ou illustrés par des photographies des destructions (a et b) à Sandy Ground parus après Irma.....	387

Table des graphiques

Graphique 1. Occurrence des termes « Saint-Martin » et « Antilles » dans les articles de journaux français de la base de données Europresse entre le 5 septembre 2010 et le 6 septembre 2021.	18
Graphique 2. Part de la population de Saint-Martin et de Sint Maarten en fonction du lieu de naissance (en %).	43
Graphique 3. Évolution comparée de la fréquentation touristique de Saint-Martin et Sint Maarten.	61
Graphique 4. Résultats de l'analyse factorielle des correspondances : répartition des quartiers par rapport au poids des trois variables	88
Graphique 5. Nombre de permis de construire et de salariés dans le secteur du BTP entre 2014 et 2019 à Saint-Martin.	191
Graphique 6. Montant des travaux post-Irma pour les trois bailleurs sociaux de Saint-Martin	201
Graphique 7. Évolution du nombre d'arrivées (croisière et voie aérienne) à Sint-Maarten par trimestre et par an de 2016 à 2021.	237
Graphique 8. Évolution du nombre d'arrivées par voie aérienne en République Dominicaine par trimestre et par an de 2018 à 2021	238
Graphique 9. Montants et répartition des financements de l'État pour la reconstruction des infrastructures publiques relevant de la compétence de la Collectivité de Saint-Martin.	243

Table des tableaux

Tableau 1. Classification des cyclones selon l'échelle de Saffir-Simpson.	15
Tableau 2. Les indicateurs retenus par thématiques d'analyse.....	84
Tableau 3. Quelques-unes des inondations ayant touché la France hexagonale entre la fin des années 1980 et le début des années 2000.	114
Tableau 4. Nombre d'entretiens réalisés en 2018 et en 2019 par groupe identifié	149
Tableau 5. Synthèse des thématiques abordées durant les entretiens du premier terrain (2018)	154
Tableau 6. Synthèse des thématiques abordées lors des entretiens du second terrain (2019)	156
Tableau 7. Les quartiers parcourus	159
Tableau 8. Récapitulatif des réunions observées	160
Tableau 9. Les documents de littérature grise analysés	162
Tableau 10. Les procédures de reconstruction et de réparation selon la localisation du bien	189
Tableau 11. Les critères de sélection des bénéficiaires pour les projets de réhabilitation des logements.....	196
Tableau 12. Description des réunions publiques en 2019. Sources : Bilan de la concertation (DEAL, 2019) et enquête de terrain (2019).....	340
Tableau 13. Les matériaux du « corpus dans le corpus ».	353
Tableau 14. Comparaison du zonage et des contraintes pour le PPRN de Saint-Martin en 2011, 2019 et 2021.....	373

Table des photographies

Photographie 1. Image satellite de l'île de Saint-Martin prise à 22 kilomètres d'altitude.....	36
Photographie 2. Paysage depuis Pic Paradis, vue vers la lagune de Sandy Ground.....	38
Photographie 3. Cole Bay vu depuis la partie française du lagon de Simpson Bay.	40
Photographie 4. Deux maisons « créoles » rue de la République à Marigot.....	41
Photographie 5. Passage de la frontière à Oyster Pond (août 2019).	47
Photographie 6. Résidence de time-share à Cupecoy.	62
Photographie 7. Front Street, rue commerciale fréquentée par les croisiéristes à Philipsburg, 2019.....	63
Photographie 8. Bateau de croisière dans le port de Great Bay, visible depuis la promenade de Philipsburg, 2018.....	64
Photographie 9. La plage de Grand-Case, « capitale gastronomique » des Caraïbes.	65
Photographie 10. La presqu'île des Terres Basses et ses villas.....	66
Photographie 11. La plage de la Baie Orientale, « plus belle plage de l'île ».	66
Photographie 12. L'ancien hôtel Mont Vernon.	67
Photographie 13. La Belle Créole, complexe hôtelier abandonné.	68
Photographie 14. Étang remblayé à Friar's Bay.	77
Photographie 15. Place du marché à Marigot.	91
Photographie 16. La fête de Grand-Case en juillet 2019.	92
Photographie 17. Habitations le long de la route principale traversant Quartier d'Orléans. .	93
Photographie 18. La « place du village » de la Baie Orientale.....	94
Photographie 19. Entrée d'une villa aux Terres Basses.	95
Photographie 20. Un drapeau états-unien flotte à la Baie Orientale.....	96
Photographie 21. Les maisons du front de mer à Grand-Case et leurs brise-lames	119
Photographie 22. Actuel parking de la gare maritime à Marigot, gagné sur la mer	120
Photographie 23. File d'attente dans les structures provisoires à l'aéroport Princess Julianna à Sint Maarten, mars 2018.....	143
Photographie 24. Commerce détruit près du front de mer à Marigot en mars 2018.....	144
Photographie 25. En haut, résidences et hôtels en travaux dans la Baie de Marigot en avril 2018 ; en bas, les mêmes résidences et hôtels de la Baie de Marigot en août 2019.....	146

Photographie 26. Photographie de la réunion de présentation de la révision du PPRN organisée par les services de la Préfecture et de la DEAL à Grand-Case prise depuis ma place dans la salle le 24 juin 2019	161
Photographie 27. La maison de Mme H. en juillet 2019, à Quartier d'Orléans.....	166
Photographie 28. Des résidences réparées le long du littoral en juillet 2019, à la Baie Orientale, à 3km de Quartier d'Orléans.....	167
Photographie 29. Ajout d'un étage sur une maison du quartier d'Agrément sans modification de la structure d'origine, août 2019.....	199
Photographie 30. Une maison ancienne du centre-ville de Marigot, 2019.....	206
Photographie 31. Les carbetts de la Baie Orientale en 2016.	221
Photographie 32. Les carbetts de la Baie Orientale en avril 2018.	221
Photographie 33. Un hôtel donnant sur la plage à Grand-Case, août 2019.....	222
Photographie 34. Le Front de mer de Philipsburg (Sint Maarten) en mars 2018.....	226
Photographie 35. Les travaux de reconstruction des carbetts à la Baie Orientale en août 2019.	229
Photographie 36. Début des travaux sur le front de mer à Marigot, 2019.	230
Photographie 37. L'impact d'Irma sur l'intérieur et l'extérieur du Beach Hotel, Marigot. ...	231
Photographie 38. Nouveau mobilier sur la terrasse de La Samanna, Terres Basses.	232
Photographie 39. Les deux sites de la décharge de Pond Island (dans l'encadré orange) à Philipsburg (Sint Maarten) en 2019.	233
Photographie 40. Le Collège Soualiga, qui accueillait 657 élèves avant Irma, à Cul-de-Sac en août 2019.	246
Photographie 41. Un des bungalows endommagés du Club Orient, juillet 2019.....	269
Photographie 42. De haut en bas, le mur d'enceinte du Grand Case Beach Club (Grand Case) et de l'Hommage Hôtel (Baie Nettlé).....	277
Photographie 43. Bars et restaurants sur la plage de Grand-Case (a), lolo (b) et commerces sur le boulevard traversant le quartier (c et d).....	279
Photographie 44. Marché de Marigot (a), rue commerçante (b), bars et restaurants du front de mer (c) et centre commercial West Indies (d).	280
Photographie 45. La place du village à la Baie Orientale (a), l'entrée d'un des « five stars » (b) et les transats et activités sur la plage (c).	281
Photographie 46. Blocage et banderole « Nous méritons un vrai leadership » sur une route menant à Marigot.....	318
Photographie 47. Configuration spatiale des réunions publiques n°6 et 7	342

Photographie 48. Blocages à Sandy Ground les 12 et 13 décembre 2019.	349
Photographie 49. La maison prise en exemple par l'enquêtée (Entretien n°52, 2019), illustrant la simplicité des modes de construction anciens.....	381
Photographie 50. Vue aérienne de Sandy Ground et des dégâts causés par Irma au bâti. ..	386
Photographie 51. Le complexe hôtelier abandonné de la Belle Créole, en partie situé en zone inconstructible.....	401

Table des schémas

Schéma 1. Chronologie des publications scientifiques du corpus dont Saint-Martin est le cas d'étude principal de 1961 à juin 2022.	26
Schéma 2. Statuts, relations et représentations de l'Etat et des collectivités locales à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et en Guadeloupe.....	80
Schéma 3. Le lotissement inondé et la digue le long du Lay à la Faute-sur-Mer en 2010 et en 2018.....	130
Schéma 4. Frise chronologique de la situation à Saint-Martin et des deux périodes de terrain dans les deux ans après Irma	140
Schéma 5. Reconstruire son logement : des enjeux nombreux, des reconstructions à plusieurs vitesses.	203
Schéma 6. Améliorer la protection contre les risques, enjeux et acteurs multiples.	216
Schéma 7. Relancer le tourisme pour repositionner le territoire en tant que destination haut de gamme.....	240
Schéma 8. La reconstruction des infrastructures publiques, enjeux de financements et de gestion.....	249
Schéma 9. Échelle d'analyse des interrelations et interactions entre et au sein des groupes « État », « Marché » et « Société civile ».	255
Schéma 10. Organisation simplifiée des services de l'État après Irma à Saint-Martin.....	258
Schéma 11. Organisation simplifiée des services de l'État à partir de 2019 à Saint-Martin.	260
Schéma 12. Le rôle politique prépondérant de la famille Fleming à Saint-Martin de 1904 à 2013.....	263
Schéma 13. Organisation des services de la Collectivité de Saint-Martin.	264
Schéma 14. Organigramme simplifié des acteurs de la reconstruction à Sint Maarten.	273
Schéma 15. Répartition des commerces de plage de la Baie Orientale.	284
Schéma 16. Schéma des trois types de capital social (bonding, bridging et Linking)	293
Schéma 17. Chronologie simplifiée du déroulé de la révision du PPRN du 6 septembre 2017 au 3 novembre 2021.	331

Table des encadrés

Encadré 1 - Cartographier les quartiers de Saint-Martin, essai de typologie	81
Encadré 2 - Les caractéristiques du PPRN de Saint-Martin (2011) avant sa révision	326
Encadré 3 – Les modifications engendrées par la révision de l'aléa submersion marine en 2019	333
Encadré 4 – Le PPRN en 2021, une révision moins contraignante	371

Table des matières

Remerciements	3
Droits d’auteurs.....	5
Principaux sigles et acronymes :	7
Sommaire	11
Introduction générale	15
Première partie – Analyser la reconstruction post-Irma à Saint-Martin : objets, positionnements et méthodes.....	31
Introduction de la première partie	33
Chapitre I. Saint-Martin, un territoire insulaire, touristique et en marge.....	35
1. Une île, deux systèmes	36
1.1. Les caractéristiques d’une île partagée.....	36
1.1.1. Une île, un même paysage ?	37
1.1.2. Une île aux cent nationalités.....	41
1.1.3. Une frontière « discrète » mais significative	46
1.2. Des systèmes politiques et économiques duaux	48
1.2.1. Des évolutions statutaires parallèles vers plus d’autonomie.....	48
1.2.2. Un fonctionnement entre complémentarité et concurrence.....	51
2. De l’histoire coloniale au tourisme : clés de compréhension du fonctionnement actuel de l’île.....	53
2.1. Mutations sociales, économiques et politiques de la période coloniale aux années 1990	53
2.1.1. Une histoire coloniale qui marque l’éloignement des Métropoles européennes.....	53
2.1.2. Le développement en trois décennies d’une destination touristique de masse	56
2.1.3. Les conséquences du développement du tourisme à Saint-Martin.....	58
2.2. Deux territoires mis en concurrence par l’économie touristique.....	60
2.2.1. Un tourisme de masse et de croisière à Sint Maarten.....	62
2.2.2. ... qui marginalise Saint-Martin et sa « French Touch »	64
3. Saint-Martin, un territoire en marge ?	70
3.1. Marge et colonialité	71
3.1.1. ... dans le courant postcolonial	71
3.1.2. ... dans le courant décolonial	72
3.1.3. Une grille d’analyse de la persistance de rapports de pouvoir hérités	73
3.2. Distance physique, distance sociale à la Métropole	74
3.2.1. Un territoire géographiquement, économiquement et socialement éloigné de sa métropole.....	74

3.2.2.	La marge, une question politique : l'exemple de l'aménagement du territoire	76
3.3.	Échelles et variabilité de la marge	79
3.3.1.	Une marge à plusieurs échelles	79
3.3.2.	D'autres centres que la Métropole : inscription au sein de divers réseaux	95
Chapitre II.	Les enjeux de la reconstruction post-catastrophe naturelle : cadre théorique critique.....	99
1.	Qu'est-ce qu'une catastrophe « naturelle » ?.....	102
1.1.	La catastrophe, révélateur des vulnérabilités sociétales.....	102
1.2.	Caractériser les catastrophes : l'exemple du cyclone Irma à Saint-Martin	103
2.	Les enjeux de la gestion des risques naturelles à plusieurs échelles	106
2.1.	La standardisation de la gestion des risques	106
2.1.1.	La boucle de la gestion des risques.....	106
2.1.2.	D'un paradigme aléa-centré à une approche par la vulnérabilité des sociétés	109
2.1.3.	Le tournant de la « résilience » : implications et analyse critique	111
2.2.	Objectif, acteurs et outils de la gestion des risques en France.....	113
2.2.1.	Un domaine centralisé par l'État	113
2.2.2.	Des tensions entre enjeux locaux et nationaux, l'exemple des Plans de Prévention des Risques naturels	116
2.3.	La gestion du risque cyclonique à Saint-Martin.....	118
2.3.1.	Une gestion sur le modèle métropolitain	118
2.3.2.	Une culture du risque « défaillante » ?.....	121
3.	Comment reconstruire un territoire après une catastrophe ?	123
3.1.	La reconstruction, une phase charnière aux nombreux enjeux	123
3.1.1.	Définir les enjeux de la reconstruction : éléments théoriques	123
3.1.2.	Une opportunité de réduction des risques encore difficilement mobilisable	124
3.1.3.	Une période intrinsèquement politique et conflictuelle	126
3.2.	En France, la tempête Xynthia comme précédent au cyclone Irma	129
3.2.1.	Les processus de reconstruction post-catastrophe en France	129
3.2.2.	Après Xynthia, « zones noires » et renforcement de l'État.....	129
Chapitre III.	Enquêter sur la reconstruction post-catastrophe à Saint-Martin	137
1.	Le déroulé de l'enquête de terrain.....	139
1.1.	Pourquoi Saint-Martin ?.....	139
1.2.	D'un terrain à l'autre, les évolutions de ma recherche	140
1.2.1.	Préparer « le terrain ».....	141
1.2.2.	Un premier terrain, 6 mois après Irma	142
1.2.3.	Conflits et avancée de la reconstruction lors du second terrain	146
2.	Une méthodologie qualitative fondée sur les entretiens	148
2.1.	L'enquête par entretiens auprès des acteurs de la reconstruction.....	148

2.1.1.	La construction de l'échantillon.....	148
2.1.2.	Des grilles adaptées à la temporalité de la reconstruction et aux enquêtés	152
2.2.	Mobiliser des méthodes complémentaires pour mieux saisir la complexité du terrain.....	157
2.2.1.	Le carnet de terrain, fil conducteur de l'enquête.....	157
2.2.2.	L'observation dans les quartiers et lors de réunions publiques.....	159
2.2.3.	La littérature grise : un autre accès aux discours institutionnels.....	161
2.3.	Une analyse thématique des données collectées.....	163
3.	Être jeune chercheuse en contexte post-catastrophe.....	165
3.1.	Légitimité, éthique et engagement sur le terrain post-catastrophe.....	165
3.2.	Colonialité, positionnalité et rapports aux enquêtés.....	168
3.3.	Le terrain et la chercheuse.....	171
	Conclusion de la première partie.....	175
	Deuxième partie – Une approche systémique de la gouvernance de la reconstruction	177
	Introduction de la deuxième partie.....	179
	Chapitre IV. La fabrique des enjeux dans la société post-catastrophe.....	181
1.	Reconstruire son logement.....	183
1.1.	Des enjeux généraux	183
1.1.1.	Des dégâts de diverses natures sur l'ensemble du territoire.....	184
1.1.2.	Des contraintes selon l'exposition au risque de submersion marine.....	187
1.1.3.	Un approvisionnement en matériaux complexe.....	190
1.2.	... qui recouvrent des réalités socio-économiques complexes.....	192
1.2.1.	La situation assurantielle à Saint-Martin.....	192
1.2.2.	Être assuré : la garantie d'une reconstruction rapide ?.....	193
1.2.3.	Sans assurance, projets des ONG et auto-reconstruction.....	194
1.3.	Les enjeux politiques de la reconstruction du bâti, le cas des logements sociaux	200
2.	Améliorer les dispositifs de prévention et de protection.....	205
2.1.	Limiter la reproduction des vulnérabilités à l'échelle du bâti.....	205
2.1.1.	La mise en cause post-catastrophe de la qualité des (re)constructions ..	205
2.1.2.	« Bonnes pratiques » et initiatives individuelles.....	207
2.2.	Améliorer les dispositifs de protection, du collectif à l'individuel.....	210
2.2.1.	Des abris collectifs défailants.....	210
2.2.2.	Vers une individualisation de la protection face aux risques ?.....	213
2.3.	Agir sur l'aménagement du territoire : limiter la reconstruction des espaces littoraux.....	214
3.	Relancer le tourisme pour reconstruire le territoire.....	218
3.1.	Les conséquences du cyclone sur le secteur touristique.....	218
3.1.1.	Un Impact global, des infrastructures... ..	218
3.1.2.	... À l'image du territoire.....	222

3.2.	Mieux reconstruire la destination touristique ?	225
3.2.1.	Un processus qui s’inscrit dans un contexte concurrentiel	225
3.2.2.	Un projet de montée en gamme décliné en différents enjeux	227
3.2.3.	Mais une stratégie touristique durable remise en question	234
3.2.3.1.	La durabilité, une notion mal maîtrisée.....	234
3.2.3.2.	Une stratégie mise à l’épreuve par l’épidémie de Covid-19.....	236
4.	Réparer et relancer les infrastructures publiques à l’échelle du territoire.....	241
4.1.	L’ensemble des infrastructures publiques endommagé.....	241
4.2.	Les implications financières et politiques du partage de compétences État/Collectivité.....	242
4.2.1.	Financement et gestion par un opérateur extérieur du renforcement de la résistance des réseaux aériens	244
4.2.2.	La lente reconstruction des établissements scolaires, reflet des difficultés de la Collectivité	245
Chapitre V. Des jeux d’acteurs complexes articulés autour d’objectifs divergents		253
1.	Des rapports complexes entre les acteurs institutionnels	257
1.1.	Des positionnements et des priorités distincts.....	257
1.1.1.	Les services de l’État : une gestion centralisée de la reconstruction	257
1.1.2.	Les services de la Collectivité, entre difficultés structurelles et objectifs de reconstruction	262
1.1.2.1.	Contexte politique et administratif.....	262
1.1.2.2.	De nouvelles problématiques et des difficultés persistantes post-Irma	265
1.2.	Un partenariat asymétrique : les enjeux de l’aménagement du territoire	267
1.3.	Une reconstruction entre contrôle institutionnel et libéralisme à Sint Maarten	270
2.	Un processus de reconstruction du système touristique dominé par les acteurs privés	275
2.1.	Les hôteliers, puissants acteurs économiques et politiques du territoire.....	275
2.2.	Des inégalités socio-économiques entre acteurs du tourisme.....	279
2.3.	Le tourisme, priorité des services de la Collectivité.....	285
3.	Le capital social, prisme d’analyse des rapports de pouvoir dans la société civile. 289	
3.1.	Éléments théoriques	289
3.1.1.	De l’individu à la société, une notion contestée.....	289
3.1.2.	Un outil d’analyse des jeux d’acteurs	291
3.2.	Le positionnement ambigu des Saint-Martinois dans la reconstruction.....	294
3.2.1.	Des capitaux sociaux imbriqués, des arguments partagés.....	294
3.2.2.	Mobiliser des capitaux pour se distinguer : l’exemple des savoirs constructifs	297
3.3.	Le rapport à l’environnement, marqueur de rapports de pouvoir : l’exemple des Métropolitains.....	299

Conclusion de la deuxième partie	305
Troisième partie – Éclairer la spécificité de la reconstruction post-Irma par le prisme des rapports de pouvoir.....	307
Introduction de la troisième partie	309
Chapitre VI. Un conflit révélateur des interrelations entre dynamiques locales et nationales	311
1. Une trame conflictuelle locale dynamique	313
1.1. Des conflits liés à la gestion de l'espace qui mobilisent	313
1.1.1. ... l'ensemble de la population : le Plan local d'urbanisme en 2015	313
1.1.2. ... une partie des habitants du territoire : les carbets de la Baie Orientale en 2016	320
1.2. Des mobilisations à géométrie variable : la situation post-cyclone Luis en 1995	322
2. La procédure de révision du PPRN : les étapes d'un conflit.....	326
2.1. L'émergence du conflit.....	328
2.1.1. Une révision accélérée.....	328
2.1.2. Des craintes d'expropriation.....	336
2.2. Les manifestations d'opposition	338
2.2.1. ... via le dispositif de concertation	338
2.2.1.1. Une configuration qui exprime les choix des services de l'État	341
2.2.1.2. Des réunions comme lieu d'expression de la contestation : oppositions, boycott et contre-consultation	344
2.2.2. ... Débouchant sur d'autres formes de mobilisation	347
3. Articulation des spécificités locales et des enjeux nationaux : les arguments du conflit	353
3.1. Des arguments d'oppositions multiples et imbriqués	354
3.1.1. Un processus qui fait rejouer les rapports de pouvoir	354
3.1.2. La valeur des biens et du foncier, point commun d'opposition	358
3.1.3. Le tourisme, priorité et argument de négociation du risque	360
3.2. Réduire les risques de catastrophe dans un contexte en marge.....	362
4. La résolution du conflit dans la révision de 2021.....	366
4.1. Les trois trames du conflit : analyse des facteurs de conflictualité.....	366
4.2. Un conflit résolu mais quelle réduction des vulnérabilités ?.....	368
Chapitre VII. Des rapports de domination structurants, condensés dans la reconstruction	377
1. Des rapports de domination transversaux exacerbés.....	379
1.1. Les mécanismes de domination à l'œuvre dans la période post-catastrophe	379
1.1.1. Mobiliser l'identité saint-martinoise pour négocier et infléchir les rapports de force	379
1.1.2. Appréhender l'imbrication des rapports de pouvoir entre acteurs institutionnels par le prisme de l'environnement.....	383

1.1.3. Vers une exclusion des plus précaires	385
1.2. Des rapports aux espaces qui incarnent les processus de domination	389
2. Rejouer les rapports centre/marge : une lecture décoloniale de la reconstruction	
.....	392
2.1. Les rapports ambigus de la marge au centre	392
2.2. Tourisme et <i>disaster capitalism</i> dans la reconstruction post-Irma	396
2.2.1. Un cadre théorique	396
2.2.2. ... pour penser la reconstruction à Saint-Martin.....	398
3. L'insularité, clé de compréhension des spécificités de la reconstruction post-Irma ? .	
.....	404
3.1. Une caractéristique de vulnérabilité parmi d'autres	405
3.2. Saint-Martin, lieu de condensation des dynamiques et des rapports de pouvoir	
.....	407
Conclusion de la troisième partie.....	411
Conclusion générale	413
Références bibliographiques.....	419
Table des cartes.....	447
Table des figures	449
Table des graphiques	451
Table des tableaux.....	453
Table des photographies.....	455
Table des schémas.....	459
Table des encadrés.....	461
Table des matières	463
Annexes	469

Annexes

Annexe 1. Réalisation et utilisation d'une analyse factorielle des correspondances pour construire la typologie des quartiers de Saint-Martin.....	471
Annexe 2. La grille d'entretien (2018).....	475
Annexe 3. La grille d'entretien (2019).....	477

Annexe 1. Réalisation et utilisation d'une analyse factorielle des correspondances pour construire la typologie des quartiers de Saint-Martin

Les trois tableaux ci-dessous présentent les scores (sur 10) obtenus par chaque quartier par thématique, mobilisés pour la réalisation de l'analyse factorielle des correspondances (AFC).

Quartier	Score
Saint-James	0,4
Agrément	0,5
Rambaud	0,6
Quartier d'Orléans	0,7
Sandy Ground	0,7
Concordia	0,7
Colombiers	0,8
La Savane	1,1
Oyster Pond	1,4
Terres Basses	2,6
Friar's Bay	2,7
Marigot	3,1
Anse Marcel	3,3
Baie Nettle	3,5
Cul-de-Sac	4,4
Grand-Case	7,5
Baie Orientale	8,3

Score par quartier pour la thématique « intégration au système touristique »

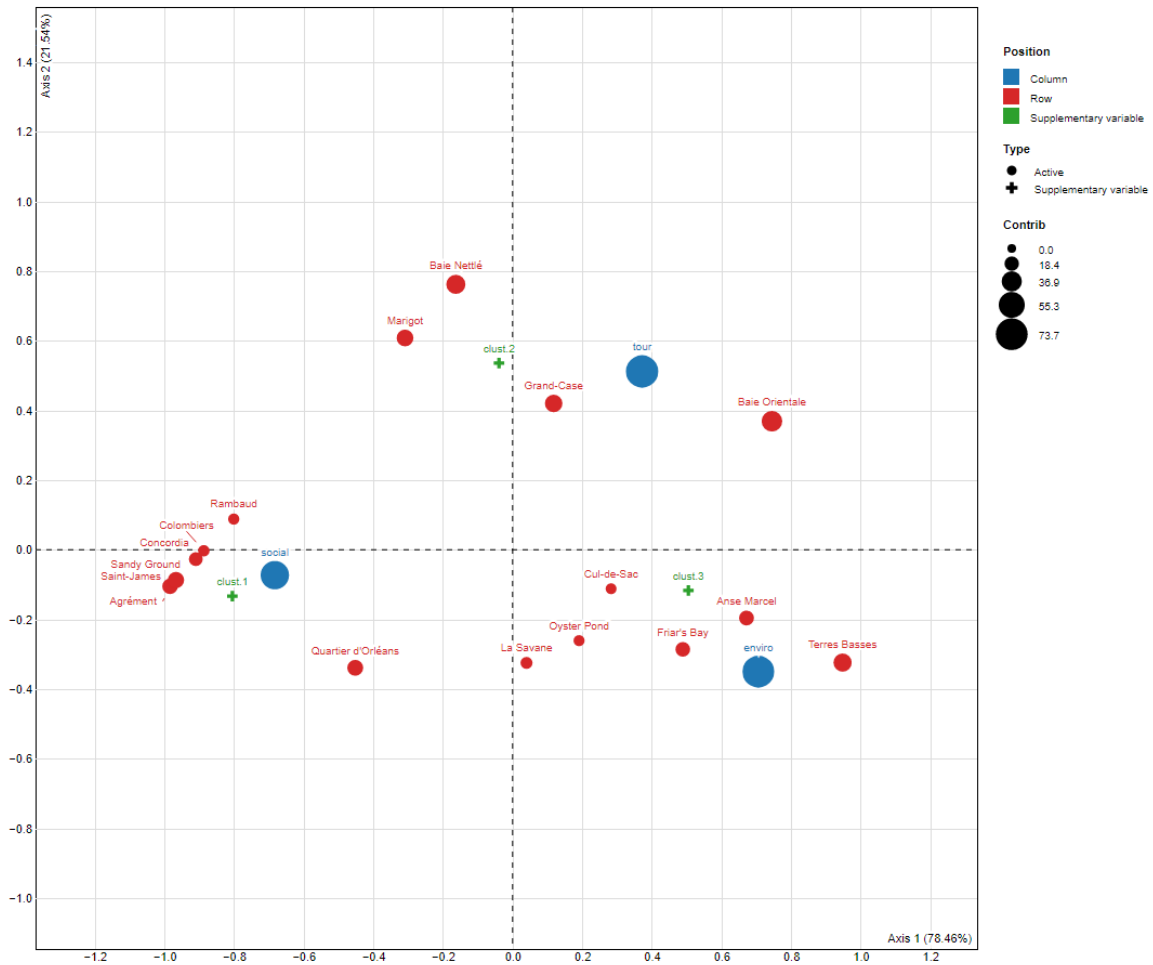
Quartier	Score
Terres Basses	0,1
Baie Orientale	0,7
Anse Marcel	1,6
Baie Nettle	2,9
Colombiers	2,9
Friar's Bay	2,9
Oyster Pond	2,9
Rambaud	2,9
Marigot	3,6
La Savane	3,7
Cul-de-Sac	5,0
Saint-James	5,0
Concordia	5,7
Grand-Case	5,7
Agrément	7,1
Sandy Ground	8,6
Quartier d'Orléans	9,3

Score par quartier pour la thématique « niveau socio-économique »

Quartier	Score
Agrément	0
Baie Nettlé	0
Colombiers	0
Concordia	0
Marigot	0
Rambaud	0
Saint-James	0
Sandy Ground	0
Grand Case	3,3
La savane	3,3
Oyster Pond	3,3
Quartier d'Orléans	3,3
Anse Marcel	6,6
Baie Orientale	6,6
Cul-de-Sac	6,6
Friar's Bay	6,6
Terres Basses	6,6

Score par quartier pour la thématique « préservation et mise en valeur de l'environnement »

L'AFC permet d'étudier la relation entre les variables. Les résultats de cette analyse sont donnés en fonction de la proximité des réponses fournies par chaque individu (les quartiers tels que définis dans l'encadré n°1) pour l'ensemble des variables. Les résultats sont projetés sur un plan factoriel en deux dimensions dont les axes sont construits en fonction de la contribution plus ou moins importante de chacune des variables (graphique ci-dessous).



Projection des résultats de l'AFC.

La réalisation d'une classification ascendante hiérarchique (CAH) permet ensuite d'approfondir l'analyse en rapprochant des individus par groupes homogènes (critère de ressemblance). Elle permet donc d'expliquer quelles sont les caractéristiques communes qui rassemblent les individus dans un même cluster (groupe 1, 2 et 3 dans l'encadré n°1).

Ci-après, le tableau décrit la liaison des variables à chacun des clusters conservés dans l'analyse. La représentation de la valeur test ($v.test$) permet de hiérarchiser les variables qui marquent le mieux chacun des clusters. Ainsi, pour le premier, on constate que la variable *niveau socio-économique* est la plus associée à ce cluster. Il s'agit donc de la variable qui va le mieux le caractériser. Les autres variables vont également y contribuer, néanmoins elles y sont plus faiblement associées.

Cluster 1 (groupe 1)				
	Intern freq	Glob freq	p.value	v.test
Niveau socio-économique	41.42857	70.42857	0.0000000	6.665076
Niveau d'intégration au système touristique	4.00000	41.60000	0.0004694	-3.497637
Niveau de préservation et de mise en valeur de l'environnement	3.30000	46.20000	0.0000104	-4.407675
Cluster 2 (groupe 2)				
	Intern freq	Glob freq	p.value	v.test
Niveau d'intégration au système touristique	14.1	41.6	0.013175	2.479004
Niveau de préservation et de mise en valeur de l'environnement	3.3	46.2	0.013323	-2.475016
Cluster 3 (groupe 3)				
	Intern freq	Glob freq	p.value	v.test
Niveau de préservation et de mise en valeur de l'environnement	39.60000	46.20000	0	5.509407
Niveau socio-économique	16.85714	70.42857	0	-6.198089

Annexe 2. La grille d'entretien (2018)

Vécu de la catastrophe et de la phase d'urgence :

Comment ça s'est passé, juste après Irma, pour vous ?

- Regard sur les actions d'urgence : vous en avez bénéficié ? qu'en avez-vous pensé ?
- Lien avec l'extérieur : famille, autres îles sollicitées, envoi de matériels
- Départ (vous ou d'autres) de l'île ?
- Solidarité entre sinistrés ?
- On parle beaucoup des pillages dans la presse, quelle réalité ?
- Aviez-vous vécu d'autres catastrophes avant Irma ?

Déroulement de la reconstruction :

Pourriez-vous me parler de ce qu'il se passe pour vous aujourd'hui ? Vous reconstruisez ?

- Travaux ? Assurance ? Logement ?
- Activités économiques ? école ? alimentation ?
- Vos amis sont-ils dans la même situation ?
- Que pensez-vous de ce qui est fait ?

Les acteurs et les politiques de reconstruction

Vous savez ce qu'ils font du côté de la Collectivité ? de l'État ? pour la reconstruction ? Qu'en pensez-vous ?

- Comparaison avec Saint Barthélemy/Sint Maarten
- Traitement différent après les cyclones précédents ?
- Participation (réunion publique, associations) ?

Vous connaissez certains documents d'urbanisme ? Vous savez s'ils vont être modifiés, suite à Irma ?

- Avez-vous lu/entendu parler de choses dans le bulletin municipal, les journaux, à la radio ?
- Si oui lesquelles ? Quelles conséquences (positives, négatives) ?
- Avez-vous entendu parler de « reconstruction durable » ?

L'impact économique

Vous travaillez dans quel domaine ? A-t-il été touché par Irma ?

- Impact sur l'économie du territoire ?
- L'économie et le tourisme avant la catastrophe ?

Irma et la prise en compte de l'environnement

Vous trouvez que l'environnement, la nature a été beaucoup touchée par le cyclone ? Est-ce qu'il existait des dispositifs de protection avant le cyclone ?

- Lesquels ?
- Fonctionnaient-ils bien d'après vous ?

Impact différencié de la catastrophe :

Est-ce que tout le monde a été touché de la même façon ? Y a-t-il eu des quartiers particulièrement touchés ?

- Accompagnement des habitants, par qui ? Suffisant ?
- Est-ce que tout le monde a été aidé de la même manière d'après vous ?

Conclusion de l'entretien : Quelles sont les prochaines étapes pour vous ?

Profil de la personne :

Âge :

Sexe :

CSP/profession :

Constitution du ménage :

Habitant de l'île depuis :

Si pas originaire de l'île :

Annexe 3. La grille d'entretien (2019)

Question introductive : Comment ça se passe pour vous depuis Irma ?

- Rôle des assurances
- Quels travaux effectués ?
- *Si institutions, pro. Du tourisme, du BTP* : Projets ou politiques mis en œuvre ?
- Quelles sont les prochaines étapes pour vous ?

Reconstruction et aménagement du territoire :

Vous avez vu des changements avec la reconstruction dans les différents quartiers de Saint-Martin ?

- Lieux reconstruits/pas reconstruits ?
- Quel type de reconstruction (pareil/améliorée/moins bien) ?
- Quels sont les lieux qui s'en sortent le mieux, le moins bien d'après vous ? Pourquoi ?

Que pensez-vous de ce que font l'État/la Collectivité ?

- Projets/politiques mis en place

Est-ce que vous avez entendu parler du PPR ?

- Qu'en pensez-vous ?
- Habitez-vous dans une zone concernée ?
- Etes-vous allés aux réunions publiques ?
- Qui (d'autre) est allé à ces réunions ?

Si institution :

Comment se passe l'élaboration du PPR et de son zonage ?

- Objectifs
- Réaction des habitants/des élus/de la DEAL
- Aspect économique et sa prise en compte ?

Vous travaillez avec la Collectivité / les acteurs économiques / la DEAL ? Comment ça se passe ?

Reconstruction, économie et tourisme :

Dans quoi travaillez-vous actuellement ? Comment se porte l'économie de Saint-Martin d'après vous ?

- Des secteurs qui reprennent ? en difficulté ?
- *Si institutions* : De nouveaux acteurs économiques ? investisseurs ?

Est-ce que le tourisme a repris, d'après vous ?

- Quels touristes ? D'où viennent-ils ? et où vont-ils sur l'île ?

Au niveau des services publics (écoles, etc.), où en est la reconstruction ?

Si pro. du tourisme : Des évolutions post-catastrophe dans votre établissement ? dans le secteur du tourisme ?

- Lesquelles et pourquoi ?

- Décidées par qui ?
- Travail avec la collectivité/la DEAL ?

La population de Saint-Martin dans la reconstruction :

Qu'est-ce que vous pensez des changements liés à la reconstruction ?

Et les gens autour de vous, comment réagissent-ils ?

- Des différences entre les habitants ?
- De bonnes relations ou des tensions ?
- Des personnes toujours en difficulté ?
- Beaucoup de départs dans votre entourage ? Pourquoi ?
- Des nouveaux arrivants ? Pourquoi ?

Initiatives et développement durable :

Est-ce que depuis Irma vous avez vu (ou effectué) des changements dans votre vie quotidienne ?

- Si oui, Lesquels et pourquoi ? Et dans votre entourage ?
- De nouvelles initiatives semblent se développer, au courant ? participation ?
- Sujet du changement climatique ?

La prise en compte du risque :

Comment avez-vous préparé l'arrivée de la saison cyclonique cette année ?

- Echelle indiv. Et échelle co. ?
- Quels dispositifs de protection face aux risques ? des changements ?

Si institution : Avez-vous mis en place des changements dans les dispositifs de prévention avant la saison cyclonique ?

Profil de la personne :

Âge :

Sexe :

CSP/profession :

Constitution du ménage :

Habitant de l'île depuis :

Si pas originaire de l'île :

Reconstruire le territoire après une catastrophe naturelle : enjeux, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir, le cas de Saint-Martin (Antilles françaises)

Le 6 septembre 2017, l'ouragan Irma a provoqué une catastrophe à Saint-Martin, causant de lourds dommages à cette Collectivité française d'Outre-mer dont le fonctionnement dépend de l'activité touristique et est caractérisé par de forts contrastes socio-économiques. Après une phase d'urgence particulièrement médiatisée, un processus de reconstruction du territoire a démarré, au cours duquel les institutions locales, les services de l'État, les habitants ou encore les professionnels du tourisme se sont mobilisés. La période de reconstruction post-catastrophe est en effet une phase de concentration d'enjeux et d'acteurs aux capacités d'action inégales sur le territoire sinistré. Considérée par certains, et notamment par les organisations internationales, comme une fenêtre d'opportunité pour « reconstruire mieux » et réduire les risques de nouvelles catastrophes, les travaux scientifiques sur le sujet ont également montré qu'il s'agissait d'une période vectrice de conflits et au cours de laquelle les problématiques antérieures à la catastrophe persistaient voire étaient exacerbées. À partir d'un travail d'enquête combinant entretiens qualitatifs et observations, cette thèse montre comment les caractéristiques d'un territoire concentrant problématiques et enjeux entrent en jeu dans le processus de reconstruction. L'analyse systémique des effets de la marginalité, de la colonialité et des problématiques socio-économiques exacerbées dans la reconstruction met ainsi en évidence l'impact des rapports de pouvoir et de domination sur le (ré)aménagement du territoire et sur les objectifs de réduction des risques post-catastrophe.

Mots-clés : reconstruction post-catastrophe naturelle ; enjeux ; marge ; colonialité ; capitaux ; rapports de pouvoir ; Saint-Martin

Rebuilding after a natural disaster : challenges, stakeholders and power dynamics, the example of Saint-Martin (French West Indies)

On September 6, 2017, Hurricane Irma brought disaster upon Saint-Martin, causing extensive damage to this French overseas collectivity whose economy revolves almost entirely around tourism and is characterized by a high level of socioeconomic imbalance. After a highly reported upon emergency phase, a recovery process of the entire territory begun, during which local institutions, the French state, local communities and even the local tourism industry were solicited. Post disaster reconstruction is a process that brings together many challenges and stakeholders, each with varying levels of power and influence. Considered by some, especially international organizations, as a window of opportunity to “build back better” and reduce the risk of future disasters, scientific studies on the matter have also shown that this is a period of time that brews conflict, and throughout which the previously existing issues persist and may even be exacerbated. Through a qualitative study, based on interviews and observations, this thesis shows how the various traits of a territory of concentrated issues and challenges become involved in the recovery process. The systemic analysis of the effects of marginality, coloniality and the socioeconomic problems exacerbated during the recovery process brings to the forefront the impact of domination and power dynamics on the redevelopment of the territory and on the post disaster risks reduction goals.

Keywords : post-disaster recovery ; challenges ; margin ; coloniality ; capitals ; power dynamics ; Saint-Martin.

