Document generated on 07/14/2025 10:18 p.m.

Assurances et gestion des risques
Insurance and Risk Management

Xynthia : histoire d'une catastrophe prévisible

Rémi Moreau

Volume 78, Number 1-2, 2010

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1106245ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1106245ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

ISSN

1705-7299 (print)
2371-4913 (digital)

Explore this journal

Cite this document

Moreau, R. (2010). Xynthia : histoire d'une catastrophe prévisible. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, *78*(1-2), 145–156. https://doi.org/10.7202/1106245ar

Article abstract

Xynthia was a violent European windstorm which crossed Western Europe between February 26 and March 1, which is described, in France, as the most violent since Lothar and Martin in December 1999. Xynthia killed 53 people and was causing damage up to $ 2 billion USD (mean insured gross loss approximately $1,4 billion USD).

The author briefly describes the storm and its effects in France. He is focusing on some lessons and measures arising from that natural catastrophe, particularly the importance of the sea walls badly protecting a lot of towns, which were destroyed, so the water rose quickly as the people slept and they drowned in their sleep. He also comments on the "zones noires", risk zones that were deemed too dangerous to be inhabited again following Xynthia. Government will fully indemnify people whose homes are set to be razed to the ground in those dangerous zones, on the basis of the costs of the house before the storm, including the land.

Tous droits réservés © Faculté des sciences de l'administration, Université Laval, 2010

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Assurances et gestion des risques, vol. 78(1-2), avril-juillet 2010, 145-156
Insurance and Risk Management, vol. 78(1-2), April-July 2010, 145-156

Xynthia : histoire d'une catastrophe prévisible

par Rémi Moreau

RÉSUMÉ

Xynthia est le nom d'une dépression météorologique majeure qui a frappé l'Europe de l'Ouest entre le 26 février et le 1er mars 2010, et plus particulièrement la France et son littoral, dans la nuit du 28 février, provoquant 53 décès, et causant des dommages assurables évalués à 1,4 milliard de dollars. Elle est considérée comme une des plus violentes depuis les tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999.

L'auteur décrit sommairement cette catastrophe et ses effets, en insistant particulièrement sur les enseignements qu'on peut en tirer, notamment en ce qui concerne les digues maritimes dont plusieurs n'ont pu protéger adéquatement plusieurs communes en bord de mer et provoquant des inondations tuant des dizaines de personnes dans leur sommeil. Il aborde également l'une des mesures prises par le gouvernement français en décrétant des « zones noires », qui présentent des risques mortels, et qui obligeront les propriétaires à abandonner leur maison. Ils seront alors pleinement indemnisés à concurrence de la valeur réelle établie avant la tempête, incluant la valeur du terrain.

ABSTRACT

Xynthia was a violent European windstorm which crossed Western Europe between February 26 and March 1, which is described, in France, as the most violent since Lothar and Martin in December 1999. Xynthia killed 53 people and was causing damage up to $ 2 billion USD (mean insured gross loss approximately $1,4 billion USD).

The author briefly describes the storm and its effects in France. He is focusing on some lessons and measures arising from that natural catastrophe, particularly the importance of the sea walls badly protecting a lot of towns, which were destroyed,

so the water rose quickly as the people slept and they drowned in their sleep. He also comments on the "zones noires", risk zones that were deemed too dangerous to be inhabited again following Xynthia. Government will fully indemnify people whose homes are set to be razed to the ground in those dangerous zones, on the basis of the costs of the house before the storm, including the land.

1. INTRODUCTION

La tempête Xynthia a balayé avec force plusieurs pays européens entre le 26 février er le 1er mars 2010. Son passage en Espagne, au Portugal, en France, en Suisse, en Belgique, au Luxembourg, et en Allemagne, avant de s'éteindre au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves a fait en tout 65 morts et d'énormes dégâts matériels. La première victime est portugaise, un enfant de 10 ans qui est mort, écrasé par un arbre, dans le district de Porto.

Mais pourquoi cette tempête fut-elle appelée Xynthia, un nom plutôt inusité ? Il provient d'une liste préétablie de noms, pour l'Europe, de l'Institut de météorologie de l'Université libre de Berlin, dans le cadre d'une procédure de nomination proposée en 1954 par une étudiante, Karla Wege. Celle-ci devint par la suite une météorologiste célèbre. Le but était de rendre les cartes météorologiques plus lisibles pour le grand public. On fait ainsi le tour de l'alphabet : lors des années paires, les dépressions reçoivent des noms féminins, ces noms étant masculins lors des années impaires.

Depuis 2002, chacun peut acheter le nom d'une future tempête en choisissant un nom inusité. L'acheteur doit débourser 199 euros pour une dépression et 299 euros pour un anticyclone. C'est un certain Wolfgang Schütte, un allemand, qui avait gagné lors d'une loterie le droit de baptiser une tempête d'un prénom féminin commençant par X. Il a choisi le nom Xynthia.

Le 25 février, des images laissant voir le creusement rapide de cette dépression venue de régions subtropicales marocaines, les services météorologiques espagnols, portugais et français ont lancé une procédure d'alerte liée aux zones menacées, partant des Îles Canaries, puis atteignant la Galice et remontant le golfe de Gascogne. Les messages d'alerte sont intensifiés et diffusés sur les ondes des médias, incitant les gens à demeurer chez eux, et ordonnant aux capitaines de navires à rester en haute mer. Il y a eu en France six alertes rouges, dans quatre départements. La tempête frappe la France dans la nuit du 27 au 28 février, d'abord le littoral charentais et vendéen, puis se

dissémine partout tant le long des côtes bretonnes que vers le centre, incluant la région parisienne au matin du 28 février.

2. LA TEMPÊTE EN FRANCE

Venue d'Espagne et du Portugal, la tempête Xynthia qui a frappé, en pleine nuit, la France côtière dans les départements de Vendée, de Charente-Maritime et de Gironde, constitue un sinistre naturel majeur, heureusement assurable, une catastrophe aux conséquences prévisibles et riche en enseignements. Les îles d'Oléron, de Ré, d'Aix et Madame, furent particulièrement touchées. Les rafales de vent de 160 km/h, voire 200 km/h dans les Pyrénées, étaient accompagnées de fortes précipitations, conjuguées avec de forts coefficients de marée. En fait, trois facteurs expliquent la sévérité de Xynthia : constructions en zones inondables, vents d'Ouest importants et marée d'une hauteur exceptionnelle.

Qualifiée de catastrophe nationale par le Premier ministre, Xynthia conjuguait tous les éléments pour en faire un désastre hautement dommageable : vents violents et grande marée, débordement de digues, inondations brutales des eaux de mer en zones inondables et constructions autorisées dans ces « zones noires ». Un sinistre qui a tout touché : maisons et résidences, baignant dans plusieurs mètres d'eau et plus, meubles et souvenirs perdus, automobiles renversées, voiliers empalés au dessus des poteaux d'amarrage, routes crevassées, arbres arrachés, sans oublier les activités professionnelles des agriculteurs, ostréiculteurs, vignobles, artisans et commerçants, tant au titre des assurances directes que des pertes d'exploitation.

Mais pire encore : les victimes de la catastrophe, comme toutes catastrophes, sont restées longtemps traumatisées, car Xynthia est entrée soudainement dans les maisons, des lieux généralement sécuritaires, intimes, protecteurs, apportant son lot d'affections : cauchemars, phobies, stress et même dépressions. Cinquante trois personnes ont perdu la vie, piégées dans leur maison, surprises dans leur sommeil. Au lendemain de la tempête, un paysage dévasté, une vision de chaos, et des plongeurs qui fouillent inlassablement à la recherche des corps.

De nombreuses personnes dans des petites communes comme L'Aiguillon-sur-Mer ou La Faute-sur-Mer ont perdu la vie, surprises dans leur sommeil. À La Rochelle, plusieurs quartiers ont été submergés. L'île de Ré est engloutie. La grande marée s'est ruée sur la

digue de Saint-Malo. Mais la tempête a aussi frappé l'intérieur des terres : des Pyrénées jusqu'à Lille, jusqu'à la Bretagne, c'est presque le quart de la France qui a été défiguré par le vent. De nombreux ponts ont été fermés et le trafic routier, ferroviaire et aérien a été fortement perturbé dans toute la France, où près d'un million de personnes ont été privées d'électricité.

D'un point de vue assurantiel, le sinistre actionna deux garanties distinctes : la garantie tempête, comprise dans les contrats d'assurance de dommages et la garantie inondation, écrite dans le régime français des catastrophes naturelles. En cas d'absence ou d'insuffisance d'assurance, les dommages consécutifs à la catastrophe naturelle restent à la charge des collectivités locales. Dès le 1er mars, les mutuelles du Gema (Groupement des entreprises mutuelles d'assurances), tout comme les grands assureurs impliqués – Axa, Aviva, Allianz et autres – annonçaient qu'elles simplifiaient les démarches administratives liées aux réclamations et qu'elles accéléraient les procédures d'indemnisation, qu'elles consentaient des avances. Idem pour le régime des cat' nat', en termes de raccourcissements des délais, d'octrois rapides de montants forfaitaires et de médiations de conflits, si nécessaires. Certaines conditions contractuelles ont été assouplies par Crédit Agricole Assurances : suppression du délai de déclaration, exonération de la franchise. Aux premières heures et premières semaines, les sociétés d'expertise ont pu traiter entre deux mille et trois mille dossiers par jour. Près de cinq cent experts ont été mobilités sur place pour renforcer la médiation sur le terrain.

La ministre de l'Économie a promis subséquemment que les personnes qui devraient quitter leur zones et rebâtir ailleurs de seraient pas liées par la décote de vétusté (prise en compte de la dépréciation), une condition généralement appliquée par les assureurs.

En résumé, cinq points sont à retenir pour faire jouer l'indemnisation suivant la tempête Xynthia :

• le délai légal de déclaration de sinistre (5 jours pour la garantie tempête et 10 jours pour la garantie inondation) a été allongé;

• les objets assurés comprennent les bâtiments endommagés par le vent et les véhicules si le contrat comporte une garantie incendie ou dommages et, enfin, tous les biens couverts par une assurance multirisques, si une catastrophe naturelle est déclarée;

• les pièces justificatives sont obligatoires : liste des objets détruits et preuves de leur existence et de leur valeur, description et montant des dommages;

• l'indemnité est versée dans les trois mois suivant l'envoi du dossier;

• le médiateur de la compagnie d'assurance peut intervenir en tout temps.

Sur le plan de la réassurance, il est encore trop tôt pour mesurer les impacts, tant chez Scor que chez Munich Re. On avançait rapidement que Xynthia pourrait se comparer avec la tempête Klaus, en 2009, qui avait coûté 3,8 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros en termes de dommages assurés, ou encore avec la tempête Kyrill en 2007, qui avait pesé pour 4,3 milliards d'euros dans les comptes des assureurs, mais sans commune mesure avec les gigantesques tempêtes Lothar (26 décembre 1999) et Martin (27 décembre 1999), en 1999, deux catastrophes de 7 milliards d'euros sur l'ardoise des compagnies. Rappelons que Lothar et Martin, caractérisée par des pointes de vent atteignant 200 km/h, avait fait 92 morts en France.

D'après la FFSA (Fédération française des sociétés d'assurances), et à partir de données du 11 mars 2010 de la firme de modélisation des catastrophes EQECAT, les dommages avoisineraient 2 milliards de dollars, dont 1,4 milliard de dollars à titre de dommages assurables.

Au plan politique, plusieurs leçons sont à tirer : délivrance de permis de construire en zones inondables, définition imprécise des territoires à risques et non habitables. Tout à coup on prend conscience qu'il y a un risque énorme à vivre le long du littoral et aussi de notre méconnaissance du risque. Le soir de la tempête, on a hésité à évacuer. Rapidement on a planché non seulement sur la préparation de nouvelles cartes sur les zones dangereuses, mais aussi sur une éducation des risques en amont. Très rapidement les maires des vingt communes concernées ont été avertis d'une nouvelle cartographie et des réunions publiques d'information. Les collectivités locales, les communes et le Conservatoire du littoral ont été mis à contribution.

3. LE PROBLÈME DES DIGUES

Sur Ré, les digues ont cédé en plusieurs points, inondant plusieurs communes. Plusieurs brèches se sont formées dans les digues protégeant le littoral du marais vendéen. L'effet du vent a accentué les brèches, provoquant de graves inondations dans les quartiers

habités. Les seules bulles de secours étaient bien souvent le toit des maisons.

La tempête s'achevait à peine que déjà le débat a porté sur les digues, destinées à protéger les maisons en zone inondable. Nicolas Sarkozy a immédiatement visité le littoral et annoncé un plan de renforcement des digues. Un plan digue a été rapidement présenté en conseil des ministres dans le but d'inspecter les côtes françaises pour planifier des travaux de consolidation.

En effet, certaines digues, telle la digue Est à La Faute-sur-Mer, une commune qui a été construite sur de vastes espaces gagnées sur la mer, qui a enregistré 18 morts, sont des ouvrages présentant de graves anomalies. Celle-là est un ouvrage initialement en terre réalisé après les grandes tempêtes de 1927 et de 1929, entretenu par des apports successifs de divers matériaux, mais sans contrôle de leur qualité. En 2005, la digue avait été estampillée comme présentant un danger pour la sécurité. Un arrêté préfectoral qui aurait dû immédiatement conduire à des travaux de consolidation et de surélévation, lesquels, ironiquement, venaient de commencer lorsque Xynthia a surgi dans la nuit.

Dans toute la France côtière, il y aurait 1 000 kilomètres de digues maritimes qu'il faudrait d'urgence inspecter dans le cadre d'une politique d'aménagement et d'entretien, selon un député, auteur en 2008 d'un rapport sur la sécurité des barrages et des digues.

Mais comment peut-on se prémunir entièrement contre les vagues déferlantes ? À certains endroits, l'eau est montée à plus de deux mètres au-dessus des digues. L'eau n'a pas détruit la digue, au sud de La Rochelle, mais s'est jouée de l'obstacle en la surmontant. Est-il pensable de construire des barrières hautes de quatre mètres.

En y regardant de près, le problème n'est pas la digue, mais la zone. Aucune mesure concrète, selon certains, n'auraient été prises depuis le passage de Lothar en 1999 pour prévenir le risque d'inondation. Pourtant, un plan avait été mis en place mais il n'a pas été appliqué.

Faut-il construire une digue sur toute la façade maritime de la France ? Pendant cinquante ans, un tel ouvrage pharaonique ne servirait à rien, jusqu'au jour de la catastrophe, disent certains. Cinq millions de Français vivent dans des zones inondables. Réaménager les digues, réparer les fissures, solidifier ces barrières est sans doute une bonne chose, mais l'essentiel est de ne pas construire ni habiter dans certaines zones à risque. Or, depuis 1999, 100 000 logements ont été construits dans ces zones-là. Plusieurs milliers de maisons

sont construites derrière les digues. Pour plusieurs, il faut simplement interdire les chantiers en bord de mer, car la mer, un jour ou l'autre reviendra et frappera. Il faut laisser à la mer ce qui appartient à la mer.

En visite sur place le président déclarait catégoriquement que « la priorité était de sécuriser les habitants menacés de danger mortel » dans certaines zones, appelées zones noires.

4. LES ZONES NOIRES

Un mot sur la désignation des « zones noires », c'est-à-dire des « zones d'extrême danger où les risques peuvent être mortels ». Comment ont-elles été désignées ? Très rapidement tracées, après des études menées par des ingénieurs et des techniciens de l'Équipement. Pour les identifier, on a utilisé des photographies satellitaires durant la tempête, on a fait des relevés sur le terrain et on a consulté des maires de certaines communes particulièrement inondées. Des études qui s'appuient sur divers critères : hauteur et vitesse de l'eau sous l'action du vent, proximité des digues et état des digues, topographie des sites, historique de certains sinistres antérieurs, intervention des secours en cas de tempête majeure.

À côté des zones noires, on a également identifié des « zones jaunes », c'est-à-dire des « zones exposées au risque mais qui peuvent être protégées ». Ces zones présentent un risque pouvant être maîtrisé par certaines mesures complémentaires, en mettant en place un programme de protection sur la base de systèmes d'alerte et d'évacuation des personnes et de prescriptions techniques pour les bâtiments.

Sur le plan juridique, certaines batailles se préparent : recours en responsabilité civile, recours contre des évacuations mal ordonnées, mal gérées, mais aussi recours en zonage et contestations de la nouvelle cartographie des zones noires, interdites, car mortelles, selon un rappel à l'ordre présidentiel, et qui resteront désormais inhabitées, sans même qu'il n'y ait eu de consultation publique. Certains maires ont menacé de démissionner car on n'a pu leur expliquer les critères qui ont servi à l'établissement des zones inondables, refusant une « globalisation faite à la hâte », en quelques semaines. À La Faute-sur-Mer, par exemple, une commune de Vendée où 29 personnes ont péri dans les inondations, la cartographie des zones noires fut trouvée « injuste et arbitraire », selon l'avocat d'une association des victimes. « Les gens ne comprennent pas pourquoi certains d'entre

eux se retrouvent dans une zone noire sans avoir eu une seule goutte d'eau dans leur maison, alors que d'autres dont les maisons ont été inondées ne se retrouvent pas dans la zone noire ».

En effet, pour plusieurs maires, on n'a pas qualifié certaines zones inondables de zone noire, une menace à plus ou moins long terme à la sécurité des personnes et des biens. En bref, ce qui est remis en cause, semble-t-il, n'est pas le principe des zones noires mais la cartographie de ces zones, découpées sans concertation par des technocrates.

Le Premier ministre a aussitôt pris le relai du diktat présidentiel en déclarant qu'il n'y aurait pas de remise en question par le gouvernement des critères de zonage et que seule la justice pourrait modifier les zones noires contestées par de nombreux habitants et certains maires. Des procédures d'indemnisation rapides furent mises en place pour ceux qui souhaitent quitter leur maison, mais les propriétaires concernées pourront également, s'ils le souhaitent, faire valoir leurs droits devant les tribunaux, selon les procédures classiques. Car chez plusieurs, on ne décolère pas d'être privé de la maison de ses rêves à coût d'investissements et de réinvestissements.

En fait, les villages et communes maritimes étaient divisés en deux classes : il y a ceux qui ne veulent absolument pas quitter leur maison et ceux qui ont tellement peur qu'ils ne veulent plus jamais y remettre les pieds.

Plusieurs associations ont été créées, neuf au total, réclamant la suspension du zonage et l'obtention des études qui ont servi à tracer les zones noires. L'association des victimes de deux communes les plus touchées (La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer) ont annoncé le dépôt d'un référé devant le tribunal administratif de Nantes pour contester les décisions du gouvernement relatives au tracé. Elles demandent en plus des études sur le tracé, « des études démontrant que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus couteux que les indemnités d'expropriation ». Elles demandent enfin des informations sur l'entretien des digues et les mesures de prévention prises par les autorités à l'annonce de la tempête par Météo France.

Devant le tollé, certains ministres ont évoqué un malentendu sur les zones invoquées, dites « de solidarité et de rachat et non de destruction massive ».

Devant le tollé de protestations, des tempéraments ont été annoncés par le ministre de l'Écologie :

. Les zones noires ne seront pas remises en question;

. Les zones noires ouvrent des droits et ne les restreignent pas, ce sont des zones de solidarité et de rachat garanti par l'État;

. Pour ceux qui ne veulent pas de rachat à l'amiable, il est prévu une procédure de déclaration publique qui suppose de faire une expertise maison par maison et de constituer un dossier qui établira s'il y a un risque ou non et in fine il appartiendra au juge des expropriations de dire s'il autorise l'expropriation ou non;

. Ces zones délimitent le périmètre à l'intérieur duquel plus de 1500 maisons en Vendée et en Charente-Maritime seront détruites;

. Mais il n'est pas question d'exproprier sur la totalité de ces zones et immédiatement l'ensemble des habitations;

. Il n'y aura aucune démolition systématique de maisons sises dans les zones noires; s'il n'y a pas de risque pour la vie des gens, il n'y aura pas d'expropriation;

. Mais il sera interdit aux occupants d'habitations détruites par la tempête de reconstruire sur place.

L'annonce fit état de la nécessité d'avoir une plus grande concertation avec les maires et surtout de la possibilité pour les sinistrés, soit de négocier le rachat de leur habitation par l'État, soit de proposer la mise en œuvre de mesures de protections individuelles ou collectives pour sécuriser leur maison.

La volte-face était inattendue par rapport aux prises de position fermes du Président et du Premier ministre quelques jours plus tôt. Un revirement opéré sur les terres de la flamboyante Ségolène Royal. La présidente de la région Poitou-Charentes, et ancienne candidate à la présidentielle 2007, quia a joué d'ailleurs dans la surenchère, réclamant rien de moins que la suspension et la révision du plan de zonage, l'ouverture de discussions et des expertises contradictoires.

5. LE BILAN EN FRANCE

Un mois après le passage de Xynthia sur le littoral ouest en Vendée et en Charente-Maritime, on a estimé à 1,4 milliard d'euros, au minimum, les dégâts causés à 500 000 sinistrés. La tempête aurait entraîné moins d'ouverture de dossiers que Klaus l'année dernière, mais les dégâts qu'elle a causés apparaissent plus importants. Environ 7 % des 120 000 déclarations de sinistres relèvent de la garantie cat' nat', le reste étant du ressort de la garantie tempête.

En effet, de nombreux dommages ont été causés par le vent, le choc des vagues et les dommages par l'eau. Selon un sondage effectué par le comparateur Assurland.com auprès de 2 000 sinistrés, plus de 60 % des personnes interrogées furent satisfaites de l'intervention de leur assureur et 80 % furent satisfaites de l'accélération des remboursements.

Parmi les mesures élaborées par l'État : le rachat des terrains dangereux et l'interdiction d'y rebâtir, la destruction de milliers de maisons, une juste indemnisation pour que les propriétaires puissent rebâtir ailleurs. Les réfractaires n'auront pas d'autre choix que d'obéir, car l'État a exprimé fermement qu'il n'hésiterait pas à engager des procédures d'expropriation. La facture devrait s'élever à plusieurs dizaines de millions d'euros rien que pour dédommager les propriétaires de maisons rendues inhabitables. On a accusé l'État de vouloir compenser ses carences (notamment le laxisme dans les procédures de permis de construction octroyés par les communes) par des excès de zèle sur le plan des indemnités.

Tout un casse-tête d'ailleurs que celui de l'indemnisation des 1 400 maisons inondées (798 en Vendée et 595 en Charente-Maritime). Dans les zones noires, où on ne peut reconstruire, les assureurs ont promis d'indemniser sur la base de la valeur réelle, sur la base d'une estimation des maisons fondée sur les prix des maisons avant la tempête, même en cas de non reconstruction, excluant le coût du terrain, lequel est à la charge du fonds Barnier.

Dans les zones noires, en effet, c'est le fonds Barnier – fonds de prévention des risques naturels majeurs – adopté en 1995, qui sera appelé à compléter l'indemnisation. Un autre problème a été vite résolu. Comme ce fonds prévoit des indemnités plafonnées à 60 000 euros par maison, le ministre de l'Écologie a promis de déplafonner, voire de doubler.

Le fonds Barnier est alimenté par un prélèvement sur la prime perçue sur chaque contrat d'assurance. Doté de 140 millions d'euros, les recettes annuelles de ce fonds étant estimées à 150 millions d'euros et la trésorerie en caisse permet actuellement de disposer de 80 millions d'euros, soit le quart seulement du coût probable des indemnisations. Il faudra donc gérer finement les priorités pour couvrir les dépenses jusqu'à la fin de l'année. Les procédures d'indemnisation devront en fait s'étaler sur deux ou trois ans surtout en cas d'échec des acquisitions de maisons à l'amiable. Le fonds Barnier devra aussi financer tant les démolitions des bâtiments que faciliter le retour des terrains à la nature.

Deux autres alternatives ont été envisagées pour compléter le financement. Primo, une proposition de loi a été signée par une trentaine de députés en vue de créer un fonds d'indemnisation spécial alimenté par un prélèvement sur le chiffre d'affaires des promoteurs qui ont construit en zone inondable. Une manière pas très subtile de désigner un bouc émissaire, car en définitive la chaîne des responsabilités est connue : les constructeurs et les promoteurs qui ont tiré parti des programmes immobiliers contre nature, les municipalités qui ont des obligations en matière d'urbanisme et qui ont autorisé les constructions et, enfin, l'État qui a des obligations sur les dispositifs de sécurité des populations, notamment en matière de construction et d'évacuation d'urgence. Secundo, une proposition portant sur une hausse exceptionnelle des impôts locaux de l'ordre de 6 % en 2010, ce qui évidemment ne fait pas l'affaire de ceux qui demeurent dans des zones moins malveillantes.

Signalons que le Premier ministre a annoncé, à la mi-avril, un élément innovateur en matière de catastrophe naturelle majeure : la prise en charge individuelle de chaque cas par des « délégués à la solidarité » spécialement nommés et sous l'autorité des préfets pour recevoir chacun des sinistrés. Ils ont pu apporter des informations et des justifications à chaque sinistré lors d'un entretien personnalisé.

Puis, au début de juin, on annonçait une nouvelle stratégie : plus question de raser les maisons sans l'accord des propriétaires. Nous y reviendrons dans la conclusion qui suit.

6. CONCLUSION

En bref, rappelons à nouveau que dans les « zones noires », les habitations vouées à la démolition devaient être indemnisées totalement et sans décote de vétusté et le délai d'indemnisation à été ramené à un mois plutôt que trois mois. Au départ, on a mentionné que les propriétaires n'auraient pas la possibilité de s'y réinstaller si leur maison n'a pas été détruite. Ils ne pouvaient que contester l'accord amiable, dans le cadre d'une enquête publique, précédant l'expropriation, au cours de laquelle chacun pourra faire entendre et faire valoir ses arguments, ou encore contester devant les tribunaux.

Devant le tollé de protestations, le gouvernement a peaufiné son discours : on ne devrait plus parler de zones noires, mais de zones de solidarité. On fait, on ne rase plus systématiquement dans ces zones. Ou les gens souhaitent partir et ils seront indemnisés ou ils veulent

rester en demandant une expertise indépendante et en confiant aux experts comment ils entendent se protéger pour assurer leur sécurité. Si cette expertise confirme qu'il y a un risque d'inondation, ils seront expropriés. Pour le ministre, toute la polémique partait d'un horrible malentendu. Qu'en est-il du nouveau langage ? Rien n'a vraiment changé sur le fond, car si les expertises contradictoires démontrent qu'il y a des risques mortels, les habitations concernées seront détruites. On revient presque au discours d'origine du Président.

Nouveau rebondissement. Tout à coup, trois mois après les vents meurtriers, la tempête Xynthia a encore soufflé, dans l'arène politique cette fois et les décisions gouvernementales sur les zones noires ont volé en éclat. On a commencé par redéfinir les « zones noires » par zones de solidarité. Puis, le 3 juin, le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme annonçait que « dans l'immédiat » aucune maison ne serait rasée sous la contrainte. L'accord des propriétaires est la dernière étape dans cette marche en arrière.

Cette catastrophe naturelle devrait néanmoins être porteuse d'enseignements, et de questionnements. Pouvait-on empêcher un tel bilan meurtrier, quel projet d'urbanisme doit-on définir dans les zones côtières, et quel type de prévention ? A-t-on tardé à réagir ? Pourquoi aucune évacuation n'a-t-elle été décidée après la diffusion des premiers bulletins météo ?

En outre, pour éviter qu'une telle catastrophe ne se reproduise, Météo France a reçut le mandat de se pencher sur l'instauration d'un indice de vigilance qui prendrait en compte la force des vagues et leur hauteur.

Xynthia fut une tempête d'une vigueur exceptionnelle, et imprévisible certes, mais les risques étaient connus et le sinistre a été aggravé par l'homme. Car cette fois, contrairement à la tempête Klaus, ce n'est pas le ciel qui est tombé sur la tête des gens, mais la mer qui les a acculés et noyés, dans des lieux qui appartiennent à la mer et « où les hommes, dans leur cupide désinvolture, avaient cru pouvoir la chasser éternellement ».

Les leçons à tirer de cette tempête : une nouvelle gouvernance des zones côtières doit être mise en place, notamment proposer des solutions techniques et préventives pour éviter les ruptures de digues, rendre plus rigides les règles faisant que le littoral vendéen connaît depuis 20 ans une urbanisation anarchique et les règles entourant les permis de construction en zones inondables ou encore la question de consolidation et d'élargissement des digues ne sont pas superflues. Xynthia préfigure typiquement ce qu'occasionnera l'élévation du niveau des mers si la tendance au réchauffement climatique s'avère exacte.