



... le rapport d'information relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024

LE DÉFI DE L'ADAPTATION DES TERRITOIRES FACE AUX INONDATIONS : SIMPLIFIER L'ACTION, RENFORCER LA SOLIDARITÉ

Sous l'impulsion de Gérard Larcher, Président du Sénat, la commission des finances et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont mené une **mission de contrôle conjointe sur les violentes inondations survenues en France en 2023 et au début de l'année 2024.**

Les **huit mois** de travaux (plus de **35 auditions**, **3 déplacements** et **1 consultation en ligne**) ont nourri l'expertise des rapporteurs, **Jean-François Rapin** et **Jean-Yves Roux**, qui ont pu dresser un **état des lieux** des politiques de **prévention des inondations** et de **gestion de crise** et **d'après-crise**, sans omettre d'appréhender la **diversité des territoires**, de la **montagne** à la **plaine** et des **villes** au monde rural.

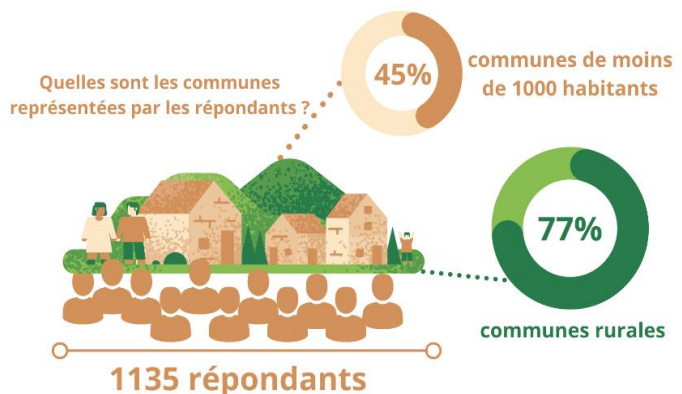
Ils formulent **20 recommandations** visant à mieux **armer les territoires face aux inondations** dans un contexte de **changement climatique**, selon trois mots d'ordre : **simplification**, **solidarité** et **adaptation**.

Le **25 septembre 2024**, les commissions réunies conjointement ont adopté, à l'unanimité, ces **20 recommandations**.



Consultation des élus locaux

Les rapporteurs ont recueilli le témoignage d'**élus communaux et intercommunaux** sur les difficultés qu'ils rencontrent en matière de prévention des inondations et de gestion de crise à travers une **consultation en ligne**, réalisée sur une base volontaire. Les répondants sont majoritairement issus de la **ruralité** et représentatifs de la **quasi-totalité des régions métropolitaines**.



1. 2023-2024 : DES INONDATIONS DRAMATIQUES, QUI S'INSCRIVENT DANS UNE TENDANCE DE LONG TERME

A. PREMIER RISQUE NATUREL EN FRANCE, LES INONDATIONS RECOUVRENT DES PHÉNOMÈNES DIFFÉRENCIÉS SELON LES TERRITOIRES

Plusieurs types d'**aléas inondation** touchent le territoire français (débordement de cours d'eau – crue de plaine ou crue torrentielle de montagne –, submersion marine, ruissellement et remontée de nappe phréatique). Même si les **causes** sont avant tout **météorologiques**, les aléas inondations peuvent être aggravés par des **facteurs humains** (artificialisation des sols, destruction d'espaces naturels, mauvaise gestion des cours d'eau...).

Le **risque inondation** est **prépondérant** en France : **plus d'un habitant sur quatre est exposé aux débordements de cours d'eau et/ou aux submersions marines.**

Les inondations sont responsables de



...de la sinistralité liée aux catastrophes naturelles
(1982-2023)

B. INONDATIONS 2023 ET DÉBUT D'ANNÉE 2024 : DES ÉVÈNEMENTS D'ENVERGURE AUX CONSÉQUENCES DRAMATIQUES

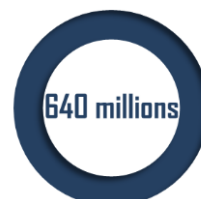
À partir de mi-octobre 2023, une **succession continue et inédite de passages pluvieux** a entraîné des inondations dans de nombreux territoires. De mi-octobre à mi-novembre 2023, le **record de cumul mensuel de pluie national**, atteint en 1988, a ainsi été battu. Ces précipitations intenses et prolongées ont généré des crues exceptionnelles.



...décès liés aux inondations en France entre novembre 2023 et juin 2024.



...des départements ont été touchés par des inondations entre novembre 2023 et juin 2024.



...d'euros de dégâts aux biens assurables, dans les seuls départements du Nord et du Pas-de-Calais.

C. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE AMPLIFIERA LA FRÉQUENCE DES INONDATIONS ET SUBMERSIONS MARINES

Les **conséquences concrètes du changement climatique sur les inondations et les submersions marines s'observent déjà sur la période récente**. Il est établi que l'évolution du climat a conduit à une hausse globale de la pluviométrie en France métropolitaine, et la fréquence des inondations par ruissellement a progressé sur l'ensemble du pays. Concernant les inondations par débordement, l'évolution est principalement visible au nord et au nord-ouest de la France.

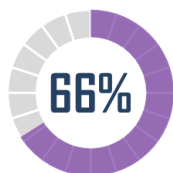


Pour l'avenir, il existe un consensus scientifique sur le fait que **l'augmentation des températures ainsi que l'élévation du niveau de la mer conduiront à une hausse de la fréquence des inondations et des submersions marines**. Sur l'ensemble du territoire français, la sinistralité relative aux inondations pourrait connaître une progression située entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050. L'évolution de la sinistralité relative aux submersions marines serait encore plus marquée : la hausse se situerait entre 75 % et 91 % par rapport au climat actuel.

2. PRÉVENTION DES INONDATIONS : POUR UNE POLITIQUE EFFICACE, SOLIDAIRE ET ADAPTÉE À CHAQUE TERRITOIRE

A. DIFFUSER LA CULTURE DU RISQUE POUR RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DES TERRITOIRES

Levier de prévention des inondations pourtant essentiel, la **connaissance des risques** et des **modes d'action** à développer face à eux demeure insuffisante dans notre pays.



...des Français résidant dans une zone exposée aux inondations ne s'y sentent pas exposés

Source : Étude « [Les Français et les risques environnementaux](#) » (MTE, 2023)



...des métropolitains considèrent que les Français ne sont pas assez sensibilisés à la prévention et la gestion des catastrophes

Source : [Sondage IFOP réalisé par l'AFPCNT](#), mars 2023

En outre, si l'**information mise à disposition** du **public** s'est largement renforcée ces dernières décennies, son **appropriation** soulève certaines **difficultés** (« perte de mémoire » favorisée par la mobilité des populations et caractère anxiogène de l'information pouvant engendrer une forme de déni notamment).

Dans ce contexte, les rapporteurs encouragent les **actions** de **commémoration** des **inondations passées**, les **partages d'expérience**, les **campagnes d'information nationales et locales** intégrant la

diversité des aléas inondation et les **comportements** à adopter face à eux et les **exercices de mise en situation**. Ils recommandent également de mettre l'accent sur les **actions de formation** destinées aux **élus locaux** et aux **fonctionnaires territoriaux** (recommandation n° 10).

B. SIMPLIFIER LA GESTION DES COURS D'EAU

Le **bon état d'un cours d'eau** est un **facteur de réduction de la gravité des crues**. Or, les **règles** encadrant l'entretien des cours d'eau s'avèrent particulièrement **difficiles à appréhender**, compte tenu de la **diversité des procédures applicables**.



Absence de procédure préalable

Entretien courant
Recépage, suppression d'embâcles ne nécessitant pas l'intervention d'un engin dans le cours d'eau, etc.



Déclaration préalable ou autorisation

Autres opérations
Curage, défrichage, retrait d'embâcles nécessitant l'intervention d'un engin dans le cours d'eau, etc.



Absence de procédure préalable

Période de crue
Travaux d'urgence pour faire cesser un danger grave et immédiat

Selon les témoignages recueillis, ce maquis réglementaire conduit certains élus locaux à l'inaction, par crainte de commettre une infraction à la police de l'eau et de faire l'objet de poursuites judiciaires.

De même, la **longueur des procédures administratives préalables** nuit souvent à une intervention rapide dans les cours d'eau, notamment pour retirer des embâcles de manière préventive.

Face à ces constats, les rapporteurs préconisent, d'une part, la conduite d'un **travail de pédagogie** par les services de l'État pour **clarifier**, auprès des **acteurs locaux**, la distinction entre les **différents régimes juridiques** applicables aux interventions dans les **cours d'eau** et, d'autre part, l'instauration d'une **procédure accélérée d'instruction** de ces **demandes d'intervention** (recommandation n° 1).

C. INSTAURER UNE SOLIDARITÉ AMONT/AVAL DANS LE FINANCEMENT DE LA GEMAPI

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a attribué aux EPCI, à fiscalité propre, une nouvelle compétence dite « Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations » (Gemapi). La **taxe dite « Gemapi »**, facultative et plafonnée à 40 euros par habitant, a été mise en place afin de financer cette compétence.

Taxe GEMAPI



des répondants déclarent en percevoir un rendement inférieur à 10 euros par habitant



Source : Consultation des élus locaux

Malheureusement, cette taxe n'est pas un instrument à la hauteur des enjeux pour les collectivités, non seulement au regard des montants insuffisants pour la prévention des inondations, mais aussi de l'objectif d'assurer une véritable solidarité financière entre les EPCI.

Le transfert des digues domaniales de l'État aux EPCI, engagé depuis 2024, n'a pas fait l'objet d'un accompagnement suffisant de la part de l'État, et le coût des travaux à réaliser est trop élevé pour de nombreux EPCI par rapport aux recettes de la taxe Gemapi. Cette difficulté est amplifiée par **la mauvaise connaissance du réseau des digues domaniales.**

Les intercommunalités qui sont les plus exposées aux inondations ne sont pas nécessairement celles qui doivent réaliser en priorité les travaux de prévention. Cette problématique est cruciale dans les zones de montagne, où la taille et le potentiel fiscal des communes tendent à diminuer à mesure que l'on progresse en altitude. **En revanche, des métropoles situées en aval disposent d'un potentiel fiscal très prometteur**, et peuvent également bénéficier de recettes significatives de taxe Gemapi, alors qu'elles n'ont pas de travaux majeurs à réaliser et qu'elles bénéficient des travaux réalisés en amont.

Les rapporteurs ont constaté que les communes les plus exposées aux risques jugent qu'elles subissent une « double peine ».

Pour les rapporteurs, **la mise en place d'un fonds de péréquation** est la solution la plus juste pour aider les collectivités territoriales à **faire face aux dépenses requises pour la prévention des inondations (recommandation n° 3)**. Le transfert de la compétence aux régions ou aux départements n'a pas été retenu, car l'intercommunalité demeure l'échelle pertinente pour la maîtrise d'ouvrage.

D. ASSURER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES FACE AU RISQUE D'INTENSIFICATION DES INONDATIONS

Face à la **multiplication des phénomènes d'inondation**, les rapporteurs appellent à **simplifier les actions de prévention** mises en œuvre par les collectivités territoriales, à mieux **maîtriser l'urbanisation** en zone inondable et à y **adapter les modes de construction.**

Des PAPI trop complexes :



Source : Consultation des élus locaux

- La couverture du territoire par les **plans de prévention des inondations (PPRi)** – qui constituent un outil essentiel pour **réduire la vulnérabilité des personnes et des biens face aux inondations** – a incontestablement progressé : il s’agit désormais de **parachever cette couverture** et de mieux prendre en compte les **effets du changement climatique dans ces outils** (recommandation n° 6).
- Face aux conséquences du changement climatique, le recours à des **techniques de construction et d’aménagement résilientes en zone inondable** est indispensable pour « **apprendre à vivre avec le risque** » (recommandation n° 8).

• Les **programmes d’actions de prévention des inondations (PAPI)**, conçus pour structurer la gestion des risques d’inondations au niveau local, se heurtent à de trop nombreuses **lourdeurs administratives**. Les rapporteurs recommandent de **simplifier cet outil** et d’**accélérer sa mise en œuvre**, en réduisant les **délais administratifs**, en **accompagnant mieux les collectivités territoriales** et en créant un **guichet unique** pour faciliter les démarches.



...des communes dans lesquelles un PPRi a été prescrit ne disposent pas encore d’un PPRi approuvé

3. MIEUX GÉRER LES INONDATIONS : RENFORCER LES MOYENS DES POUVOIRS PUBLICS FACE À LA CRISE

A. MIEUX OUTILLER L’ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX DANS L’URGENCE DE LA CRISE

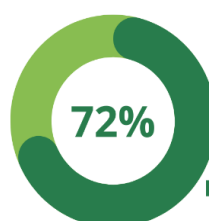


Le **système de prévision des inondations** a prouvé son efficacité lors des inondations de 2023 et 2024, mais doit **monter en puissance face aux défis climatiques**. Pour mieux anticiper les crises futures, il est primordial d’étendre la **couverture de Vigicrues** à l’ensemble du territoire **d’ici 2030**, tout en renforçant la **notoriété de Vigicrues Flash** auprès des élus et en redéployant les moyens de **Météo France** (recommandation n° 11).

Face aux inondations sans précédent, spécifiquement dans le Nord et le Pas-de-Calais, les **services de secours ont en outre été confrontés à leurs limites**, nécessitant l’intervention de **renforts européens**. Le manque d’équipements de pompage lourds et de capacités hélicoptérées a révélé l’impératif d’un renforcement capacitaire (recommandation n° 12).

Enfin, les **élus municipaux** ont joué un rôle clé durant les inondations de 2023-2024, en apportant une **réponse efficace** aux besoins de la population. La qualité des **plans communaux de sauvegarde (PCS)** qui organisent, sous l’autorité du maire, la préparation et la réponse lors de situations de crise, et celle des **plans intercommunaux de sauvegarde (PICS)**, qui organisent la mutualisation entre communes, ont influé sur le niveau de réponse à la crise. Les rapporteurs préconisent donc un accompagnement renforcé des communes dans leur démarche d’élaboration des PCS et une systématisation des PICS dans les territoires où une telle démarche est adaptée (recommandations n° 13 et 14).

Plan intercommunal de sauvegarde (PICS)



des répondants indiquent que leur commune n’est pas couverte

Source : Consultation des élus locaux

B. NE PLUS FAIRE DE LA GESTION DE L'APRÈS-CRISE L'ANGLE MORT DE LA LUTTE CONTRE LES INONDATIONS

L'accomplissement des démarches associées aux catastrophes naturelles est très contraignant, particulièrement pour les petites communes. Celles-ci ne disposent en général pas d'un personnel formé en nombre suffisant pour répondre à l'urgence de l'après-crise, et elles ont rarement les compétences en ingénierie adéquates pour évaluer les dégâts et les risques persistants. **Il n'est donc pas exagéré de dire que la « crise » peut s'étendre sur des mois, voire des années après la survenue de la catastrophe naturelle.**

Les rapporteurs proposent ainsi l'**instauration d'un mécanisme de solidarité entre EPCI permettant d'apporter un appui technique et administratif aux collectivités sinistrées, surtout en zone rurale, ainsi que la mise en place d'un guichet unique au niveau préfectoral pour faciliter les demandes d'aides financières (recommandation n° 15).**

Une avance de trésorerie au profit des collectivités territoriales ayant subi des inondations doit être instituée. Il ne s'agit pas de s'en tenir à mobiliser une branche d'un autre prêt, ou à un dispositif confidentiel, mais bien de **créer un nouveau prêt *ad hoc*, accompagné d'une campagne de communication (recommandation n° 16).**



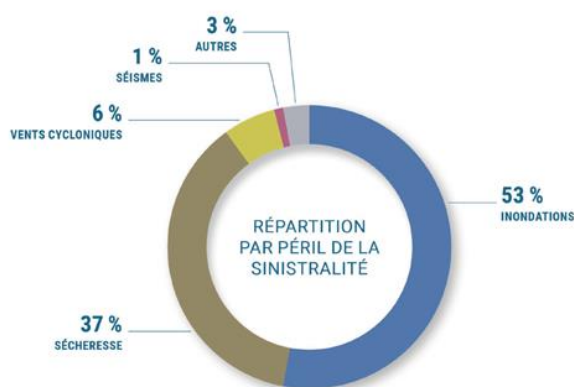
S'agissant des travaux à réaliser sur les **ouvrages endommagés** dans les **cours d'eau** au lendemain de la crise, les élus locaux déplorent une **dichotomie administrative trop forte** entre les **travaux d'urgence temporaires** – sans procédure administrative préalable – et les **travaux structurants de reconstruction**, soumis à la procédure de droit commun qui peut s'avérer longue. Ils préconisent d'instaurer une procédure d'instruction accélérée des travaux de réparation pour favoriser une **reconstruction à la fois plus rapide et plus résiliente** en cas de **nouvelle inondation (recommandation n° 17).**

4. ADAPTER L'INDEMNISATION ET LA RECONSTRUCTION À LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES

A. POUR UNE MEILLEURE PROTECTION DES ASSURÉS

Au cours de leurs travaux de contrôle, les rapporteurs ont pu constater à de nombreuses reprises que les habitants sinistrés, chefs d'entreprises et élus locaux **regrettent que les indemnités d'assurance arrivent trop tardivement, et craignent à terme d'être ostracisés par les assureurs.** Le processus indemnitaire peut en effet s'étaler sur plusieurs mois, voire plusieurs années pour les cas les plus complexes, alors que les personnes sinistrées ont un besoin urgent de toucher ces fonds. **La longueur des délais d'indemnisation s'explique surtout par la durée des expertises d'assurance.**

Répartition par péril de la sinistralité au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles entre 1982 et 2021



Source : Caisse centrale de réassurance

Les travaux conduits par les rapporteurs montrent que le refus d'assurance en raison de l'exposition aux inondations reste encore marginal aujourd'hui en France métropolitaine. En revanche, au cours des déplacements, des personnes sinistrées ont témoigné de leurs difficultés à renégocier leurs contrats d'assurance, la réalisation du sinistre les ayant en effet placées dans une position délicate vis-à-vis de leur assureur : ces assurés savent qu'au regard de leur exposition aux risques, **trouver un nouveau contrat d'assurance, s'ils rompaient le contrat actuel**, serait plus complexe.

Le Bureau central de tarification (BCT)¹ peut imposer à la compagnie d'assurance la souscription du contrat demandé, mais sa compétence est limitée aux cas de refus pour cause d'exposition aux catastrophes naturelles. **Les rapporteurs proposent donc d'étendre la compétence de cette autorité administrative à la renégociation des contrats d'assurance (recommandation n° 18).**

B. MIEUX RECONSTRUIRE APRÈS UNE INONDATION



Les rapporteurs ont constaté que des personnes sinistrées ont régulièrement été contraintes d'utiliser leurs primes d'assurance pour effectuer des reconstructions à l'identique, alors même que le bien endommagé aurait pu être amélioré, que ce soit au niveau de la prévention des risques naturels ou de l'efficacité énergétique.

Pourtant, il n'existe pas de principe général d'obligation de reconstruction à l'identique en droit. Cet état de fait découle d'une interprétation trop stricte des dispositions du code des assurances et du code de l'urbanisme, mais s'explique également par le fait que cette solution est souvent la plus simple à mettre en œuvre, à la fois en termes juridiques et financiers. **Par conséquent, l'indemnité d'assurance est presque systématiquement utilisée pour une reconstruction à l'identique, ce qui représente un véritable gâchis. Les rapporteurs recommandent dès lors de favoriser l'utilisation des indemnités d'assurance pour reconstruire de manière résiliente (recommandation n° 19).**

D'une manière générale, la période postérieure aux inondations est particulièrement propice pour renforcer la prévention des inondations futures. Les rapporteurs préconisent ainsi de généraliser, à terme, **l'expérimentation « Mieux reconstruire après inondation » (Mirapi)**, dont l'échéance est prévue en 2026 (recommandation n° 20).

POUR EN SAVOIR PLUS...

- [Page de la mission conjointe de contrôle](#)
- [Rapport d'information n° 603 \(2023-2024\) «Le régime CatNat : prévenir la catastrophe financière »](#)



Jean-François Longeot

Président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Claude Raynal

Président de la commission des finances
Sénateur de la Haute Garonne
(Socialiste, Écologiste et Républicain)



Jean-Yves ROUX

Rapporteur Sénateur des Alpes de Haute-Provence
(Rassemblement Démocratique et Social Européen)



Jean-François RAPIN

Rapporteur Sénateur du Pas-de-Calais
(Les Républicains)

[COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE](#)

[COMMISSION DES FINANCES](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

¹ Le Bureau central de tarification est une autorité administrative rattachée au ministère de l'économie (articles L. 252-1 et suivants du code des assurances).

Synthèse des recommandations de la mission d'information

Recommandation n° 1 : Clarifier la distinction entre les régimes juridiques applicables aux interventions dans les cours d'eau et instaurer une procédure d'instruction accélérée de ces demandes d'intervention.

Recommandation n° 2 : Adapter les moyens de VNF pour assurer le bon état de ses ouvrages hydrauliques et lui permettre d'appuyer les collectivités dans leurs missions de protection des populations face aux inondations.

Recommandation n° 3 : Instaurer un fonds de péréquation de la taxe Gemapi.

Recommandation n° 4 : Renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement des collectivités territoriales, notamment par le Cerema, dans la modélisation des aléas inondation et l'élaboration de stratégies de prévention et clarifier localement, sous l'égide des préfets, la répartition des responsabilités en matière de gestion du risque d'inondation par ruissellement.

Recommandation n° 5 : Accélérer et simplifier l'élaboration et la mise en œuvre des PAPI.

Recommandation n° 6 : Achever l'approbation des PPRi et PPRL déjà prescrits d'ici 2027.

Recommandation n° 7 : Encourager le développement de solutions de prévention des inondations fondées sur la nature.

Recommandation n° 8 : Adapter les méthodes d'aménagement et de construction dans les zones exposées aux inondations.

Recommandation n° 9 : Adapter le fonds Barnier pour favoriser les travaux de prévention individuelle face aux inondations.

Recommandation n° 10 : Poursuivre le développement de la culture du risque à travers des outils de diffusion touchant l'ensemble des acteurs et des formations à destination des élus locaux et fonctionnaires territoriaux.

Recommandation n° 11 : Adapter les moyens humains et financiers du Schapi et de Météo-France dédiés à la prévision des inondations.

Recommandation n° 12 : Adapter la sécurité civile au dérèglement climatique, en augmentant notamment les capacités de pompage lourd.

Recommandation n° 13 : Renforcer l'efficacité de la gestion de crise, en accompagnant notamment les élus locaux dans l'élaboration de PCS adaptés.

Recommandation n° 14 : Renforcer la coordination intercommunale dans la gestion de crise, en systématisant l'élaboration de PICS.

Recommandation n° 15 : Soutenir les EPCI dans la gestion de l'après crise par l'instauration d'un mécanisme de solidarité entre collectivités et la mise en place d'un guichet unique.

Recommandation n° 16 : Instituer une avance de trésorerie à taux bonifié pour les réparations d'urgence des collectivités territoriales.

Recommandation n° 17 : Soutenir les collectivités territoriales sinistrées dans une démarche de reconstruction résiliente, à travers un appui financier et technique et l'instauration d'une procédure d'instruction accélérée pour les travaux structurants de réparation sur les cours d'eau.

Recommandation n° 18 : Étendre la compétence du Bureau central de tarification à la renégociation des contrats d'assurance.

Recommandation n° 19 : Permettre une utilisation des indemnités d'assurance pour reconstruire de manière résiliente.

Recommandation n° 20 : Pérenniser et généraliser le dispositif « Mirapi », au terme de l'expérimentation en 2026.

La liste détaillée des recommandations figure en annexe du rapport d'information