

Rapport

Retour d'expérience sur le cyclone Belal vu par les Réunionnais.es

Décembre 2024

Autrices : Céline Le Flour et Ghislaine Verriest-Leblanc



Soutenu par



En collaboration avec :



Avec l'implication forte du groupe de travail local de l'AFPCNT à La Réunion

Direction de la publication : AFPCNT

Sommaire

Introduction	3
Méthodologie de l'enquête.....	5
Partie 1 : Culture et mémoire du risque	6
Partie 2 : La préparation de la saison cyclonique.....	12
Partie 3 : L'anticipation et la préparation de la crise.....	16
Partie 4 : Gestion et communication de crise.....	21
Partie 5 : L'accompagnement post-catastrophe.....	26
Conclusion.....	34
Remerciements.....	35

Introduction

Le 15 janvier 2024, le cyclone Belal touchait La Réunion. Le territoire n'avait pas connu d'évènement d'une telle ampleur depuis plusieurs années. Les annonces d'un cyclone particulièrement violent et le déclenchement de l'alerte violette, plus haut niveau de danger rarement déclenché, avait fait craindre au pire durant quelques heures et ont marqué la population. Sur ordre des autorités, les habitants sont restés confinés chez eux durant 48 heures. Du fait de sa trajectoire déviée vers le nord-est et d'une bonne anticipation de cet évènement (préparation, campagne de sensibilisation et évacuation avant l'évènement), et malgré de lourdes conséquences, ce cyclone fut moins dévastateur qu'attendu. On peut cependant déplorer :

- 4 morts dont 3 personnes sans domicile fixe (SDF) et une personne intoxiquée au monoxyde de carbone émanant d'un groupe électrogène ;
- Des inondations, des routes coupées, de nombreux arbres arrachés et la coupure de réseaux électriques (près de 150 000 foyers impactés), d'eau (près 130 000 foyers sans eau) et de communication (téléphonie et internet) ;
- 42 000 sinistres pour un coût global de 100 millions d'euros environ.

Le contexte de vacances scolaires a sans doute permis de limiter certaines conséquences du fait d'une activité moindre sur La Réunion durant cette période.

Au lendemain de l'évènement, la gestion de la crise par les autorités et le niveau de résilience de la population réunionnaise sont salués de tous.

L'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles et Technologiques (AFPCNT) œuvre au niveau national pour le développement de la culture du risque et de la résilience face aux risques majeurs.

Très investie sur le territoire de La Réunion par l'intermédiaire d'un groupe local, elle a contribué à de nombreuses actions de sensibilisation et de préparation des populations et des acteurs locaux face aux risques.

Dans ce cadre depuis 2022, elle met en œuvre un projet innovant de renforcement de la culture du risque et de la sécurité civile du milieu associatif communal et intercommunal réunionnais appelé « Ansam Nou Le Paré ». C'est donc naturellement qu'après l'évènement, l'association décide, en lien avec les autorités, de conduire deux retours d'expérience :

- Le premier retour d'expérience, objet du présent rapport, vise à recueillir et analyser le ressenti et le vécu de la population face à cet évènement pour mieux en qualifier le niveau de culture du risque et de résilience, mais aussi et surtout, être à l'écoute des attentes, des besoins des difficultés pour favoriser un meilleur accompagnement et valoriser les bonnes pratiques et les réussites. Cette démarche s'est appuyée sur des enquêtes conduites à l'attention du grand public, du milieu associatif et des collectivités. Elle a été réalisée avec l'appui des autorités locales, de l'association des maires de La Réunion et de l'AITF. Profitant de la présence de Fred Courant au moment du cyclone, l'AFPCNT a également réalisé avec l'Esprit Sorcier TV une série d'interviews visant à garder la mémoire de cet évènement et bénéficier du regard croisé d'acteurs locaux aux profils variés.

Introduction

- Le second retour d'expérience s'est porté sur le projet « Ansam Nou Le Paré » à La Réunion afin de mesurer, à l'épreuve d'une catastrophe, l'intérêt et la performance du projet. Pour cela, l'AFPCNT a rencontré des représentants d'associations impliqués ou non dans le projet pour échanger sur le vécu, leurs réussites, les besoins pour mieux se préparer et les apports de la démarche Ansam Nou Lé Paré pour ceux ayant bénéficié du projet en amont du cyclone Béal. Ce retour d'expérience fait l'objet d'un rapport dédié en ligne sur le site internet de l'association.

Méthodologie de l'enquête

Les résultats présentés ci-dessous sont issus d'une enquête qualitative menée par l'AFPCNT dans le cadre de la démarche globale de retour d'expérience Belal pilotée par la Préfecture de La Réunion.

Cette enquête s'est étendue sur quatre mois et demi, de fin janvier à mi-juin 2024 et s'est construite en plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'AFPCNT en partenariat avec l'Esprit Sorcier a souhaité recueillir des témoignages « à chaud » de citoyens et membres locaux de l'Association, quelques jours après le passage du cyclone. Un micro-trottoir a ainsi été réalisé sur le marché du Chaudron à Saint-Denis et les témoignages d'une dizaine d'acteurs locaux issus de différents secteurs professionnels ont pu être recueillis : représentants d'associations, de collectivités, représentants de l'Etat, citoyens engagés. Les vidéos de ces témoignages ont été partagées sur les réseaux sociaux en local mais également sur l'ensemble du territoire national. Elles sont en ligne sur la chaîne YouTube de l'AFPCNT.

Ensuite, un retour d'expérience « à chaud » a été organisé par l'AFPCNT le 30 janvier auprès d'associations de Saint-Benoît. Les associations sont un public prioritaire de l'AFPCNT à La Réunion, notamment dans le cadre de son projet Ansanm Nou Lé Paré qui se développe sur le territoire depuis 2023. Les principaux objectifs de ce projet sont la montée en compétence sur les risques et la préparation des associations à faire face à une catastrophe ainsi que la coordination entre les autorités locales et leur tissu associatif en temps de crise. Ainsi, une quinzaine d'associations ayant participé ou non aux ateliers proposés dans le cadre du projet ont pu participer à une discussion sur leur expérience vécue durant le cyclone, à la Maison des Associations de Saint-Benoît.

Enfin, afin de compléter l'enquête pilotée par l'Etat Major de Zone et de Protection Civile de l'océan Indien (EMZPCOI) auprès des services de l'Etat, l'AFPCNT a proposé de rédiger trois questionnaires à destination du grand public, des agents des collectivités et des associations. Au total, 227 personnes ont répondu au questionnaire (191 citoyens, 37 agents des collectivités et 20 représentants d'associations).

Les questionnaires d'enquête sont présentés en annexe. Formalisés au travers d'un formulaire web, ils ont été diffusés par courriel avec l'aide des membres du groupe de travail local de l'AFPCNT, des services de l'Etat, de l'Association Départementale des Maires de La Réunion et de l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France ainsi les réseaux sociaux (Facebook et LinkedIn notamment). Une communication sur la radio Réunion la 1ère a également permis de promouvoir la démarche.

Partie 1 : Culture et mémoire du risque

« C'était terrible, on a eu vraiment très très peur. Pourtant on est habitués aux cyclones, on s'y était préparés. Mais c'était vraiment beaucoup plus fort que d'habitude, ils nous ont dit que ça [ressemblerait] au cyclone Jenny que nous avons vécu, moi j'avais quatre ans. Et là ça a été terrible, je pense que les Réunionnais ont eu très peur, en tout cas mes voisins ont eu très peur, et moi aussi. », Mme Duchmann, habitante de La Montagne.

L'île de La Réunion est fortement exposée au risque cyclonique mais peu d'événements marquants ont été enregistrés depuis le début des années 2000. Les cyclones les plus marquants pour les populations dans les dernières décennies sont les cyclones Jenny en 1962 (37 morts), Hyacinthe en 1980 (25 morts) ou encore Firinga en 1989 (4 morts). La mémoire du risque cyclonique sur le territoire tant donc à se perdre, notamment pour les plus jeunes.

L'un des principaux objectifs de cette enquête était de mesurer le niveau de préparation des populations à faire face à un cyclone et d'identifier des leviers d'actions pour améliorer cette préparation. Pour cela, les questions autour de la culture et de la mémoire du risque occupaient une place importante dans l'enquête.

• Contexte : une culture du risque réunionnaise « institutionnelle »

Les différentes interviews, discussions et réponses aux questionnaires témoignent d'une culture du risque « institutionnelle » de la population réunionnaise. Jérôme Filippini, préfet de La Réunion mentionne dans son interview une : « culture réunionnaise de la résilience face aux risques » et « une espèce de patience face à l'adversité des phénomènes météorologiques ».

Cette culture du risque se manifeste à la fois par un sentiment d'être bien préparé, par la bonne connaissance des consignes de prévention avant l'arrivée du cyclone et par les réflexes qu'ont eus les répondants à l'annonce du cyclone.

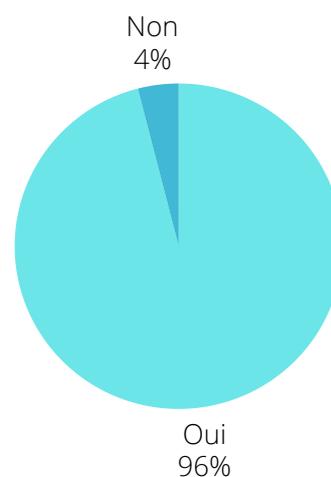
Par exemple, plus de 96% des répondants aux différents questionnaires avaient déjà vécu un cyclone et près de 100% des répondants ont indiqué qu'ils connaissaient les consignes de sécurité spécifiques au risque cyclonique avant le passage de Belal.

Les médias (80%), internet (54%) et les réseaux sociaux (50%) sont les principaux vecteurs d'informations sur les risques auprès des Réunionnais.

Les réseaux sociaux sont principalement utilisés comme source d'information sur les risques par les moins de 50 ans et en particulier les Réunionnais âgés de 26 à 50 ans (environ 56%).

Les personnes plus âgées ont plutôt été informées par internet et les médias, mais aussi par leurs proches.

Avez-vous déjà vécu un cyclone ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Partie 1 : Culture et mémoire du risque

Ces données témoignent de l'importance qui doit être accordée à la qualité des informations transmises via les médias et de la vigilance à avoir vis-à-vis de la désinformation sur les réseaux sociaux :

« Je pense qu'il faudrait avant chaque saison cyclonique ou pendant les simulations faites par la préfecture avant la saison inviter l'ensemble des médias pour leur expliquer les différents niveaux de vigilance, les différents niveaux d'alerte, etc. », indique un répondant au questionnaire grand public.

La part non négligeable de répondants ayant mentionné une information par leurs proches (près de 30%) peut également témoigner de l'importante culture orale des populations à La Réunion et plus particulièrement d'une transmission intergénérationnelle sur la préparation face aux cyclones (témoignages des cyclones Dina, Jenny, Feringa, etc.). Beaucoup de répondants comparent en effet le cyclone Belal aux cyclones passés pour mesurer son intensité.

• Constats et limites

A l'approche de Belal, cette culture du risque s'est traduite par une excellente préparation de la population et un respect global des consignes qui ont grandement participé à réduire le nombre de victimes de la catastrophe.

Par exemple, les premiers réflexes les plus cités par les participants à l'approche du cyclone sont la constitution de réserves de nourriture, le rangement du matériel extérieur, la sécurisation des fenêtres et la mise à l'abri du véhicule.

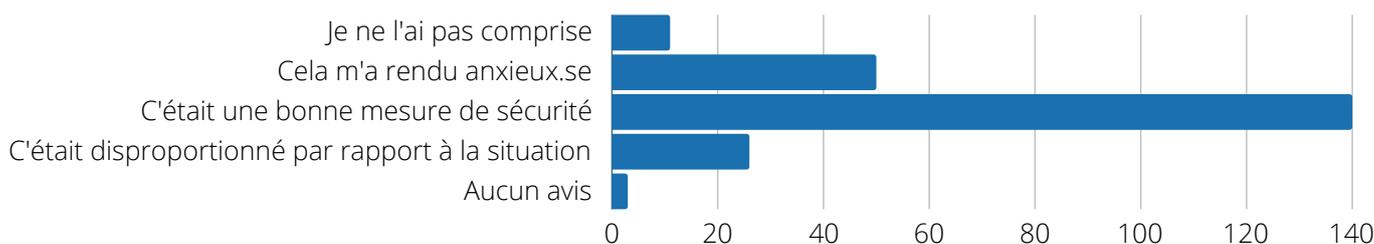
Cependant, l'enquête a révélé plusieurs leviers de la culture du risque à développer pour améliorer la préparation des populations aux catastrophes.

Une méconnaissance de l'alerte violette

Les Réunionnais interrogés dans le cadre de l'enquête ont une très bonne connaissance des niveaux d'alerte et des consignes en général (plus de 95%), hormis pour l'alerte violette.

Si elle est bien comprise des représentants d'associations interrogés et jugée être une mesure de protection efficace, le déclenchement de l'alerte violette a suscité des incompréhensions et surtout de l'anxiété pour les populations. En effet, 26% des répondants au questionnaire grand public ont répondu avoir éprouvé de l'anxiété lors du déclenchement de l'alerte violette :

Qu'avez-vous pensé du déclenchement de l'alerte violette ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Partie 1 : Culture et mémoire du risque

« La création de l'alerte violette est une bonne chose pour protéger les personnels de secours mais la population doit être préparée : formée aux gestes de premiers secours, les femmes enceintes sécurisées en cas d'accouchement, etc. », suggère un répondant au questionnaire grand public.

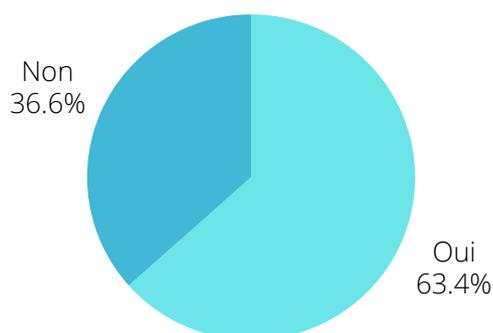
« Justement, l'alerte violette, c'est la première fois qu'on entend ça nous ! On était un peu surpris (...). C'est quoi ? C'est un danger vraiment ? Un danger mortel ? », indique une habitante de Saint-Denis interviewée sur le marché du Chaudron.

Lors du cyclone Belal, l'alerte violette était déclenchée pour la première fois. Elle n'est pas encore ancrée dans la culture du risque locale et a suscité un sentiment d'abandon, notamment du fait de l'impossibilité d'intervention des secours.

Un besoin d'informations sur les centres d'hébergement d'urgence

Outre la méconnaissance de l'alerte violette, l'enquête a révélé un besoin d'information sur les centres d'hébergement d'urgence. Une grande partie des répondants ignore en effet où se situent les centres d'hébergement les plus proches de chez eux. Près de 36% des répondants au questionnaire grand public (20% pour les associations) ne disposent pas de cette information et 12% d'entre eux ne savent pas où la trouver.

Savez-vous où se trouve le centre d'hébergement le plus proche de chez vous ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

De plus, on observe une corrélation positive entre l'âge et la connaissance du ou des centre(s) d'hébergement le(s) plus proche(s) : 60% des 19-25 ans ignorent où il se trouve contre 32% des 36-50 ans et 27% des 50 ans et plus.

La majorité des personnes ne sachant pas où trouver des informations concernant les centres d'hébergement a moins de 35 ans.

La communication sur les centres d'hébergement d'urgence à l'échelle locale doit donc être renforcée, en particulier à destination des plus jeunes.

Une méconnaissance du DICRIM comme outil d'information de la population

Le territoire réunionnais est composé de 24 communes. 54% d'entre elles sont dotées d'un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) mais cinq communes doivent le mettre à jour.

Partie 1 : Culture et mémoire du risque

L'enquête a démontré un faible niveau de connaissance de ce document par les populations, y compris par les agents des collectivités.

En effet, près de 85% des répondants au questionnaire grand public indiquent ne pas connaître le DICRIM de leur commune de résidence. Ce chiffre monte jusqu'à 91% pour les 26-50 ans.

En outre, 83% des répondants issus des fonctions publiques territoriale ou d'Etat ne connaissent pas le DICRIM de leur commune.

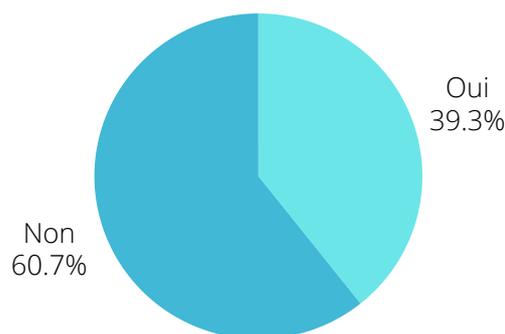
La communication sur cet outil obligatoire pour toute commune soumise à au moins un risque majeur devrait donc être développée au niveau des collectivités réunionnaises.

Le kit de survie : un réflexe différencié selon l'âge et le secteur professionnel ?

Malgré une culture du risque particulièrement remarquable de la population réunionnaise (connaissance des niveaux d'alerte, connaissance des consignes de prévention, vécu d'un cyclone, etc.), la constitution d'un kit de survie (ou kit d'urgence 72 h) n'est pas un réflexe pour la majorité des répondants, encore moins chez les plus jeunes.

En effet, on observe une corrélation positive entre l'âge des répondants et la préparation d'un kit de survie : 25% des répondants âgés de moins de 35 ans disposent d'un kit de survie contre en moyenne 40% des répondants âgés de 36 ans et plus.

Disposez-vous d'un kit de survie ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

La pratique de la préparation d'un kit de survie semble se perdre avec la mémoire du risque cyclonique, peu d'événements majeurs ayant eu lieu dans les dernières années.

Par ailleurs, le réflexe semble être différencié selon le secteur professionnel des répondants : environ 45% des Réunionnais issus d'associations, du secteur de la santé, du secteur privé ou de la fonction publique disposent d'un kit de survie tandis que moins de 30% des étudiants et des enseignants, chercheurs ont le réflexe d'en constituer un.

Par l'analyse de ce réflexe, on observe donc un effet d'âge et de culture. En effet, de nombreux chercheurs et étudiants à La Réunion viennent d'autres territoires et souvent de l'Hexagone. Ils n'ont donc pas forcément été exposés au risque cyclonique avant leur arrivée sur le territoire réunionnais.

L'enjeu des populations nouvellement arrivées et des générations les plus jeunes et les plus âgées

Même si la culture du risque réunionnaise est souvent citée comme « exemplaire », plusieurs personnes interviewées font part d'une perte de la mémoire du risque sur le territoire, notamment du fait d'une population assez jeune, qui se déplace beaucoup, dont les postes changent régulièrement et qui ne profite plus de la transmission intergénérationnelle de la culture des cyclones.

L'une des principales causes de la mise en danger des populations face aux risques naturels est la curiosité que ces phénomènes engendrent. En effet, les fortes houles ou les inondations à l'approche du cyclone attirent de nombreuses personnes souhaitant photographier ces phénomènes impressionnants mais particulièrement dangereux :

« On va aller se mettre en danger pour avoir la vidéo qui fera le buzz, pour avoir la photo qui fera le buzz [...] et on met en danger les secours qui vont devoir venir nous secourir. » indique Martine Nourry, pilote de l'association Kpab6t.

Lors du cyclone Belal, plusieurs cas de regroupements sur le littoral avant le déclenchement de l'alerte rouge ont été recensés. Ce comportement est plus fréquent chez les jeunes ou les personnes n'ayant jamais vu de cyclones.

En particulier, selon Audrey Besnard, adjointe du service de prévention des risques naturels et routiers à la DEAL de La Réunion, les populations nouvellement arrivées ou temporairement sur l'île ont tendance à idéaliser le territoire et n'ont pas toujours conscience qu'il s'agit d'un territoire particulièrement exposé aux risques naturels, en particulier aux cyclones.

La communication sur les risques auprès des populations nouvellement arrivées sur l'île est donc essentielle. De la même manière, malgré le fait qu'ils détiennent la mémoire des phénomènes anciens, les publics plus âgés doivent être sensibilisés. En effet, ces derniers rencontrent souvent des difficultés à accepter de nouvelles dispositions et de nouveaux messages de sensibilisation tels que l'alerte violette, le dispositif FR-Alert, etc.

Selon Lauriane Tibaldi, chargée de réduction des risques de catastrophes et du projet paré pas paré de la PIROI-Croix Rouge française, il est plus difficile de transmettre ces messages de prévention aux anciens qu'aux plus jeunes qui apprennent très vite et sont vecteurs de messages auprès de leurs parents et aînés, malgré une mémoire du risque faible voire inexistante.

Partie 1 : Culture et mémoire du risque

• Recommandations

Les résultats de l'enquête nous invitent à poursuivre nos efforts individuels et collectifs en tant qu'acteurs de la prévention (services de l'Etat, collectivités, établissements publics, associations...) pour :

- Favoriser les échanges intergénérationnels et les partages d'expériences pour mieux sensibiliser les plus jeunes et les personnes n'ayant pas vécu de cyclone ;
- Mobiliser plus avant les médias, les réseaux sociaux et l'oralité pour contribuer au développement de la culture des risques ;
- Poursuivre les efforts en matière d'éducation préventive de la nouvelle génération face aux risques majeurs actuels et à venir ;
- Communiquer sur les bons réflexes en cas de cyclone mais également sur les comportements à risques ;
- Démocratiser la constitution d'un kit d'urgence 72 h dans chaque foyer réunionnais ainsi que la réalisation d'un Plan Individuel de Mise en Sécurité (PIMS) ;
- Mener des actions de sensibilisation à l'attention des populations touristiques ou nouvellement résidentes sur le territoire car moins au fait des risques à La Réunion, dont le risque cyclonique ;
- Faire connaître le DICRIM et les autres sources d'information clés sur les risques dont georisques.fr ;
- Développer une communication spécifique sur l'alerte cyclonique violette.

• Proposition d'actions de l'AFPCNT

Considérant les enseignements exposés ci-avant et les principales recommandations qui en découlent, l'AFPCNT se propose de réaliser à son niveau quelques actions permettant de répondre aux besoins observés, à savoir :

- Action n°1 / de développer un outil ludique (jeu) d'explication et de mise en situation par rapport aux différents niveaux d'alerte.
- Action n°2 / de poursuivre la capitalisation de témoignages vidéo et d'initier une série de podcasts à diffuser à l'occasion de la JNR. Un moment d'échange et de sensibilisation avec les médias réunionnais pourrait également être organisé.
- Action n°3 / dans le cadre de son action nationale sur les DICRIM pour aider les communes dans la réalisation et la promotion de ces documents, de réaliser un clip de sensibilisation de 2min (réseaux sociaux) sur l'intérêt des DICRIM, créolisé pour La Réunion. Ce clip a été produit et diffusé. Il est accessible sur [la chaîne YouTube de l'AFPCNT](#).

Partie 2 : Préparation de la saison cyclonique

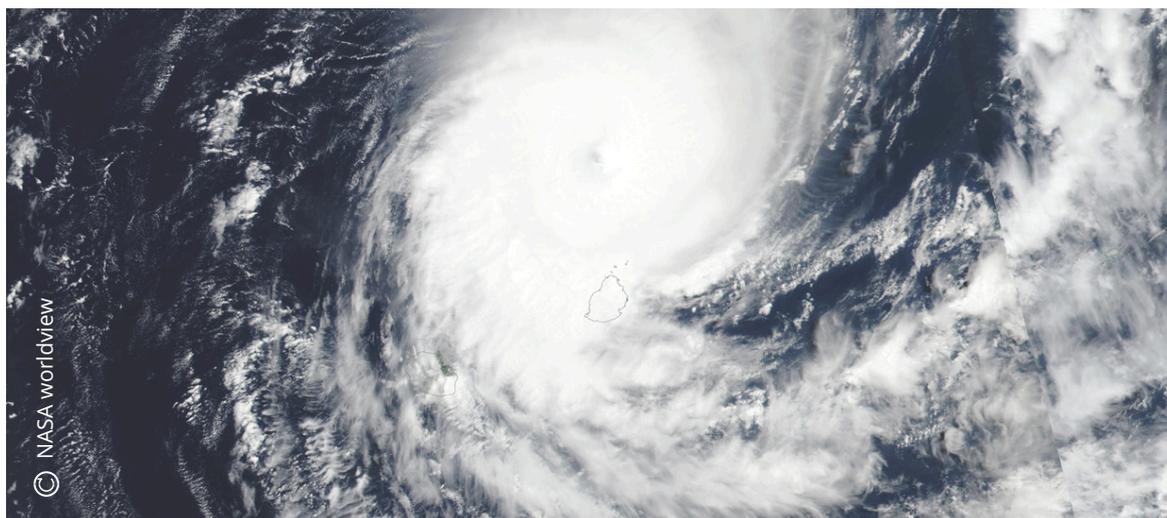


Image satellitaire du cyclone Freddy, 2023

Selon l'étude menée dans le cadre du projet BRIO (Building Resilience in the Indian Ocean) mis en œuvre par Météo France et la Commission de l'océan Indien avec l'appui de l'AFD de 2019 à 2022, l'océan Indien est le troisième territoire au monde le plus exposé aux catastrophes d'origine naturelle. De plus, dans le contexte du changement climatique, les phénomènes extrêmes tels que les cyclones s'annoncent de plus en plus fréquents et de plus en plus intenses.

Ainsi, la préparation de la saison cyclonique sur le territoire réunionnais est un enjeu majeur de protection des populations et de résilience du territoire. Pour cela, un axe entier des questionnaires transmis par l'AFPCNT était dédié à la préparation des populations face aux phénomènes météorologiques extrêmes.

- **Contexte : une île particulièrement exposée aux cyclones et aux inondations**

Sur le territoire réunionnais, la saison cyclonique s'étend de décembre à avril, avec un pic d'activité durant l'été austral, de janvier à mars.

En plus d'être particulièrement exposé au risque cyclonique, le territoire réunionnais dispose d'une hydrologie particulière avec de nombreux cours d'eau, cascades et ravines et est donc particulièrement vulnérable aux risques d'inondation et de crue. Les dépressions tropicales et les cyclones engendrent des perturbations importantes du cycle de l'eau, mettant en danger les populations.

Depuis plusieurs années, la Préfecture de La Réunion organise un exercice avec l'ensemble des services de l'Etat, des experts, des opérateurs de réseaux, des agents des collectivités et des représentants d'associations afin de préparer la saison cyclonique. Il s'agit de l'exercice Cyclonex. Lors des mois qui précèdent la saison cyclonique, l'exercice Cyclonex et la communication institutionnelle sur ce risque majeur invitent les Réunionnais à se préparer.

L'un des objectifs de cette enquête était également d'analyser les freins et les enjeux de la préparation de la saison cyclonique par les populations.

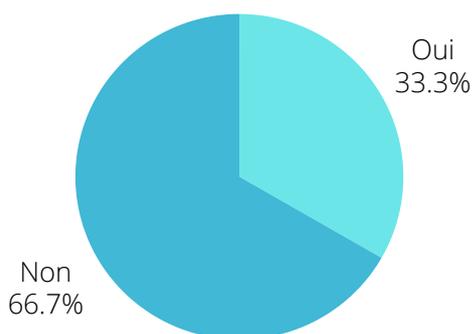
Partie 2 : Préparation de la saison cyclonique

• Constats

La préparation de la saison cyclonique implique l'ensemble de la société réunionnaise : populations, collectivités, services de l'Etat, associations, secours, etc. Pour la majorité des répondants aux questionnaires et des personnes interviewées, les enjeux et les limites de cette période pré-cyclonique sont liés aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à sa mise en œuvre. Toutefois, les exercices organisés en amont de la saison sont jugés essentiels pour développer de bons réflexes en situation de crise.

La nécessité et le coût de l'égavage et du nettoyage avant la période cyclonique

Si vous disposez d'un jardin, aviez-vous élagué des arbres avant la saison cyclonique ? (153 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

A la suite du cyclone Belal, les principaux types de dommages recensés sont : la chute d'arbre (35.4%), les inondations (19%) et les toitures endommagées (14%). La prévention du risque de chute d'arbres est en effet un enjeu majeur de la préparation à la saison cyclonique.

L'égavage préventif avant la saison cyclonique est un réflexe de la majorité des répondants mais plusieurs d'entre eux mentionnent leurs difficultés à financer leur projet et dénoncent un manque de rigueur et de coordination de la part des collectivités et des gestionnaires de réseaux à ce sujet.

En effet, près de 80% des répondants disposent d'un jardin et parmi eux, environ 33% d'entre eux n'ont pas procédé à un élagage avant la saison cyclonique 2024. Cela s'explique en partie par un manque de sensibilisation des populations sur les dangers liés à la chute d'arbre :

« Je regrette de ne pas avoir davantage élagué les arbres, chez moi mais aussi sur la route qui vient à mon domicile » indique l'un des répondants au questionnaire.

Cela s'explique aussi par des contraintes financières, du fait du coût très élevé de l'égavage privé. En effet, comme l'indique Martine Nourry, pilote de l'association Kpab6t, un élagage de huit arbres représente un coût d'environ 4000€, ce qui n'est pas à la portée de tous.

En ce qui concerne l'égavage et le ramassage des déchets verts par les services techniques des communes et des opérateurs de réseaux, ceux-ci sont jugés insuffisants et reflètent un manque d'anticipation, comme l'indiquent plusieurs répondants : « Les autorités locales devraient prendre plus au sérieux l'égavage et les réparations des chaussées », « EDF devrait mieux élaguer les arbres et inciter les particuliers à le faire ».

Partie 2 : Préparation de la saison cyclonique

Le manque de ressources humaines et matérielles pour la préparation de la saison cyclonique

L'un des motifs plusieurs fois exprimés par les personnes interrogées sur les freins de la préparation cyclonique est le manque de ressources, qu'elles soient humaines ou matérielles. Par exemple, pour plusieurs représentants d'associations ayant participé à l'atelier « Ansanm nou lé paré » proposé l'AFPCNT le 2 octobre 2023 à la Maison des Associations de Saint-Benoit, regrettent de n'avoir pu mettre en œuvre la totalité de leur « plan de mesures d'urgence et de solidarité (PMUS) » avant la période cyclonique du fait d'un manque de ressources humaines. Ce projet vise à accompagner les associations dans leur préparation à faire face à des situations d'urgence à partir d'outils tels que le PMUS et le guide qui l'accompagne.

Entre l'atelier du 2 octobre et l'arrivée de Belal, les associations avaient déjà commencé à travailler sur certains aspects de leur préparation : chercher un référent au sein de l'association, impliquer le conseil d'administration, se référer au guide, mettre à niveau les collègues, etc. Belal a ainsi confirmé l'intérêt du projet pour mieux se préparer à faire face aux catastrophes futures.

En outre, certains enquêtés ont indiqué ne pas disposer de certains matériaux ou objets pouvant réduire leur vulnérabilité face à un cyclone.

Par exemple, 62% des répondants au questionnaire grand public ont indiqué ne pas disposer de planches ou autres matériaux pour protéger leurs portes et fenêtres. Enfin, il a été indiqué qu'il est difficile de se procurer une radio à piles.



Atelier interassociatif du 2 octobre 2023 à Saint-Benoit

Les enjeux de l'aménagement urbain et de la construction paracyclonique

Comme de nombreux territoires ultramarins, le territoire réunionnais est caractérisé par un taux de bâti individuel et d'auto-construction important. Beaucoup de logements sont construits en zone à risque et ne répondent pas aux critères de construction paracyclonique : absence de volets, absence de diagnostic de la vulnérabilité du terrain et du bâti face à ces risques, absence de sensibilisation des constructeurs, etc. Comme l'indique un répondant au questionnaire, cela se fait parfois « par souci d'économie » :

« Je pense que les constructeurs d'immeubles doivent arrêter, par souci d'économie, de ne mettre des volets qu'au rez-de-chaussée. Les baies vitrées des étages supérieurs sont les plus exposées aux vents et on ne se sent absolument pas protégés. Le jour où un cyclone exceptionnel passera sur l'île, bons nombres de ces baies sans protection exploseront sous la force des vents. En zone cyclonique, et malgré les normes en vigueur, des volets sont indispensables ».

Partie 2 : Préparation de la saison cyclonique

L'artificialisation des sols dans les zones urbanisées ainsi que l'absence de politiques d'aménagement du territoire sur certaines communes sont également mentionnés comme des facteurs de vulnérabilité du territoire face au risque cyclonique, notamment face aux risques d'inondation et de glissement de terrain associés au passage du cyclone.

L'importance des exercices de gestion de crise

L'exercice Cyclonex organisé par la préfecture en amont de la saison cyclonique est souvent mentionné comme un point fort de la préparation face à ce risque. Comme le rappelle Danilo Hoarau, référent local bénévole de l'AFPCNT à La Réunion, l'édition 2023 de cet exercice portait sur un scénario de traversée d'un cyclone similaire à Freddy (janvier 2023) sur l'île, ce qui a été presque le cas pour Belal.

Selon le Préfet de La Réunion, l'exercice Cyclonex a joué un rôle particulièrement important dans la gestion du cyclone Belal qui aura été un « test de résistance des matériaux » sur l'île. Ses enseignements devront être intégrés dans les prochains exercices.

En outre, la préfecture a décidé d'organiser le 23 mai dernier un séminaire cyclonex de retour d'expérience du cyclone Belal, avec les différents gestionnaires de la crise et experts locaux des risques naturels.

• Recommandations

Les résultats de l'enquête conduisent à formuler les recommandations suivantes :

- Sensibiliser et accompagner la préparation de l'élagage et du nettoyage des caniveaux avant la saison cyclonique avec la recherche d'un compromis entre collectivités et privés pour la répartition des coûts et des tâches ;
- Poursuivre les démarches de diagnostic et de réduction de la vulnérabilité des réseaux ;
- Favoriser la réalisation d'autodiagnostic face aux risques (dont cyclonique) ;
- Poursuivre les entraînements réguliers au travers d'exercices, dont Cyclonex, et de mise en situation en associant les populations ;
- Veiller à un accompagnement technique et financier pour les populations les plus vulnérables dont les plus pauvres ;
- Soutenir et développer la création d'emplois dans le domaine de l'environnement et de la gestion de crise ;
- Favoriser l'engagement associatif notamment au sein des réserves communales de sécurité civile et des associations agréées de sécurité civile ;
- Utiliser la période se situant entre la journée nationale de la résilience (13 octobre) et l'ouverture de la saison cyclonique (15 novembre) comme un rendez-vous annuel de préparation, de révision et de valorisation des services associatifs de solidarité.

• Propositions d'actions AFPCNT

Considérant les enseignements exposés ci-avant et les principales recommandations qui en découlent, l'AFPCNT se propose de réaliser à son niveau l'action suivante :

- Action n°4 / De tester et de mettre à disposition sur le territoire de La Réunion l'outil d'autodiagnostic multirisques développé par l'AFPCNT en Martinique.

Partie 3 : Anticipation et préparation de la crise

• Contexte

Le 11 janvier 2024, le centre météorologique régional spécialisé cyclones de La Réunion a repéré la formation d'une perturbation dans l'océan Indien avec une trajectoire probable vers l'île de La Réunion. Le cyclone Belal est devenu cyclone tropical le 14 janvier en s'approchant de l'île.

Le préfet de La Réunion a pris la décision de déclencher l'alerte rouge et de confiner la population le dimanche 14 janvier à 20h avant de déclencher pour la première fois dans l'histoire du territoire l'alerte violette le lundi 15 janvier à 6h.

Une partie de la présente enquête était consacrée à l'analyse des premiers réflexes des populations face à la crise ainsi qu'aux différents leviers de l'anticipation de cette crise afin d'en limiter les impacts.

Anticiper pour limiter les dommages humains et matériels

Globalement, la population et les gestionnaires de la crise témoignent d'une perception positive de l'anticipation et de la préparation de la crise liée au passage du cyclone Belal. Pour Jérôme Lassalle, directeur de l'urgence et du secourisme de la délégation de la Croix-Rouge française à La Réunion et Christian Pailler, chef de la délégation régionale de la PIROI, la phase de préparation et d'anticipation de l'événement, notamment grâce au travail de prévision de Météo France, a très bien fonctionné :

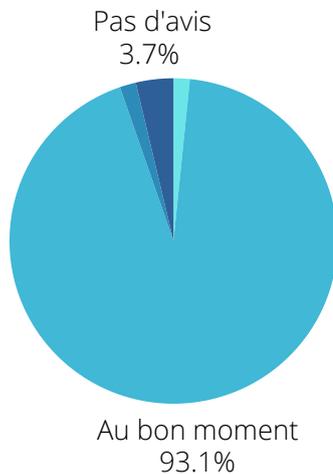


« La victimologie sur ce type d'événement est directement dépendante du degré de préparation des populations (...) », Jérôme Lassalle

« Cette phase de préparation et de prévention a très bien fonctionné et le nombre de victimes et de dégâts matériels a été limité malgré l'intensité [du phénomène] », Christian Pailler

La plupart des répondants aux questionnaires à destination du grand public, des associations et des collectivités indiquent par ailleurs que les alertes ont été déclenchées au bon moment (environ 95% des enquêtés) et que la communication des autorités locales avant le passage du cyclone était bonne voire très bonne (65% des enquêtés).

Selon vous, l'alerte rouge a été déclenchée : (153 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

L'interface entre gestionnaires de crise et scientifiques

La relation entre les gestionnaires de la crise à différents niveaux (préfectures, services de l'Etat, collectivités, associations agréées de sécurité civile, etc.) et les scientifiques a joué un rôle essentiel dans cette préparation de la crise cyclonique.

Pour Jérôme Filippini, préfet de La Réunion, la prise de décision en amont de la crise ne peut se faire sans un dialogue avec les experts des risques : « *D'abord c'est, je crois, comprendre vous-même la situation et vous l'être assez appropriée. Moi je ne suis pas scientifique mais vous être assez intéressé pour la comprendre et écouter les gens qui sont compétents.* »

Par exemple, grâce aux prévisions diffusées par Météo France cinq jours avant le passage de Belal, les équipes de La Croix Rouge et de la PIROI ont pu préparer sereinement les centres d'hébergement d'urgence.

Cependant, les divergences entre les informations transmises par les scientifiques de Météo France et les journalistes en amont du cyclone ont parfois limité la compréhension du phénomène par les populations. En effet, selon Martine Nourry, interviewée juste après le passage du cyclone, « *la dissonance des voix de la météo a provoqué une perte de confiance en la dangerosité du phénomène* ».

Le rôle des médias dans l'anticipation de la crise

La transparence de l'information et des prévisions est essentielle pour la compréhension de la dangerosité du phénomène en amont de la crise. En ce sens, les médias jouent un rôle primordial pour sensibiliser et préparer les populations au cyclone. Cependant, la coordination entre les différents relais de communication du territoire doit s'organiser dès l'avant crise pour assurer la confiance des populations.

Les résultats de l'enquête réalisée auprès des populations témoignent d'une bonne perception de la communication médiatique avant le passage du cyclone. En effet, environ 90% des répondants au questionnaire jugent la communication d'avant crise bonne ou très bonne.

Selon Mme Duchmann, habitante de La Montagne, la communication médiatique a participé à la préparation des populations : « *La population a bien été prévenue, a compris qu'il s'agissait d'un phénomène dangereux et les médias ont joué le jeu* ».

Partie 3 : Anticipation et préparation de la crise

Cependant, plusieurs répondants font part du caractère anxiogène de l'information transmise dans les médias qu'ils jugent contre-productif :

« Les médias ne devraient pas exagérer les phénomènes météorologiques (...), il n'est pas utile de créer des psychoses sur des événements dont la population a l'habitude. »

En outre, comme vu plus tôt, la formation et l'information des journalistes sur ces questions de gestion de crise et de risques naturels est essentielle pour assurer la pleine compréhension et l'information du phénomène par les populations et éviter la désinformation. En ce sens, certains répondants suggèrent une participation plus importante des experts dans cette communication :

« Une communication plus affirmée de Météo France Réunion dans les médias et conférences de presse aurait été plus efficace pour la compréhension et la prise de conscience du phénomène ».

La solidarité associative en actions



Echanges sur le cyclone Belal avec les associations de Saint-Benoit, 30/01

Avant le passage de Belal, les associations ont joué un rôle de communication essentiel auprès de leurs bénévoles et bénéficiaires en relayant les alertes et consignes des autorités. En effet, 70% des répondants au questionnaire à destination des associations affirment avoir transmis les consignes de sécurité à l'approche du cyclone à leurs adhérents et 60% d'entre eux à leurs bénéficiaires.

Outre la transmission des consignes de sécurité, plusieurs associations écoutées à Saint-Benoit ont indiqué avoir constitué des réserves de gaz, conserves et nourriture non périssable, organisé de la distribution alimentaire à des personnes vulnérables, visité les personnes qui s'étaient réfugiées en prévention au centre d'hébergement afin de connaître leurs besoins (ex : distribution de trousse de toilette), réalisé un point préventif avec leur équipe le vendredi précédent l'arrivée de Belal, mis en sécurité les animaux et le matériel (meubles, plantes, etc.), rassuré des amis et des membres des familles de l'Hexagone.

La solidarité associative et interassociative se manifeste à la fois dans la préparation interne à l'association face au risque : diffusion des consignes et point avec les équipes, constitution de réserves et envers les populations à proximité. Selon Martine Nourry, pilote de l'association kpb6t, le rôle des associations est essentiel en situation de crise car elles disposent d'un lien de confiance avec les populations : « Les associations sont le premier lien de solidarité avec l'extérieur notamment du fait de leur connaissance des populations vulnérables ».

Partie 3 : Anticipation et préparation de la crise

Afin d'améliorer la résilience des populations et des territoires face au risque, la prise en compte des personnes isolées (socialement et géographiquement) et vulnérables (notamment en zone à risque) est primordiale en ce sens que ces personnes ne reçoivent parfois pas les informations ou consignes diffusées par les autorités.

Les associations interrogées à Saint-Benoit ont également fait part d'imprudences de certains bénévoles qui n'avaient pas conscience du danger malgré les avertissements transmis par l'équipe. Par exemple, selon la représentante d'une association d'immeuble, certains bénévoles n'ont pas voulu annuler leurs sorties le samedi (13 janvier). D'autres ont commencé tardivement à préparer leur lieu de confinement, par exemple en rangeant les objets susceptibles de s'envoler.

Comme l'a montré le bilan humain du cyclone Belal avec quatre morts dont trois personnes sans domicile, la victimologie dépend grandement de la bonne compréhension des phénomènes et de l'information des populations les plus vulnérables. Cela implique également, de la part des associations comme des autorités locales, une communication en amont sur l'importance d'évacuer et de se rendre en centre d'hébergement d'urgence lorsqu'on se situe sans abri ou en zone à risque.

L'enjeu de l'évacuation

Deux des répondants au questionnaire grand public ont dû se rendre dans un centre d'hébergement d'urgence. Ils étaient résidents de Sainte-Marie et de Saint-Paul (littoral). La personne de Saint-Paul avait reçu l'ordre d'évacuer.

Par mesure de précaution, huit répondants ont quant à eux décidé de se rendre chez un proche pour le passage du cyclone.

En anticipation de la crise, la question de l'évacuation et de la relocalisation temporaire sont difficilement acceptées par les populations. Comme l'indique David Geslin, référent sûreté et PCS pour la Ville de Saint-Louis, malgré l'arrêté d'évacuation notifié aux familles habitant en bord de mer, les populations ont refusé d'évacuer, ce qui est généralement le cas en situation d'alerte forte houle sur la commune :

« (...) c'est très difficile, les gens estiment qu'ils peuvent gérer donc souvent on a eu des inondations ou des vagues qui sont rentrées dans des habitations (...) mais les gens restent quand même chez eux ou très peu acceptent de venir dans un centre d'hébergement [d'urgence] (...). Ils ont conscience qu'ils peuvent mettre leur vie en danger mais ils pensent que cela n'arrivera pas. »

Le rapport au foyer et l'angoisse associée à l'abandon de celui-ci (possibilité d'y retourner un jour, sentiment de propriété, peur des vols, etc.) jouent un rôle important dans la décision de rester et/ou de prendre des risques. Cependant, comme l'indique Jérôme Lassalle, directeur de la délégation territoriale de La Croix Rouge française, si le foyer est associé à un lieu de confiance et de sécurité, ce n'est plus le cas lors d'un événement majeur tel que Belal : « *Le foyer n'est plus un havre de paix ou de sécurité* ». L'insécurité ressentie au sein de son propre foyer devient donc elle aussi une forte source d'angoisse.

• Recommandations

Les résultats de l'enquête conduisent à formuler les recommandations suivantes :

- Travailler sur la résilience alimentaire ;
- Communiquer autour des centres d'hébergement d'urgence et de l'évacuation ;
- Développer la culture du risque et de sécurité civile du tissu associatif réunionnais notamment par la poursuite et l'intensification du déploiement du dispositif « Ansam nou lé paré » mis en place par l'AFPCNT ;
- Travailler en étroite collaboration avec les médias pour favoriser une communication performante, positive et incitative pour le passage à l'action en matière de prévention.

• Propositions d'actions de l'AFPCNT

Considérant les enseignements exposés ci-avant et les principales recommandations qui en découlent, l'AFPCNT se propose de réaliser à son niveau quelques actions permettant de répondre aux besoins observés, à savoir :

- Action n°5 / D'adapter et de déployer sur le territoire de La Réunion les outils de sensibilisation développés par l'AFPCNT et ses partenaires sur la résilience alimentaire en cas de catastrophes naturelles et technologiques et de mener des actions de sensibilisation et de préparations spécifiques.
- Action n°6 / De développer des démarches d'écoute, de co-construction et de sensibilisation auprès des publics vulnérables (populations paupérisées, personnes âgées, personnes en situation de handicaps). Sur ce point l'AFPCNT a diffusé un clip de sensibilisation traduit en langue des signes (<https://youtu.be/ocf2pUhrh94?si=unSxLUdtG2Hhqv1t>). Une affiche de sensibilisation en langue des signes et en créole réunionnais a également été publiée (CRÉOLE RÉUNIONNAIS - VF -AfficheA3-LSF-JourneeResilience). Un premier atelier d'écoute et d'échanges à l'attention de malentendants est programmé par l'AFPCNT à La Réunion en novembre 2024.
- Action n°7 / De poursuivre et intensifier le déploiement du dispositif « Ansam nou lé paré » et animer le réseau associatif concerné en valorisant la solidarité associative et la coordination locale entre collectivités et acteurs associatifs ;
- Action n°8 / D'organiser des rencontres et des ateliers d'échanges et de travail avec des journalistes pour œuvrer ensemble à développer la culture et la prévention des risques.

• Contexte

Comme lors de nombreux événements météorologiques majeurs, la crise Belal a amené les autorités locales à prendre des décisions complexes et délicates, pesant le pour et le contre entre prévention excessive et mise en sécurité des populations. Comme indiqué par Jérôme Filippini, préfet de La Réunion, l'alerte rouge décrétant le confinement des populations a été déclenchée environ six heures avant l'arrivée de Belal, soit trois heures avant le délai minimum prévu dans le document de référence et cette prise de décision a été un véritable dilemme :

« On prend notre risque d'une certaine façon parce qu'on annonce à 873 000 personnes qu'on va les mettre sous clé et donc vous vous dites 'mais est-ce que je leur impose une contrainte inutile, disproportionnée ? Si Météo France me dit peut-être deux ou trois heures après que (...) cela pouvait attendre, les gens vont m'en vouloir' ».

Si la communication et la gestion de crise sont surtout des enjeux de sécurité, la popularité des mesures prises et l'image des décideurs rentrent également en jeu dans la gouvernance de la crise. Dans le cas du cyclone Belal, les importantes mesures de mises en sûreté prise en amont de la crise ont participé à limiter le nombre de victimes et ont été saluées par les populations.

• Constats

Une communication et une gestion de crise institutionnelle globalement saluées

Malgré des mesures préventives fortes et « contraignantes », la gestion et la communication de la crise Belal ont été plutôt appréciées voire saluées par les populations, comme l'indique le témoignage de cette répondante au questionnaire à destination du grand public :

« Je salue la très bonne gestion par M. Le Préfet de cette situation. Certes, le cyclone a finalement été un peu moins fort que prévu mais toutes les dispositions ont été prises afin d'assurer la sécurité de l'ensemble de la population au regard des prévisions redoutées. Ce questionnaire est une preuve de plus de la considération que ce dernier accorde aux Réunionnais et de son professionnalisme ! Bravo et merci. »

Toutefois, certaines mesures prises lors de la gestion de la crise ont suscité de la peur et des angoisses pour les Réunionnais de l'île et résidant en Hexagone.

Par exemple, la mise en place d'une cellule de crise à Paris le 14 janvier à 19 heures par le Premier ministre Gabriel Attal a effrayé les populations et fait prendre conscience de la gravité potentielle de la situation. Depuis l'Hexagone, l'angoisse des familles suscitée par la mise en place de la cellule de crise et par les informations anxiogènes transmises par les médias s'est accentuée lorsque les coupures de courant ont commencé. Pendant plusieurs heures, il était impossible d'avoir des nouvelles de ses proches.

Partie 4 : Gestion et communication de crise

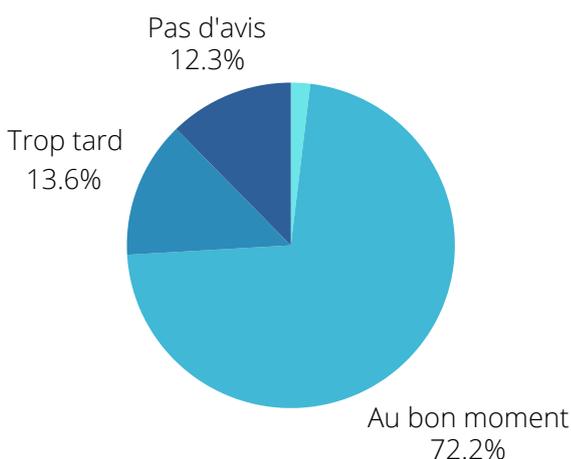
Sur le territoire réunionnais, en plus de la peur et de l'incompréhension occasionnées par le déclenchement de l'alerte violette la diffusion des messages FR-Alert est mentionnée par plusieurs répondants comme particulièrement anxiogène :

« La sonnerie de l'alerte en SMS était beaucoup trop forte, nous n'étions pas prévenus que ce genre de chose pouvait arriver. De même, je n'avais jamais entendu parler de l'alerte violette. »

En outre, certains répondants mentionnent des dysfonctionnements du dispositif qui ont pu engendrer un stress supplémentaire lors du passage en phase de sauvegarde :

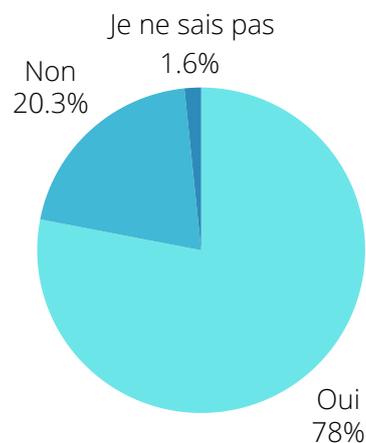
« Le système FR Alert est à revoir ! Nous avons reçu plusieurs messages, y compris au milieu de la nuit pour nous indiquer que nous allions passer en [alerte] rouge, même les 17 et 18 janvier. Quand tout le monde essaie de se remettre du passage du cyclone, c'est rageant. Par contre, il aurait été judicieux de prévenir du passage en alerte violette. »

Si oui, l'avez-vous reçu : (154 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Avez-vous reçu un SMS de FR-ALERT vous prévenant de l'approche du cyclone : (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Malgré les dysfonctionnements mentionnés causés en grande partie par la défaillance des réseaux, le système a plutôt bien fonctionné : 76% des répondants indiquent avoir reçu un sms FR-Alert les prévenant de l'approche du cyclone et parmi eux, 72.5% l'estiment avoir reçu au bon moment.

L'importance du choix des mots et de la transparence

En tant de crise, malgré l'urgence et l'anxiété, le choix des termes dans la communication des gestionnaires de la crise mais également des médias envers les populations est essentiel. Par exemple, l'utilisation du terme de « tempête » par les médias la veille du passage en alerte violette a créé beaucoup de confusions et d'incertitudes face à l'événement, notamment quant aux mesures à prendre pour se préparer. Pour Audrey Besnard de la DEAL de La Réunion, il est préférable de générer une « fausse alerte » en parlant de « cyclone très probable » plutôt que de minimiser la situation face à un phénomène météorologique majeur. En effet, selon la sémantique employée, les populations ne se préparent pas de la même manière.

En outre, la coordination entre les différents canaux d'informations sur le phénomène est essentielle durant la crise, notamment pour garantir la clarté et la transparence des messages et des consignes et donc la sécurité des populations. Comme vu plus haut, certains répondants mentionnent la nécessité d'une meilleure coordination des messages entre les gestionnaires de la crise et les météorologues. D'autres saluent la clarté et l'accessibilité des messages transmis par les autorités : « *La gestion par le préfet a été excellente, les messages étaient très clairs, dans un langage accessible à tous. Les différentes phases d'alerte étaient claires, les mesures préventives qui ont été prises étaient justifiées.* »

Enfin, la mise en place d'informations et de forums de discussion en direct pour échanger avec les populations sur le phénomène a été particulièrement appréciée.

Une proactivité des structures associatives non spécialistes des risques limitée par un manque de préparation

Pour les représentants d'associations interrogés dans le cadre de l'enquête, la participation des associations non spécialistes de risques à la gestion de la crise pourrait être optimisée par une meilleure préparation en amont. Par exemple, comme nous avons pu le voir plus haut, plusieurs associations ayant participé à l'atelier Ansanm Nou Lé Paré proposé par l'AFPCNT le 2 octobre 2023 indiquent qu'elles auraient été plus proactives si elles avaient pu rédiger un « plan de mesures d'urgence et de solidarité » en amont.

En outre, plusieurs représentants d'associations indiquent avoir été frustrés de ce manque de préparation et de coordination entre associations et d'avoir été plus dans la « réactivité » que dans la « proactivité ». Le centre social de Saint-Benoit témoigne ne pas avoir pu apporter le soutien nécessaire et souhaité aux membres et bénéficiaires du centre.

Cependant, certains représentants d'associations témoignent d'un sentiment que la crise peut créer des opportunités pour améliorer la gestion des situations d'urgence, par exemple par la prise de conscience de la nécessité de collaborer entre structures locales et de la complémentarité des associations : moyens de communications, réserves de nourriture, local, etc.

Partie 4 : Gestion et communication de crise

Enfin, une association présente lors du retour d'expérience attire l'attention des participants sur le choix des sites d'hébergement d'urgence qui sont parfois en zone à risque. A Saint-Benoit, l'un des centres mis à disposition était ainsi en zone inondable.

La prise en compte des impacts différenciés de l'événement selon le lieu de vie : dans les hauts et sur le littoral

Selon leur géographie, les territoires de l'île de La Réunion sont différemment exposés au risque cyclonique. Par exemple, en ce qui concerne la force des vents, les vitesses enregistrées sont toujours différenciées entre le littoral et les « hauts ». En effet, lors du cyclone Belal, les vents enregistrés dans les « bas » de l'Est et du Nord de l'île allaient jusqu'à 150km/h avec des rafales à plus de 170km/h tandis qu'ils ont atteint une vitesse d'environ 170km/h dans les « hauts » avec des rafales allant jusqu'à 217km/h au piton du Maïdo, selon Météo France.

De la même manière, selon Météo France, les territoires de l'île ont été différemment impactés par les précipitations avec plus de 900mm en 48h dans les hauts du Nord et l'Est secteur volcan et environ 300mm en 48h sur le littoral Nord et Nord-ouest.

Cette exposition différenciée des territoires au phénomène nécessite d'être prise en compte dans la gestion de la crise et la prévention des populations, comme le raconte un répondant issu de la fonction publique territoriale :

« Mon chef un soir a mis ma vie en danger suite à l'incompétence d'un autre au sein du service car dans les hauts y avait déjà du vent très intense et beaucoup de pluie mais sur le littoral rien. Les gens des hauts sont souvent oubliés et les alertes doivent arriver plus tôt. »

Ainsi, le paramètre de la localisation géographique des populations mérite d'être pris en compte dès la préparation de la saison cyclonique et particulièrement dans la stratégie de communication de crise pour informer les populations vivant dans les « hauts » d'un potentiel impact plus important du phénomène sur leur territoire.

• Recommandations

Les résultats de l'enquête conduisent à formuler les recommandations suivantes :

- Favoriser l'ouverture d'antennes de radio libres pour que les populations puissent poser leurs questions, notamment aux autorités ;
- Revoir la sémantique utilisée pour préparer les populations à un phénomène dangereux sans susciter de panique (annoncer la probabilité de la transformation d'une tempête en cyclone) ;
- Poursuivre l'effort de formation et d'entraînement à la communication de crise des autorités locales ;
- Inclure les opérateurs de réseaux aux cellules de crise (préfecture et collectivités) ;
- Identifier en local les besoins des populations (soutien) et des associations (ressources) pour la gestion de crise (répertoire opérationnel – rôle de la mairie) ;

Partie 4 : Gestion et communication de crise

- Vérifier l'exposition aux risques des sites d'hébergement ;
- Etablir un plan commun de réponse à l'urgence des associations locales pour coordonner l'action de crise et post crise et répondre au mieux aux besoins des bénéficiaires.

- **Propositions d'actions de l'AFPCNT**

Les enseignements exposés ci-avant et les principales recommandations qui en découlent, confirment l'intérêt des actions que l'AFPCNT se propose de réaliser à son niveau, actions exposées dans les chapitres précédents.

Partie 5 : Accompagnement post-catastrophe

• Contexte

Le retour d'expérience de la crise Belal auprès des populations ne se limite pas au temps de la crise. En effet, le bilan et les dommages engendrés par la catastrophe méritent une attention particulière à la fois pour mieux préparer les crises à venir et pour comprendre et répondre aux impacts humains et psychologiques de l'événement sur les populations.

En ce sens, une partie de l'enquête était centrée sur la dimension « post-événement » et la reconstruction du territoire.

• Constats

L'importance et les limites de la phase de sauvegarde

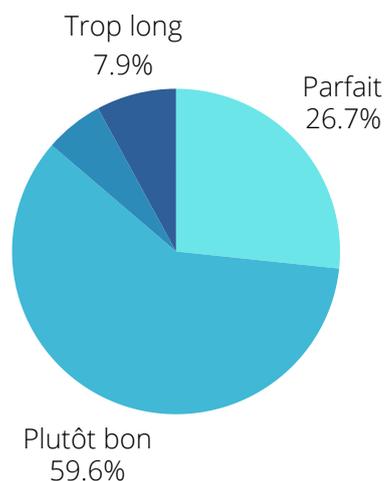
La phase de sauvegarde est essentielle pour laisser le temps aux agents et aux secours de porter assistance aux victimes, de sécuriser le territoire et de nettoyer les voiries. Selon David Geslin, référent sécurité et PCS à Saint-Louis, « *le prolongement de l'alerte rouge a permis le nettoyage des routes* » et donc la sécurisation de plusieurs sites de la commune.

La phase de sauvegarde est essentielle pour laisser le temps aux agents et aux secours de porter assistance aux victimes, de sécuriser le territoire et de nettoyer les voiries. Selon David Geslin, référent sécurité et PCS à Saint-Louis, « *le prolongement de l'alerte rouge a permis le nettoyage des routes* » et donc la sécurisation de plusieurs sites de la commune.

La durée de la phase de sauvegarde post-Belal a été majoritairement bien perçue par les populations. En effet, 60% des répondants au questionnaire grand public estiment que le temps de cette phase était « plutôt bon » et 26.7% jugent qu'il était « parfait ».

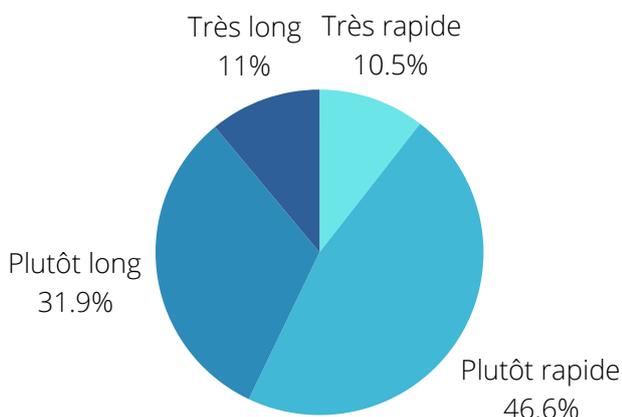
En revanche, 43% des répondants indiquent que le délai d'intervention des opérateurs de réseau pour rétablir les services était « plutôt long » ou « très long ».

Comment qualifieriez-vous le temps de la phase de sauvegarde après le passage du cyclone ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Comment qualifieriez-vous le délai d'intervention des opérateurs de réseau (eau, électricité) après le passage du cyclone ? (191 réponses)



Source : questionnaire grand public AFPCNT diffusé en mars 2024

Ce témoignage d'un habitant réunionnais comme ceux d'autres représentants de la population et des gestionnaires de la crise témoignent de l'importance de prendre en compte la dimension humaine et psychologique de la catastrophe.

L'importance du soutien psychologique des victimes et des bénévoles

Tant pour les équipes mobilisées sur le terrain lors de la crise (centres d'hébergement d'urgence, cellules de crise, etc.) que pour les populations confinées chez elles, la réalisation d'un bilan post catastrophe est essentielle pour améliorer la préparation et la résilience du territoire face aux situations à venir.

En outre, la prise en compte des dimensions humaine et psychologique de ce bilan est primordiale pour améliorer la gestion de crises futures.

De nombreuses personnes interrogées et impliquées dans la gestion de la crise : associations, collectivités et représentants de l'Etat, ont fait part de l'enjeu de la gestion du stress dans le temps de l'urgence. En effet, le vocabulaire associé à la gestion de crise lors du passage du cyclone dans les récits à chaud en témoigne : « tensions », « rapide », « fatigue », « stress », « peur », etc.

Par ailleurs, comme le rapporte Jérôme Lassalle de la délégation territoriale de La Croix Rouge française, pour certaines personnes, le déclenchement de l'alerte violette et l'impossibilité d'accéder aux secours a été traumatisant. Certains bénévoles et agents des collectivités ont également dû assister des victimes et prendre des risques pour sauver des vies.

Enfin, certains répondants estiment qu'une phase supplémentaire devrait être pensée pour disposer d'un temps avec ses proches et pour se remettre de l'événement. L'un des répondants au questionnaire grand public suggère de développer une « phase résilience » :

« On confond phase de sauvegarde (confinement sous peine d'amende) et fin de sauvegarde : tous le monde reprend le boulot en entreprise, à son poste en reprenant sa voiture'. Or, on a tous besoin de retrouver sa vieille mère, ses proches en détresse et remettre sa maison en état avant de repartir travailler. Il faut une phase 'résilience' ».

Partie 5 : Accompagnement post-catastrophe

Ainsi, les angoisses et traumatismes générés par le passage du cyclone Belal révèlent un besoin de prise en charge et d'écoute psychologique, tant pour les populations que pour les gestionnaires de la crise.

Selon Jérôme Lassalle, pour les équipes de secours, la phase de sauvegarde représente une phase de « *remise en condition du matériel et des équipes pour faire face à un nouvel épisode* ». Certains bénévoles notamment de la PIROI ont également été en appui d'autres territoires sinistrés tels que l'île Maurice. Ainsi, une cellule d'écoute psychologique a été mise en place par La Croix Rouge pour les bénévoles impliqués dans la gestion de la crise Belal.

Rôle essentiel des associations dans la phase post-catastrophe

Les associations non spécialistes des risques jouent également un rôle essentiel dans cette phase post catastrophes pour soutenir matériellement et psychologiquement les victimes. Parmi les associations ayant répondu au questionnaire de retour d'expérience, 25% ont indiqué avoir été mobilisées durant la phase de sauvegarde ou de post-catastrophes pour du nettoyage (60%), une assistance aux victimes (40%) ou une distribution de denrées (40%).

En outre, du fait de leur connaissance et de leur proximité des populations locales, les associations sont souvent sollicitées par les habitants pour recenser des dommages matériels ou écouter des récits de vécu de la catastrophe.

Afin de mener à bien leurs missions post-catastrophe, les associations ont parfois besoin d'un soutien matériel/financier de la part de la commune ou d'autres acteurs institutionnels. Par exemple, plusieurs associations ont indiqué en répondant au questionnaire avoir manqué de matériel ou de ressources pour réaliser leurs missions durant la phase de sauvegarde (financement, matériel de déblaiement, local, etc.). Le projet Ansanm Nou Lé Paré de l'AFPCNT vise aussi à renforcer ce lien entre tissu associatif et collectivité en situation de crise pour une meilleure coordination et une reconnaissance de l'importance du travail des bénévoles des associations non agréées de sécurité civile.

• Recommandations

Les résultats de l'enquête conduisent à formuler les recommandations suivantes :

- Mettre en place des cellules d'écoute psychologique des populations et secours et de cellules de parole à l'échelle des communes en partenariat avec les associations ;
- Laisser du temps aux équipes communales et aux opérateurs de réseaux lors de la phase de sauvegarde pour bien nettoyer les axes routiers et ramasser les arbres et poteaux électriques à terre ;
- Veiller à impliquer l'ensemble des populations dans les démarches de retour d'expérience post-catastrophes ;
- Veiller à partager les retours d'expériences entre acteurs et entre territoires (ex : entre acteurs associatifs de différentes communes) ;

Partie 5 : Accompagnement post-catastrophe

- Impliquer les jeunes (notamment dans l'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap) pour mener des opérations d'aide au nettoyage et pour la distribution de denrées ;
- Informer et faire connaître les associations locales et leurs services offerts aux populations.

- **Propositions d'actions de l'AFPCNT**

Les enseignements exposés ci-avant et les principales recommandations qui en découlent, confirment l'intérêt des actions que l'AFPCNT se propose de réaliser à son niveau, actions exposées dans les chapitres précédents.

Synthèse des recommandations et propositions de l'AFPCNT

Thème	Recommandations	Actions proposées par l'AFPCNT
<p>Culture et mémoire du risque</p>	<p>Favoriser les échanges intergénérationnels et les partages d'expériences pour mieux sensibiliser les plus jeunes et les personnes n'ayant pas vécu de cyclone.</p> <p>Mobiliser plus avant les médias, les réseaux sociaux et l'oralité pour contribuer au développement de la culture des risques.</p> <p>Poursuivre les efforts en matière d'éducation préventive de la nouvelle génération face aux risques majeurs actuels et à venir.</p> <p>Communiquer sur les bons réflexes en cas de cyclone mais également sur les comportements à risques.</p> <p>Démocratiser la constitution d'un kit d'urgence 72 h dans chaque foyer réunionnais ainsi que la réalisation d'un Plan Individuel de Mise en Sûreté (PIMS).</p> <p>Mener des actions de sensibilisation à l'attention des populations touristiques ou nouvelle résidentes sur le territoire car moins au fait des risques à La Réunion, dont le risque cyclonique.</p> <p>Faire connaître le DICRIM et les autres sources d'information clés sur les risques dont géorisques.fr.</p> <p>Développer une communication spécifique sur l'alerte cyclonique violette.</p>	<p>Action n°1 / de développer un outil ludique (jeu) d'explication et de mise en situation par rapport aux différents niveaux d'alerte.</p> <p>Action n°2 / de poursuivre la capitalisation de témoignages vidéo et d'initier une série de podcasts à diffuser à l'occasion de la JNR.</p> <p>Action n°3 / dans le cadre de son action nationale sur les DICRIM pour aider les communes dans la réalisation et la promotion de ces documents, de réaliser un clip de sensibilisation de 2min (réseaux sociaux) sur l'intérêt des DICRIM, créolisé pour La Réunion.</p>
<p>Préparation de la saison cyclonique</p>	<p>Sensibiliser et accompagner la préparation de l'élagage et du nettoyage des caniveaux avant la saison cyclonique avec la recherche d'un compromis entre collectivités et privés pour la répartition des coûts et des tâches.</p> <p>Poursuivre les démarches de diagnostic et de réduction de la vulnérabilité des réseaux.</p> <p>Favoriser la réalisation d'auto-diagnostic face aux risques (dont cyclonique).</p>	<p>Action n°4 / De tester et de mettre à disposition sur le territoire de La Réunion l'outil d'autodiagnostic multirisques développés par l'AFPCNT en Martinique.</p>

Synthèse des recommandations et propositions de l'AFPCNT

<p>Préparation de la saison cyclonique</p>	<p>Poursuivre les entraînements réguliers au travers d'exercices, dont Cyclonex, et de mise en situation en associant les populations.</p> <p>Veiller à un accompagnement technique et financier pour les populations les plus vulnérables dont les plus pauvres.</p> <p>Soutenir et développer la création d'emplois dans le domaine de l'environnement et de la gestion de crise.</p> <p>Favoriser l'engagement associatif notamment au sein des réserves communales de sécurité civile et des associations agréées de sécurité civile.</p> <p>Utiliser la période se situant entre la journée nationale de la résilience (13 octobre) et l'ouverture de la saison cyclonique (15 novembre) comme un rendez-vous annuel de préparation, de révision et de valorisation des services associatifs de solidarité.</p>	
<p>Anticipation et préparation de la crise</p>	<p>Travailler sur la résilience alimentaire.</p> <p>Communiquer autour des centres d'hébergement d'urgence et de l'évacuation.</p> <p>Développer la culture du risque et de sécurité civile du tissu associatif réunionnais notamment par la poursuite et l'intensification du déploiement du dispositif « Ansam nou lé paré » mis en place par l'AFPCNT ;</p> <p>-Travailler en étroite collaboration avec les médias pour favoriser une communication performante, positive et incitative pour le passage à l'action en matière de prévention.</p>	<p>Action n°5 / D'adapter et de déployer sur le territoire de La Réunion les outils de sensibilisation développés par l'AFPCNT et ses partenaires sur la résilience alimentaire en cas de catastrophes naturelles et technologiques et de mener des actions de sensibilisation et de préparations spécifiques.</p> <p>Action n°6 / De développer des démarches d'écoute, de co-construction et de sensibilisation auprès des publics vulnérables (populations paupérisées, personnes âgées, personnes en situation de handicaps).</p>

Synthèse des recommandations et propositions de l'AFPCNT

<p>Préparation de la saison cyclonique</p>		<p>Action n°7 / De poursuivre et intensifier le déploiement du dispositif « Ansam nou lé paré » et animer le réseau associatif concerné en valorisant la solidarité associative et la coordination locale entre collectivités et acteurs associatifs.</p> <p>Action n°8 / D'organiser des rencontres et des ateliers d'échanges et de travail avec des journalistes pour œuvrer ensemble à développer la culture et la prévention des risques.</p>
<p>Gestion et communication de crise</p>	<p>Favoriser l'ouverture d'antennes de radio libres pour que les populations puissent poser leurs questions, notamment aux autorités</p> <p>Revoir la sémantique utilisée pour préparer les populations à un phénomène dangereux sans susciter de panique (annoncer la probabilité de la transformation d'une tempête en cyclone)</p> <p>Poursuivre l'effort de formation et d'entraînement à la communication de crise des autorités locales ;</p> <p>Inclure les opérateurs de réseaux aux cellules de crise (préfecture et collectivités)</p> <p>Identifier en local les besoins des populations (soutien) et des associations (ressources) pour la gestion de crise (répertoire opérationnel – rôle de la mairie)</p> <p>Vérifier l'exposition aux risques des sites d'hébergement</p> <p>Etablir un plan commun de réponse à l'urgence des associations locales pour coordonner l'action de crise et post crise et répondre au mieux aux besoins des bénéficiaires.</p>	

Synthèse des recommandations et propositions de l'AFPCNT

Accompagnement post-catastrophe	<p>Mettre en place des cellules d'écoute psychologique des populations et secours et de cellules de parole à l'échelle des communes en partenariat avec les associations.</p> <p>Laisser du temps aux équipes communales et aux opérateurs de réseaux lors de la phase de sauvegarde pour bien nettoyer les axes routiers et ramasser les arbres et poteaux électriques à terre.</p> <p>Veiller à impliquer l'ensemble des populations dans les démarches de retour d'expérience post-catastrophes.</p> <p>Veiller à partager les retours d'expériences entre acteurs et entre territoires (ex : entre acteurs associatifs de différentes communes).</p> <p>Impliquer les jeunes (notamment dans l'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap) pour mener des opérations d'aide au nettoyage et pour la distribution de denrées.</p> <p>Informier et faire connaître les associations locales et leurs services offerts aux populations.</p>	
---------------------------------	--	--

Conclusion

Le présent retour d'expérience conduit à la suite du cyclone Belal par l'AFPCNT a été riche en enseignements et utile pour faire progresser l'anticipation, la prévention et la culture du risque à La Réunion, et plus largement en France. La coordination entre l'AFPCNT et les autorités locales en amont du lancement de ce retour d'expérience a permis une parfaite complémentarité entre la démarche associative et celles des services de l'Etat et des collectivités. Cette coordination et les échanges préalables ont contribué au succès de cette action.

Les résultats de l'écoute immédiate des populations ont montré, d'une façon générale, le caractère essentiel de les associer aux démarches de retour d'expérience et l'intérêt de l'enquête entreprise. Les retours capitalisés témoignent d'un très bon niveau de culture du risque à La Réunion, même si quelques signaux de vigilance sont à noter au niveau des plus jeunes, des populations touristiques ou nouvellement arrivées sur le territoire. Les données recueillies nous invitent à poursuivre les démarches de sensibilisation, de mise en situation et d'exercices impliquant toutes les populations, avec une attention particulière envers les personnes vulnérables. Les enseignements confirment l'intérêt de poursuivre le développement de la culture du risque et de sécurité civile auprès du tissu associatif local, notamment en s'appuyant sur la démarche « Ansam nou lé paré » de l'AFPCNT, et à favoriser l'engagement et la mobilisation citoyenne.

A l'issue du présent retour d'expérience, une trentaine de recommandations ont été formulées par l'AFPCNT à l'attention des acteurs de la prévention en considérant les constats, les besoins et les attentes observées. Sur cette base, l'AFPCNT s'est proposée de conduire, à son niveau, une dizaine d'actions spécifiques, avec l'aide et la mobilisation précieuse du groupe local de l'Association.

Remerciements

L'AFPCNT remercie la Préfecture de La Réunion de l'avoir associée à sa démarche globale de retour d'expérience du cyclone Belal pour y intégrer la voix des habitants de l'île de La Réunion, des représentants d'associations et des agents des collectivités. Elle remercie également les partenaires de cette enquête grand public, tant pour la diffusion des questionnaires que pour leur participation à la démarche d'écoute des populations, à savoir l'Esprit Sorcier TV, l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF) et l'Association des Maires de La Réunion (AMDR).

L'Association souhaite également remercier les personnes qui ont accepté de livrer leur témoignage, quelques jours après le passage du cyclone : Monsieur le Préfet Jérôme Filippini, Audrey Besnard, Jérôme Lassalle, David Geslin, Alexandre Dijoux, Christian Pailler et Madame Duchmann.

Enfin, l'AFPCNT remercie les personnes impliquées dans ce retour d'expérience auprès des publics pré-cités et en particulier Danilo Hoarau, Martine Nourry, Nicolas Chebroux et Emmanuelle Sanson, ainsi que tous les membres du groupe local de l'AFPCNT.

Rapport

Retour d'expérience sur le cyclone Belal vu par les Réunionnais.es

Autrices : Céline Le Flour et Ghislaine Verrhiest-Leblanc

Décembre 2024

Soutenu par



En collaboration avec :



Avec l'implication
forte du groupe
de travail local de
l'AFPCNT à La
Réunion

Direction de la publication : AFPCNT