

DÉFIS CLIMATIQUES

Face aux enjeux du XXI^e siècle



LES OUTRE-MER FACE À LA MONTÉE DES EAUX : L'HEURE DE L'ADAPTATION A SONNÉ

- **ÉROSION, SUBMERSIONS** : DES COMMUNAUTÉS EN PÉRIL
- **LUTTER OU RELOCALISER ?** AFRONTÉR UNE RÉALITÉ INÉLUCTABLE
- **STRATÉGIES D'ADAPTATION** : LES TERRITOIRES SE MOBILISENT
- **UN APPEL DE DÉTRESSE POUR NE PAS ÊTRE OUBLIÉS**

Les Outre-mer face à la montée des eaux : l'heure de l'adaptation a sonné

Avis du Conseil économique, social et environnemental — Séance plénière du 13 mai 2025

Et pourtant, elle monte. En s'inspirant de la célèbre apostrophe attribuée à Galilée, les rapporteurs du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont choisi cette formule pour ouvrir leur présentation d'un avis consacré à la montée des eaux dans les territoires ultramarins. Derrière ce clin d'œil scientifique se cache une réalité d'une gravité extrême : le niveau des océans monte inexorablement, et ce sont les Outre-mer français qui en subissent les premiers et les plus douloureux effets.

Adopté à l'unanimité par le CESE lors de sa séance plénière du 13 mai 2025, l'avis intitulé « La montée des eaux dans les Outre-mer : quelles stratégies pour s'adapter ? » dresse un état des lieux territoire par territoire et formule quatorze préconisations destinées à structurer une réponse nationale cohérente. Rapporté par Sabine Roux de Bézieux, Hélène Sirder et Pierre Marie-Joseph au nom de la délégation aux Outre-mer présidée par Éric Leung, ce document constitue une première : jamais le phénomène n'avait été traité de manière aussi globale et transversale à l'échelle de l'ensemble des territoires ultramarins.

À la Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore à La Réunion, le constat est le même : la mer grignote les côtes, les submersions marines se multiplient, les terres s'érodent, les nappes phréatiques se salinisent. Ces territoires qui représentent 70 % du littoral français et 22 % du territoire national sont en première ligne d'une crise climatique à laquelle ils n'ont que très peu contribué.

« La mer monte et pourtant nous ne réagissons pas. Nous regardons ailleurs malgré les alertes des scientifiques, malgré les premiers effets observés sur nos côtes. »

— Sabine Roux de Bézieux, co-rapporteuse

Un phénomène inéluctable, des territoires en première ligne

Les données scientifiques sont sans ambiguïté. Depuis le début du XXe siècle, le niveau moyen des océans a augmenté de plus de 20 centimètres. Aujourd'hui, cette élévation s'accélère à un rythme de 4 millimètres par an — contre 0,4 millimètre par an au cours du siècle précédent. Gonéri Le Cozannet, ingénieur au BRGM, membre du Haut Conseil pour le climat et co-rédacteur du 6e rapport du GIEC, qui est intervenu lors de la séance plénière, a rappelé que ce phénomène ne pourra pas être arrêté au cours du XXIe siècle. « Tout au mieux, on peut le ralentir en faisant des efforts très importants de réduction massive et immédiate des émissions de gaz à effet de serre », a-t-il précisé.

Selon les scénarios les plus pessimistes, qui restent malheureusement plausibles si le réchauffement dépasse 2 °C, l'élévation pourrait atteindre de 2 à 7 mètres d'ici 2300, voire davantage en cas d'effondrement des calottes glaciaires de l'Antarctique

et du Groenland. À l'horizon 2100, les projections oscillent entre 50 et 60 centimètres dans les scénarios de stabilisation conformes à l'Accord de Paris, et jusqu'à un mètre dans les scénarios les plus défavorables.

Ces projections ne sont pas uniformes. Les territoires ultramarins, notamment dans l'océan Indien, sont exposés à une élévation plus rapide que la moyenne mondiale, en raison de la déformation de la croûte terrestre liée à la fonte des glaces et des effets de dilatation thermique des eaux tropicales. À Mayotte, la situation est doublement aggravée par la subsidence liée à l'activité volcanique sous-marine : en un an, l'île a subi un enfoncement qui aurait normalement demandé 700 ans, provoquant localement une élévation du niveau de la mer de 20 centimètres en quelques années seulement.

La Polynésie française, avec ses atolls culminant à 4 ou 5 mètres d'altitude, est particulièrement vulnérable. D'ici 2100, un tiers des 118 îles — soit environ 17 000 habitants des archipels des Tuamotu et Gambier — pourrait devoir être déplacé. En Guadeloupe, la zone économique de Jarry, qui abrite plus de 16 000 entreprises et emploie près de 100 000 personnes, pourrait être submergée sous 1,50 mètre d'eau à l'horizon 2050. En Martinique, 13 communes sont déjà directement menacées par l'érosion côtière, et l'aéroport international Aimé Césaire serait inondé dans plusieurs scénarios.

Miquelon, Le Prêcheur : les premiers « réfugiés climatiques » de France

Parmi les situations les plus symboliques évoquées lors de la plénière, celle du village de Miquelon, à Saint-Pierre-et-Miquelon, est devenue un cas d'école. Posée sur un isthme de sable et de galets à moins de 2 mètres d'altitude moyenne, protégée par une simple dune côté ouest et des galets côté est, la commune de 600 habitants fait face à une menace existentielle. Depuis 2014 et l'annonce brutale d'un plan de prévention des risques littoraux interdisant toute nouvelle construction, la commune a vécu dans une forme de paralysie. En 2020, plus personne ne souhaitait se présenter aux élections municipales.

C'est dans ce contexte que Franck Detcheverry a pris la tête d'une équipe municipale avec un projet ambitieux : la relocalisation complète du village sur une zone sécurisée à 500 mètres. Intervenant en visioconférence depuis l'archipel, le maire a décrit avec précision les étapes du processus : une mission « atelier des territoires » financée par l'État, des réunions publiques, des questionnaires, des interventions dans les écoles, puis les premières parcelles attribuées et les premiers rachats de maisons via le fonds Barnier. Une adaptation innovante a même été négociée avec l'État : au lieu de devoir quitter immédiatement leur logement après la vente, les habitants peuvent rester sur place le temps que leurs nouvelles maisons soient construites, dans un délai de deux à trois ans.

« On a décidé à Miquelon de ne pas lutter contre les éléments. Ça prend un certain courage politique pour porter ce genre de projet, mais j'espère que les nouvelles générations diront plus tard qu'on a eu raison. »

— Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade

En Martinique, Le Prêcheur connaît une situation comparable. Ce village de 1 300 habitants, pris en étau entre la montée des eaux et les coulées de boue descendant de la Montagne Pelée, prépare sa relocalisation sur les hauteurs, avec la construction d'une « école-refuge » capable d'accueillir 300 personnes en cas de sinistre. Son ancien maire, le député Marcelin Nadeau, a lancé un appel vigoureux lors de la séance : « Il est urgent d'agir, et urgent d'agir en s'abstenant de commettre l'irréparable — c'est-à-dire en évitant d'implanter des logements sociaux dans des zones exposées aux aléas cycloniques, à la submersion marine ou au tsunami. »

Depuis 2022, tous territoires confondus, 53 000 personnes ont déjà été contraintes de se déplacer en raison de catastrophes naturelles liées au changement climatique. Le CESE estime que la France est « sur le point de connaître ses premiers réfugiés climatiques », et que d'autres relocalisations seront inévitables dans les années à venir, notamment à Kourou en Guyane et sur Ouvéa en Nouvelle-Calédonie.

Un millefeuille institutionnel et des financements insuffisants

L'un des obstacles majeurs identifiés par l'avis est la complexité du cadre institutionnel et réglementaire. Comme l'a résumé Pierre Marie-Joseph, co-rapporteur, les élus locaux font face à un « millefeuille de dispositifs » — urbanisme, prévention des risques, domaine public maritime, loi Littoral — qui se superposent sans cohérence d'ensemble, laissant les maires dans une solitude parfois insupportable face à des décisions d'une ampleur considérable.

Le député de Saint-Pierre-et-Miquelon Stéphane Lenormand a illustré cette réalité avec un exemple concret : lorsqu'il présidait la collectivité et souhaitait financer des travaux de protection d'une route menacée, l'État lui a répondu que la compétence relevait du domaine public maritime, puis refusé à son tour d'intervenir. La route a finalement été protégée par la collectivité territoriale, en marge de toute procédure officielle.

Face à cette situation, l'avis préconise la désignation d'un référent unique au sein de chaque préfecture pour coordonner l'action publique en matière d'adaptation côtière, et demande une révision des documents d'urbanisme locaux — schémas d'aménagement régionaux, plans locaux d'urbanisme — pour intégrer les projections climatiques de manière cohérente et synchronisée. Il appelle également à aligner toutes les politiques nationales sur la Trajectoire nationale d'adaptation au changement climatique (TRACC), en lui donnant une valeur réglementaire contraignante.

La question du financement est tout aussi cruciale. Les collectivités ultramarines n'ont pas les moyens de porter seules le coût colossal des relocalisations et des travaux d'adaptation. L'avis souligne que les fonds disponibles — fonds Barnier, fonds européens Feder, dotations de l'État — sont insuffisants, mal coordonnés et souvent inaccessibles pour des populations qui, comme les communautés amérindiennes de Guyane, ne pratiquent pas la propriété privée individuelle et se retrouvent exclues de fait des dispositifs de rachat immobilier. Les représentants du CESER de Guadeloupe ont plaidé pour un « plan Marshall » couvrant la période 2025-2100, à l'échelle de chaque territoire, pour financer une adaptation planifiée et durable.

Les solutions fondées sur la nature : une priorité stratégique

L'avis insiste particulièrement sur le rôle fondamental des écosystèmes naturels comme première ligne de défense contre la montée des eaux. Mangroves, récifs coralliens, herbiers marins, cordons dunaires : ces « digues naturelles » offrent une protection efficace contre les submersions et l'érosion, tout en préservant la biodiversité et en soutenant les activités économiques locales, notamment la pêche et le tourisme.

Le scientifique Gonéri Le Cozannet a rappelé que les solutions d'enrochement et de construction de digues, souvent plébiscitées par les habitants souhaitant protéger l'existant, ne constituent que des réponses provisoires et coûteuses, qui ne résistent pas à une élévation prolongée du niveau de la mer. La véritable alternative réside dans la relocalisation accompagnée de la restauration des habitats naturels — mangroves, plages, zones humides — qui peuvent offrir une vingtaine d'années de protection supplémentaire tout en créant des conditions écologiques favorables à la biodiversité.

« Les Outre-mer recèlent 87 % de la biodiversité française. Leurs écosystèmes naturels sont à la fois des trésors à préserver et des outils d'adaptation irremplaçables face à la montée des eaux. »

— Groupe Environnement et nature, CESE

L'avis appelle aussi à reconnaître et valoriser les savoirs ancestraux des populations locales, qui ont développé au fil des générations des pratiques d'adaptation aux aléas climatiques. En Guyane, les communautés amérindiennes connaissent les rythmes des crues des fleuves et les techniques de construction résilientes. En Polynésie, le lien sacré au Mana — l'océan — et les traditions de navigation et d'observation des éléments constituent des ressources précieuses pour concevoir des stratégies d'adaptation culturellement acceptables.

Informer, mobiliser, associer les populations : les clés de l'acceptabilité

L'un des constats les plus préoccupants de l'avis est le déficit de prise de conscience au sein des populations et même parmi les élus locaux. Les inondations et submersions ne sont perçues comme une menace importante que par un tiers de la population ultramarine. La montée des eaux reste un phénomène abstrait pour beaucoup, dont les effets semblent encore lointains alors que les projections à horizon 2050 représentent à peine une génération.

Le CESE préconise une large campagne de sensibilisation adaptée aux spécificités culturelles et linguistiques de chaque territoire, en mobilisant les médias locaux, les associations, le système scolaire et les dispositifs de participation citoyenne. Il recommande en particulier l'organisation de COP régionales par les CESER ultramarins, qui permettraient d'associer l'ensemble des parties prenantes — élus, scientifiques, entreprises, associations, citoyens — à l'élaboration des stratégies d'adaptation.

Une enquête menée auprès de 124 entreprises ultramarines dans le cadre de la préparation de l'avis révèle que si la culture du risque est bien présente dans le tissu économique local, la vulnérabilité spécifique liée à la montée des eaux est encore sous-estimée. Seules 20 % des entreprises déclarent recevoir un soutien régulier ou systématique des pouvoirs publics et de leurs organisations professionnelles pour se préparer à ces risques. Le CESE appelle à créer des dispositifs d'ingénierie territoriale mutualisés et des fonds d'appui ciblés pour accompagner les TPE et PME dans leur adaptation.

La question de la souveraineté maritime a également été soulevée lors des débats. Avec la disparition potentielle de plusieurs îles polynésiennes d'ici la fin du siècle, c'est l'espace maritime de la France qui pourrait être remis en cause. L'avis soutient la demande du forum des îles du Pacifique de « figer » les zones économiques exclusives (ZEE) lorsque celles-ci sont menacées par la submersion de leurs terres de référence, et appelle la France à œuvrer pour une révision de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer en ce sens.

Un vote unanime, un appel à l'action nationale

Adopté à l'unanimité des 126 conseillers présents, l'avis du CESE constitue un signal politique fort. L'ensemble des groupes représentés — syndicats, organisations patronales, associations environnementales, représentants des familles, groupes des Outre-mer — ont exprimé leur soutien aux préconisations des rapporteurs et leur sentiment d'urgence partagé.

La représentante du groupe Santé et citoyenneté a résumé l'esprit du texte avec une image saisissante : « Imaginez, à l'échelle d'une vie, voir à sa naissance l'océan au loin de sa maison, et à la fin de sa vie le voir frapper à sa porte. » Ce n'est plus une métaphore pour des milliers de nos concitoyens ultramarins — c'est une réalité en cours.

L'avis conclut sur une vision ambitieuse : faire de l'adaptation à la montée des eaux non pas une contrainte subie, mais un projet de territoire mobilisateur, capable de « remettre au cœur de l'aménagement l'équilibre entre l'humain et la nature ». Les Outre-mer, qui concentrent à la fois les risques les plus élevés et les ressources naturelles les plus précieuses, ont vocation à devenir des laboratoires d'innovation sociale et environnementale pour l'ensemble de la nation — à condition que l'État leur en donne les moyens.

« L'adaptation reste un défi important à relever. Elle nécessitera une mobilisation des acteurs locaux et de l'État. Mais elle peut être un projet de territoire très mobilisateur qui permettra de remettre au cœur de l'aménagement l'équilibre entre l'humain et la nature. »

— Conclusion de l'avis du CESE, adopté à l'unanimité