

Les communes d'Ile-de-France face à la tempête du 26 décembre 1999

Un questionnaire d'enquête sur la perception de la crise issue des dégâts causés par la tempête du 29 décembre 1999 a été envoyé à toutes les communes d'Ile-de-France. Aucune mairie n'a répondu avoir été épargnée, mais ce sont les départements de l'ouest et du sud francilien qui se sentent les plus affectés. La cicatrisation est lente puisque moins d'un tiers des communes, au 1^{er} janvier 2001, estimaient les dégâts (autres que forestiers) réparés en totalité. Les communes, et surtout les villages ruraux où la tempête a un terrible impact sur les budgets communaux, doivent encore gérer l'après-crise.

par **Martine Tabeaud**
*Institut de géographie,
Université Paris I*

Avec 92 décès et quelque 100 milliards de dégâts, les deux tempêtes qui ont parcouru la

France à la fin de l'année 1999 peuvent être considérées comme « catastrophiques » (selon la définition de l'UNESCO). Que se serait-il passé si la première tempête, celle qui a touché l'Ile-de-France, dans un contexte de veille à cause du passage à l'an 2000, le dimanche 26 décembre au petit matin, avait eu la même intensité, mais un jour ouvrable ordinaire vers 18 heures ? Événement exceptionnel, que l'on ne reverra pas de si tôt, entend-on ici ou là. Pourtant, les modèles climatiques associés au réchauffement planétaire insistent sur la possibilité d'aléas violents plus fréquents, en hiver en particulier. Tous ces éléments devraient inciter à « un retour d'expérience » de la part des acteurs les plus proches du terrain, à savoir les maires...

Les communes les plus urbaines ont presque toujours dressé un bilan de l'événement

C'est dans cet esprit que nous avons tenté, pour la région Ile-de-France, de cerner les leçons que les collectivités territoriales tiraient de leur vécu pendant et au cours de la première année après la tempête.

Toutes les communes d'Ile-de-France ont reçu, entre octobre et décembre 2000, un questionnaire d'enquête concernant leur perception de la crise issue des dégâts de la tempête du 29 décembre 1999.

Ont répondu au questionnaire 473 communes sur 1210 soit un peu plus d'un tiers (voir la figure 1 ci-après).

Le taux de réponse varie en fonction du nombre de communes du département. A l'exception du Val-de-Marne (faible taux de réponse avec 32 %) et de l'Essonne (fort taux de 70 %), les départe-

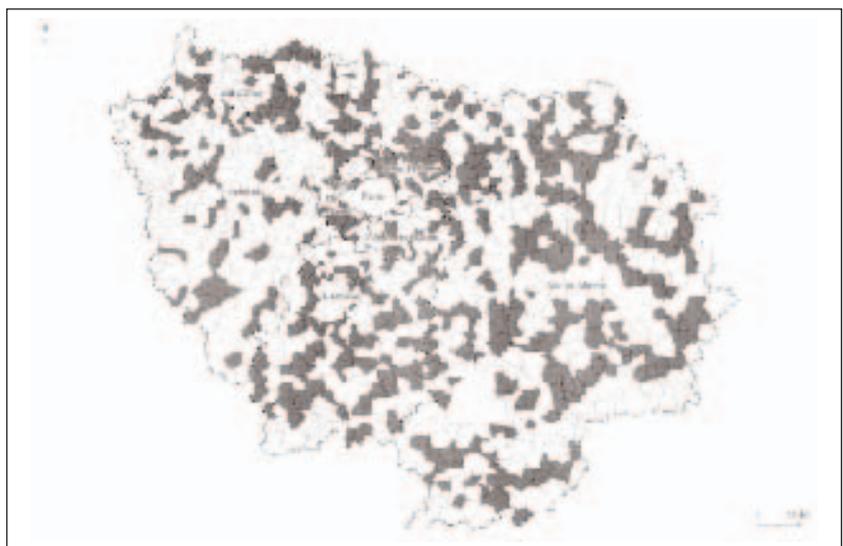


Fig. 1. Communes de l'Ile-de-France ayant répondu au questionnaire.

tements de la grande couronne qui regroupent plus de communes (77 : 534, 78 : 262, 95 : 185, 91 : 116), ont donc moins souvent répondu au questionnaire que les communes de la petite couronne (92 : 25, 93 : 40, 94 : 47). 2001 étant une année d'élections municipales, quelque trois quatre mois avant le scrutin, certaines municipalités avaient d'autres préoccupations. Les communes rurales de la grande couronne ont des mairies au personnel restreint que la variété et la lourdeur des tâches « ordinaires » occupent déjà suffisamment. Aussi eurent-elles peu de temps à consacrer, en période électorale qui plus est, à une enquête universitaire.

A Paris, la gestion de la tempête a été centralisée à l'Hôtel de Ville et seule la mairie du VII^e arrondissement a répondu au questionnaire (les autres ayant renvoyé sur la Mairie de Paris). Plusieurs arrondissements (XVI^e, VII^e...) se sont d'ailleurs plaints de cette délégation. De ce fait, la comparaison entre Paris et les autres communes franciliennes n'a pas toujours semblé pertinente.

Les données qui suivent concernent, par définition, les communes ayant répondu au questionnaire.

Quelle perception de la gravité des dommages ?

Le premier bloc de questions portait sur la perception de la gravité des dommages subis par les communes.

Premier constat : toutes les communes ont été touchées (comme le montre la figure 2) puisqu'aucune mairie n'a répondu avoir été épargnée. La majorité des communes, sauf en Seine-et-Marne, considèrent qu'elles ont seulement été « moyennement touchées » par la tempête. Ce sont les départements de l'ouest (78) et du sud francilien (91) qui se sentent les plus affectés ; ce qui est à rapprocher de la direction ouest à sud-ouest du vent le 26 décembre 1999. Ces communes ont donc été les premières traversées par la tempête (avant 8 heures du matin, heure légale) et par un flux sans doute moins turbulent, puisqu'il n'avait pas encore survolé l'agglomération dense.

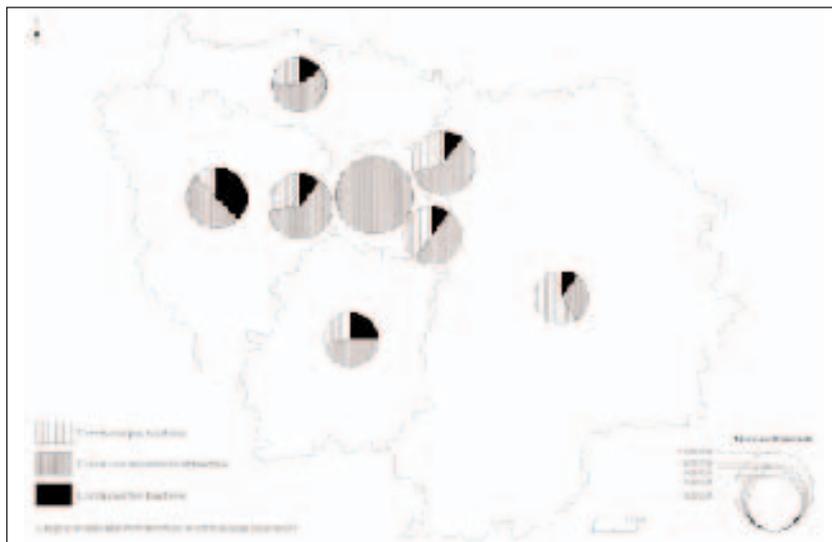


Fig. 2. Perception de la gravité des dommages.

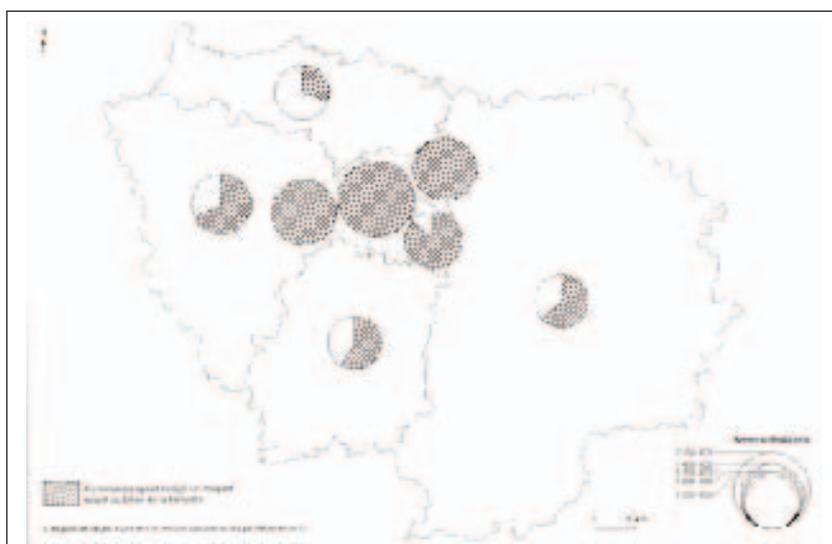


Fig. 3. La rédaction d'un bilan communal des dégâts de la tempête.

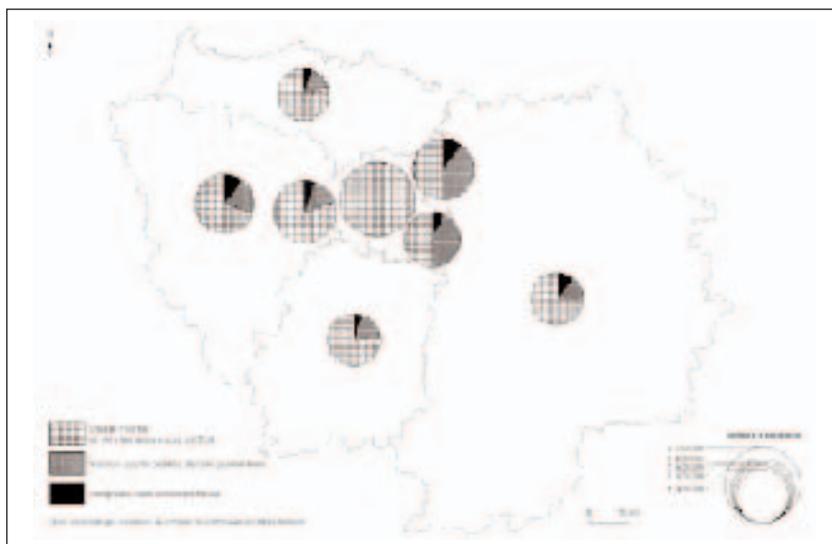


Fig. 4. Devenir du bilan communal.

C'est également dans ces départements qu'ont été enregistrées les pointes de vent instantané les plus fortes, avec partout des vitesses supérieures à 150 km/h dans les départements

Les Franciliens sont loin d'avoir une vision claire des conséquences de la tempête dans leur propre commune

77 (Chevru : 172 km/h), 78 (Toussus : 169 km/h), (91 Brétigny : 158 km/h) et 94 (Orly : 173 km/h).

Afin de savoir si les communes pourraient conserver une certaine mémoire de l'événement, il leur a été demandé si elles avaient rédigé un rapport ou un bilan d'un événement exceptionnel, donc de fréquence rare et de forte intensité (figure 3).

Les communes les plus urbaines, donc Paris et la petite couronne, ont presque toujours dressé un bilan. Il s'agit parfois de plusieurs feuillets récapitulatifs des évaluations de dégâts, des interventions des services municipaux, des avis transmis à la population et, bien sûr, de photographies dans une simple chemise. La mise en forme prend le plus souvent l'aspect d'une brochure en couleur ou d'un magazine. Mais la charge de travail des élus des municipalités d'Ile-de-France rurale les a, le plus souvent, empêchés d'effectuer cette synthèse indispensable à la conservation d'une mémoire de l'événement. Beaucoup disent par « manque de temps ». En Seine-et-Marne, par exemple, les communes « peu touchées » ne se sont pas senties motivées par la réalisation d'un tel rapport. Elles précisent d'ailleurs que rien ne leur a été explicitement demandé à ce sujet, qu'elles n'ont reçu aucun questionnaire synthétique, aucune maquette qui auraient simplifié le travail et permis ensuite d'homogénéiser les résultats d'une commune à l'autre.

Lorsqu'un bilan a été effectué, il a été demandé de préciser sa destination.

Les trois quarts des communes qui ont rédigé un rapport l'ont transmis aux préfetures, conseils généraux et régionaux et aux assurances (voir la figure 4) et 10 %, au plus, l'ont mis à disposition des administrés en mairie. La Seine – Saint-Denis et le Val-de-Marne sont les seuls départements où une commune sur deux a diffusé le bilan

sous sa forme exhaustive et sous une forme résumée dans le journal local.

Au total, comme peu d'habitants se seront déplacés en mairie, que tous ne lisent pas la presse locale distribuée qui ne leur a le plus souvent proposé qu'un résumé, les Franciliens sont loin d'avoir une vision claire des conséquences de la tempête dans leur propre commune. Ils n'ont eu d'informations que nationales ou régionales par la télévision, la radio et les journaux. Si quelques communes ont particulièrement intéressé les médias (par exemple, Versailles), la plupart n'ont

fait l'objet que de brèves et parcellaires informations dans l'encart départemental du Parisien. Les Franciliens s'en sont remis à leur perception immédiate. Cet état de fait risque de poser des problèmes lorsqu'il faudra sensibiliser le public à un comportement limitant la vulnérabilité au risque.

Inventaire sectoriel des dégâts

Les municipalités ont, en outre, été interrogées sur les dégâts les plus importants dans leur commune (forêts, bâtiments, voiries...). De cet inventaire sectoriel, nous ne retenons ici que la durée des

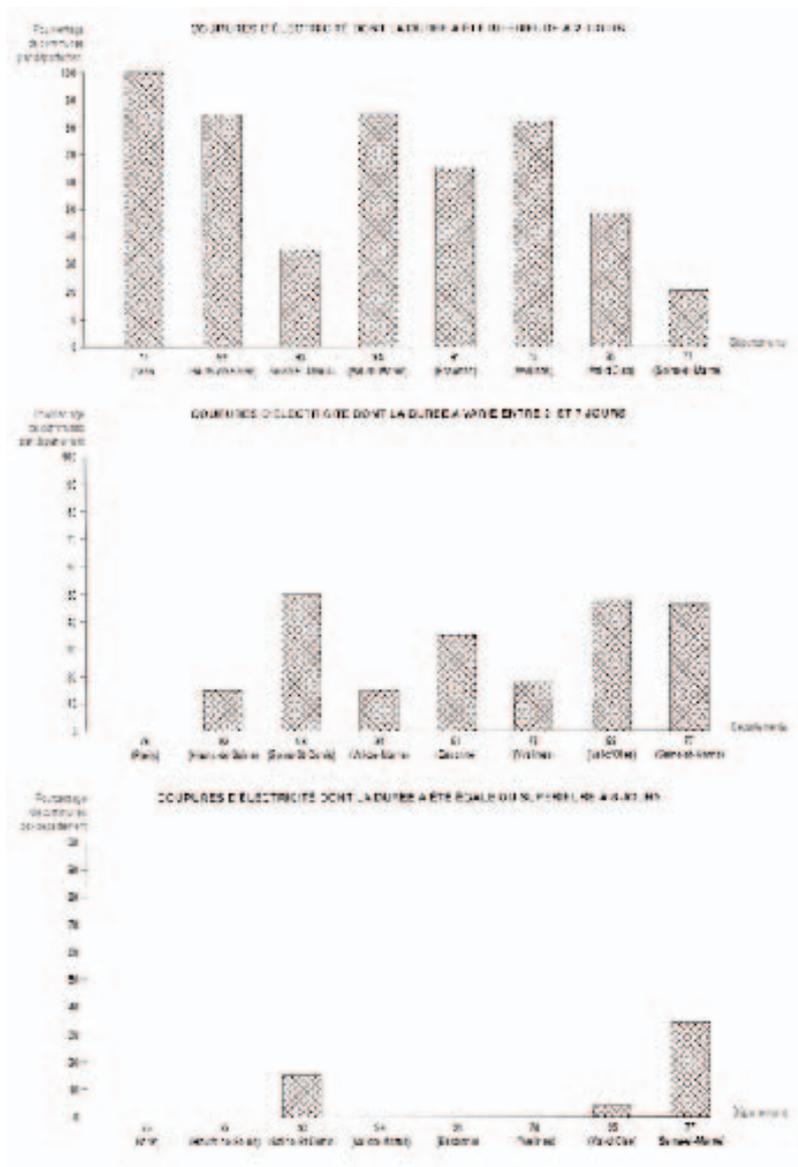


Fig. 5. Durée des coupures d'électricité.

couperes d'électricité et les dommages aux biens mobiliers (voir la figure 5) ; les forêts étant très inégalement réparties dans les communes, ce critère ne permet pas de comparaison pertinente.

Un tiers des communes d'Ile-de-France disent n'avoir connu aucune coupure d'électricité. Un tiers à une moitié ont été privées de courant plusieurs jours, mais moins d'une semaine, ce qui, certes, est une gêne mais ne met pas encore en péril un artisan ou un commerçant. Au-delà, il n'en est plus de même pour l'activité économique.

Il est frappant de constater qu'en Seine-et-Marne, qui s'estime moins touchée que les autres départements, la durée de la remise en état du réseau électrique a été plus longue qu'ailleurs. La coupure d'électricité a mis en péril des boulangeries dont les fours sont électriques, des restaurants dont les réfrigérateurs étaient complètement remplis en prévision du Nouvel an.

Dans la Seine — Saint-Denis et le Val-d'Oise, la remise en état du réseau a été plus longue qu'ailleurs. Ceci peut, dans quelques cas, s'expliquer par des cas de survoltage lors du rétablissement des lignes. Toutefois, malgré la privation d'électricité, qui a parfois entraîné des coupures d'eau, le travail de réparation des techniciens d'EDF est plutôt loué.

Les dommages causés aux bâtiments publics sont très disparates (voir la figure 6).

Un tiers des communes d'Ile-de-France disent n'avoir connu aucune coupure d'électricité

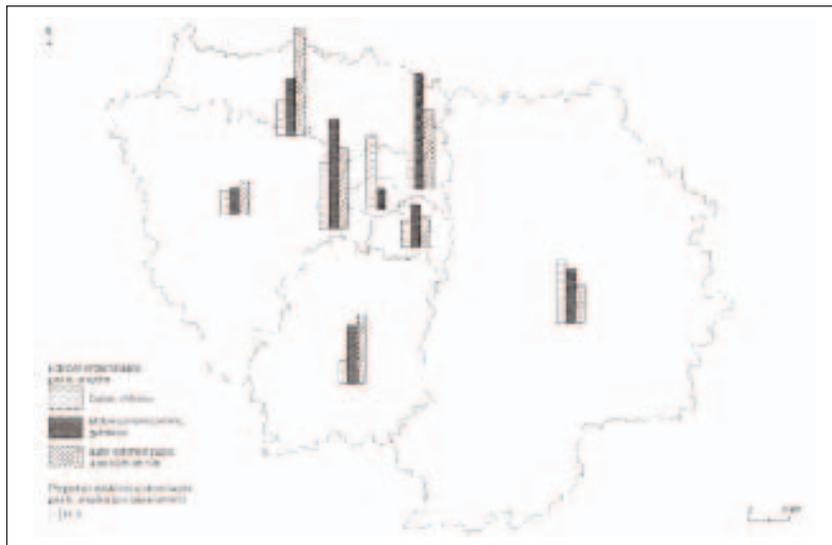


Fig. 6. Dommages aux bâtiments publics.

En petite couronne, les établissements scolaires ont été particulièrement endommagés (toitures envolées), les trois quarts des gymnases ayant été touchés en Seine – Saint-Denis. La qualité des infrastructures y est certainement pour quelque chose puisqu'il s'agit, le plus souvent, de bâtiments construits au moindre coût, entre 1965 et 1980. Il en est de même pour les infrastructures privées, industrielles ou commerciales, caractéristiques des entrées de ville. Quant aux églises, pratiquement un clocher sur deux a été dégradé par la

force du vent en Seine-et-Marne ; ce qui est encore à mettre en parallèle avec les déclarations des maires (communes peu touchées !). Ces dégradations - charpente endommagée, clocher tombé, chute de gargouilles, etc. – sont, bien sûr, associées à la hauteur supérieure à la moyenne des bâtiments en proie à un vent plus rapide. Mais certaines communes précisent que ces dégâts révèlent « le manque général de fonds pour l'entretien de routine » de ces bâtiments.

A la question sur l'estimation financière des dégâts (voir la figure 7), il apparaît que les estimations croissent avec l'urbanisation. Paris, où l'estimation est de 350 millions de francs, est suivi par la petite couronne. Les Yvelines et la Seine-et-Marne sont les départements où le montant des réparations par commune est globalement le plus bas (montant de moins de 500 000 francs pour 60 % dans le 77 et 33 % dans le 78).

Comment les maires ont-ils communiqué avec leurs administrés ?

La communication des informations concernant la conduite à tenir dans les jours et semaines après la tempête a pris diverses formes selon la date : le 25 décembre, dans la semaine qui a suivi et au cours de l'année 2000. Nous avons malgré tout posé la ques-



Fig. 7. Montant estimé des réparations.

tion du moyen d'information privilégié durant le mois de janvier 2000 (voir la figure 8).

Les administrés ont été informés par le journal local (entre un tiers et la moitié des communes). Mais comme il ne paraît qu'une fois par mois, c'est dans le numéro de janvier 2000, sorti, au mieux, la deuxième semaine, que les recommandations ont atteint leurs destinataires. En complément de tracts distribués dans les boîtes à lettres sur quelques points précis (par exemple, le ramassage des déchets verts), l'autre moyen d'information couramment utilisé a été l'affichage en mairie ou sur des panneaux. Aucune commune n'a, semble-t-il, transmis d'information via internet. Il y a eu peu de réunions publiques. Rares sont les communes qui ont mis à disposition une ligne de téléphone, encore moins un conseiller juridique pour aider à remplir les déclarations d'assurances. Au total, des consignes tardives et qui ont souvent laissé les plus âgés ou les plus démunis se débrouiller seuls. Le remède - qui a ses limites - apporté à cette carence a été la solidarité entre voisins. Les associations de bénévoles sont louées pour l'entraide qu'elles ont organisée dans de nombreuses communes, permettant ainsi de décharger les mairies.

Comment aider les maires à gérer l'après-crise ?

Où en étaient les réparations un an après ?

La cicatrisation (voir la figure 9) est lente puisque moins d'un tiers des communes, au 1^{er} janvier 2001, estimaient les dégâts (autres que forestiers) réparés en totalité dans leur commune. Les traces les plus visibles de la tempête sont effacées (routes coupées, toitures envolées), mais les aides pour « les réparations de fond tardent »... A la question sur les propositions pour aider les communes à mieux gérer l'après tempête, il a été répondu :

- qu'il était nécessaire de réduire « la viscosité » du système d'alerte ;

Les Yvelines et la Seine-et-Marne sont les départements où le montant des réparations par commune est globalement le plus bas

- qu'il faudrait des possibilités de dérogation aux marchés publics afin de réparer vite, tout en « couvrant » les maires ;

- qu'il faudrait coordonner la réparation des réseaux hiérarchisés comme les routes, par exemple ;

- qu'il est souhaitable que les maires aient une vision plus large que celle de leur commune pour optimiser les interventions ;

- qu'il serait bon qu'un suivi après tempête soit organisé par les préfetures ;

- qu'il faudrait envisager une formation à la gestion de crise à destination des maires et adjoints ;

- enfin, que la non indemnisation pour cause de « force majeure » de certains commerces longtemps fermés est à revoir, car elle affecte la vitalité des petites communes rurales.

Un an après la tempête, secteur forestier mis à part, les communes gèrent encore l'après-crise. Mais il convient d'opposer les petites communes rurales d'Ile-de-France ayant une population inférieure à 2 000 habitants et les villes de l'agglomération parisienne.

Dans les villages ruraux, la tempête a un terrible impact sur les budgets com-

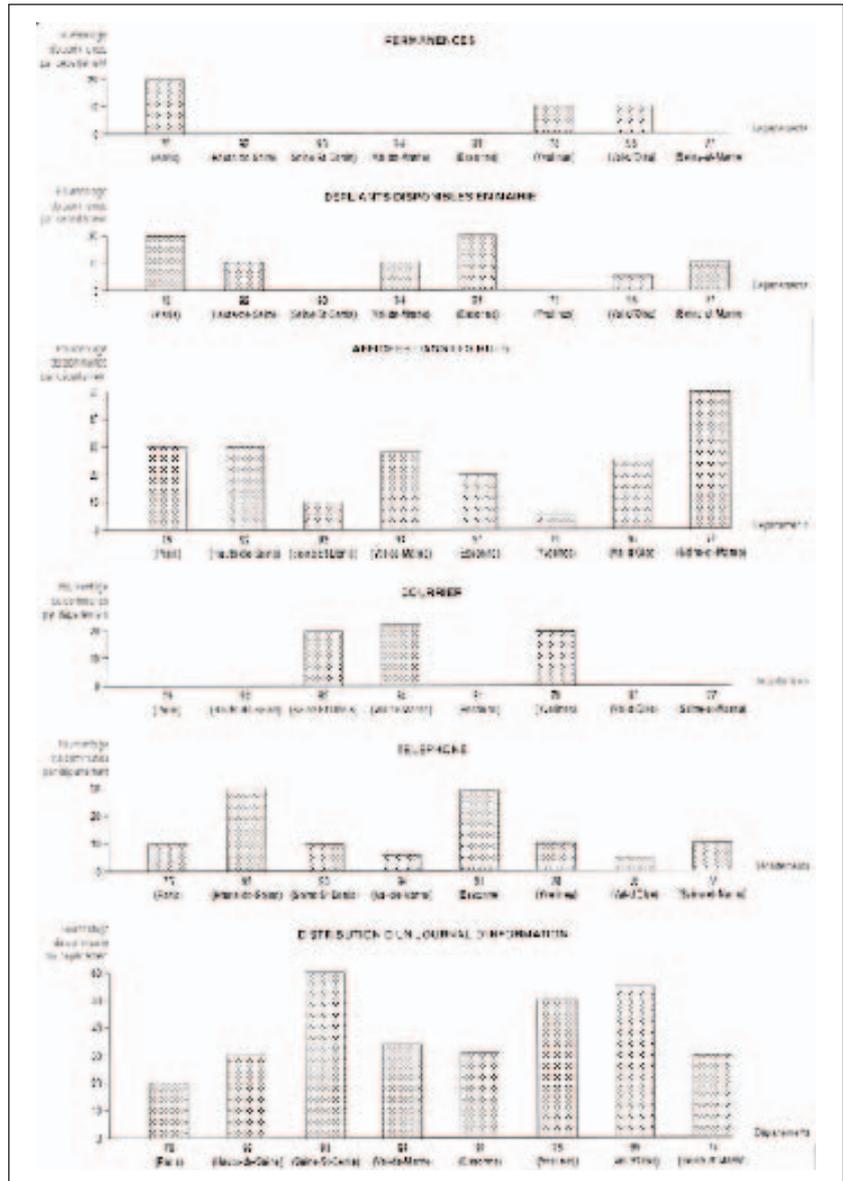


Fig. 8. Modes de communication avec les administrés, utilisés par la mairie.



Fig. 9. La réparation des dégâts (autres que forestiers).

munaux. Les maires sont à la fois les plus satisfaits de l'aide des pompiers,

d'EDF, des administrés très solidaires et les plus insatisfaits des lenteurs admi-

nistratives, de la « paperasserie », de « l'absence de l'Etat et de l'armée sur le terrain... ». Certains ont « jeté l'éponge » face à la complexité de monter un bilan.

Dans les communes urbaines, le coût des réparations représente une part du budget beaucoup plus faible. C'est dans ces communes que l'on a trouvé le temps, le personnel, les structures pour réaliser un bilan. Les dégâts sont très hétérogènes selon le patrimoine naturel et culturel et selon l'état des équipements. Ainsi, Paris, les Yvelines et le Val-de-Marne s'en tirent plutôt mieux que la Seine - Saint-Denis. ●

NDLR : Sur les figures, les cercles sont proportionnels au nombre d'habitants de chaque département et ne tiennent pas compte de la superficie du département.