

INONDATIONS DANS L'AUDE : RISQUES ET CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA PRÉVENTION

Cécile Chombard-Gaudin, Pierre Usselmann *

RÉSUMÉ. Les inondations qui ont particulièrement ravagé le département de l'Aude en novembre 1999 ne sont pas exceptionnelles. Face à de tels risques bien connus, seule une politique volontariste de mise en œuvre des outils réglementaires de prévention et la prise en compte des risques dans la gestion de l'espace peut minorer les conséquences sur les vies et les biens.

ABSTRACT. The floods that caused considerable damage in the département of Aude in November 1999 were not unusual. Since these risks are well known, only a determined policy to implement regulatory instruments for prevention and to incorporate risk into the management of space will reduce the consequences of such natural disasters on people's lives and property.

RESUMEN. Las inundaciones que afectaron particularmente al departamento de Aude, en noviembre de 1999, no son excepcionales. Frente a tales riesgos bien conocidos, sólo una política voluntaria de puesta en marcha de las herramientas reglamentarias y de toma en cuenta de los riesgos en el manejo del espacio, puede disminuir las consecuencias en las vidas y en los bienes.

• AUDE • INONDATION • PRÉVENTION DES RISQUES • RISQUE NATUREL

• AUDE • FLOOD • NATURAL RISK • RISK PREVENTION

• AUDE • INUNDACIÓN • PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS • RIESGO NATURAL

Les inondations constituent le risque naturel le plus fréquent en France et en Europe. Leur nombre s'alourdit régulièrement et le poids des destructions induites devient très préoccupant, comme le montre encore le récent rapport élaboré sous la direction d'Yves Dauge (1999).

Caractérisé par l'étendue de la région affectée, un épisode à très fortes pluies s'est développé sur une bonne partie du Languedoc-Roussillon du 12 au 14 novembre 1999, avec un maximum d'intensité dans le Minervois et la plaine de l'Aude. En plus du département du Tarn (Midi-Pyrénées), l'Hérault, les Pyrénées-Orientales et surtout l'Aude ont déploré des victimes (34 morts au total, 25 dans l'Aude), et subi de lourds dégâts, donnant l'impression, les medias

aidant, d'une aggravation récente des phénomènes de ruissellement, d'inondation et de sédimentation.

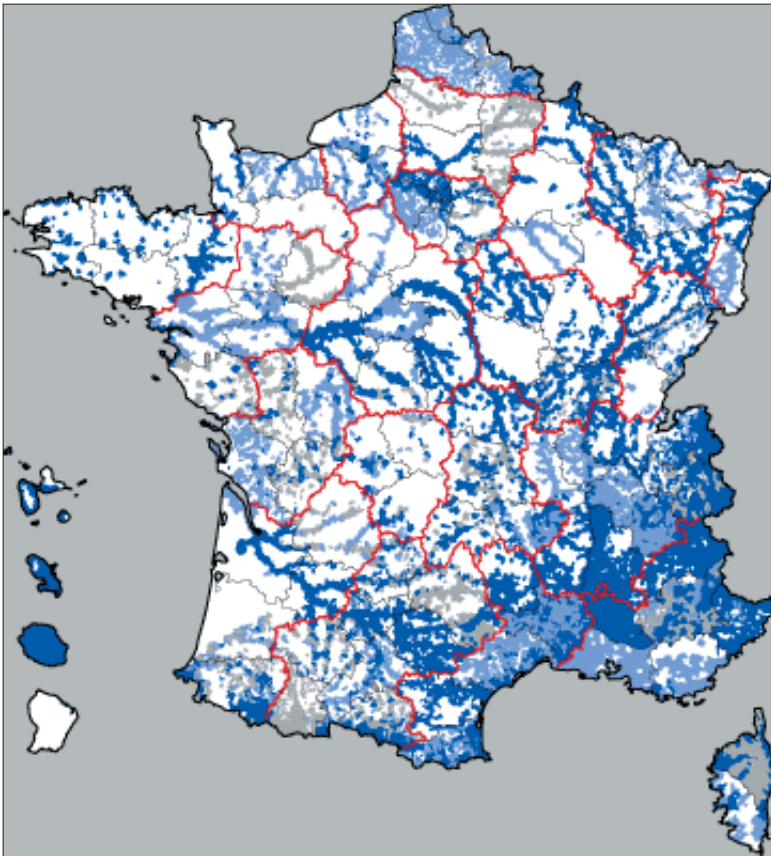
À l'inondation proprement dite, se sont ajoutés en effet des laves torrentielles, des coulées boueuses et divers types de mouvements de terrain. Les villes et villages, surtout dans les lotissements récents, ont été touchés, ainsi que toutes les infrastructures, routières, ferroviaires, électriques et téléphoniques. Les coûts de remise en état ont été estimés pour l'Aude à 100 MF par la SNCF, 80 MF par France-Télécom, 50 MF par EDF et 50 MF par le réseau routier.

Au total, sur les 437 communes de ce département, 228 (soit plus d'une sur deux) ont été déclarées en état de catastrophe

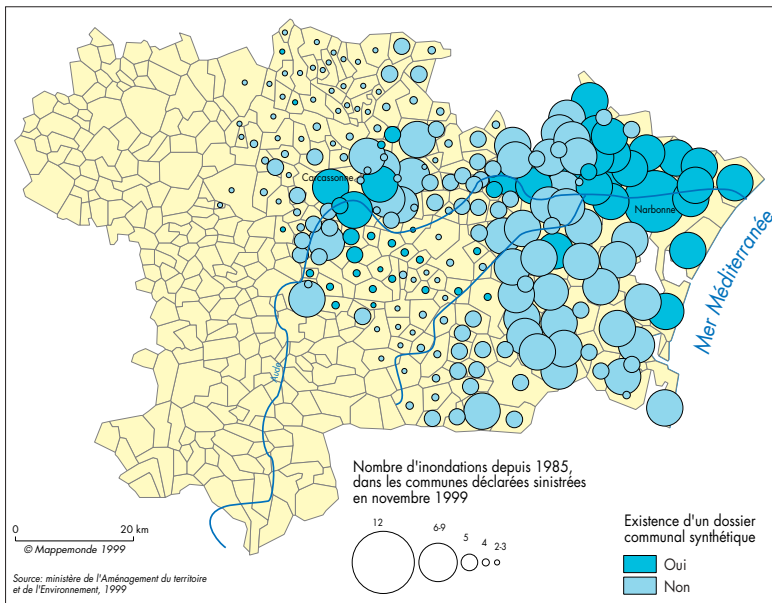
Fréquence des inondations dans les 228 communes audoises sinistrées, depuis 1985

Nombre d'inondations	2	3	4	5	6	7	8	9	12
Nombre de communes	23	30	51	57	38	13	10	5	1

* GEMS-UMR ESPACE, CNRS-Université Paul-Valéry de Montpellier, Maison de la géographie, 17 rue Abbé de l'Épée, 34090, Montpellier
E-mail : gaudin@mgm.fr ; pierre.usselmann@mgm.fr



1. Les risques d'inondation en France : en gris, communes soumises à l'aléa inondation sans enjeu humain ; en bleu clair, communes où le risque (enjeu humain) n'est pas encore clairement défini ; en bleu foncé, risques avec enjeux humains. (Source : <http://www.prim.net/risknat/home.htm>, site Internet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement)



2. Inondations des 228 communes de l'Aude depuis 1985

naturelle (inondations et coulées de boue), par arrêté du 17 novembre 1999. Plus de la moitié ont été frappées au moins cinq fois en quatorze ans (voir tableau). La même mesure a été prise pour 39 communes de l'Hérault et 29 des Pyrénées-Orientales. Dans le Tarn, ont été aussi reconnues en état de catastrophe naturelle (mouvements de terrain, inondations et coulées de boue) 34 communes. De telles fréquences ne correspondent pas au hasard ni à des phénomènes exceptionnels, mais bien à des risques à haute fréquence.

La commune de Narbonne a été ainsi déclarée 12 fois en état de catastrophe naturelle pour inondation. Il faut y ajouter, pour certaines communes, des épisodes de tempête en 1982, ou de séisme en 1996 (eux aussi reconnus catastrophes naturelles).

Des phénomènes connus et fréquents

Les intensités des précipitations (fig. 4) ont atteint un record de 621 mm en 48 heures à Lézignan-Corbières, dont 230 mm dans la nuit du 12 au 13 novembre 1999, entre 22h00 et 1h00. De tels épisodes, et de telles intensités, sont loin d'être inconnus dans la région où, seulement ces dernières années, peuvent être mentionnées les pluies de 1986, 1992 et 1994. L'année 1940, avec des quantités de 800 à 1200 mm en quelques jours, enregistrées dans les Pyrénées-Orientales, semble toutefois constituer une référence inégalée.

Caractéristiques du climat méditerranéen, ces brusques précipitations sont à l'origine de forts ruissellements sur les versants et de crues torrentielles le long des principaux axes de drainage, souvent à sec au cours de l'année. Mais l'accident est ici, pour l'essentiel, un phénomène de plaine d'inondation. Le dépôt de limons et argiles élève peu à peu le lit des rivières au-dessus de fonds alluviaux plus bas ; ce type de dynamique est évidemment très propice à l'extension des inondations. De plus, lorsque souffle violemment le

vent d'est ou de sud-est (appelé localement le Grec ou le Marin), les eaux marines, poussées vers la côte, ralentissent encore l'écoulement fluvial, jusqu'à fermer les embouchures, donnant au processus toute son ampleur. Ces phénomènes sont connus et expliqués depuis longtemps.

Ce scénario se vérifie les 12 et 13 novembre 1999, alors que coexistent une dépression installée sur l'Espagne et, à l'est, une masse d'air froid venue du nord-est. Entre les deux s'installent des vents très violents qui, en dehors de la tempête déclenchée, se chargent rapidement d'air humide, et encore chaud, sur la Méditerranée, pour engendrer de très violentes précipitations sur les massifs dominant le littoral, particulièrement les fronts orientaux des Corbières et la retombée sud de la Montagne Noire.

L'examen de la figure 2 montre clairement que nombre de communes déjà déclarées sinistrées par inondation à de multiples reprises sont situées en contrebas ou sur les versants orientaux des Corbières au sud-ouest de Narbonne (montagne d'Alaric, montagne de Tauch, massif de Fontfroide), au pied des contreforts du Minervois et de la Montagne Noire et sur le littoral. Les autres sont situées directement aux principales confluences et dans les vallées de l'Aude, de l'Orbieu et de l'Orbiel.

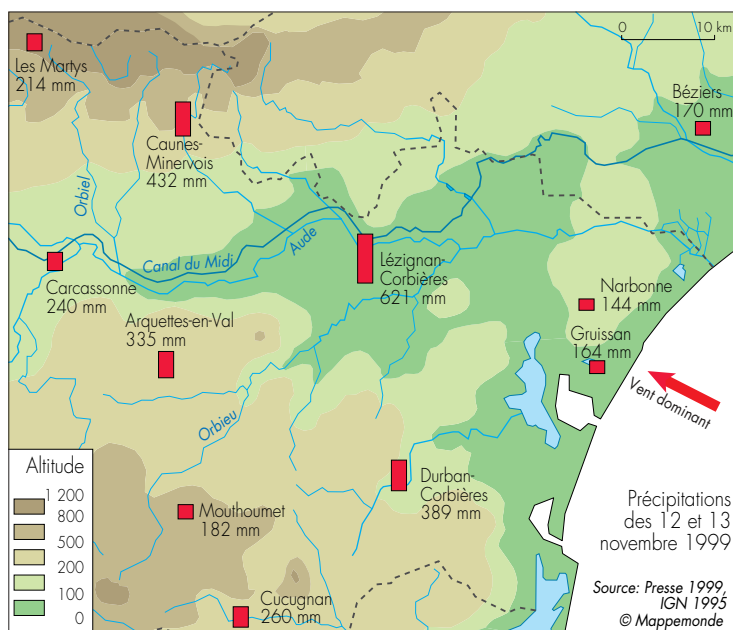
Dans les plaines, et celle de l'Aude en particulier, les digues et autres remblais ont souvent aggravé l'inondation, tout comme les clôtures des lotissements récents et de certains champs. Des phénomènes d'embâcle ont partout été notés, avec des montées très brutales du niveau des eaux consécutives aux ruptures de barrages temporaires.

Nombre de logements, construits en zone inondable, ne pouvaient et ne peuvent échapper à l'irruption des eaux. En 1993, il était admis par le Commissariat aux risques majeurs (M. Vié Le Sage) que 80 % des permis de construire en zone inondable avaient été délivrés après 1950, pour l'ensemble de la France, ce qui concernait au moins 2 millions de personnes. Il s'agit donc de



3. État d'avancement des procédures de PPR et de PIG au 30 juin 1999

(Source : <http://www.environnement.gouv.fr/ACTUA/cominfos/dosdir/DIRPPR/PPR/pprcarte.htm>, site du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement)



4. L'intensité des précipitations en novembre 1999

savoir si le risque connu doit être assumé tel quel ou s'il convient désormais de prendre un certain nombre de mesures destinées à en améliorer la gestion en facilitant l'écoulement des eaux et en diminuant la vulnérabilité des constructions et des infrastructures. La situation de l'Aude, comparée aux mesures de prévention légales en vigueur, est assez révélatrice à cet égard.

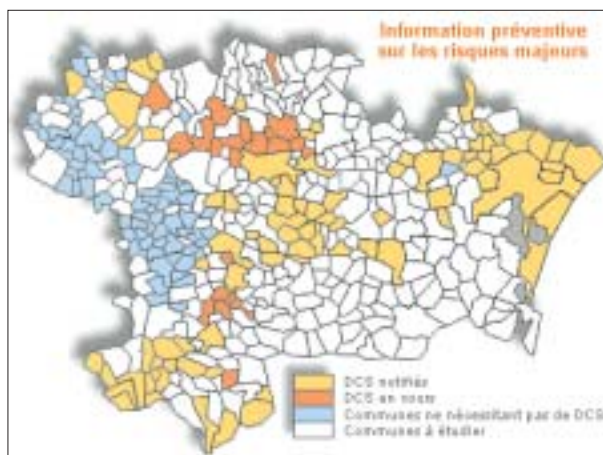
Information et prévention : les retards

Deux sortes de documents sont prévus par la loi : ceux qui informent des risques majeurs et ceux qui prescrivent des mesures de prévention. Dans les deux cas, on ne peut manquer de constater que leur mise au point est lente et récente.

Dans le cadre du « droit à l'information du citoyen sur les risques qu'il encourt » instauré par l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987, sont prévus un *Dossier départemental des risques majeurs* (qui n'est pas réglementaire et a seulement un rôle de sensibilisation) et un *Dossier communal synthétique des risques majeurs* (DCS). Ce dernier document réglementaire est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du préfet, par les soins de la Cellule d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP). Celle-ci réunit les principaux acteurs départementaux du risque majeur et de la sécurité civile, nommés par le préfet. Le DCS recense les risques naturels et technologiques encourus par les communes et est transmis au maire. Celui-ci, à partir de ce document, doit mettre en œuvre une information préventive auprès de la population sous la forme d'un DICRIM (*Document d'information communal sur les risques majeurs*), consultable en mairie, d'affiches apposées dans les lieux rassemblant plus de 50 personnes et proposer des mesures de sauvegarde.

En ce qui concerne la situation dans l'Aude, au 1^{er} novembre 1999, 85 DCS avaient été notifiés par le préfet aux maires de communes à risques (représentant 57 % de la population départementale). Parmi les communes inondées, 52 figuraient dans la liste. Mais au 1^{er} novembre 1999, seuls 4 DICRIM (3 dans la zone étudiée ici) avaient été réalisés dans tout le département (fig. 2 et 5).

Les Plans de prévention des risques (PPR) ont été institués par la loi n° 95-101 du 2 février 1995. Ils permettent de délimiter les zones à risque et d'y prescrire des mesures de prévention. Ils remplacent tous les dispositifs précédents,



5. Les Dossiers communaux synthétiques dans l'Aude (source : <http://www.aude.pref.gouv.fr/ddrm/@Aude00.htm>)

tels que les Plans de surfaces submersibles, créés en 1937 et ayant pour objet le libre écoulement des eaux et la conservation des champs d'inondation (il en existe 57 parmi les 228 communes inondées, datant pour la plupart de 1948-1949), et les Plans d'exposition aux risques (PER) de 1982. L'établissement d'un PPR est prescrit par le préfet. Dans l'Aude, 13 l'ont été, aucun n'a encore été approuvé. Un seul PER avait été approuvé dans l'Aude (celui de Narbonne) et un autre, étudié depuis 1989, ne l'est pas encore ! La mise en regard des cartes 2 et 3 est assez éloquent sur le travail qui reste à faire. Or les PPR rencontrent une certaine résistance de la part des communes, car ils doivent être annexés aux Plans d'occupation des sols (POS) et sont ainsi opposables aux tiers. Ils imposent, en outre, la mise en œuvre de mesures de prévention. Les maires sont souvent peu enclins à mécontenter leurs



6. Les lotissements inondés de Cuxac-d'Aude (Photo due à la courtoisie de Dominique Quet, *Midi Libre*)

administrés en déclarant, par exemple, certains terrains non constructibles – alors même que certains sont déjà construits ! Moins contraignants et plus anciens, les Projets d'intérêt général (PIG, voir fig. 3 et encadré) sont nombreux dans le delta du Rhône et sur certains tronçons de la Loire (fig. 3).

Sera-t-il toujours accepté par la collectivité que la seule politique par rapport aux risques soit d'indemniser, alors que certains pourraient être mieux pris en compte dans la gestion de l'espace ? Les risques existeront toujours – les événements de la fin de 1999 avec des dizaines de morts et des destructions jamais vues en France l'ont dramatiquement rappelé – mais on pourrait sans doute économiser des vies et beaucoup d'argent. Le hasard a voulu que le rapport demandé à Y. Dauge par le Premier ministre sur la prévention des inondations lui soit remis au moment même du désastre audois.

Recensement national des PPR au 30 octobre 1999

En cours	2205
Approuvés	773
auxquels s'ajoutent 373 Plans d'exposition aux risques (PER)	

Un **Projet d'intérêt général (PIG)** permet à l'État d'imposer la prise en compte d'un projet de prévention des risques dans les POS, après l'avoir qualifié d'intérêt général. Son champ d'application est limité à celui du POS, donc plus restreint que celui du PPR (il ne permet pas de prendre des mesures de prévention d'ensemble ni des mesures sur l'existant), et n'est opposable aux tiers qu'après transposition dans les POS (dont la révision doit donc être menée à terme). Il peut être revu à chaque révision du POS, contrairement au PPR, pérenne. Cette procédure a été inscrite dans le code de l'urbanisme par la loi du 7 janvier 1983 : les PIG ont donc eu plus de temps pour se mettre en place que les PPR. Mais si l'on regarde la carte publiée par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, on constate certaines polarisations. Font-elles simplement ressortir les communes qui ont, les premières, pris des initiatives ? Quand une procédure est lancée, on n'abandonne pas tout pour en reprendre une autre dans un autre cadre réglementaire.

Références bibliographiques

Midi Libre, du 13 au 16 novembre 1999.

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, 1997, *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), guide général*, Paris : La Documentation française, 76 p.

Rapport d'Yves Dauge, député d'Indre-et-Loire, au premier ministre, sur les politiques publiques de prévention des inondations, octobre 1999 (téléchargeable sur Internet, voir ci-dessous).

Pour en savoir plus grâce à Internet

<http://www.aude.pref.gouv.fr/ddrm/@Aude00.htm>

Site remarquable, comme en ont peu de préfectures (sept sites de préfectures recensés : outre l'Aude, la Haute-Garonne, l'Orne, le Maine-et-Loire, le Rhône, les Hautes-Pyrénées, la Vienne), sur la prévention des risques majeurs, avec un fichier communal et une fiche par commune, des cartes des risques, des exemples de DCS, un glossaire, une table des sigles.

<http://www.environnement.gouv.fr>

Site du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement. Plusieurs rubriques, notamment : données, région, dossiers thématiques (dont « prévention des risques », et le rapport d'Yves Dauge au Premier ministre sur les politiques publiques de prévention des inondations, d'octobre 1999).

<http://www.prim.net/home.htm>

Une des rubriques du site précédent avec plusieurs entrées :

- Procérisq : procédures et réglementations applicables aux risques technologiques et naturels majeurs.
- Recueil national des communes – Prévention des risques majeurs naturels et technologiques, avec, par commune, un bilan des textes réglementaires adoptés, le recensement de toutes les catastrophes naturelles ou technologiques ainsi que des cartes nationales et régionales par type de risque.
- Sites de la Prévention des risques majeurs.

<http://www.prim.net/portail.htm>

Le site du même ministère propose toute une série de liens propres à compléter l'information :

- Réseau d'intérêt de la prévention des risques majeurs : MATE, BRGM, CEMAGREF, IPGP, ONF ;
- sites régionaux : préfectures, Éducation nationale ;
- sites d'organismes : publics, scientifiques, universitaires ;
- sites d'associations et d'entreprises ;
- sites étrangers.