

L'organisation des pouvoirs publics face à la tempête du 27 décembre 1999 en Charente-Maritime

Le soir du 27 décembre 1999, à la Préfecture de Charente-Maritime, chaque minute apporte des témoignages d'un cataclysme qui va faire 16 morts et 120 blessés : l'état de catastrophe naturelle a été reconnu dès le 29 décembre. L'ensemble des moyens d'aide mis en place par l'Etat représente un total de 78 296 hommes par jour et plus de 400 MF pour le département, au profit des agriculteurs, communes, PME, commerçants, conchyliculteurs et exploitants forestiers... La mobilisation de l'Etat a été exceptionnelle, en importance et en rapidité : le plan ORSEC a pu être levé le 12 février 2000.

**par Christian Leyrit
Préfet de Charente-Maritime**

Le 27 décembre 1999, depuis près de deux semaines, le plan POLMAR est déclenché en Charente-Maritime à la suite de la catastrophe de

l'Erika. Les experts de la Marine, du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) et de Météo-France prévoient, en effet, l'arrivée du fuel sur les côtes de Charente-Maritime et de Vendée (1). Dans le cadre du plan POLMAR-Terre, j'ai été nommé préfet coordonnateur pour mettre en œuvre et organiser les moyens de lutte contre la marée noire aux abords de nos côtes, en liaison avec le Préfet Maritime de l'Atlantique.

Depuis le 22 décembre une cellule de crise est activée à la préfecture de La Rochelle avec l'ensemble des services opérationnels et l'armée.

Le 27 décembre à 10 h 00, tombe un Bulletin régional d'alerte-météo (BRAM) :

«Du Poitou-Charentes au Limousin, les rafales seront généralement comprises entre 90 et 120 km/h.

Commentaires : Persistance de très fortes vagues en bord de mer. Certaines parties basses du littoral pourront être envahies par les eaux sur toute la côte».

Ce BRAM est diffusé, comme à l'accoutumée à tous les services de l'Etat et à tous les maires du littoral.

Le 27 décembre à 17 h 00, je tiens une réunion à la Préfecture de La Rochelle sur le plan POLMAR, avec les parlementaires, tous les maires du littoral, les services de l'Etat. A l'extérieur, le vent devient de plus en plus violent ; soudain, toutes les vitres de la salle de réunion du Conseil Général où nous sommes, volent en éclats.

A 17 h 16, un nouveau BRAM de Météo-France précise : «Une dépression très creuse va circuler en fin de journée et nuit prochaine de la Vendée au Lyonnais. Elle s'accompagnera d'un vent violent de Secteur Ouest, avec des rafales de 110 à 130 km/h de l'intérieur, pouvant atteindre 150 km/h sur les zones côtières de la Charente-Maritime à la Gironde et aux Landes».

Dès cette heure, la cellule de crise qui était fort heureusement opérationnelle pour le plan POLMAR est totalement submergée par les appels de toutes natures.

La crise : un chaos généralisé

Chaque minute apporte des témoignages d'un cataclysme qui prend une ampleur exceptionnelle :

- des vents atteignant 150 km/h sur La Rochelle et sur l'ensemble du département pendant plusieurs heures, avec des pointes à 210 km/h sur le pont de l'île de Ré et même

238 km/h à la pointe de l'île d'Oléron ;
- un véritable raz de marée sur les côtes avec des inondations très importantes ; des automobilistes sont bloqués sur le toit de leur voiture, en pleine nuit, avec des vents de 150 km/h ;
- des milliers d'arbres abattus, toutes les autoroutes, routes nationales et départementales sont coupées ;

(1) En fait, la Charente-Maritime n'a pas été touchée par la marée noire. Seules quelques boulettes ont atteint la pointe de l'île de Ré le 1er janvier 2000. Les plages ont été nettoyées en 48 heures.

- le trafic ferroviaire est totalement interrompu avec des trains bloqués en rase campagne ;

- des cargos sont à la dérive à La Rochelle et à Chatellailon ;

- les ponts de l'île de Ré et d'Oléron étant fermés à la circulation, plus de 3 500 personnes sont hébergées dans les mairies, les écoles, les casernes, l'école des Douanes de La Rochelle ;

- 95 % de la population est privée d'électricité, les pylones de 30 lignes à haute tension et de 250 lignes à moyenne tension (sur 320) sont à terre ;

- 8 500 abonnés sont privés de téléphone ;

- 59 000 abonnés sont privés d'eau ;

- en 12 h, le nombre d'interventions des sapeurs-pompiers représente 20 % des interventions d'une année.

Bref, une situation de chaos généralisé, qui m'a conduit à déclencher le plan ORSEC à 22 h 00, et à mettre en place une cellule de réponse aux familles.

Tous les services d'intervention et de secours sont submergés, l'armée intervient. De nombreuses situations sont dramatiques, il faut à chaque instant prendre des décisions qui peuvent être lourdes de conséquences, sur le plan humain, comme par exemple l'envoi de gigantesques engins amphibies de l'armée sur les routes pour sauver des automobilistes.

L'armée héberge des sinistrés, livre des lits et de la nourriture dans les centres d'hébergement.

Le nombre de morts s'accroît d'heure en heure (13 dans la nuit), avec beaucoup de noyades, le nombre de blessés également (80 dans la nuit), on compte de nombreux disparus dont 4 conchyliculteurs dans le secteur de Charron.

Vers 2 h du matin, le calme est revenu, je quitte la Préfecture pour rendre visite aux familles hébergées à la Mairie de La Rochelle et à l'École des Douanes. Le paysage est dantesque : des arbres, parfois imposants, sont arrachés et jonchent les rues. Il n'y a pas d'électricité à la Mairie...

De retour à la Préfecture, une grande inquiétude se lit sur les visages : le jour venu n'allons-nous pas découvrir de nouvelles victimes ?

Dès l'aube, une douzaine d'hélicoptères de la sécurité civile, la gendarmerie et l'armée survolent les zones

MOYENS HUMAINS (1) ENGAGÉS EN CHARENTE-MARITIME

	Locaux	Extérieurs au département	Aide Internationale
Sapeurs-Pompiers	1250	441	-
Santé : SAMU 17 + Cellule médico- Psychologique	12 praticiens hospitaliers	3 praticiens hospitaliers cellule médico- psychologique	-
Régiments militaires	1174	-	-
Gendarmerie	820	-	-
Équipement	400	38	-
France Télécom	250	300	-
EDF	250	1159	-
SNCF	100	-	-
Entreprises privées	85	34	-
Associations de secouristes	40	-	-
Armée	-	458	-
Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile	-	297	-
Sapeurs forestiers	-	94	39 (Belgique, Espagne, Luxembourg)
Entreprises privées	-	34	-
Armée belge	-	-	152
Équipement électrique	-	-	103 (Irlande, Italie, Grande- Bretagne, Belgique, Croatie)
TOTAUX	4381	2858	294
<i>(1) Moyens maximum</i>			

sinistrées, et notamment les zones inondées. Des dizaines de personnes qui se sont réfugiées sur le toit de leur maison, sont héliportées, notamment près de l'estuaire de la Gironde.

Rapidement, nous constatons que de nombreux équipements vitaux n'étaient pas secourus, alors même que la proximité du 1^{er} Janvier 2000 (et les risques du bogue de l'an 2000) aurait dû conduire les responsables à prendre des précautions. De nombreux rappels leur avaient été faits en

ce sens. Plus d'une quarantaine de maisons de retraite ne disposaient pas de groupes électrogènes, pas plus que certains hôpitaux et cliniques, les centraux téléphoniques ou les stations d'eau potable ou d'assainissement. Nous avons également dû alimenter les passages à niveau SNCF.

C'est donc à une véritable course aux groupes électrogènes à laquelle nous nous sommes livrés. Une cellule «groupe électrogène» a été constitué au sein de la cellule de crise. Nous en avons acheté à Brest, récupéré à l'armée, fait venir de toutes les régions de France, et même de Croatie. Au total, 420 groupes de 2,5 à 1250 KVA ont convergé vers la Charente-Maritime.

Au total, 420 groupes électrogènes de 2,5 à 1250 KVA ont convergé vers la Charente-Maritime

Des norias d'avions Transall acheminaient sur l'aéroport de La Rochelle des groupes électrogènes, des câbles ou du matériel pour EDF de toute l'Europe.

Très vite également, nous primes conscience que, compte tenu des dégâts considérables des lignes EDF, l'électricité ne serait pas rétablie avant plusieurs semaines dans certaines zones. Cela nous a conduit à mettre en place des

«pôles de première nécessité» dans les communes les plus sinistrées et tous les chefs-lieux de canton : il s'agissait de groupes électrogènes de très forte puissance permettant d'alimenter mairie, boulangerie, station-service...

Les premiers jours, j'ai également dû prendre toute une série de mesures :

- limitation (de courte durée) de la vente d'eau minérale à 6 bouteilles par personne et par jour ;

- interdiction de la promenade et de la chasse en forêt, compte tenu de l'état de celle-ci ;

- réquisition de priorité de certaines stations service pour les véhicules des services publics concernés par le plan ORSEC ;

- mise en place d'un soutien psychologique dans les secteurs les plus touchés (communes de Port des Barques, Bourcefranc, Jonzac et le bassin ostréicole de Marennes-Oléron) ;

- mise en demeure des entreprises de collecte de lait pour qu'elles recueillent quotidiennement le lait des éleveurs privés de système de réfrigération ;

- installation dès le 4 janvier de la commission locale d'indemnisation et lancement de la procédure calamité agricole ;

- distribution de téléphones portables aux maires des communes privées de téléphone.

Parallèlement, la Croix Rouge, la Protection civile et les Sapeurs Pompiers ont mis en place des bases logistiques, et distribués des dizaines de milliers de bougies, de bouteilles d'eau dans le cadre d'une opération dénommée : «Coup de main, coup de cœur».

Par ailleurs, je me suis rendu quotidiennement dans les secteurs les plus sinistrés : c'est essentiel pour mesurer personnellement la situation, et j'ai en effet pu constater l'écart considérable qui existait entre ce qui «remontait» à la Préfecture et la situation réelle, vécue sur le terrain.

Le 29 décembre, j'écrivais à tous les maires (souvent désemparés) du département pour qu'ils me fassent connaître leurs besoins pour le lendemain :

- besoins liés à la sécurité des personnes (besoins humains et matériels) ;

- besoins liés au retour à des conditions de vie normales des administrés ;

- besoins liés à l'activité économique de la commune et à la préservation de son environnement.

Par ailleurs, j'ai réuni l'ensemble des maires de chaque arrondissement dans les sous-préfectures. Et puis surtout, compte tenu de la situation particulièrement grave de notre département, je me suis attaché à obtenir des moyens d'intervention civils et militaires très importants auprès des Cabinets des ministres de l'Intérieur et de la Défense. Le Premier ministre s'était déplacé en Charente-Maritime le 29 décembre, le ministre de l'Intérieur le 30, le Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants à plusieurs reprises.

Au-delà des moyens humains locaux, c'est plus de 3 000 personnes extérieures au département qui sont intervenues, y compris une aide internationale (voir le tableau ci-après). L'ensemble des moyens mis en place par l'Etat (hors Gendarmerie) pour l'aide aux collectivités, la remise en état et la sécurisation des massifs forestiers, la suppression des obstacles sur les rivières représente un total de 78 296 hommes par jour.

Par ailleurs, en prévision des grandes marées des 21 et 22 janvier 2000, et afin de prévenir de nouvelles inondations, 42 km de digues ont été reconstruites en 15 jours. Ces opérations, pilotées par la Direction départementale de l'Equipement, ont été réalisées par l'armée ou des entreprises réquisitionnées. Au total, plus de 600 réquisitions civiles ou demandes de concours de moyens militaires ont été effectuées.

L'état de catastrophe naturelle et la gestion d'après-crise

La gestion d'après-crise est aussi importante que la gestion de crise elle-même. Pour un retour à la normale le plus rapide possible, plusieurs actions ont été mises en œuvre :

- recrutement de 400 CES financés à 95 % par l'Etat au profit des collectivités pour la remise en état et la reconstruction et de 200 CES pour les chantiers d'insertion ;

- permission de 10 jours aux appelés du contingent originaires de la Charente-Maritime pour participer aux travaux dans leur commune ;

- aide aux ostréiculteurs par l'armée pour réaménager les parcs ;

- travaux de dégagement des embâcles sur les rivières ;

- travaux de dégagement des pistes et routes forestières, pistes de défense contre l'incendie, avec notamment l'intervention de 160 bûcherons roumains. L'évaluation des dégâts, effectuée le 31 décembre, est de l'ordre de 8 milliards de francs.

L'état de catastrophe naturelle a été reconnu dès le 29 décembre 1999. Le 12 janvier, le gouvernement a pris les premières mesures d'aides aux victimes. Immédiatement après, la Préfecture a diffusé, à 100 000 exemplaires, une plaquette sur les conditions d'indemnisation par les assurances et les mesures prises par le Gouvernement. La procédure calamité agricole a été lancée le 4 janvier.

La commission locale d'indemnisation s'est également réunie dès le 4 janvier.

J'ai tenu une réunion chaque semaine avec l'ensemble des services de l'Etat, les assureurs, les experts pour faire le point des processus d'indemnisation et traiter les problèmes délicats.

La mobilisation des moyens de l'Etat a été exceptionnelle, en importance et en rapidité. Au total, l'aide de l'Etat s'est élevée à plus de 400 MF pour le département, au profit des conchyliculteurs, agriculteurs, communes, PME, commerçants, exploitants forestiers...

Dès le 17 février 2000, certains ostréiculteurs de Marennes-Oléron recevaient leur première indemnisation. Tous les 15 jours au début, puis tous les mois, un point de l'état d'avancement des indemnisations était fait devant la Presse.

Il faut souligner qu'à ces aides de l'Etat se sont ajoutées des aides du Conseil

régional Poitou-Charentes et du Conseil général de la Charente-Maritime.

Le plan ORSEC a été levé le 12 février 2000. Les militaires, ainsi que les sapeurs forestiers, qui intervenaient sur les travaux de dégagement des embâcles et des accès aux massifs forestiers ont poursuivi leur action jusqu'à la mi-mars 2000.

L'alimentation en électricité a été totalement rétablie le 10 janvier, l'eau le 12 janvier, et le téléphone le 19 janvier 2000.

Le bilan humain de cet ouragan, qui s'est alourdi dans les jours et semaines suivantes, est le suivant :

- 16 morts (dont un sapeur-pompier) ;
- 120 blessés (dont 30 sapeurs-pompiers, 15 agents de la DDE, 2 agents d'EDF, 9 militaires et gendarmes).

La période des congés scolaires a permis d'éviter une catastrophe de plus grande ampleur, de même que la fermeture prévue dans le cadre des congés de Noël et du passage à l'an 2000 de bon nombre des installations classées et des entreprises dont les besoins en énergie sont importants.

Les enseignements : avant, pendant et après la crise

De nombreux enseignements peuvent être tirés de cette crise exceptionnelle. Avant la crise, il s'agit de savoir se préparer et planifier.

Aussi faut-il sensibiliser tous les acteurs :

- dresser un inventaire des risques de sécurité civile, évaluer les risques et les vulnérabilités ;
- s'assurer périodiquement du fonctionnement des réseaux ;
- détecter les signaux annonciateurs de crise et, pour cela, créer un système d'information en réseau et, donc, sortir du système hiérarchique.

Il faut encore activer les réseaux, les moyens d'information et de transmissions mobiles, c'est-à-dire :

- organiser les réseaux d'experts ;
- entretenir des relations confiantes avec les médias ;
- former les intervenants à la gestion de crise et à la communication de crise ;

Il faut, enfin, élaborer et réviser les plans ORSEC, POLMAR et les plans de secours spécialisés, faire des exercices : exercices de transmission, exercices de sauvetage en mer, exercices d'évacuation (usines SEVESO...).

Pendant la crise, il s'agit de rassembler, contrôler, anticiper, décider, communiquer :

- assurer très vite la montée en puissance du système de décision ;
- mettre en place et organiser une cellule de crise regroupant tous les acteurs - et, éventuellement, des sous-groupes opérationnels - ainsi qu'une cellule de réponse aux familles, fonctionnant 24 h sur 24 h.

Il est important d'être sur le terrain, proche des gens. Les personnes sinistrées ont autant besoin d'écoute que d'électricité. Il est essentiel de se rendre compte personnellement de la gravité de la situation, car les informations qui remontent sont biaisées. Plus on monte dans la hiérarchie, plus la situation s'améliore car on maîtrise mieux la situation... Il faut, bien sûr, rencontrer les maires et les élus locaux qui sont toujours en première ligne.

Il s'agit aussi de :

- mobiliser des moyens massifs et adaptés à la situation (moyens civils et militaires) ;
- se fixer des priorités (les hiérarchiser et résoudre les difficultés ponctuelles critiques) ;
- anticiper et évaluer la durée prévisible de la crise (quel est le délai raisonnable de ré-alimentation en eau, en électricité, téléphone...?) ; ceci est essentiel, car les actions à mener et les priorités seront différentes selon la durée de la crise.

Un élément capital concerne la communication et la gestion des médias.

La communication de crise fait partie intégrante de la gestion de crise. La question n'est pas : communiquer ou ne pas communiquer ? Mais : qui communiquer en fonction de la situation, et sous quelles formes ? Lorsqu'il y a une forte pression des médias, à tous les niveaux, il peut

être intéressant d'organiser une conférence de presse quotidienne, à heure fixe, avec les principaux responsables opérationnels : aucune communication avec la Presse, donc, à aucun niveau, en dehors de ce rendez-vous.

Cette solution, expérimentée lors du naufrage de l'Erika, présente deux avantages :

- elle permet de se concentrer sur la gestion de la crise proprement dite ;
- elle évite des divergences de position entre différents services, la plus petite différence d'appréciation pouvant susciter un intérêt particulier des médias.

Il est par ailleurs important d'acquiescer, hors période de

crise, la confiance des médias et aussi d'intégrer toutes leurs contraintes, différentes selon leur nature (presse écrite, parlée, télévisée). En effet, le journaliste n'attendra pas que les pouvoirs publics disposent de tous les éléments d'analyse et d'expertise pour traiter le sujet, l'absence de communication étant souvent perçue comme la volonté «de cacher quelque chose», alors que tout le monde s'exprime (les témoins, les élus, les experts...) et il faut avoir à l'esprit qu'il est toujours plus difficile de répondre *a posteriori* à des rumeurs, à des informations subjectives ou erronées.

Selon les cas, une communication unique est préférable, mais il est parfois utile de disposer de deux ou trois porte-parole. En outre, si la transparence est toujours une valeur importante dans les relations avec les médias, il faut parfois analyser les effets pervers éventuels d'une communication trop précise : modifications de comportement, psychoses qui peuvent aggraver la crise.

Pendant la gestion de la crise, un certain nombre de problématiques doivent être débattues :

- de l'expertise scientifique à la prise de décision ;
- les relations civilo-militaires (ORSEC) ;
- le bon niveau d'intervention (local, zone de défense, niveau central).

L'après-crise doit faire l'objet d'une gestion aussi suivie que la crise elle-même.

Aux aides de l'Etat se sont ajoutées celles du Conseil régional Poitou-Charentes et du Conseil général de la Charente-Maritime.

S'il faut évidemment, en premier lieu, se préoccuper et agir en direction des victimes et des familles, il est aussi indispensable de mettre en œuvre un processus rapide d'indemnisations. Le retour à la gestion du quotidien ne doit pas se faire brutalement.

Une séance de «debriefing» avec tous les acteurs permet de tirer tous les enseignements de la crise, évaluer les insuffisances et les améliorations potentielles.

Il s'agit aussi d'apprécier les risques de mise en cause pénale.

On peut évaluer l'efficacité des services publics en réalisant, le cas

échéant, une enquête d'opinion. Nous l'avons fait en Charente-Maritime, peu après l'ouragan du 27 décembre 1999 : les opinions exprimées sont extrêmement favorables (entre 65 et 92 % selon

les services publics), les opinions négatives très minoritaires (entre 4 et 11 %). Il est enfin nécessaire de valoriser et récompenser les actes de courage et de dévouement. Ainsi, en Charente-Maritime, le corps départemental des Sapeurs-Pompiers a reçu, à titre collectif, la médaille d'argent pour acte de courage et de dévouement. Plusieurs dizaines de gendarmes, policiers, militaires, sauveteurs ont reçu la même distinction.

L'alimentation en électricité a été rétablie le 10 janvier, l'eau le 12 janvier, et le téléphone le 19 janvier 2000

Un bon manager gère dans l'instabilité

Nos concitoyens sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des pouvoirs publics, notamment en période de crise. En cas de crise, le Préfet est toujours en première ligne. C'est le pre-

mier responsable, le gestionnaire des crises et des ruptures. Contrairement à une idée reçue, l'Etat est globalement apprécié par les citoyens, notamment en situation de crise. Et il est généralement très réactif au niveau local.

Il est de bon ton aujourd'hui d'opposer les entreprises privées, supposées efficaces, réactives et modernes à un Etat lent, inefficace et loin des citoyens. Cette vision est très éloignée de la réalité. Quelle entreprise privée est capable, un 24 décembre au soir ou un 15 août, de créer en quelques minutes une cellule de crise, de faire face à une situation exceptionnelle, de communiquer, de mobiliser des dizaines d'organisations et des moyens importants ?

Ceci devrait inciter à une réflexion sur la fonction de manager. Pour les managers occidentaux, le but du management stratégique, c'est de réduire le niveau de surprise, les incertitudes : pour connaître le succès, les organisations doivent opérer en état de stabilité.

Au contraire, la véritable fonction de manager est de traiter la non-prédictibilité, l'instabilité, l'irrégularité, le désordre, l'imprévu. Cela est vrai aussi bien pour le manager public que pour le manager privé. ●