



© CEPRI

## POST-INONDATION

# INTÉRÊT ET FACTEURS DE RÉUSSITE D'UN PLAN DE RELÈVEMENT

Les médias mettent régulièrement en lumière des territoires dévastés par des inondations et les actions d'urgence déployées pour accompagner des sinistrés et rétablir les fonctionnalités. On évoque, plus rarement, le temps requis pour que le territoire se relève et les outils d'aide à la résilience qui lui seraient nécessaires pour se reconstruire lors de la prochaine crise<sup>1</sup>.

**Jean-François Desbouis,**

inspecteur général à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd)

**Marie Evo,** directrice du Centre européen de prévention du risque d'inondation (Cepri)

**A**près un sinistre extrême, la phase de relèvement doit favoriser une reconstruction résiliente, qui permet au territoire de subir moins d'impacts et de se reconstruire plus vite après une crise. Allant au-delà des travaux d'urgence immédiate de post-crise, elle vise à reconstruire et à redonner une attractivité au

territoire, à sécuriser les assureurs et investisseurs et à soutenir les habitants et les entreprises. Elle nécessite d'associer les élus, citoyens, acteurs socio-professionnels, associations, administrations de l'État... et d'être articulée aux différentes échelles du territoire (ville, quartiers, bâtis). Il est important que les grands acteurs des politiques





◀ Roquebillière, vallée de la Vésubie, 2023. Travaux en cours dans le lit de la rivière, à la suite du passage de la tempête Alex en 2020.

publiques, tels que les collectivités et les services locaux de l'État, se coordonnent et soient au rendez-vous. Le « relèvement résilient » vise à redonner au territoire des possibilités nouvelles de développement et à le rendre plus robuste. Il permet de penser autrement la reconstruction des zones détruites ou désormais inhabitables. Et cela est possible si on prend le temps et qu'on anticipe !

Cette reconstruction résiliente relève par certains côtés de décisions de bon sens : éviter d'urbaniser des lieux aux noms évocateurs (palud, mouillères...), retrouver les tracés d'écoulements (témoignages de crues, cartes anciennes), limiter l'imperméabilisation des sols et l'usage des matériaux de construction sensibles. Sa planification relève autant, voire plus, d'une gouvernance adaptée et du « savoir-travailler-ensemble » des élus, citoyens et administrations, dans une logique d'écoute et de recherche collective de solutions et de compromis, que de la mobilisation de compétences techniques (hydraulique, aménagement...).

“

*Le “relèvement résilient” vise à redonner au territoire des possibilités nouvelles de développement et à le rendre plus robuste.*”

## Quelques facteurs de réussite du relèvement

Nos retours d'expériences à l'Igedd et au Cepri révèlent quelques facteurs de réussite de cette phase stratégique.

- **S'appuyer sur une culture du risque partagée** sur le territoire. Une enquête AFPCNT-Direction générale pour la prévention des risques (DGPR)<sup>2</sup> montre que la perception et la compréhension du risque sont encore loin d'être acquises. Lorsque l'inondation est ancienne, le déni rend les discussions impossibles. Lorsqu'elle est récente, l'émotion perturbe les échanges. Un retour d'expérience collectif et partagé aide à éviter la recherche de cou-

pables ou les solutions simplistes de type curage des cours d'eau.

- **Mesurer l'impact d'une inondation et s'accorder politiquement sur les limites de l'acceptable.** Évaluer l'impact permet un diagnostic partagé de la vulnérabilité du territoire, intégrant les perturbations durables des activités : foyers et équipements fragilisés, entreprises délocalisées... Ce travail permet de définir ce qui est « acceptable » et ce qui doit impérativement être évité. L'absence de priorités et de niveau visé de protection engendre des incompréhensions ultérieures. Accepter que des inondations continuent d'occasionner des pertes est difficile mais essentiel pour concentrer les efforts sur ce qui compte le plus.



Fontan, vallée de la Roya, 2023. La crue du fleuve (lors de la tempête Alex en 2020) a fortement endommagé la façade bâtie, obligeant certains habitants à quitter leur logement pendant de longs mois, voire des années.



● **Disposer d'un portage politique fort, au niveau territorial le plus adapté.** Les expériences réussies confirment qu'une collaboration étroite État-collectivités, un portage et une volonté politique forte des élus et une articulation avec les démarches de prévention et de planification, notamment d'aménagement du territoire, sont essentiels, à une échelle adaptée au contexte et aux ressources locale-ment présentes.

● **Organiser – avant de reconstruire – une écoute active de tous les acteurs du territoire.** Comprendre les points de vue, les attentes, et imaginer ensemble des solutions en faisant appel à l'intelligence collective sont le meilleur moyen de dépasser certaines résistances. Des collectivités ont privilégié une conduite de la réflexion et de la concertation en régie, d'autres<sup>3</sup> ont eu recours à un tiers expert.

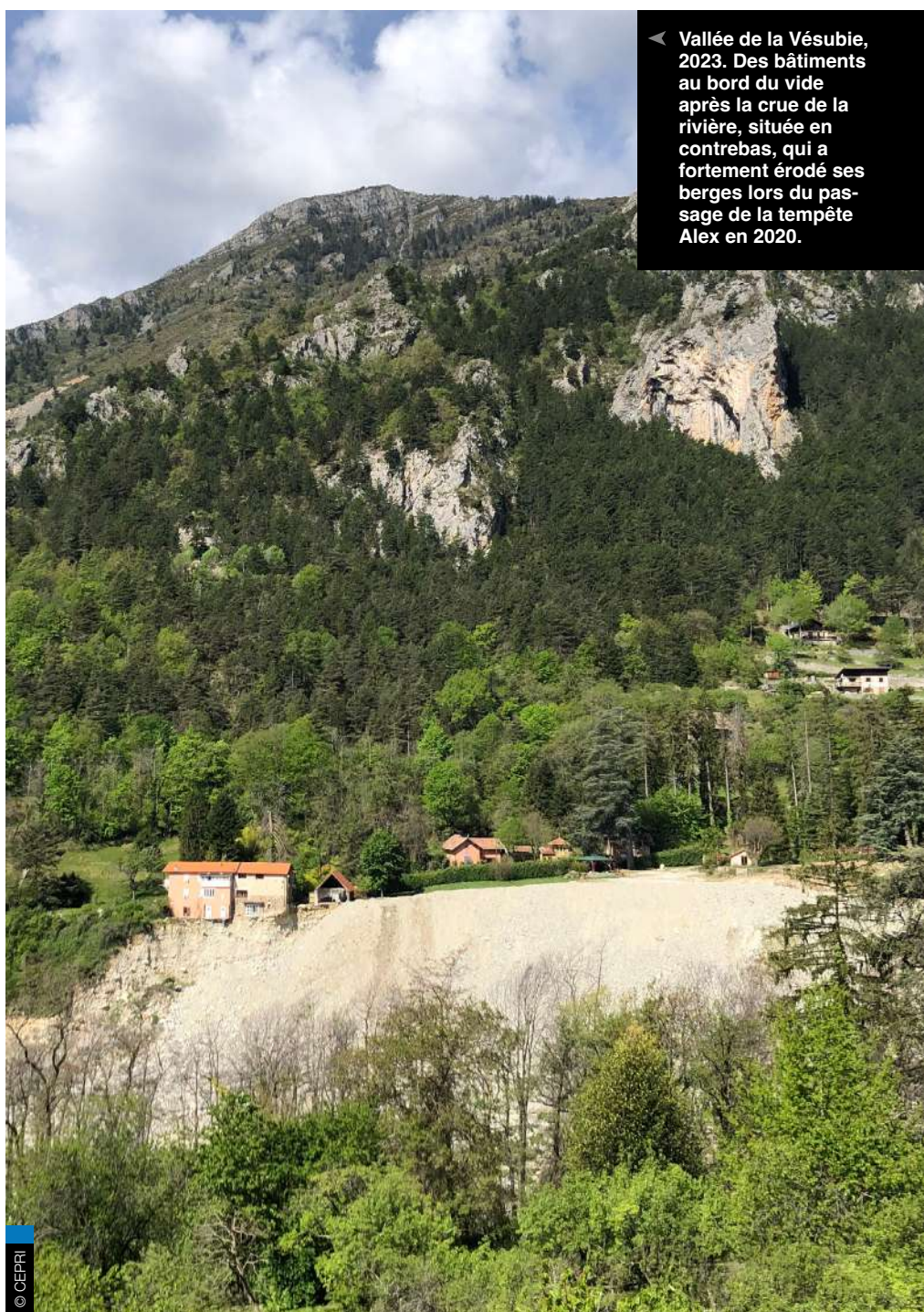
● **Inscrire le relèvement dans une réflexion prospective d'adaptation au changement climatique à +4 °C.** Quel est le projet du territoire du point de vue économique, démographique, social ? Là encore, un choix politique des objectifs est nécessaire.

● **Toujours interroger la notion de remise en état à l'identique avant d'agir.** Après une catastrophe, vient naturellement le souhait d'effacer au plus vite les stigmates du drame, le plus souvent en reconstruisant à l'identique. Les dispositifs d'accompagnement (assurances, dotations de solidarité) peuvent aussi laisser penser à tort que c'est la règle. Or, on ne peut plus payer des réparations qui seront démolies à l'événement suivant.

● **Améliorer l'accompagnement administratif et financier et la mobilisation pragmatique des procédures.** À la suite d'une inondation, l'un des défis majeurs est le financement et la programmation de la reconstruction. Les dispositifs de soutien financier ne doivent pas devenir des facteurs limitants, qui favorisent une reconstruction rapide sans réflexion approfondie.

Des ajustements récents du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) visent à simplifier et à mieux mobiliser les ressources, même si les outils existants ont déjà permis des réflexions réussies<sup>4</sup>. Le soutien administratif doit aussi être renforcé pour ne pas freiner la mise en œuvre de solutions pertinentes à long terme.

● **Installer un réseau national de compétences et de ressources et une coordination globale.** Le relèvement dure de nombreuses années et nécessite des moyens et une expertise continus. L'État et les collectivités ont besoin d'un large éventail d'acteurs publics et privés, dans différents domaines et à divers moments du pro-



◀ Vallée de la Vésubie, 2023. Des bâtiments au bord du vide après la crue de la rivière, située en contrebas, qui a fortement érodé ses berges lors du passage de la tempête Alex en 2020.

© CEPRI



## *Le plan de relèvement vise à traduire de manière opérationnelle la stratégie locale.*

cessus (cf. les travaux du Cepri et de l'AFPCNT<sup>5</sup>, les rapports Decoster<sup>6</sup> et de l'Igedd<sup>7</sup>). Un réseau national de ces compétences et ressources expertes dans le relèvement post-catastrophe faciliterait une mobilisation rapide et à la demande. Il s'établirait en complément du guichet unique d'ingénierie pour accompagner les collectivités prévues dans le PNACC 3<sup>8</sup> et des acteurs déjà mobilisés sur l'accompagnement des territoires post-catastrophes (les services locaux de l'État, le Cepri, le Cerema les architectes de l'urgence...). La commission mixte inondation, instance consacrée à la gestion des inondations, pourrait en assurer la coordination pour favoriser les échanges y compris de bonnes pratiques et faire émerger des doctrines.

### **Ce que pourrait être un plan de relèvement**

En complément du plan de prévention des risques (PPR), qui régit l'aménagement pour réduire la vulnérabilité, et du programme d'actions de prévention des inondations (Papi), qui est l'un des principaux outils de financement des actions, le plan de relèvement vise à traduire de manière opérationnelle la stratégie locale de relèvement arrêtée par la collectivité, toutes politiques publiques réunies (aménagement, transport, développement économique et social, gestion de crise...). Il pourrait être annexé à la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SL-GRI) lorsqu'elle existe.

L'élaboration de ce plan, adossée à la définition des dommages acceptables et du projet politique d'une nouvelle attractivité du territoire, pourrait se dérouler en deux phases :

**1. la formalisation**, idéalement un an après le sinistre, d'une stratégie de relèvement, concertée avec la population, les acteurs locaux et les services de l'État. Ce document, stratégique et opérationnel, identifierait les actions majeures à lancer, en précisant un chef de projet et un délai ;

**2. le traitement de chaque action**, sous l'égide du pilote désigné et supervisé par la collectivité, selon une durée adaptée et avec un cadencement des réalisations, maintenant la mobilisation de tous (quelques mois à plusieurs années). Cette phase associera les mêmes acteurs.

Ce plan, élaboré et porté par une commune, un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou un syndicat de gestion des eaux, sera spécifique au territoire et adapté aux évolutions induites par le changement climatique. La formalisation, dans ce plan de relèvement, d'un document d'orientation, d'aménagement et de programmation matérialisera la réflexion locale et facilitera son partage. À l'issue d'une analyse à un niveau supradépartemental, après débat public et validation préfectorale, ce plan pourrait ouvrir droit à des accompagnements techniques et financiers sur

plusieurs années, voire à des simplifications de procédures justifiées par la cohérence de l'action.

### **En guise de conclusion**

La durée et le coût de la reconstruction, qui se chiffrent en années et en millions d'euros, justifient de se donner les moyens et le temps d'élaborer un plan de relèvement global et concerté, qui sera un préalable à la reconstruction, régulièrement suivi et évalué afin d'en tirer les enseignements utiles pour l'avenir. En 2011, un rapport de l'Institut des risques majeurs<sup>9</sup> identifiait déjà des pistes similaires. L'imminence de sinistres plus fréquents et plus intenses doit motiver tous les acteurs à s'investir et à agir, à passer plus systématiquement à une action concertée et planifiée, en jouant de toutes les complémentarités. ■

1. De 3 à 10 ans selon [l'enquête Cepri et AFPCNT 2023](#).

2. [Enquête de perception sur les freins et leviers du citoyen responsable face aux risques naturels et technologiques](#).

3. Romorantin-Lanthenay, Mandelieu-la-Napoule, Trèbes, Toulouse, Blois ou Villegailhenc.

4. L'expérience des auteurs (cf. [jeu des 7 familles de l'urbanisme en zone inondable](#)) illustre la grande variabilité des outils mobilisables selon les sites, de la ZAC du Vercors au plan-guide sur l'île du Ramier à Toulouse, de la modification du PLU à Chécy aux PIG ou OPAH dans l'Aude, de la renaturation de zones humides à Villeneuve-Saint-Georges, aux plans partenariaux d'aménagement à Coutances ou Lacanau.

5. « [Anticiper le relèvement](#) ».

6. François Decoster, « [Mission de parangonnage à la suite des inondations de novembre 2023 et janvier 2024 dans les Hauts-de-France](#) », 2024.

7. [Mission d'appui au préfet de la région des Hauts-de-France](#), Igedd-IGA-CGAAER 2024, dont l'annexe 10 ; [Retour d'expérience des intempéries des 2 et 3 octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes](#), Igedd-IGA 2022 ; [Adaptation des territoires aux inondations fréquentes – Actions ou réactions ?](#) Igedd 2021.

8. Accessible à tous les acteurs, c'est-à-dire les services locaux de l'État, le Cepri (outils méthodologiques et solutions pour organiser et réaliser l'adaptation des territoires), l'AFPCNT (diffusion de la culture du risque), et le Cerema (expertise technique).

9. Honor Chance et Mario Noury, « [La gestion de la post catastrophe. L'approche française et la stratégie internationale](#) », *Dossiers thématiques*, Institut des risques majeurs, Grenoble, 2011.