

# Inondations: l'impuissance écologique

08 octobre 2015 | Par [Michel de Pracontal](#)

Depuis vingt-cinq ans, les inondations meurtrières se succèdent en France, symptôme de l'impuissance de notre pays à faire vivre l'écologie de ses territoires et à organiser une prévention tournée vers les personnes les plus menacées.

La « catastrophe sans précédent » des Alpes-Maritimes a été précédée de multiples épisodes similaires et elle était à peu près aussi imprévisible que le retour de Noël en décembre. Principal risque naturel en France, les inondations frappent par leur caractère répétitif : Nîmes en 1988, Vaison-la-Romaine en 1992, l'Aude en 1999, le Gard en 2002, Montpellier en 2005, le Var et La Faute-sur-Mer en 2010, l'Hérault en 2012, la Bretagne, l'Hérault, le Gard et le Var en 2014, Montpellier puis les Alpes-Maritimes en 2015, pour ne citer que les épisodes principaux... La litanie des désastres aquatiques et son cortège de morts – plus de 200 victimes depuis 1988 – ne permettent pas de parler de fatalité ni de surprise.

Sources: SOeS d'après Medde, Cartorisque, 2013. Dreal et DDT(M) 2013. Insee, RFL 2009 et RP 2009.

Dès son arrivée au ministère de l'écologie, Ségolène Royal, présidente de la région Poitou-Charentes qui a été touchée par la tempête Xynthia, s'est emparée du problème. Elle a lancé en juillet 2014 la première Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), qui prévoit toute une série de mesures, plans et programmes destinés à permettre aux communes de prévenir les dangers des inondations. Sans préjuger de l'avenir, on constate que cette stratégie n'a guère changé la situation jusqu'ici. Elle n'a pas évité un automne 2014 particulièrement dévastateur dans le Sud-Est : dix-sept morts en quatorze épisodes d'inondations qui ont touché notamment l'Hérault, le Gard et le Var.

Le mois de novembre 2014 a battu les records de pluviométrie à Nice, moins d'un an avant le récent événement, soulignant la fréquence des épisodes météorologiques extrêmes. En août 2015, les intempéries ont encore fait trois morts à Montpellier. Les précipitations du 3 octobre dernier ont été encore plus intenses que celles de 2014, mais elles ne sont pas survenues comme un coup de tonnerre dans un ciel sans nuages.

Selon les données officielles du ministère de l'écologie, les inondations menacent un Français sur quatre et un emploi sur trois, et causent des sinistres qui coûtent entre 700 et 800 millions d'euros chaque année. Le seul préjudice dû à la tempête Xynthia, responsable des inondations de La Faute-sur-Mer qui ont fait cinquante-trois morts en 2010, atteint 1,7 milliard d'euros. Celui du dernier épisode des Alpes-Maritimes est estimé à 500 millions d'euros.

Plus de vingt ans après la crue meurtrière de Vaison-la-Romaine, dans le Vaucluse, qui avait tué 42 personnes, la France apparaît toujours insuffisamment armée face aux inondations. Ce n'est pas faute d'avoir analysé, disséqué, cartographié le problème. Pourtant, malgré d'abondantes recherches, d'innombrables colloques et une trépidante activité administrative, il ne semble pas que l'on réussisse, à l'échelle du pays, à tirer les leçons des expériences passées.

## **80% des communes de la Région Paca ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle**

L'indice le plus clair de cet échec est la persistance d'un nombre élevé de victimes lors des épisodes intenses. Le lourd bilan des inondations des Alpes-Maritimes a choqué les citoyens. On a aussi été frappé d'observer que sur les 20 victimes, 11 ont été tuées dans leur voiture, dont sept piégées dans un parking à Mandelieu-la-Napoule. Or, il s'agit là d'un phénomène récurrent : déjà en 1958, lors d'une crue dans le Gard qui cause 35 décès, on dénombre 18 personnes mortes dans leur voiture. Depuis, on observe régulièrement de l'ordre de 20 % de victimes mortes au volant (même si, lors des inondations qui ont tué 24 personnes dans le Gard en 2002, l'automobile n'a pas été aussi meurtrière).

En 2011, Freddy Vinet, spécialiste du risque inondation, professeur à l'université de Montpellier, et ses collègues Laurent Boissier et Stéphanie Defossez ont publié dans *Vertigo* une [analyse de la mortalité lors de la](#)

[catastrophe de Xynthia \(La Faute-sur-Mer\) et de l'inondation du Var en 2010](#). Ils observent que six décès dans le Var (19 %) sont liés à un déplacement en véhicule, et que « *deux personnes comptabilisées dans les décès à leur domicile sont en réalité décédées dans leur garage au sous-sol de leur habitation en tentant de sortir leur voiture* ».

### **Gendarme en patrouille à Buchères, près de Troyes (Aube), le 8 mai 2013. La Seine est en crue. © Reuters**

Freddy Vinet et ses collègues notent qu'il « *n'existe pas en France de base de données détaillées sur les victimes des inondations* », et ajoutent : « *Tout se passe comme si la mortalité due aux inondations était résiduelle, négligeable (car non quantifiable économiquement ?), irréductible, et comme si son étude épidémiologique ne méritait pas attention... Toutes les conclusions sur les décès intervenant lors des catastrophes naturelles, sur la vulnérabilité des personnes ou sur la façon de réduire ces bilans reposent sur des préjugés... ou sur un savoir empirique... qui n'est jamais capitalisé.* » Entre autres préjugés, on pense que les plus vulnérables sont les personnes âgées, les femmes et les enfants alors que ce sont plus souvent les hommes adultes qui s'exposent, notamment en prenant leur véhicule...

Dans ces conditions, les morts noyés au volant ne sont pas près de cesser. « *Lorsque les délais d'alerte sont courts, comme c'était le cas le 3 octobre, le seul moyen de limiter le nombre de victimes, c'est de développer les "bons réflexes" au sein de la population, explique à Mediapart Freddy Vinet. Il y a un travail pédagogique compliqué à faire. Les gens prennent des risques pour sauver leurs biens, c'est l'une des premières causes de mise en danger. Ils ont l'habitude d'aller chercher leur voiture lorsque les parkings risquent d'être inondés. Cela ne pose pas de problème s'il y a dix centimètres d'eau, mais à partir de 30 centimètres une voiture flotte, et là il y a eu deux mètres...* »

Certains systèmes pourraient aussi limiter les dangers liés aux parkings. Le site du département du Gard [consacré aux inondations](#) indique : « *Pour tous les parkings souterrains ou semi-enterrés, le risque d'intrusion d'eau peut agir comme un piège et occasionner des victimes* », et propose de disposer un affichage, des consignes et d'installer des batardeaux pour freiner l'arrivée d'eau.

### **Inondations dues à la tempête Xynthia en 2010 © Reuters**

Dans leur article, Vinet et ses coauteurs soulignent aussi l'effet négatif de la séparation des compétences entre les ministères et les administrations qui s'occupent de gérer les risques. Le secours aux personnes et la gestion de crise relèvent du ministère de l'intérieur et des départements, la prévention des inondations du ministère de l'écologie et des collectivités territoriales, tandis que les études épidémiologiques relèvent du ministère de la santé.

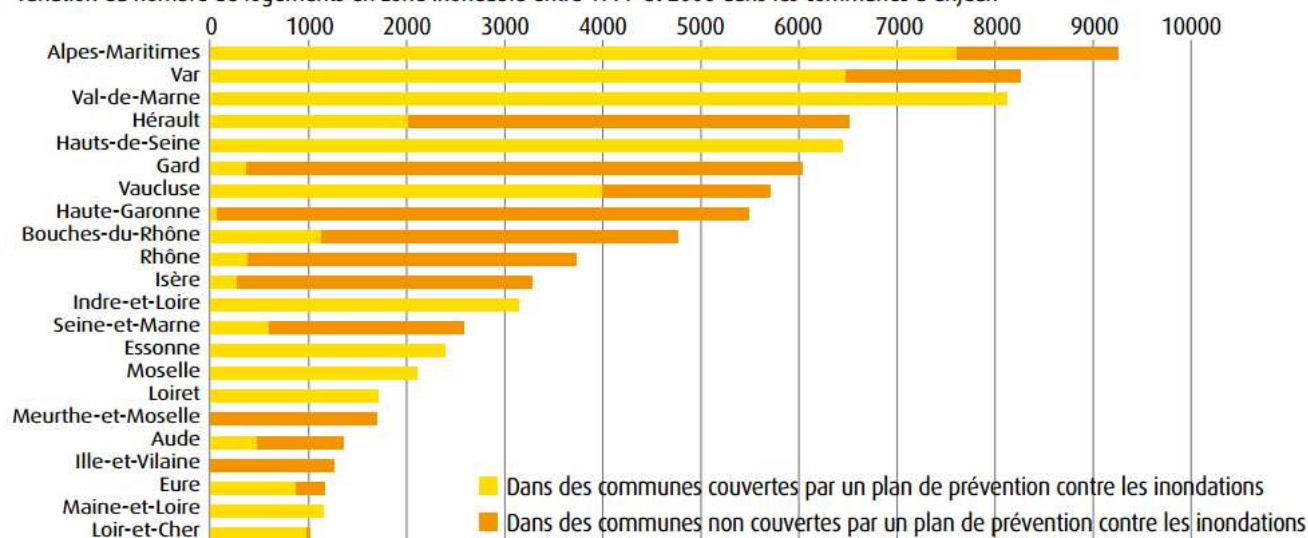
### **A Montpellier, la future gare de TGV doit être construite en zone inondable**

Si l'on a encore du mal à réduire le nombre de victimes et à diffuser une « culture du risque » dans la population, prévenir les inondations sur le terrain et limiter leurs conséquences paraît encore plus difficile dans le système français. Le problème n'est pas tant le fonctionnement des crues et des inondations en lui-même que les relations entre les administrations et les différents acteurs qui entrent en jeu.

Ainsi, le cas du littoral méditerranéen et de la Région Paca paraît à première vue relativement simple. Le climat assez brutal, alternant des périodes très sèches et des précipitations massives, favorise le risque d'inondations. Risque aggravé par une forte artificialisation des sols, due à une urbanisation massive et très concentrée sur le littoral. Cela a été analysé en 1987 par Loïc Rognant, de l'université de Nice, qui décrit la « [touristisation](#) » de la Côte d'Azur. Il observe que la croissance urbaine ne « *correspond pas au schéma habituel (...)* *industrialisation/urbanisation* », couramment observé en Europe, et se développe sur la côte du fait de la rareté des plaines. Ce phénomène s'est beaucoup accentué jusqu'à une période récente. En 2009, un rapport du [Commissariat général au développement durable](#) souligne que les Alpes-Maritimes détiennent le record de construction de logements en zone inondable, avec 9 000 nouveaux logements construits entre 1999 et 2006.

## Une augmentation importante des logements dans les zones inondables de certains départements

Variation du nombre de logements en zone inondable entre 1999 et 2006 dans les communes à enjeux



*Note : Périmètre étudié : 424 communes de plus de 10 000 habitants exposées à un risque majeur d'inondation. Seuls les départements où la croissance des logements au sein des zones inondables étudiées était supérieure à 1 000 logements sont reportés. Les plans de prévention pris en compte sont les PPRN (plans de prévention contre les risques naturels) et les PER (plans d'exposition aux risques) effectifs (approuvés ou appliqués par anticipation), antérieurs à 2005.*

Source : Meeddat, Cartorisque, juillet 2007. Insee, RP 1999 et RIL, juillet 2006. Traitements Insee et SOeS.

Au total, 300 000 personnes vivent dans une zone inondable dans les Alpes-Maritimes. Et cela, alors que le département est exposé à de fréquentes crues et inondations. « *L'imperméabilisation des sols en surface, due à la présence de trottoirs, parkings, bâtiments, etc., fait que l'eau ruisselle immédiatement et se concentre plus vite, explique Freddy Vinet. De plus, la capacité d'évacuation est insuffisante dans les zones urbaines, de sorte que l'eau est obligée de passer sur la surface.* »

C'est précisément ce que l'on a observé le 3 octobre, et ce n'était certainement pas la première fois dans la Région. Selon le [Service de la prévention des risques de la préfecture de Paca](#), sur 963 communes de la Région, 786 ont connu des inondations déclarées en CatNat (catastrophe naturelle), soit plus de 80 % des communes. « *Près d'une cinquantaine de communes ont fait l'objet de plus de dix arrêtés CatNat depuis 1982 et sept communes des Alpes-Maritimes ainsi que Marseille comptent le plus grand nombre d'arrêtés à l'échelle régionale et à l'échelle nationale* », indique le document de la préfecture.

La zone Nice-Cannes-Mandelieu, précisément celle qui a été touchée le 3 octobre, est identifiée comme un TRI, c'est-à-dire un territoire à risque important d'inondation. Sur ce territoire, 364 000 habitants sont menacés par les débordements des cours d'eau et un peu plus de 22 000 par la submersion marine.

De plus, l'urbanisation n'est pas la seule raison de la gravité des inondations dans la Région. En septembre 2014, à Lamalou-les-Bains dans l'Hérault, la crue d'une petite rivière a tué quatre personnes dans un camping. « *Il n'y a pas de béton à Lamalou, explique Pierre Leclerc, président de l'association d'inondés [Actions Coulon](#) dans le Vaucluse. Ce qui a causé le drame, c'est la rupture d'un embâcle, un barrage naturel formé par l'accumulation de troncs, branches et autres matériaux naturels. La rupture d'embâcle a créé un violent phénomène de chasse. D'une manière générale, sur les petits cours d'eau, les embâcles sont dangereux, car ils se rompent de façon aléatoire et rendent le trajet de l'eau imprévisible. Pour prévenir ce danger, il faut entretenir les lits des rivières, qui dans le Sud sont souvent envahis d'arbres et d'arbustes. Mais cet entretien est freiné par l'administration, qui applique avec zèle des normes européennes imposant de préserver les lits des cours d'eau, au nom de la protection de l'environnement !* »

Les embâcles ne sont pas un problème mineur et ont joué un rôle dans la catastrophe du Var en 2010 (même s'ils n'expliquent pas tout). Mais un souci « écologique » conduit à les laisser se former. Cette situation paradoxale illustre les difficultés que peut susciter une approche trop administrative des inondations.

Mais la complexité bureaucratique peut aller beaucoup plus loin. Pour s'en convaincre, il suffit de lire cette tentative du [collectif Eau Secours 34](#), une association de l'Hérault, pour expliquer la transposition en France de la directive Inondation adoptée par l'Union européenne en 2007 :

*« La directive inondation impose une gestion du risque inondation par district hydrographique. Dans un premier temps, des TRI (Territoires à Risques d'inondation) sont identifiés et cartographiés dans chaque district hydrographique... Puis un PGRI (Plan de gestion du risque d'inondation) est élaboré pour chaque district hydrographique par l'ensemble des acteurs concernés et pas seulement les services de l'État. Le PGRI est l'équivalent pour le risque d'inondation de ce qu'est le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le PGRI doit être cohérent avec le SDAGE. Des SLGRI (Stratégies locales de Gestion des risques d'Inondation) sont aussi élaborées à l'échelle des TRI. Les SLGRI sont l'équivalent des SAGE. Les SLGRI doivent être cohérentes avec les SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux), ce qui est délicat à obtenir car un TRI ne recoupe pas toujours parfaitement le bassin ou sous-bassin d'un SAGE. »*

Encore doit-on préciser que cette description est simplifiée, car il faudrait aussi préciser l'articulation entre les TRI, les PGRI, les PPRI, les SLGRI et les PAPI, mais nous ne voulons pas abuser de la patience du lecteur... Marc Lainé, journaliste spécialisé dans les questions liées à l'eau, parle sur son [blog](#) d'un « amoncellement incompréhensible de programmes, plans, dispositifs de prévention ». Et que cache ce rideau de fumée ? Un risque de « balkanisation des territoires », estime le journaliste, car dans le contexte de la création des super-Régions et des métropoles (loi « Maptam »), « sur le terrain, nul ne sait en réalité qui va exercer demain quelles compétences, ni comment elles seront financées ».

Sans attendre demain, la situation actuelle permet de diluer les responsabilités : « Le système français fait que tout projet d'aménagement implique quatre ou cinq financeurs – département, Région, État, commune, agence de bassin... – qui doivent se concerter et finissent par se reposer sur l'un d'entre eux, dit Pierre Leclerc. S'il se trompe, ou s'il dérape, on n'en dira rien, et à charge de revanche... »

Ce « mille-feuille administratif » permet que personne ne soit jamais vraiment responsable. Et que rien ne change vraiment. Ainsi, selon Pierre Leclerc, à Cavaillon, la caserne des pompiers a été installée dans une zone « triplement inondable », car il s'agit d'une cuvette... À Montpellier, ville qui a subi de nombreuses inondations et se prévaut d'une certaine culture du risque, il est prévu de construire en zone inondable une nouvelle gare de TGV entourée d'un quartier d'affaires et d'un lotissement... Freddy Vinet précise que la gare sera « surélevée », tout en convenant qu'il serait « mieux de la mettre ailleurs ».

Il serait bien sûr problématique de reloger les 17 millions de Français qui habitent dans des zones potentiellement inondables. On ne peut que gérer l'existant, ce qui n'est déjà pas simple. Mais comment comprendre que l'on continue de construire en zone inondable ? Et cela alors même qu'une ministre de l'écologie particulièrement mobilisée sur le sujet affiche une politique préventive ?

En application de cette politique, les communes exposées aux inondations sont censées élaborer ou actualiser un PPRI d'ici la fin 2015. Certaines ont pris de l'avance : la commune de Mandelieu-la-Napoule, aux parkings meurtriers, possède déjà son [PPRI](#) et son [PCS, ou plan communal de sauvegarde](#) ; et Biot, où trois retraités ont péri, avait obtenu en octobre 2013 sa troisième étoile au [label Pavillon Orange](#), pour son action de protection des populations contre les risques majeurs, en premier lieu le risque d'inondations.