

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 007217-01**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 10-039-02**

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

**INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2010-M-029-04**

RAPPORT

SUR

**L'ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA
AUX BIENS NON ASSURÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
À PRENDRE EN COMPTE AU TITRE DE LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME 122**

Version corrigée
d'après l'erratum
du 16 août 2010

– JUILLET 2010 –



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 007217-01

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 10-039-02

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2010-M-029-04

**RAPPORT
SUR
L'ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA
AUX BIENS NON ASSURÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
À PRENDRE EN COMPTE AU TITRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME 122**

Etabli par :

Pierre ROCHE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Michel GOMBERT
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Jacques NADEAU
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Fabienne PELLETIER
Membre permanent du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Patrick PUECH
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Michel CASTEIGTS
Inspecteur général de l'administration

Xavier de FURST
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire

Bernard JULLIEN
Chargé de mission
à l'inspection générale de l'administration

Joël ROCHARD
Inspecteur Général des Finances

SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 2 avril 2010, le Ministre d'État, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ont diligenté une mission d'expertise sur les conséquences de la tempête Xynthia qui a touché le littoral atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010.

Cette mission avait pour objectif d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurés des collectivités territoriales, de déterminer le type d'aides nationales mobilisables, de proposer un taux de subvention applicable au montant total des dégâts, de formuler des propositions de modulation des taux de subvention bénéficiant aux différentes collectivités territoriales et groupements concernés, en fonction de leur situation financière et de l'importance des dégâts.

Cette mission a été confiée à l'Inspection générale de l'administration, qui en a assuré la coordination, au Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Inspection générale des finances, au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. La nature des dommages recensés n'ayant pas rendu nécessaire la mobilisation de son expertise, ce dernier n'est pas *in fine* signataire du rapport. Au regard de l'ampleur de la catastrophe, la mission a décidé de mener immédiatement ses travaux dans le cadre du programme 122, le seuil de mise en jeu du « fonds de solidarité des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » étant manifestement dépassé.

La démarche adoptée par la mission a été très fortement conditionnée par la singularité de la catastrophe liée au phénomène de submersion marine et par l'ampleur de ses effets. Aucun phénomène analogue ne s'était produit en France depuis janvier 1924. Cette spécificité et l'absence de référence ont conduit la mission à adopter une approche large pour le recensement des dommages provoqués par la tempête, tout en réservant expressément sa marge d'appréciation quant à l'éligibilité, en dernière instance, des opérations concernées. Cette ouverture, relativement innovante par rapport aux pratiques antérieures, n'a pas suscité une inflation de demandes atypiques, les dossiers présentés par les collectivités s'avérant, dans leur quasi-totalité, des plus classiques.

Il convient cependant de souligner que la mission a jugé nécessaire de tenir compte du contexte économique particulier de la zone touchée par la tempête : le tourisme y constitue un moteur d'activité essentiel. Aussi, a-t-il été décidé de prendre en considération les dommages ayant affecté l'ensemble des équipements y compris ceux qui contribuent directement à l'activité touristique, et notamment les pistes cyclables, les chemins piétonniers, les plages et les espaces littoraux.

Enfin, bien que la lettre de mission rappelle que le taux usuel d'intervention du programme 122 est compris entre 20 et 40% du montant des opérations subventionnables, la mission s'est sentie tenue par l'engagement du Président de la République, lors de son discours du 16 mars à La Roche-sur-Yon, de fixer à 50% le taux d'intervention de l'Etat pour les travaux de réparation des digues. Il n'y avait donc pas lieu pour la mission de proposer

d'autres règles de modulation pour les opérations concernant les ouvrages de défense contre la mer. De même, la mission a pris acte de la décision du directeur du cabinet du Premier ministre lors de la réunion interministérielle du 26 mai 2010 arrêtant le principe de l'intervention du programme 122 pour les travaux d'urgence sur les digues. Elle s'est, en la matière, attachée à appliquer des critères simples de caractérisation de l'urgence.

Compte tenu de l'étendue de la zone prise en compte, à savoir les quatre départements de la façade atlantique les plus touchés par la tempête Xynthia (Charente-Maritime, Vendée, Gironde et Loire-Atlantique) et du grand nombre de collectivités territoriales concernées, la mission a décidé d'organiser ses travaux sur la base de procédures d'instruction et de contrôle à deux niveaux, les préfectures effectuant le recensement et une première instruction des demandes des collectivités et la mission assurant la supervision de ce contrôle de premier niveau et un contrôle de second niveau sur les dossiers les plus significatifs.

Dans ce cadre, la mission a été conduite à préciser les principes d'éligibilité permettant de sélectionner les opérations susceptibles de bénéficier du concours de l'Etat au titre du programme 122. Elle a notamment considéré que, pour les communes et leur groupement, il n'y avait pas lieu de mobiliser la solidarité nationale lorsque le montant des dommages n'atteignait pas 1% du budget annuel global. Elle a également jugé qu'il ne convenait pas d'appliquer ce seuil aux départements, qui interviennent souvent en substitution de maîtres d'ouvrage publics ou privés défaillants dans un souci d'efficacité opérationnelle et de sécurité collective.

Sur ces bases, la mission a évalué à 86,522 M€ le coût total des opérations susceptibles de bénéficier d'un concours au titre du programme 122, à 81,164 M€ le montant des travaux éligibles et à 30,776 M€ les dotations à déléguer à ce titre, y compris les 25 M€ déjà délégués.

Une mise en œuvre efficace de ces concours implique que soient réunies quelques conditions simples, comme le maintien d'un lien cohérent mais souple entre les principes mis en œuvre pour l'évaluation des besoins et les critères d'attribution de subventions par les préfets, comme l'exigence d'une mise en place rapide des crédits de paiement ou la nécessaire continuité entre la mise en œuvre du programme 122 et le plan digues.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

| | |
|---|----|
| RECOMMANDATION N°1 : ORGANISER UN RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR ÉTABLIR UN GUIDE DE PROCÉDURES À L'USAGE DES PRÉFECTURES ET UN RÉFÉRENTIEL MÉTHODOLOGIQUE POUR LES MISSIONS FUTURES | 18 |
| RECOMMANDATION N°2 : RETENIR COMME MAÎTRE D'OUVRAGE DE RÉFÉRENCE LA COLLECTIVITÉ QUI ASSURE EFFECTIVEMENT LES TRAVAUX, SANS S'INTERROGER AU FOND SUR SA LÉGITIMITÉ DOMANIALE | 20 |
| RECOMMANDATION N°3 : RÉSERVER LES ABATTEMENTS POUR VÉTUSTÉ AUX OPÉRATIONS POUR LESQUELLES LES SERVICES DE L'ETAT DISPOSENT D'UNE CONNAISSANCE PRÉCISE DE L'ETAT ANTÉRIEUR..... | 21 |
| RECOMMANDATION N°4 : POUR LA RECONSTITUTION À L'IDENTIQUE DES OUVRAGES ENDOMMAGÉS, NE PAS S'ARRÊTER À LA STRICTE REPRODUCTION DE L'ETAT ANTÉRIEUR MAIS RETENIR LE PRINCIPE D'UN RÉTABLISSEMENT À L'IDENTIQUE DU NIVEAU DE PROTECTION CONTRE LA MER..... | 22 |
| RECOMMANDATION N°5 : NE PAS CONSIDÉRER LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION DES OUVRAGES COMME UN DROIT ACQUIS, MAIS SOUMETTRE LEUR BIEN-FONDÉ ET LEURS MODALITÉS À UNE RÉFLEXION CRITIQUE SYSTÉMATIQUE | 23 |
| RECOMMANDATION N°6 : DANS LE RESPECT DES PRINCIPES GÉNÉRAUX QUI ONT INSPIRÉ LA DÉTERMINATION DES DOTATIONS DÉPARTEMENTALES, LAISSER AUX PRÉFETS UNE LARGE MARGE D'APPRECIATION DES SITUATIONS CONCRÈTES DANS L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS AU TITRE DU PROGRAMME 122..... | 28 |
| RECOMMANDATION N°7 : AU REGARD DE L'URGENCE DES TRAVAUX, METTRE EN PLACE DANS LES DÉLAIS LES PLUS BREFS LES CRÉDITS DE PAIEMENT NÉCESSAIRES | 28 |
| RECOMMANDATION N°8 : EVITER TOUTE SOLUTION DE CONTINUITÉ ENTRE LES TRAVAUX BÉNÉFICIAINT D'UN CONCOURS AU TITRE DU PROGRAMME 122 ET CEUX QUI SERONT ENGAGÉS DANS LE CADRE DU « PLAN DIGUES » | 28 |

S O M M A I R E

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE | 3 |
| TABLE DES RECOMMANDATIONS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| 1 - LE DISPOSITIF D'EVALUATION MIS EN PLACE | 10 |
| 1.1. <i>Un contrôle à deux niveaux</i> | 10 |
| 1.2. <i>Les principes méthologiques du recensement.....</i> | 11 |
| 1.2.1. Les maîtres d'ouvrage concernés | 11 |
| 1.2.2. Les opérations à recenser | 12 |
| 1.2.3. Le principe de la reconstruction à l'identique | 13 |
| 1.2.4. La présentation des dossiers..... | 13 |
| 1.3. <i>Les modalités d'exercice du contrôle de premier niveau.....</i> | 14 |
| 1.3.1. Le processus de recensement et d'examen des dossiers..... | 14 |
| 1.3.2. Les difficultés rencontrées | 16 |
| 1.4. <i>La mise en œuvre du contrôle de second niveau.....</i> | 17 |
| 1.4.1. L'appui à la mise en œuvre du contrôle de premier niveau..... | 17 |
| 1.4.2. La validation finale des évaluations..... | 17 |
| 2 - ELIGIBILITE ET EVALUATION : LES PRINCIPES RETENUS | 19 |
| 2.1. <i>Les règles d'éligibilité.....</i> | 19 |
| 2.1.1. Un seuil minimum d'intervention | 19 |
| 2.1.2. La hiérarchisation du niveau d'urgence pour les travaux sur les digues | 19 |
| 2.1.3. Une appréciation souple des considérations de domanialité | 19 |
| 2.1.4. Une identification claire de la maîtrise d'ouvrage | 20 |
| 2.2. <i>Les principes d'évaluation des dommages à prendre en compte.....</i> | 21 |
| 2.2.1. Effets d'aubaine et réparation à l'identique : des formulations simples, mais des appréciations complexes | 21 |
| 2.2.2. Une nécessaire réflexion sur le bien-fondé et les modalités des opérations..... | 22 |
| 3 - EVALUATIONS | 24 |
| 3.1. <i>Evaluation du montant total des dommages provoqués par la tempête aux biens non assurés des collectivités</i> | 24 |
| 3.2. <i>Détermination des dotations à mettre en place au titre du programme 122.....</i> | 25 |
| 3.2.1. Les principes de modulation | 25 |
| 3.2.2. Les modalités de calcul..... | 25 |
| 3.2.3. Les dotations départementales à mettre en place | 26 |
| CONCLUSION | 28 |
| LISTE DES ANNEXES | 30 |
| ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION | 31 |
| ANNEXE 2 : LETTRE DU 19 AVRIL ADRESSÉE AUX PREFETS..... | 33 |
| ANNEXE 3 : NOTE DU PRÉFET DE LOIRE-ATLANTIQUE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU | 35 |
| ANNEXE 4 : NOTE DU PRÉFET DE VENDÉE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU | 38 |
| ANNEXE 5 : NOTE DU PRÉFET DE CHARENTE-MARITIME SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU | 42 |
| ANNEXE 6 : NOTE DU PRÉFET DE GIRONDE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU..... | 45 |

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 2 avril 2010¹, le Ministre d'État, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ont diligenté une mission d'expertise sur les conséquences de la tempête Xynthia qui a touché le littoral atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010.

Cette mission, dont les conclusions font l'objet du présent rapport, avait pour objectif :

- d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurés des collectivités territoriales, en particulier la voirie communale et départementale, les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, les ponts et ouvrages d'art (digues comprises), les réseaux d'assainissement et d'eau potable, les stations d'épuration et de relevage des eaux ainsi que les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau réalisés à l'issue de ces inondations ;
- de déterminer, au vu de l'évaluation du montant global des dégâts causés par la tempête dans les différents départements concernés, le type d'aides nationales mobilisables ;
- de proposer un taux de subvention applicable au montant total des dégâts ;
- de formuler des propositions de modulation des taux de subvention bénéficiant aux différentes collectivités territoriales et groupements concernés, en fonction notamment de l'importance des dégâts, d'une part, et de leur situation financière, d'autre part.

Cette mission a été confiée à l'Inspection générale de l'administration², au Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Inspection générale des finances, au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. La nature des dommages recensés n'ayant pas rendu nécessaire la mobilisation de son expertise, ce dernier n'est pas *in fine* signataire du rapport.

Parallèlement à cette démarche, une autre mission interministérielle a été diligentée pour procéder à une estimation exhaustive des dommages provoqués sur l'ensemble du territoire par la tempête Xynthia, dans la perspective d'une mobilisation des aides de Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE). Les équipes en charge des deux missions ont travaillé en étroite concertation, sous la houlette du même coordonnateur. Afin de limiter les confusions entre les deux démarches au niveau des services préfectoraux et des administrations déconcentrées, il a été décidé de n'engager les investigations concernant le programme 122 que plusieurs semaines après le lancement de la mission relative au FSUE, dont les délais étaient plus contraints. Ce décalage s'est évidemment répercuté sur la date de conclusion de la mission.

¹ Cf. annexe 1.

² Qui en a assuré la coordination.

Les démarches adoptées par chacune des missions, quelles qu'aient été leurs différences, ont été très fortement conditionnées par la singularité de la catastrophe liée à la tempête Xynthia et par l'ampleur de ses effets.

Ayant atteint la chaîne des Pyrénées le samedi 27 en début de soirée, les rafales de vent sont remontées dans la nuit vers la Gironde puis la Loire, en redoublant d'intensité. En fin de nuit et en début de matinée, la violence des vents, une marée haute à forts coefficients et une forte surcote se sont conjuguées pour entraîner le débordement du niveau de la mer au-dessus des ouvrages de protection et la rupture de nombreuses digues, provoquant de fortes submersions marines en Vendée, Charente-Maritime et Gironde. Le bilan humain et matériel de Xynthia s'est avéré dramatique : 53 morts, dont 41 en Vendée et en Charente-Maritime ; des milliers de maisons provisoirement ou définitivement inhabitables ; des centaines de kilomètres de digues emportées ou fortement déstabilisées ; des dizaines de milliers d'hectares de terres agricoles submergées par une eau de mer qui va provoquer leur salinisation durable ; plus d'un million de foyers privés d'électricité.

Aucun phénomène analogue de submersion marine ne s'était produit en France depuis janvier 1924. La spécificité du phénomène et l'absence de référence ont conduit la mission à adopter une approche large pour le recensement des dommages provoqués par la tempête, tout en réservant expressément sa marge d'appréciation quant à l'éligibilité, en dernière instance, des opérations concernées. Cette ouverture, relativement innovante par rapport aux pratiques antérieures, n'a pas suscité une inflation de demandes atypiques, les dossiers présentés par les collectivités s'avérant, dans leur quasi-totalité, des plus classiques.

Il convient cependant de souligner que la mission a jugé nécessaire de tenir compte du contexte économique particulier de la zone touchée par la tempête : le tourisme y constitue un moteur d'activité essentiel. Aussi, a-t-il été décidé de prendre en considération les dommages ayant affecté l'ensemble des équipements y compris ceux qui contribuent directement à l'activité touristique, et notamment les pistes cyclables, les chemins piétonniers, les plages et les espaces littoraux³.

Enfin, bien que la lettre de mission rappelle que le taux usuel d'intervention du programme 122 est compris entre 20 et 40% du montant des opérations subventionnables, la mission s'est sentie tenue par l'engagement du Président de la République, lors de son discours du 16 mars à La Roche-sur-Yon, de fixer à 50% le taux d'intervention de l'Etat pour les travaux de réparation des digues. Il n'y avait donc pas lieu pour la mission de proposer d'autres règles de modulation pour les opérations concernant les ouvrages de défense contre la mer. De même, la mission a pris acte de la décision du directeur du cabinet du Premier ministre lors de la réunion interministérielle du 26 mai 2010 arrêtant le principe de l'intervention du programme 122 pour les travaux d'urgence sur les digues. Elle s'est en la matière attachée à appliquer des critères simples de caractérisation de l'urgence.

³ A un moment où la lutte contre le réchauffement climatique constitue une priorité universelle, la mission a considéré qu'il était impossible de réserver les interventions du programme 122 à la voirie classique en excluant les alternatives aux déplacements automobiles.

Dans ces conditions, après avoir mis en place un dispositif d'évaluation adossé à un double niveau de contrôle (1.), la mission a été conduite à préciser les principes d'éligibilité permettant de sélectionner les opérations susceptibles de bénéficier du concours de l'Etat au titre du programme 122 (2.). Sur ces bases, elle a évalué à 86,522 M€ le coût total des opérations susceptibles de bénéficier d'un concours au titre du programme 122, à 81,164 M€ le montant des travaux éligibles et à 30,776 M€ les dotations à déléguer à ce titre, y compris les 25 M€ déjà délégués (3.).

1 - LE DISPOSITIF D'EVALUATION MIS EN PLACE

1.1. UN CONTRÔLE À DEUX NIVEAUX

Compte tenu de l'étendue de la zone prise en compte, à savoir les quatre départements de la façade atlantique les plus touchés par la tempête Xynthia (Charente-Maritime, Vendée, Gironde et Loire-Atlantique) et du grand nombre de collectivités territoriales concernées, la mission a décidé d'organiser ses travaux sur la base de procédures d'instruction et de contrôle à plusieurs niveaux.

Par lettre du 19 avril 2010⁴, elle a demandé aux préfectures d'assurer le recensement des opérations et de procéder à l'instruction de premier niveau des dossiers demandés aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

A cette fin, il a été demandé aux préfectures de faire renseigner par chaque collectivité territoriale ou groupement concerné de leur département un tableau détaillé par types de dommages⁵, puis d'effectuer un contrôle de premier niveau afin de s'assurer de la réalité des dommages et du montant de leur réparation.

La mission a demandé aux préfectures de lui adresser, à l'issue de ce contrôle, un tableau reprenant les informations agrégées au niveau départemental. Pour chacun des quatre départements, une note a été établie par le préfet sur les conditions d'exercice du contrôle de premier niveau⁶.

En ce qui la concerne, la mission a assuré la supervision de ce contrôle de premier niveau et effectué un contrôle de deuxième niveau sur pièces et, le cas échéant, sur place, sur la base d'une liste des collectivités locales et groupements susceptibles de bénéficier du concours de l'Etat, précisant pour chacun le montant global des dégâts déclarés, le montant retenu après instruction par la préfecture, le nombre d'habitants et une appréciation sur sa situation financière et sa capacité contributive. Le contrôle de second niveau a porté préférentiellement sur les dossiers des collectivités ayant subi les dommages les plus importants.

L'essentiel de ce contrôle de second niveau a été assuré, au sein de la mission, par les membres du CGEDD implantés dans les deux missions d'inspection générale territoriale (MIGT) Ouest et Sud-Ouest, avec la participation de deux membres de l'IGA qui leur ont été associés.

⁴ Cf. annexe 2.

⁵ Cf. ci-après 3.1.

⁶ Cf. annexes 3 à 6.

1.2. LES PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES DU RECENSEMENT

Afin de guider les préfectures dans la constitution et dans l'exercice du contrôle de premier niveau, une note méthodologique leur a été adressée, posant quelques principes concernant les maîtres d'ouvrage concernés, les opérations à recenser, le principe de la réparation à l'identique et la présentation des dossiers.

Pour la définition de ces principes, la mission ne disposait pas de précédents clairement transposables, au regard de la singularité de l'événement constitué par la submersion marine. Or, le programme 122 est un dispositif de circonstance qui échappe par définition aux règles établies. A la différence du fonds de solidarité créé par la loi de finances pour 2008 et le décret du 25 août 2008, relativement bien « normé », mais plafonné à 4 M€ de dommages pour un même événement climatique, le programme 122 ne connaît ni procédure intangible ni cadre *a priori*. Il exprime la solidarité nationale au bénéfice des collectivités locales, face à des catastrophes d'ampleur exceptionnelle. De ce fait il intervient sans autres règles ni contraintes que celles que le gouvernement d'abord, le Parlement ensuite, veulent bien lui conférer.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, Xynthia se distingue d'autres événements climatiques comparables par deux traits singuliers : les conséquences d'une submersion marine, s'accompagnant d'une déstabilisation des dispositifs de protection contre la mer, sont très différentes de celles d'une inondation d'eau douce ; la zone la plus sévèrement touchée est une mince bande littorale à très forte vocation touristique.

Pour faire face à ces circonstances très particulières, et faute de prescriptions plus précises, la mission a défini son propre champ d'investigation et les règles qu'elle entendait y appliquer. Ces règles peuvent être discutées – et elles l'ont d'ailleurs été en son sein – mais elles seules pouvaient permettre de se prononcer sur les différents dossiers dans de bonnes conditions de rigueur et d'objectivité.

1.2.1. Les maîtres d'ouvrage concernés

Conformément aux principes mis en œuvre précédemment, notamment en 2009 pour la tempête Klaus ou pour les intempéries du Sud-Ouest, ont été considérées comme recevables les demandes présentées par les départements, les communes et groupements de communes, quelle qu'en soit la forme, y compris les syndicats mixtes. En revanche les associations syndicales de propriétaires sont exclues du bénéfice direct de la procédure mais, quand elles sont autorisées ou constituées d'office⁷, elles peuvent en être partie prenante en adhérant à un syndicat mixte. Sont également *a priori* exclues les associations et les sociétés d'économie mixte (SEM), même quand elles sont chargées d'une mission de service public⁸.

⁷ C'est-à-dire quand elles ont le statut d'établissement public administratif.

⁸ La situation des SEM bénéficiant d'une délégation de service public est plus complexe et doit être analysée en fonction des termes précis du ou des contrats de délégation. Cette question se pose notamment pour le port des Sables-d'Olonne.

1.2.2. Les opérations à recenser

Pour des raisons explicitées en introduction, la mission a souhaité que la liste des opérations à recenser au titre de l'indemnisation des dommages causés par la tempête Xynthia soit large. Si elle s'inspire de celle établie par le décret du 25 août 2008 relatif au Fonds de solidarité des collectivités victimes de catastrophes naturelles⁹, elle l'étend à tous les dommages affectant des équipements publics ou affectés à un usage public.

Bien que tous ces équipements soient essentiellement non assurables, la lettre de mission du 2 avril 2010 étend le champ aux biens non assurés des collectivités territoriales. Dans le prolongement de cette orientation, la mission a jugé que la distinction entre biens assurables et biens assurés n'était pas pertinente. D'abord, parce que la notion de bien assurable est dénuée aussi bien de consistance juridique que d'intérêt pratique (la Vendée assure son éclairage public, la Drôme ses ouvrages d'art). Ensuite, parce que les biens assurés le sont toujours moyennant une franchise. Pour ne pas décourager les collectivités de recourir plus largement à l'assurance, on se doit d'inclure cette franchise dans l'assiette subventionnable, au même titre qu'un bien non assuré.

Les opérations effectuées en régie directe, sur les moyens propres de la collectivité, ont été également considérés comme recevables, lorsqu'elles correspondent à des travaux lourds, effectués en urgence et destinés à assurer la remise en état d'un service essentiel ou éviter l'aggravation d'un péril (déblaiement/remblaiement de voies publiques, consolidation de digues, enlèvement d'embâcles, rétablissement de réseaux...). Bien entendu, cette prise en considération est soumise à la double condition que ces dépenses soient individualisables dans les comptes (carburant, location de matériel etc.) et qu'elles aient été effectuées en dehors de conditions normales de fonctionnement des services (heures supplémentaires payées au personnel etc.).

La notion de voie de circulation a été entendue dans son acception la plus large, en incluant les « circulations douces » pour des raisons évoquées plus haut. D'autre part, la distinction entre voies communales et chemins ruraux a été ignorée, parce qu'elle a largement perdu de sa signification et que ses fondements juridiques sont le plus souvent perdus de vue. Par ailleurs, les pratiques de classement varient d'une commune à l'autre et leur prise en compte aurait entraîné des disparités de traitement injustifiées. Enfin, dans une région largement consacrée au tourisme de nature, un chemin rural peut rendre des services tout aussi essentiels qu'une voie communale.

Les équipements touristiques et de loisir ont également été jugés recevables dans leur principe¹⁰. En décider autrement eût été méconnaître l'impact de la catastrophe sur l'économie locale. A côté d'équipements proprement dits (promenades, espaces verts, bases nautiques...), cette catégorie comprend aussi des espaces « naturels » qu'il s'agissait tout simplement de remettre dans leur état antérieur (plages, cordons dunaires...) parce qu'ils sont

⁹ Voirie communale et départementale ; biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation ; ouvrages d'art, dont les digues ; réseaux d'assainissement et d'eau potable ; stations d'épuration et de relevage des eaux.

¹⁰ Parachevant l'évolution amorcée par le rapport IGA/CGEDD d'octobre 2009 relatif aux intempéries dans le Sud-Est qui écrivait : « les équipements touristiques et de loisir ont été systématiquement écartés, la mission étant restée, comme sa devancière, fidèle à la conception traditionnelle qui tend à les considérer comme des biens relevant du domaine privé, plutôt que comme des équipements publics. Mais elle a bien conscience que cette conception est de plus en plus contestable, spécialement dans les communes touristiques qui essaient de valoriser leur patrimoine naturel et en tirent une grande partie de leur activité. »

le support d'une activité touristique intense et la base de la prospérité économique (et fiscale) locale.

En définitive, c'est tout le patrimoine des collectivités locales qui a été jugé recevable, dans la mesure où il est affecté à l'usage du public (mobilier urbain, éclairage public...). De l'avis de la mission, les seuls biens à demeurer en dehors du champ du programme 122 sont ceux qui se rattachent au domaine privé des collectivités et sont susceptibles en tant que tels d'exploitation lucrative.

La liste des opérations à recenser a été précisée dans les tableaux joints à la note du 19 avril 2010 citée ci-dessus. La mission a clairement attiré l'attention des préfectures sur le fait que la définition très large des opérations à recenser permettait de disposer d'un inventaire exhaustif des dommages, mais que celui-ci ne préjugeait pas de la position de la mission, laquelle pourrait être amenée à préconiser, dans ses conclusions finales, des critères d'éligibilité plus restrictifs. L'usage de cette latitude accrue ouverte au recensement de dommages ayant été très modéré, la mission n'a pas été amenée à en restreindre, a posteriori, l'application.

1.2.3. Le principe de la reconstruction à l'identique

Dans sa note méthodologique initiale la mission a rappelé que, par analogie avec la règle fixée par le décret du 25 août 2008 pour le fonds de solidarité des collectivités territoriales, le principe qui doit guider l'estimation des dommages est celui de la réparation à l'identique. Elle précisait cependant que la réparation à l'identique n'est pas toujours matériellement possible, ni même souhaitable ; que les maîtres d'ouvrages sont parfaitement fondés à reconstruire différemment, notamment dans un but de prévention, mais que l'instruction doit alors faire la part entre ce qui relève de la remise dans l'état antérieur, de ce qui relève de l'amélioration ; qu'enfin la règle de la réparation à l'identique s'applique au mode d'évaluation de l'assiette de la subvention mais ne doit en aucun cas dicter les choix techniques quant aux travaux qui seront réellement effectués.

A l'examen d'un certain nombre de projets concrets, il est apparu que dans le contexte particulier de la tempête Xynthia, au regard de la spécificité des ouvrages de défense contre la mer et des enjeux de sécurité publique qui leur étaient liés, il convenait de reformuler ce principe (cf. ci-après 2.2.1)

1.2.4. La présentation des dossiers

La mission a demandé aux préfectures, sans imposer un formalisme excessif, que les dossiers présentés par les collectivités permettent aux services instructeurs de mesurer aisément l'ampleur des dégâts, de comprendre les solutions techniques envisagées et de vérifier le bien-fondé de l'évaluation présentée.

Aussi, a-t-il été demandé que tout dossier comporte à minima les éléments suivants :

- un plan de la collectivité avec la localisation des travaux ;
- un descriptif sommaire des dommages (avec si possible photos à l'appui) ;

- la justification technique des travaux envisagés (consistance, mise en œuvre) ;
- l'estimation du coût, avec mention de quantités et des prix unitaires, ces éléments pouvant résulter aussi bien d'une étude interne que de devis d'entreprises.

Une question de principe demeure ouverte : savoir si une demande d'indemnisation présentée par les collectivités au titre du programme 122 vaut demande de subvention au sens du décret du 16 décembre 1999. Certaines préfectures semblent l'entendre ainsi (elles accusent par exemple réception du dossier complet, engageant le délai réglementaire d'instruction). La mission est d'un avis contraire : les deux procédures doivent être tenues séparées car l'expertise en cours dans le cadre du programme 122 ne vise qu'à arrêter le montant des enveloppes départementales. Chaque projet devra ensuite faire l'objet d'une demande de subvention en bonne et due forme, une fois les dotations départementales connues et les principes d'éligibilité validés.

1.3. LES MODALITÉS D'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU

1.3.1. Le processus de recensement et d'examen des dossiers

Lorsque la mission a entrepris ses investigations au courant du mois d'avril, les préfectures avaient déjà très largement engagé l'inventaire des projets des collectivités susceptibles de bénéficier des concours de l'Etat. En l'absence de texte spécifique, elles se sont généralement référées au décret du 25 août 2008 sur le fonds national de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles. Elles ont été d'autant plus incitées à adopter une attitude proactive en la matière qu'elles devaient procéder, dans le même temps, aux premières estimations des dommages dans le cadre de la préparation du dossier de mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Ces initiatives antérieures au démarrage de ses propres travaux ont permis à la mission d'avancer sur un terrain déjà largement balisé. Elles présentaient cependant l'inconvénient d'avoir été engagées sur des bases différentes d'un département à l'autre, ce qui n'a pas facilité la mise en place par la mission d'une procédure commune de recensement des opérations et de contrôle de premier niveau.

Les procédures départementales différaient notamment par le degré d'intégration des instructions administrative, technique et financière. Dans certains départements la logique administrative prévalait, ce qui se traduisait par un retard dans l'instruction technique des dossiers et une mauvaise intégration des considérations techniques dans le processus d'évaluation des dossiers. Ailleurs, ce sont les préoccupations techniques qui prévalaient, au détriment parfois de la réflexion sur la clarification des maîtrises d'ouvrage ou de la prise en compte de la cohérence financière des projets.

Autre facteur d'hétérogénéité, la présentation des dossiers était plus ou moins assortie d'exigences formelles. Dans certains cas, comme il a déjà été signalé ci-dessus (1.2.4), il était fait appel au formalisme du décret du 16 décembre 1999. Mais, le plus souvent, une grande liberté était laissée aux collectivités dans la présentation des dossiers, ce qui rendait difficile la mise en place d'un processus d'instruction homogène.

La place inégale que tenait la problématique des digues d'un département à l'autre ajoutait à ces disparités, mobilisant ici l'essentiel de l'attention et de l'expertise qui étaient consacrées ailleurs à d'autres objets. Cela explique la difficulté qu'a rencontrée la mission pour obtenir dans certains départements des appréciations techniques sur des travaux autres que les ouvrages de défense contre la mer.

Enfin, la diversité des sources de financement a constitué un facteur supplémentaire de complexité. En Loire-Atlantique et en Vendée, des financements régionaux ont été très rapidement mis en place, alors que la région Poitou-Charentes modifiait le programme opérationnel de l'objectif 2 pour pouvoir mobiliser du FEDER. Ces différences dans les montages financiers potentiels se traduisaient immédiatement dans les procédures d'instruction des dossiers, qu'il s'agisse du partage des tâches entre les services de l'Etat, ceux des régions et ceux des départements ou de l'organisation interne des processus au sein même des préfectures.

En fait le contrôle de premier niveau a souvent été effectué au « fil de l'eau » en fonction de l'arrivée des dossiers en préfecture. Comme de façon générale c'est la DDTM (direction des territoires et de la mer) qui possède les compétences les plus solides dans les domaines concernés, la qualité du partenariat entre ses services et la préfecture a très largement déterminé l'efficacité de l'instruction de premier niveau. Or les situations, en la matière, se sont avérées très diverses.

Dans le département de la Gironde, la préfecture s'est largement appuyée sur les avis émis par la DDTM à laquelle les demandes reçues des collectivités ont été transmises « en temps réel ». Le caractère souvent incomplet des dossiers présentés, et en particulier l'absence fréquente d'estimation des travaux, a conduit la préfecture à relancer, parfois à plusieurs reprises, les collectivités concernées et à des envois successifs de pièces complémentaires à la DDTM. Les avis émis par celle-ci ont donc évolué en fonction des précisions apportées, des versions successives des fiches de demandes d'indemnisation et des tableaux récapitulatifs ayant été transmis à la mission.

En Charente maritime, la préfecture a dans un premier temps mobilisé l'expertise de la DDTM sur les dossiers de reconstruction ou de confortement de digues dans la perspective de demandes de subvention au titre du FEDER. Les analyses des dossiers constitués à cette fin par les différentes collectivités ont été mises à profit pour l'instruction des demandes présentées dans le cadre du programme 122. Elles ont permis d'éliminer les « doubles-comptes » résultant de la présentation simultanée par plusieurs collectivités (notamment communes et conseil général) de travaux ayant le même objet, et d'établir la distinction entre les travaux de remise en état relevant du programme 122 et ceux ayant vocation à s'inscrire dans le cadre du « plan digues ». Ce n'est que dans un deuxième temps et, semble-t-il, tardivement que la DDTM a été sollicitée pour donner son avis sur les demandes portant sur d'autres natures de travaux.

S'agissant des deux départements des Pays de Loire, il semble, à première vue, que les pratiques aient été différentes. En Loire-Atlantique, où la DDTM semble conserver une expertise technique de bon niveau, il y a eu très clairement un partage du travail entre ses services, qui se sont chargés de l'expertise technique au sens large, et les services préfectoraux qui se sont plus concentrés sur l'examen des aspects administratifs et financiers (capacité contributive des communes). Les fiches fournies mettent d'ailleurs clairement en

évidence ce bicéphalisme de l'expertise. On ne retrouve pas cette distinction en Vendée, où la DDTM a été chargée de l'expertise sur les digues, la préfecture assurant le reste en s'appuyant, dès lors qu'il en était besoin, sur les Subdivisions territoriales de la DDTM.

C'est dans ce contexte que, pour assurer l'homogénéité dans le traitement des dossiers, il est apparu nécessaire que la mission recadre les processus mis en œuvre, à l'occasion de visites effectuées début juin dans chacune des quatre préfectures. Elle a pu à cette occasion examiner avec les services chargés du contrôle de premier niveau les principales difficultés rencontrées.

1.3.2. Les difficultés rencontrées

Paradoxalement, l'appréciation de l'impact de la catastrophe sur la capacité budgétaire des collectivités et la réflexion sur les montages financiers se sont avérées plus difficiles que prévu. En effet, autant il est simple de porter un jugement rétrospectif sur l'évolution de la situation financière d'une collectivité, autant il est complexe de passer d'une logique rétrospective à une logique prospective pour mesurer les conséquences d'un événement aussi singulier que Xynthia. Qu'il s'agisse de ses effets à long terme sur la fréquentation touristique ou la restauration des milieux, ou des conséquences immédiates des mesures d'urgence et de la gestion de la crise, l'intégration de facteurs aussi disparates constitue un véritable défi pour la réflexion budgétaire.

Une autre source de difficultés récurrentes est l'incertitude pesant sur la consistance et le calendrier du plan digues. Faute d'un horizon à peu près stabilisé en la matière, l'appréciation du caractère d'urgence des travaux à engager immédiatement s'est souvent trouvée en état d'apesanteur, les services de l'Etat manquant souvent d'arguments à opposer à des revendications maximalistes des collectivités locales.

La difficulté d'intégrer complexité technique et complexité financière constitue un autre point à souligner. En la matière, la subsistance au sein des services de la DDTM d'une connaissance des dossiers liée à l'ingénierie publique a permis de résoudre un bon nombre de problèmes. Lorsque cet héritage aura été dispersé, l'Etat se trouvera dans une situation extrêmement difficile face à ce genre de problèmes. De façon générale la dégradation des capacités d'expertise technique des services départementaux de l'Etat a été pour la mission un sujet de réflexion et d'inquiétude.

En Gironde, le défaut de capacité d'expertise est essentiellement quantitatif : les compétences existent toujours mais le manque de disponibilité pour effectuer une analyse approfondie des demandes est patent. Sollicités par la préfecture sur de très nombreux dossiers (62 collectivités ont présenté des demandes au titre du programme 122), les services de la DDTM de la Gironde se sont heurtés à un manque de moyens caractérisé pour procéder à une réelle expertise des dossiers transmis dans les délais impartis. Le nombre de ces dossiers, la forte dispersion des sites touchés qui n'ont pu être systématiquement visités, l'absence ou l'insuffisance des justificatifs produits n'ont pas toujours permis l'expression d'avis explicite.

Le manque de moyens s'est, de façon encore plus aigüe, fait sentir en Charente-Maritime où la plupart des services de la DDTM ont été mis à contribution de façon lourde

pour la gestion des différents aspects de l'après-Xynthia. Aussi n'ont ils pu, dans les délais qui leur étaient impartis, apporter que partiellement les avis techniques attendus par la préfecture sur les très nombreuses demandes qui leur ont été transmises. En effet, 61 collectivités ont déposé des dossiers concernant des opérations de nature très diverse sur des sites dispersés. Si l'expertise technique du volet « digues » apparaît bien réelle, le contrôle de premier niveau apparaît d'une façon générale avoir été plus formel pour les autres types de travaux.

1.4. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE SECOND NIVEAU

Ces difficultés rencontrées dans l'exercice du contrôle de premier niveau ont conduit la mission à intégrer dans sa démarche non seulement un contrôle de second niveau, mais un appui à la mise en œuvre du contrôle de premier niveau.

1.4.1. L'appui à la mise en œuvre du contrôle de premier niveau

En complément du travail d'explication effectué sur le terrain par les membres des deux MIGT, la mission a visité les quatre préfectures pour expliciter le dispositif. Au cours de ces séances de travail, les membres de la mission ont pu aider les services des préfectures à résoudre les difficultés d'interprétation ou d'appréciation qu'elles rencontraient, en partant de l'examen de quelques dossiers significatifs.

Par la suite, une première analyse des avis émis par le contrôle de 1er niveau a, pour de nombreux dossiers, fait apparaître leur caractère insuffisamment explicite et a permis de lister pour chaque demande les points sur lesquels ces avis devaient être complétés. Les précisions correspondantes ont, à quelques exceptions près, pu être apportées par les collectivités concernées.

En Vendée, cette approche a permis d'expliciter un certain nombre d'ambiguïtés qui n'étaient pas nécessairement apparues aux yeux des experts de premier niveau, dès lors que la plupart d'entre n'avaient pas d'expérience antérieure du traitement de ce type de dossier. Le cas du SYDEV a déjà été cité. Celui des Sables d'Olonne pourrait l'être. Il convient en effet d'avoir à l'esprit que l'expertise technique de la DDTM, pour prendre cet exemple, repose sur l'accumulation d'un savoir-faire en matière de maîtrise d'œuvre en ingénierie publique concurrentielle (ou Atesat) mais que les agents n'ont pas nécessairement, par leurs pratiques, le réflexe de s'interroger sur la nature de la maîtrise d'ouvrage ou sur le jeu subtil des relations financières entre un groupement et ses membres

1.4.2. La validation finale des évaluations

La première difficulté rencontrée par la mission dans la validation finale des évaluations a été le caractère extrêmement tardif des opérations de contrôle de premier niveau. Aucune des quatre préfectures n'a pu respecter les délais fixés pour une transmission à la mission des dossiers, au terme d'un contrôle de premier niveau achevé, détaillé et motivé. La compétence ou la bonne volonté des services concernés ne sont pas en cause. Mais les difficultés objectives mentionnées plus haut (1.3.2.) et le caractère tardif de la présentation de

dossiers complets par les collectivités ne permettait pas à l'exercice du contrôle de premier niveau de se dérouler dans les délais extrêmement contraints initialement prévus.

Une seconde difficulté a été de définir une posture qui permette une validation fiable du contrôle de premier niveau sans entrer dans une relation hiérarchique avec les services chargés de l'assurer, ce qui n'aurait été ni la règle ni l'intérêt de l'exercice. Globalement, un accompagnement au jour le jour de l'expertise de premier niveau par la mission, notamment les membres des MIGT, et l'organisation de réunions de travail dans les préfectures ont permis d'expurger ce qui faisait question dans les dossiers les plus sensibles. La vertu pédagogique de ce travail en commun et de ces réunions a été incontestable.

Ainsi, en Gironde, la validation finale des évaluations a été faite après examen sur pièces en préfecture d'une dizaine de dossiers d'importance financière significative sur lesquels des doutes subsistaient quant à l'existence ou au contenu de pièces justificatives et notamment des estimations des travaux à réaliser. La prise en compte des avis émis « en dernière minute » par la DDTM concernant notamment la maîtrise d'ouvrage de travaux de réfection de digues (communes de Gauriac, Isle St Georges, St Gervais) ont par ailleurs permis de retenir les demandes correspondantes et, a contrario, d'écartier un dossier qui relevait manifestement d'un « effet d'aubaine ».

En Charente-Maritime, la réception par la mission des avis émis par le contrôle de premier niveau dans les tous derniers jours avant le « bouclage » du présent rapport, malgré de nombreuses relances, a seulement permis à la mission de demander à la préfecture d'apporter en urgence les précisions indispensables pour s'assurer de la recevabilité de certains dossiers parmi les plus importants. Si la mission n'a pu effectuer sur ces dossiers aucun contrôle sur pièce ni sur place, elle a été en mesure de vérifier la fiabilité des procédures et des résultats du contrôle de premier niveau.

Il en va de même pour la Vendée et Loire-Atlantique, bien que la plupart des documents soient arrivés hors échéance. Un examen rapide des dossiers a permis de lever de nombreuses interrogations en suscitant des compléments d'instruction rapides mais efficaces. De même les interrogations sur l'éligibilité d'une ou deux opérations ont été levées, dans un sens ou dans un autre, après échanges entre les services préfectoraux et les membres de la mission, qui ont notamment veillé à assurer l'homogénéité des positions d'un département à l'autre.

L'efficacité globale du dispositif est attestée par la réduction significative des sommes en jeu, entre le cumul de travaux résultant des premières demandes des collectivités et les chiffres finalement retenus dans ce rapport¹¹. Les difficultés rencontrées, et plus ou moins facilement surmontées, conduisent cependant la mission à préconiser qu'un retour d'expérience soit organisé avant la fin de l'année pour identifier les points critiques des procédures de recensement, d'évaluation et de contrôle des dommages, afin d'en déduire une certaine formalisation des procédures de collecte et de vérification des données au niveau des préfectures et un référentiel méthodologique pour les missions interministérielles à venir.

Recommandation n°1 : Organiser un retour d'expérience pour établir un guide de procédures à l'usage des préfectures et un référentiel méthodologique pour les missions futures.

¹¹ Cf. notes sur l'exercice du contrôle de premier niveau, établies par les préfets et figurant en annexe 3 à 6.

2 - ELIGIBILITE ET EVALUATION : LES PRINCIPES RETENUS

2.1. LES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ

Les conditions de recevabilité des demandes ayant été précédemment définies (cf. 1.2 ci-dessus), il convenait de préciser les conditions à remplir pour qu'un dossier soit susceptible de bénéficier d'un concours du programme 122. Il a toujours été entendu, dans les échanges avec quelque interlocuteur que ce fût, que les règles évoquées comme hypothèse de travail pour les préconisations de la mission ne préjugeaient en rien la position que le gouvernement puis le parlement seraient amenés à prendre au vu du rapport final.

2.1.1. Un seuil minimum d'intervention

La mission a considéré qu'au dessous d'un certain seuil de dommages, il n'y avait pas lieu de mobiliser la solidarité nationale. Après examen d'une première série de demandes, elle a fixé ce seuil à 1% du budget global de la commune ou de la structure intercommunale concernée. On voit mal quelle pourrait être la signification d'une subvention calculée sur la base d'une dépense de 518 € pour la commune d'Arcachon (franchise sur bien assuré) ou de 4600 € pour celle de Bordeaux (remise en état des pelouses sur la Garonne).

Par contre, la mission a jugé qu'il ne convenait pas d'appliquer ce seuil aux départements, qui interviennent souvent en substitution de maîtres d'ouvrage publics ou privés défaillants, dans un souci d'efficacité opérationnelle et de sécurité collective. En outre, la structure particulière du budget des départements, et notamment le poids des dépenses de transfert en matière sociale, aurait privé de toute pertinence la référence à un seuil de 1%.

2.1.2. La hiérarchisation du niveau d'urgence pour les travaux sur les digues

Pour ce qui est de la caractérisation de l'urgence, la mission préconise de retenir trois niveaux, le premier ayant trait aux travaux qui ont dû être engagés immédiatement pour faire face aux risques de l'équinoxe de printemps, le second concernant les travaux permettant de rétablir un niveau satisfaisant de protection pour les marées d'équinoxe de septembre et la prochaine saison hivernale, le troisième concernant les travaux de fond permettant d'assurer une sécurisation pérenne du littoral. La mission considère que, pour l'application de la décision de la réunion interministérielle du 26 mai 2010, les travaux relatifs aux deux premiers niveaux d'urgence relèvent du programme 122 et les autres sont appelés à être financés au titre du « plan digues ».

2.1.3. Une appréciation souple des considérations de domanialité

Les conflits de domanialité, de leur côté, peuvent poser une délicate question de principe. Une collectivité peut-elle intervenir sur le domaine d'une autre personne privée ou publique, et plus encore, dans une matière qui ne relève pas officiellement de sa

compétence¹² ? L'enjeu du débat est important puisqu'il concerne un grand nombre de digues, ainsi que certaines plages. Celui-ci fait l'objet de propositions dans le cadre du rapport de la mission interministérielle sur le retour d'expérience de la tempête Xynthia¹³.

Pour ce qui est de la clarification des questions de domanialité et de maîtrise d'ouvrage, la mission considère que, quel qu'en soit l'intérêt juridique, elle est incompatible avec les exigences opérationnelles des travaux concernés. Par ailleurs, l'évolution permanente du trait de côte et ses effets sur la délimitation du domaine public maritime rendent toute solution provisoire et limitent l'intérêt d'investigations poussées en la matière.

2.1.4. Une identification claire de la maîtrise d'ouvrage

Dans ces conditions, la mission s'est ralliée à l'idée qu'une collectivité pouvait entreprendre dans l'urgence des travaux sur une digue ne lui appartenant pas et pour laquelle elle n'avait pas reçu compétence, à la condition que ce geste ne soit pas isolé et qu'il préfigure une réorganisation administrative lui conférant la gestion de l'ensemble de l'ouvrage¹⁴. Il s'agit en quelque sorte d'enclencher, à l'occasion de la mise en œuvre du programme 122, un processus vertueux conduisant progressivement à une gestion unique, dans l'esprit du décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Encore faudra-t-il que le préfet vérifie, lors de l'instruction définitive du dossier, que les procédures de transfert de compétences soient bien engagées et que la collectivité qui s'est portée volontaire soit disposée à assumer toutes les obligations que le décret de 2007 met à sa charge (étude de danger, dossier technique, visites périodiques...).

En contrepartie de cette appréciation souple des fondements juridiques de la maîtrise d'ouvrage, la mission juge nécessaire de faire preuve d'une grande rigueur dans l'identification du maître d'ouvrage effectif de chaque opération. Dans les dossiers dont elle a eu à connaître, il est arrivé fréquemment qu'une même dépense soit présentée à la fois par une commune et par le groupement auquel elle est rattachée. Les services instructeurs de premier niveau se sont employés à détecter et traiter ces doubles comptes. Cela a d'ailleurs été une des principales causes de révision à la baisse de l'enveloppe subventionnable, par rapport aux demandes initialement présentées.

Recommandation n°2 : Retenir comme maître d'ouvrage de référence la collectivité qui assure effectivement les travaux, sans s'interroger au fond sur sa légitimité domaniale.

¹² Le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement n'exige pas que le bénéficiaire d'une subvention soit le propriétaire de l'ouvrage ; il exige seulement que ce soit lui qui ait exécuté et financé les travaux.

¹³ Composée du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles, la mission a rendu son rapport final, intitulé « Tempête Xynthia – Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », en mai 2010

¹⁴ Ainsi, une commune qui intervient en lieu et place d'une ASA défaillante peut prétendre à une aide de l'Etat au titre du programme 122, alors même qu'une ASA qui remplit correctement son rôle ne le pourrait pas

2.2. LES PRINCIPES D'ÉVALUATION DES DOMMAGES À PRENDRE EN COMPTE

Le programme 122 s'inscrit dans une logique de stricte réparation. La règle de base pour l'évaluation des dommages est donc celle de la réparation à l'identique, règle plus restrictive que celle qui prévaut pour le FSUE, qui retient en principe la valeur de reconstruction à neuf.

2.2.1. Effets d'aubaine et réparation à l'identique : des formulations simples, mais des appréciations complexes

La première tâche de la mission a été de vérifier que les dommages déclarés étaient bien imputables à la tempête. La tentation existe chez certains maîtres d'ouvrages de présenter comme liés à la catastrophe des travaux dont le principe était déjà acquis ou qui avaient même fait l'objet d'études ou de programmations antérieures. Ces demandes, qui relèvent de l'aubaine, ont été purement et simplement rejetées, ce qui a eu parfois pour effet de réduire l'assiette subventionnable dans des proportions spectaculaires. Un des exemples les plus flagrants est celui d'un syndicat intercommunal qui a présenté une demande de 9,1 M€ pour des travaux de reconstitution des digues dont le devis datait de 2009 : seuls des travaux de nettoyage des ouvrages ont été retenus pour 0,1 M€.

Il a fallu ensuite apprécier la part de la dépense correspondant à la remise du bien dans son état antérieur. En effet, réparer à l'identique est souvent matériellement impossible : une route ne peut qu'être revêtue à neuf. La tâche est facilitée lorsque le bien fait l'objet d'un amortissement comptable : il suffit alors de retrancher la part déjà amortie ou de faire une reprise sur provision. Mais cette pratique est assez rare (cas de l'éclairage public géré par le syndicat d'électrification de la Vendée). Parfois, l'administration dispose d'une connaissance précise de l'état du patrimoine concerné avant la tempête (cas des digues en Nord-Gironde qui venaient d'être expertisées dans le cadre de l'inventaire national des digues), mais ce n'est pas très fréquent non plus.

La tâche de la mission s'est trouvée encore compliquée par le fait que dans la majorité des cas, les travaux étaient déjà effectués au moment de son intervention. En clair, elle s'est trouvée devoir expertiser des dommages sur des ouvrages dont elle ne connaissait ni l'état avant, ni l'état après la tempête. Une stricte orthodoxie comptable aurait pu conduire à procéder à des abattements forfaitaires systématiques, par analogie avec les coefficients de vétusté couramment pratiqués par les assureurs. Mais dans les faits, de tels abattements auraient été totalement arbitraires¹⁵ au regard de la méconnaissance que les services de l'Etat et, a fortiori, la mission avaient de l'état réel des ouvrages. C'est pour cela que la mission préconise de réserver les abattements pour vétusté aux dossiers pour lesquels les services de l'Etat disposent d'une connaissance précise de l'état antérieur.

Recommandation n°3 : RésERVER les abattements pour vétusté aux opérations pour lesquelles les services de l'Etat disposent d'une connaissance précise de l'état antérieur.

¹⁵ Contrairement aux assurances, une telle pratique aurait été dépourvue de toute base contractuelle.

En sens inverse, la mission a admis que la notion de réparation à l'identique devait s'entendre au sens fonctionnel, plus qu'au sens organique, ou physique, du terme. Ce qui compte, c'est que l'ouvrage retrouve à moindre coût son efficacité fonctionnelle, qu'il soit en mesure d'assurer le même service qu'auparavant. La question s'est posée à propos d'un projet présenté par le syndicat chargé de la gestion des digues dans le sud du département de la Vendée : ce projet consiste à faire l'acquisition d'une bande de terrain de 100 m de large le long des ouvrages, de manière à pouvoir prélever des matériaux sur place (solution moins coûteuse que de devoir les acheminer depuis une carrière) et par la même occasion élargir la base de la digue pour en améliorer la résistance. La mission a estimé que cette opération était recevable dans son intégralité puisqu'elle rendait à l'ouvrage sa fonction d'origine au moindre coût.

Ce type de considération a conduit la mission à reformuler le principe de la réparation à l'identique en matière de digues et d'ouvrage de défense contre la mer, pour bien indiquer qu'il ne saurait s'agir de reconstruire en l'état des ouvrages dont la catastrophe avait révélé les carences.

Recommandation n°4 : Pour la reconstitution à l'identique des ouvrages endommagés, ne pas s'arrêter à la stricte reproduction de l'état antérieur mais retenir le principe d'un rétablissement à l'identique du niveau de protection contre la mer.

2.2.2. Une nécessaire réflexion sur le bien-fondé et les modalités des opérations

Les collectivités restent libres de reconstruire différemment, en supportant intégralement la différence de coût. Une seule limite toutefois : le respect des lois et règlements. En effet, la réglementation a pu évoluer depuis l'époque où l'ouvrage a été construit (urbanisme, loi littoral, loi sur l'eau...) et ce qui était licite à l'époque ne l'est pas forcément aujourd'hui. Parfois, des règles de procédure sont à respecter. Par exemple une digue ne peut être rehaussée sans autorisation au titre de la police de l'eau. La mission a eu à connaître de cas dans lesquels des gestionnaires de digues ont profité de la réparation de ces dernières pour les rehausser ; elle n'avait d'autre choix que de rejeter l'ensemble du dossier, l'Etat ne pouvant prêter son concours à une opération par nature irrégulière.

Il est des cas dans lesquels la réparation à l'identique est à proscrire en soi. Quand un ouvrage cède sous la pression des éléments, c'est bien souvent parce qu'il était mal entretenu, mais ce peut être aussi qu'il était mal conçu ou mal situé. La crise n'a fait que révéler des faiblesses ou des vulnérabilités préexistantes. Il faut alors tirer les leçons du passé et éviter de reproduire les mêmes erreurs. Les fiches résultant de l'instruction de premier niveau font souvent des recommandations à cet égard (dispositif à surélever, à enfermer dans un boîtier étanche...). Il appartient à l'autorité préfectorale de s'assurer, lors de l'instruction définitive du dossier, qu'il est tenu compte de ces observations et que le projet présenté remédie bien aux faiblesses constatées.

Plus généralement, il convient de veiller à ce que la mise en œuvre du programme 122 s'inscrive dans une perspective de développement durable. L'époque est révolue où l'on pensait pouvoir dominer les forces de la nature ; l'homme est aujourd'hui plus modeste et sait qu'il doit composer avec elles. La tempête Xynthia est le premier phénomène de submersion marine qui se soit produit en France sur une telle échelle et avec une telle intensité, mais il est

à craindre que de tels épisodes se multiplient avec le changement climatique, et cela doit conduire à une réflexion de fond sur les risques et les dangers d'une artificialisation excessive du littoral. Certes, le programme 122 n'est qu'un programme de réparation et bon nombre de travaux ont déjà été réalisés dans l'urgence. Mais tout n'est pas nécessairement joué. Les préfets pourront encore s'interroger, en phase finale d'instruction, sur l'opportunité de certains choix. La mission a eu connaissance par exemple du procédé « d'engraissement » de plage, connu sous le label « Ecoplage » que la commune des Sables d'Olonne a été la première à utiliser en France, qui consiste à drainer l'eau de mer sous la plage pour favoriser le dépôt naturel de sable. Ce procédé n'est-il pas plus écologique que le pompage en pleine mer ou la création d'obstacles artificiels qui modifient la dérive des courants ? Pareille interrogation peut s'appliquer à bien d'autres équipements présents sur le littoral : tel ponton, de construction récente, sans antécédent historique, qui n'a pas de fonction d'embarcadère, est-il bien utile et faut-il le reconstruire, sachant qu'il disparaîtra à la prochaine tempête de forte intensité ?

Recommandation n°5 : Ne pas considérer les travaux de reconstruction des ouvrages comme un droit acquis, mais soumettre leur bien-fondé et leurs modalités à une réflexion critique systématique.

3 - EVALUATIONS

3.1. EVALUATION DU MONTANT TOTAL DES DOMMAGES PROVOQUÉS PAR LA TEMPÈTE AUX BIENS NON ASSURÉS DES COLLECTIVITÉS

Au terme de l'exercice des contrôles de premier et de second niveau, il est possible de dresser un panorama précis des dommages provoqués par la tempête aux biens non assurés des collectivités dans les quatre départements concernés. Le tableau ci-contre en dresse une évaluation à peu près exhaustive, sauf en ce qui concerne les dégâts subis par les ouvrages de défense contre la mer, pour lesquels il ne reprend que les travaux de première et de seconde urgence, lorsqu'ils n'ont pas été effectués sur réquisition de l'Etat. Mais il intègre les dégâts subis par les collectivités considérées comme non éligibles dans la mesure où le total de leurs dommages est inférieur à 1% de leur budget global.

RECAPITULATION DES DOMMAGES AUX BIENS NON ASSURÉS DES COLLECTIVITÉS SUSCEPTIBLES DE BENEFICIER DU PROGRAMME 122 (HORS TRAVAUX NON URGENTS SUR DIGUES)

| | Loire Atlantique | Vendée | Charente Maritime | Gironde | Ensemble |
|--|---------------------|------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| Voirie | | | | | |
| Ouvrages d'art | 250 000 | 615 315 | 840 228 | 6 946 | 1 712 489 |
| Biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité | | 603 857 | 1 550 029 | 150 399 | 2 304 285 |
| Voirie départementale | | 923 484 | 5 016 722 | 179 564 | 6 119 770 |
| Voirie communale et communautaire | 573 901 | 1 963 912 | 13 837 249 | 1 144 902 | 17 519 964 |
| Voirie rurale | 84 252 | | | 65 180 | 149 432 |
| Pistes cyclables | | 437 307 | 2 578 535 | 3 960 | 3 019 802 |
| Chemins piétonniers | 108 200 | | 1 750 769 | 40 166 | 1 899 135 |
| Parkings publics | | | 19 319 | 364 146 | 6 664 |
| | | | | | 390 129 |
| Patrimoine et autres équipements publics non assurés | 149 220 | 5 884 535 | 1 621 142 | 30 833 | 7 685 730 |
| Littoral | | | | | |
| Ouvrages de protection contre l'érosion et la submersion marine | 4 662 539 | 12 791 790 | 14 976 426 | 1 246 203 | 33 676 958 |
| Restauration des plages et des espaces littoraux | 140 166 | 433 937 | 1 546 194 | 92 450 | 2 212 747 |
| Rivières | | | | | |
| Digues, lits et seuil, berges, champs d'expansion | 616 953 | 181 533 | 105 231 | 1 714 601 | 2 618 318 |
| Équipements et génie civil | 15 299 | | | 278 727 | 294 026 |
| Stations | | | | | |
| Stations de relevage des eaux | | | 2 455 744 | | 2 455 744 |
| Stations d'épuration | | | 1 807 364 | | 1 807 364 |
| Réseaux | | | | | |
| Eau potable | | 452 485 | 42 500 | | 494 985 |
| Assainissement | 2 500 | 42 874 | 362 645 | 23 055 | 431 074 |
| Travaux lourds et urgents de mise en sécurité et/ou remise en service | | | | | |
| Travaux lourds de remise en état de la voirie | | 387 816 | 501 282 | | 889 098 |
| Mesures provisoires de protection contre la mer | | | 42 030 | | 42 030 |
| Restauration de la capacité d'écoulement des cours d'eau | | | 379 556 | | 379 556 |
| Etudes, évaluations, diagnostics | | | 126 652 | 272 911 | 19 930 |
| | Total | 6 603 030 | 24 864 816 | 50 050 703 | 5 003 580 |
| | | | | | 86 522 129 |

Tableau établi en Euros

3.2. DÉTERMINATION DES DOTATIONS À METTRE EN PLACE AU TITRE DU PROGRAMME 122

3.2.1. Les principes de modulation

Les collectivités frappées par la tempête Xynthia l'ont été de façon très inégale, et c'est peut-être là une autre particularité de cet événement, par rapport à d'autres catastrophes ayant justifié l'intervention du programme 122. On trouve à la fois :

- des collectivités très faiblement impactées ;
- des collectivités fortement touchées, mais disposant d'importants moyens ;
- des communes fortement touchées, dotées de capacités financières limitées.

A l'évidence, une modulation s'impose, tenant compte à la fois de l'ampleur des dommages et de l'importance des ressources, ce qui a conduit la mission à retenir comme clé de modulation du taux des aides pris en compte pour la détermination des dotations départementales, le ratio du montant de travaux considérés comme éligibles sur le budget total des collectivités concernées (cf. ci-dessous 3.2.2)¹⁶. Il s'agit bien ici des modalités de calcul des affectations des crédits à chaque département et non d'une règle qui s'imposerait de façon mécanique lors de l'instruction de la demande de subvention par le préfet (cf. Conclusion ci-dessous).

La question demeure de savoir comment combiner l'aide de l'Etat avec celle d'autres collectivités. La solidarité locale est désormais une réalité. Les communes de Loire-Atlantique par exemple devraient bénéficier d'une subvention de 25% de leurs dépenses à la fois du département et de la région. Mais d'une part, les modalités de cette aide ne sont pas encore connues avec précision ; d'autre part, il serait discutable sur le plan des principes de faire dépendre l'aide de l'Etat, dans un sens ou dans un autre, de l'intervention des collectivités intermédiaires, face à des événements appelant à la solidarité nationale. Il est possible qu'un texte vienne un jour organiser cette complémentarité. Dans l'immédiat, il est préférable de considérer ces interventions comme indépendantes les unes des autres, le préfet devant veiller in fine au maintien d'une part d'autofinancement de 20%, en raison du plafonnement des aides publiques à 80% du coût total du projet.

3.2.2. Les modalités de calcul

Selon les termes de la lettre de mission, l'aide de l'Etat doit représenter un taux moyen de 20 à 40% de l'assiette subventionnable retenue. S'agissant des digues, ce taux a été porté uniformément à 50% de la dépense, compte tenu de l'engagement du président de la République lors de son discours de la Roche-sur-Yon le 17 mars.

Cela a conduit la mission à considérer que, pour chaque département, la dotation totale serait égale à la somme d'une dotation au titre des digues et d'une dotation pour les autres travaux pris en compte.

¹⁶ Pour les communes petites et moyennes, le budget d'investissement peut varier significativement d'une année à l'autre. La référence au budget total s'avère beaucoup plus stable et donc plus juste.

Pour la dotation au titre des digues, il s'agit d'appliquer un taux de 50% au montant HT des travaux retenus pour chacun des quatre départements.

Pour les autres travaux, la mission a calculé la dotation départementale sur la base de la somme des éléments suivants :

- 25 % du montant total des opérations retenues (hors digues) pour les communes, les communautés et les syndicats intercommunaux dans lesquelles le total des travaux (digues comprises) représente entre 1 et 5 % du budget total de référence ;
- 30 % du montant total des opérations retenues (hors digues) pour les communes, les communautés et les syndicats intercommunaux dans lesquelles le total des travaux (digues comprises) représente entre 5 et 15 % du budget total de référence ;
- 35 % du montant total des opérations retenues (hors digues) pour les communes, les communautés et les syndicats intercommunaux dans lesquelles le total des travaux (digues comprises) représente plus de 15 % du budget total de référence ;
- 20 % du montant total des opérations retenues sous maîtrise d'ouvrage départementale ou de syndicats mixtes.

A cela s'ajoute une somme de 5 % du montant total des travaux (digues comprises) des communes connaissant des difficultés financières (figurant dans le réseau d'alerte).

3.2.3. Les dotations départementales à mettre en place

Sur la base des règles ainsi fixée et d'une évaluation des dommages par collectivité, le montant des dotations à prévoir pour chaque département s'établit ainsi :

CALCULS DES DOTATIONS À PRÉVOIR AU TITRE DU PROGRAMME 122

| Collectivités concernées | Taux | Loire Atlantique | | Vendée | | Charente Maritime | | Gironde | | Total | |
|--|------|----------------------------|------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|------------|
| | | Montant de travaux retenus | Dotation | Montant de travaux retenus | Dotation | Montant de travaux retenus | Dotation | Montant de travaux retenus | Dotation | Montant de travaux retenus | Dotation |
| Travaux sur digues (toutes collectivités) | 0,5 | 4 662 539 | 2 331 270 | 12 791 790 | 6 395 895 | 14 846 516 | 7 423 258 | 2 227 790 | 1 113 895 | 34 528 635 | 17 264 318 |
| Communes et groupements dont le montant de dommages est compris entre 1 et 5 % du budget global | 0,25 | 1 302 967 | 325 742 | 4 185 312 | 1 046 328 | 4 053 925 | 1 013 481 | 371 614 | 92 904 | 9 913 818 | 2 478 455 |
| Communes et groupements dont le montant de dommages est compris entre 5 et 15 % du budget global | 0,3 | 73 474 | 22 042 | 2 847 640 | 854 292 | 3 410 589 | 1 023 177 | 150 972 | 45 292 | 6 482 675 | 1 944 803 |
| Communes et groupements dont le montant de dommages est supérieur à 15 % du budget global | 0,35 | | 0 | 1 458 000 | 510 300 | 16 785 395 | 5 874 888 | 1 549 445 | 542 306 | 19 792 840 | 6 927 494 |
| Majoration pour communes en difficultés financières | | | 9 934 | | | | 62 455 | | | | 72 389 |
| Départements et syndicats mixtes | 0,2 | 34 930 | 6 986 | 2 254 850 | 450 970 | 7 802 000 | 1 560 400 | 354 258 | 70 852 | 10 446 038 | 2 089 208 |
| Total par départements | | 6 073 910 | 2 695 973 | 23 537 592 | 9 257 785 | 46 898 425 | 16 957 659 | 4 654 079 | 1 865 247 | | |
| | | | | | | | | Total général | 81 164 006 | 30 776 665 | |

Dans ce tableau, le total des travaux arrêté pour chaque département est inférieur au montant de dommages mentionné plus haut (cf. 3.1.) dans la mesure où il ne prend pas en compte les dégâts des communes ou groupements considérés comme non éligibles (total de dommages subis inférieur à 1% du budget global).

Ces 30,776 M€ de dotations à déléguer au titre du programme 122 incluent les 25 M€ déjà délégués. Ils représentent 35,57% des dommages constatés et 37,92% du montant des travaux éligibles, y compris les travaux urgents sur digues.

CONCLUSION

Une mise en œuvre efficace de ces concours implique que soient réunies quelques conditions simples, comme le maintien d'un lien cohérent mais souple entre les principes mis en œuvre pour l'évaluation des besoins et les critères d'attribution de subventions par les préfets, comme l'exigence d'une mise en place rapide des crédits de paiement ou la nécessaire continuité entre la mise en œuvre du programme 122 et le plan digues.

La mission s'est efforcée de fonder son évaluation des dotations départementales sur des principes simples mobilisant des données élémentaires qui laissent peu de place à l'interprétation. Il va de soi que les critères d'attribution par les préfets des subventions individualisées ne sauraient aller directement à l'encontre de ces principes. Mais il est tout aussi évident que l'instruction des dossiers finalement déposés par les maîtres d'ouvrage devra nécessairement tenir compte de toute une série d'éléments que la mission ne pouvait prendre en considération dans ses évaluations globales. C'est précisément pour préserver cette latitude d'appréciation indispensable à une mise en œuvre efficace du dispositif que la mission a souhaité distinguer clairement le processus de recensement et d'évaluation des projets des procédures ultérieures d'instruction des dossiers et qu'elle a veillé à ne pas fonder la détermination des dotations départementales sur une simple sommation d'opérations individualisées.

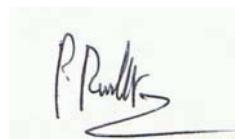
Recommandation n°6 : Dans le respect des principes généraux qui ont inspiré la détermination des dotations départementales, laisser aux préfets une large marge d'appréciation des situations concrètes dans l'attribution des subventions au titre du programme 122.

La mission tient également à insister sur l'absolue nécessité d'une mise en place rapide des crédits de paiement. Pour bon nombre de maîtres d'ouvrage, les travaux d'urgence liés à la catastrophe sont appelés à bouleverser durablement la programmation des investissements et constituent une charge qui se situe à l'extrême limite de leur capacité budgétaire. Il est indispensable qu'un retard apporté dans la mise en place par l'Etat des crédits de paiement du programme 122 ne vienne pas ajouter à cette déstabilisation des finances locales.

Recommandation n°7 : Au regard de l'urgence des travaux, mettre en place dans les délais les plus brefs les crédits de paiement nécessaires.

Enfin, s'agissant des ouvrages de protection contre la mer, il convient de souligner que la césure opérée entre les opérations d'urgence éligibles au programme 122 et le « plan digues » à venir a un caractère largement arbitraire. L'impératif d'une protection efficace des populations impose qu'il y ait, au-delà des distinctions introduites pour les besoins des procédures administratives, une réelle continuité opérationnelle dans la programmation des travaux.

Recommandation n°8 : Eviter toute solution de continuité entre les travaux bénéficiant d'un concours au titre du programme 122 et ceux qui seront engagés dans le cadre du « plan digues ».



Pierre ROCHET
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts



Michel GOMBERT
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable



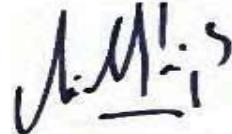
Jacques NADEAU
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable



Fabienne PELLETIER
Membre permanent du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable



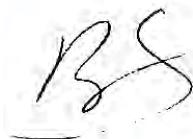
Patrick PUECH
Chargé de mission au
Conseil général de l'environnement
et du développement durable



Michel CASTEIGTS
Inspecteur général de l'administration



Xavier de FURST
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire



Bernard JULLIEN
Chargé de mission
à l'inspection générale de l'administration



Joël ROCHARD
Inspecteur Général des Finances

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LETTRE DU 19 AVRIL ADRESSÉE AUX PREFETS

ANNEXE 3 : NOTE DU PRÉFET DE LOIRE-ATLANTIQUE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU

ANNEXE 4 : NOTE DU PRÉFET DE VENDÉE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU

ANNEXE 5 : NOTE DU PRÉFET DE CHARENTE-MARITIME SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU

ANNEXE 6 : NOTE DU PRÉFET DE GIRONDE SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU

ANNEXE 1 :
LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET
DE LA PÊCHE

MINISTÈRE DU BUDGET, DES
COMPTES PUBLICS, ET DE LA
REFORME DE L'ETAT

Paris, le **- 2 AVR. 2010**

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le Ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Le Ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

A

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'Agriculture,
de l'Alimentation et des Espaces ruraux

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Finances

Objet : Mission d'expertise sur les conséquences des intempéries ayant touché le littoral atlantique.

La tempête Xynthia, d'une ampleur exceptionnelle, a touché plusieurs départements de la côte atlantique de la France dans la nuit du 27 au 28 février 2010.

Compte tenu de la gravité des dégâts subis par les collectivités territoriales concernées, le Gouvernement a demandé la réalisation d'une mission interministérielle d'inspection générale. La coordination des travaux sera assurée par l'inspection générale de l'administration.

Votre mission aura pour premier objectif d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurés des collectivités territoriales, en particulier la voirie communale et départementale, les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, les ponts et ouvrages d'art (digues comprises), les réseaux d'assainissement et d'eau potable, les stations d'épuration et de relevage des eaux ainsi que les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau réalisés à l'issue de ces inondations.

Elle déterminera également, au vu de l'évaluation du montant global des dégâts causés par ces événements dans les différents départements concernés, s'il y a lieu de mettre en œuvre le dispositif budgétaire de « réparation des dégâts causés par les calamités publiques » et d'ouvrir des crédits sur le programme 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales » ou si ces dégâts peuvent être pris en charge au titre du Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et leurs regroupements touchés par les catastrophes naturelles créé par l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2008. Le décret qui le met en place prévoit en effet un plafond maximal de 4 millions d'euros hors taxes pour le total des dégâts éligibles.

La mission devra en outre proposer un taux de subvention applicable au montant total des dégâts qui permettra de déterminer le montant total des crédits ouverts. Celui-ci se situera dans une fourchette de 20 à 40% de l'assiette retenue.

Elle formulera également des propositions de modulation des taux de subvention bénéficiant aux différentes collectivités territoriales et groupements concernés, en fonction notamment de l'importance des dégâts, d'une part, et de leur situation financière, d'autre part. Elle pourra préconiser l'exclusion de certaines collectivités du dispositif au regard de critères de taille ou de capacité contributive.

La mission s'attachera enfin à recueillir les informations et les observations de l'ensemble des acteurs concernés par ces événements. Elle veillera à associer à ses travaux des experts proposés par les préfets de départements concernés et veillera à contrôler les différentes estimations de dégâts recensées.

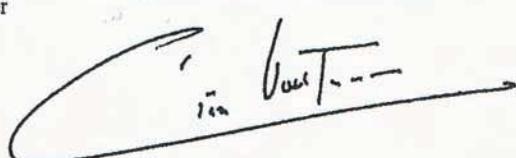
Votre rapport définitif devra nous être remis fin mai, une première estimation des dégâts étant attendue pour fin avril.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du
Développement durable et de la Mer



Jean-Louis BORLOO

Le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales



Brice HORTEFEUX

Le ministre de l'Alimentation,
de l'agriculture et de la pêche



Bruno LE MAIRE

Le Ministre du Budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat



François BAROIN

ANNEXE 2 :
LETTRE DU 19 AVRIL ADRESSÉE AUX PREFETS



**MISSION INTERMINISTÉRIELLE D'ÉVALUATION DES DOMMAGES
CAUSÉS PAR LA TEMPÈTE XYNTHIA DES 27 ET 28 FÉVRIER 2010**
PROGRAMME 122

Le 19 avril 2010

Messieurs les Préfets des régions Aquitaine, Pays de la Loire et Poitou-Charentes
Messieurs les Préfets de Charente-Maritime, Gironde, Loire-Atlantique et Vendée

Le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat et le ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ont décidé la mise en place d'une mission interministérielle d'inspection générale chargée de mesurer l'opportunité et les modalités de mise en œuvre du dispositif budgétaire de « réparation des dégâts causés par les calamités publiques », prévu dans le cadre du programme 122, pour les départements de la côte atlantique de la France touchés par la tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010. Vous trouverez ci-jointe la lettre de mission concernée.

Cette mission vient en complément de la mission diligentée afin de solliciter la mobilisation des Fonds de solidarité de l'Union européenne, mission pour laquelle je vous ai saisis ainsi que l'ensemble des Préfets de métropole par lettre du 2 avril 2010.

Le premier objectif de la présente mission est d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurés des collectivités territoriales, en particulier ceux précisés par la lettre de mission ci-jointe. Le second objectif est de proposer un taux de subvention et une modulation du taux selon les différentes collectivités territoriales et groupements concernés, en fonction notamment de l'importance des dégâts d'une part, de leur situation financière d'autre part.

La fiche que vous avez transmise en réponse à la lettre du 2 avril 2010 suscitée a permis une première remontée d'informations. Il convient de les affiner pour ce qui concerne les postes éligibles au programme 122.

A cette fin, vous voudrez bien faire renseigner la fiche ci-jointe (modèle1) pour chaque collectivité territoriale ou groupement concerné de votre département. Après un

contrôle de premier niveau effectué par vos services, vous permettant de vous assurer de la réalité des dommages et du montant de leur réparation, vous m'adresserez uniquement la fiche récapitulative (modèle2) agrégeant les informations à l'échelle de votre département. Vous y joindrez une liste des collectivités territoriales et groupements de votre département en précisant pour chacun le montant global des dégâts déclaré et celui retenu après instruction par vos soins, le nombre d'habitants et une appréciation sur sa situation financière et sa capacité contributive.

Pour vous guider dans votre tâche, je vous joins une note méthodologique : elle vient en complément du décret du 25 août 2008 et de la circulaire du 24 septembre 2008 du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales qui définissent les conditions d'éligibilité au fonds de solidarité institué par la LFI 2008 et, par extension, celles relatives au dispositif budgétaire de « réparation des dégâts causés par les calamités publiques » prévu dans le cadre du programme 122.

La mission a souhaité disposer d'un inventaire large des dommages, qui ne préjuge pas des critères d'éligibilité qu'elle retiendra.

La mission procèdera par sondage à un contrôle de deuxième niveau sur pièces et/ou sur place selon les modalités qu'elle estimera pertinentes.

Je vous remercie de nous faire parvenir vos réponses pour le vendredi 7 mai, délai de rigueur, à l'adresse de messagerie dédiée ci-après : mission-xynthia@interieur.gouv.fr. Cette boîte électronique vous servira également pour nous saisir d'éventuelles difficultés méthodologiques.

Pour la mission interministérielle,
le coordonnateur



Michel Casteigts
Inspecteur général de l'administration

Pièces jointes :

- Lettre de mission
- Fiche d'évaluation par collectivité territoriale et groupement
- Fiche d'évaluation récapitulative par département
- Note méthodologique

ANNEXE 3 :
NOTE DU PRÉFET DE LOIRE-ATLANTIQUE
SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU



PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

PREFECTURE DE LA LOIRE-ATLANTIQUE
Direction de la coordination
et du management de l'action publique

Nantes, le 13 juillet 2010

**Le préfet de la région Pays de la Loire
préfet de la Loire-Atlantique**

à

**Monsieur le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales
(A l'attention de Monsieur le coordonnateur
de la Mission interministérielle Xynthia)**

OBJET : Xynthia – mobilisation du programme 122 -
Conditions d'exercice du contrôle de 1^{er} niveau -

REFER : V/message informatique du 30 juin 2010 –

Conformément à votre demande mentionnée en référence, je vous communique ci-après les éléments d'information utiles à l'appréciation des conditions dans lesquelles le contrôle de 1^{er} niveau a été exercé sur les demandes de subvention présentées par les collectivités de Loire-Atlantique touchées par la tempête Xynthia

Le montant total des travaux résultant du cumul des demandes initiales des collectivités est chiffré à 9 728 996,58 €.

Le montant global de travaux finalement retenu est de **6 540 935 €**.

La ventilation de ce montant par nature de travaux est la suivante :

- ouvrages d'art : 250 000 €
- voirie communale et communautaire : 496 927 €
- voirie rurale : 84 252 €
- chemins piétonniers : 108 200 €
- patrimoine et autres équipements publics non assurés : 234 114 €

6. QUAI CEINERAY – BP33515 – 44035 NANTES CEDEX 1
TELEPHONE : 02.40.41.20.20 – COURRIEL : préfecture@loire-atlantique.gouv.fr
SITE INTERNET : www.loire-atlantique.gouv.fr
Horaires d'ouverture : du lundi au vendredi – de 9 H 00 à 16 H 15

- ouvrages de protection contre l'érosion et la submersion marine : 3 324 849 €
- restauration des plages et des espaces littoraux : 140 166 €
- digues, lits et seuils, berges, champs d'expansion : 616 953 €
- équipement et génie civil : 15 299 €
- assainissement : 2 500 €
- travaux lourds de remise en état de la voirie : 1 233 375 €
- études, évaluations, diagnostics : 34 300 €

La différence entre le montant total des demandes initiales et celui des travaux finalement retenus est de 3 188 061 € qui représentent 32,77 % du montant initialement demandé par les collectivités.

La ventilation de cette différence se présente comme suit :

- élimination d'opérations non éligibles en raison de leur nature ou du statut du maître-d'œuvre : 457 480 € ;
- élimination des effets d'aubaine : 928 064 € ;
- redéfinition de la consistance des travaux pris en compte, notamment au regard du principe de la reconstitution à l'identique : 954 875 € ;
- redéfinition des coûts unitaires : 146 881 € ;
- prise en compte de la vétusté des ouvrages et / ou reprise d'amortissement : 658 250 € ;
- autres (travaux effectués en régie principalement, sans heures supplémentaires) : 42 511 €.

S'agissant de l'organisation du travail et des méthodes mises en œuvre, je tenais à appeler votre attention sur les éléments suivants :

• l'organisation générale du processus d'instruction a conduit à un partage du traitement des dossiers des 30 collectivités recensées entre 3 services correspondant à 3 types de compétences et de moyens d'investigation et d'analyse :

- la DDTM pour l'aspect contrôle des dossiers et de la réalité des dommages constatés sur le terrain ainsi que leur évaluation au plan technique et à celui du coût de remise en état (réalité des dommages subis ; conformité des évaluations et des montants de travaux envisagés pour une remise en état selon les règles de l'art en vigueur et les prix communément pratiqués) ;
- la direction juridique et des relations avec les collectivités territoriales (DJRCT) de la préfecture, avec le soutien des services de la trésorerie générale sur un certain nombre de dossiers, pour l'aspect analyse de la situation financière et de la capacité contributive des communes ;
- la direction de la coordination et du management de l'action publique (DCMAP) de la préfecture, pour la coordination de l'ensemble des contributions et analyses, et la remontée des documents et informations à la Mission interministérielle, après examen par le Sous-Préfet de Saint-Nazaire, chargé par le Préfet de coordonner l'ensemble des opérations relatives aux conséquences de Xynthia sur le territoire de la Loire-Atlantique.

• en matière de modalités d'instruction des dossiers, la DDTM a mobilisé principalement 2 unités pour l'évaluation des dossiers des collectivités :

- la division territoriale ouest au sein de laquelle les contrôleurs des secteurs concernés ont pu apporter une expertise sur le chiffrage des travaux routiers et la réalité des dégâts ;
- l'unité de gestion des espaces littoraux et maritimes de la DML au sein de laquelle les 2 contrôleurs ont pu apporter leur connaissance du terrain pour déterminer si les dégâts étaient bien liés à la tempête. Ils ont, par ailleurs, analysé, au regard de leur expérience passée de maîtrise d'œuvre, les solutions techniques et les prix proposés par les entreprises dans leurs devis ou par les maîtres d'œuvre dans leurs estimations.

L'expertise technique de premier niveau a donc été réalisée à partir des dossiers, de visites sur le terrain et d'échanges avec les services techniques pour la plupart des dossiers ; ces échanges ont pris la forme de réunions avec les services pour quelques dossiers. 3

Concernant les difficultés rencontrées au cours de cette phase d'instruction les éléments suivants sont à mettre en exergue :

- difficultés à obtenir des éléments complémentaires de la part d'un nombre non négligeable des 30 communes répertoriées en Loire-Atlantique : dans leur situation de victimes de l'événement climatique en cause, elles paraissent en partie ressentir les investigations complémentaires comme une forme de suspicion, pouvant même la juger déplacée ;
- transmission très tardive des dossiers ou des compléments de dossier ne permettant pas à chaque étape de respecter les délais initialement prévus ;
- intégration de travaux d'entretien courant des ouvrages dans le cadre de cette demande d'indemnisation ;
- parfois, manque d'éléments de référence suffisamment précis sur l'état d'ouvrages ou de certaines parties d'ouvrages avant la tempête ;
- une partie des devis d'entreprises ou d'estimation de maîtres d'œuvre sont présentés en prix global et forfaitaire et non en prix unitaires, ce qui rend plus difficiles les comparaisons avec d'autres opérations.

Tels sont les éléments d'information et principaux commentaires qu'il m'apparaît utile de vous communiquer en accompagnement des estimations de coût, détermination d'assiette de subvention, appréciations d'opportunité liées aux situations financières des collectivités concernées qui vous sont parvenues fin juin et qui ont été, ces derniers jours, précisées par les compléments d'information que vous avez souhaité recevoir.

Pour le Préfet et par délégation
Le sous-préfet de Saint-Nazaire



Jean-Pierre GUARDIOLA

3

ANNEXE 4 :
NOTE DU PRÉFET DE VENDÉE
SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU



PRÉFECTURE DE LA VENDÉE

La Roche-sur-Yon, le 09 AOUT 2010

DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DES
AFFAIRES JURIDIQUES

Le Directeur

Affaire suivie par :
nicolas.tinic@vendee.gouv.fr
Tél. 02.51.36.70.98
Fax 02.51.36.70.55

LE PREFET DE LA VENDEE

à Monsieur l'Inspecteur Général
de l'Administration
Coordonnateur de la Mission Interministérielle
Xynthia

OBJET : Recensement du programme 122.

Réf. : Votre message du 1^{er} juillet 2010

P.J. : une

Comme suite à vos instructions, je vous prie de trouver ci-après le rapport sur les travaux de recensement du programme 122 :

Le recensement

Le recensement des dégâts causés aux biens non assurables des collectivités locales a été mené en trois étapes. Une première destinée à évaluer sommairement le montant global des dommages, la seconde à affiner ce chiffrage en le ventilant entre les catégories de biens définies par la mission, la troisième pour appeler les dossiers de demande de subventions.

En parallèle, et afin de déceler rapidement les éventuels doublons, plusieurs réunions ont été organisées afin de croiser les sources d'information émanant des autres bailleurs de fonds publics (conseil général, conseil régional), en collaboration avec la DDFIP, la DDTM, et l'association des maires de Vendée.

Un travail spécifique avec la DDTM a permis de croiser les informations sur les digues : consistance des travaux, calendrier prévisionnel d'exécution et degré d'urgence, apprécié selon qu'il s'agit de travaux de reconstruction à l'identique à réaliser d'ici aux prochaines marées d'équinoxe ou à plus long terme. Un soin particulier a été porté à cet échéancier qui conditionne notamment la prise en considération desdits travaux au titre du BOP 122 ou au titre du plan « digues ».

Ces données ont été exploitées dans le cadre de la préparation de la RIM du 16 juin.

Enfin, une rencontre, en présence de la mission lors de sa venue en Vendée, avec les 5 collectivités présentant les demandes les plus importantes ou les plus caractéristiques a permis d'affiner la tâche.

J...

Les points méthodologiques particuliers

Le premier écueil était lié à la possible superposition de compétence entre les différentes collectivités, au premier rang desquelles les communes et leurs groupements.

Si les compétences entre les échelons communal et intercommunal sont désormais bien réparties, l'intérêt communautaire qui borne leurs champs d'intervention respectifs mérite parfois un examen approfondi.

Ainsi, en matière de voirie, des dommages initialement recensés par des communes du Sud-Vendée ont dû être répercutés vers des EPCI à fiscalité propre qui non seulement assurent la maîtrise d'ouvrage, mais détiennent la compétence pour la catégorie de bien considérée.

Le second obstacle était constitué par la mise en place de financements croisés au moment de la réalisation de biens ou d'ouvrages endommagés voire détruits.

Deux exemples ont illustré cet état de fait :

❶ L'estacade de la Tranche sur Mer, dont le dossier technique fait ressortir la nécessité d'une reconstruction totale. Lors de la réalisation de cet équipement (966 000 € HT), il y a à peine deux ans, le conseil général avait assuré la maîtrise d'ouvrage en sollicitant la commune à hauteur de 40 % du coût total des travaux.

La collectivité départementale présente un nouveau dossier pour cet embarcadère, pour 1 M€ de travaux, dans le cadre d'une reconstruction à l'identique dont l'assiette aurait pu être réduite à hauteur de la participation de la commune, si cette dernière n'avait rien sollicité elle-même.

❷ Le parc de stationnement de la base nautique de cette même commune, et plus spécifiquement son éclairage, pour lequel le syndicat départemental d'électricité de la Vendée (SYDEV) présente une demande alors que la commune d'implantation de la base est redevable auprès du syndicat, par voie conventionnelle, d'une participation de l'ordre de 30 %.

Les vérifications faites ont permis d'éviter une demande présentée par deux interlocuteurs différents mais nécessairement solidaires.

La troisième difficulté tenait au principe même de la reconstruction à l'identique. Quid de l'application de ce principe alors qu'il pourrait conduire à reproduire des erreurs de conception ou d'appréciation que l'on sait ?

Egalement, comment respecter à la lettre ce principe alors que les collectivités, soucieuses du retour d'expérience, présentent des dossiers basés sur une reconstruction à l'identique, pas forcément au niveau des caractéristiques physiques, du fait d'options techniques différentes, mais respectueux du principe de reconstitution à l'identique du niveau de protection contre la mer ?

Un cas particulier a mis en exergue ce questionnement, celui du syndicat mixte « Vendée-Sèvre-Autize » qui porte un projet axé sur un parti pris technique peu répandu et par ailleurs compatible dans sa réalisation avec le calendrier cité plus haut, articulé entre programme 122 et plan « digues ».

Par ailleurs, il est important de souligner que l'assiette éligible paraît devoir comprendre une enveloppe de 350 000 € dédiée à des acquisitions foncières permettant d'optimiser l'utilisation des

matériaux présents sur site, au niveau des polders, avec pour résultantes un coût moindre, mais également une maintenance économiquement avantageuse et respectueuse de l'impératif de développement durable (les pieds de digues étant entretenus par des élevages ovins, l'espace naturel en arrière des ouvrages retrouvant une vocation de prairie inondable).

Un quatrième impératif était celui de l'approche comptable de l'évaluation du coût de remplacement, s'agissant de biens, et de matériels présentant une certaine vétusté et pour lesquels était prévu un amortissement.

Une réfaction prorata temporis a été appliquée, par exemple pour des mats électriques corrodés par l'eau de mer et dont le vieillissement s'est trouvé accéléré. Ainsi, le SYDEV, sur la base d'un barème quinquennal, a revu ses ambitions à la baisse d'un tiers, pour une demande finale passant de 3,7 M€ à 2,4 M€.

En sus de ce critère, le calcul a intégré le niveau de prise en charge au titre des polices d'assurance ; la franchise et la couverture précise du contrat servant à une juste évaluation du préjudice pouvant être invoqué.

Il en est ainsi des équipements portuaires de la ville des Sables d'Olonne, et des pontons de son bassin de plaisance qui sert de base à la course à la voile « Vendée globe Challenge ».

L'instruction

De premier niveau, elle a consisté dans une vérification administrative des pièces nécessaires : devis, factures, photos, notice descriptive, délibération, etc. Chacune des demandes a été étudiée afin de s'assurer de l'effectivité des dégâts, de la concordance des éléments figurant dans la version définitive des dossiers avec la matrice de la mission renseignée par les collectivités.

Conjointement, la DDTM a été sollicitée sur l'opportunité technique et sa compatibilité avec les mécanismes d'application du programme 122. Elle a effectué de nombreux contrôles sur sites, dans la mesure des moyens encore disponibles en subdivisions et au siège, compte tenu de la disparition des missions d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Enfin, la DDFIP a contribué à une analyse financière simplifiée via un rapprochement entre les ratios usuels, le volume du budget de chacune des collectivités et le montant des dommages déclarés.

Certaines collectivités connaissent quelques difficultés et disposent de moyens budgétaires limités et de marges de manœuvres faibles, qui nécessitent, pour faire face au programme de travaux à mener, le recours à l'aide de l'Etat. A contrario, plusieurs collectivités sont mieux dotées car mieux gérées, et le critère de bonne gestion ne doit pas conduire à pénaliser les élus qui ont fait montre de bonne gouvernance.

La position de l'Etat sera d'autant plus regardée que Xynthia a suscité une large solidarité au plan local (le conseil général et le conseil régional se sont engagés rapidement, à hauteur de 25 % chacun sur la plupart des postes d'investissement).

Les données compilées peuvent donc être lues diversement. Parmi elles, la prise en considération de l'inscription des collectivités au réseau d'alerte et du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal a paru constituer un paramètre digne d'intérêt.

Toutefois, le contexte lié à l'ampleur du phénomène rend sans doute moins propice l'utilisation des mécanismes habituellement utilisés pour créer de la richesse : l'augmentation de la pression fiscale pourrait être plus mal perçue qu'à l'accoutumée.

On pense ici en particulier aux communes de La Faute sur Mer et de l'Aiguillon sur Mer, qui ainsi que cela est décrit dans les fiches, vont être privées d'une part non négligeable de leurs recettes, qu'elles soient fiscales ou générées par des dotations versées par l'Etat. Elles seront au surplus pénalisées par la chute prévisible de l'activité touristique dont ce secteur géographique est dépendant.

Au regard de l'enveloppe définitive, un examen fait au cas par cas au plan local permettra de répartir au mieux l'effort de solidarité consenti par le Parlement.

Le chiffrage

Le montant total des travaux déclarés résultant du cumul initial des demandes des collectivités territoriales s'établissait à 32 369 571 M €.

Le montant global des travaux finalement retenu a été évalué, par mes services à l'issue du contrôle de premier niveau, à 24 864 816 M€ (dont environ 13 000 000 M€ pour les travaux de défense contre la mer) ainsi que mentionné en pièce jointe.

Cet écart est majoritairement dû à la non prise en considération du Plan digues de niveau 3, conformément aux décisions prises concernant le soutien immédiat apporté par l'Etat à la réalisation des opérations relevant des niveaux 1 et 2.

De plus, il convient de noter que certains travaux dits de première urgence ont déjà fait l'objet d'une prise en charge par d'autres programmes budgétaires et notamment le programme 113, ce qui a conduit à minorer l'assiette éligible au programme 122.

Par ailleurs, en sus des illustrations données pour les dossiers du SYDEV, de la commune de la Tranche sur Mer et de la communauté de communes des îles du marais poitevin, le détail de la réduction de l'assiette figure dans chacune des fiches concernées.

*Nous envoi pour tout le travail si affranchi
effectué par votre flotilla!
Cordialement
et fidélement*

Le Préfet,

Jean-Jacques BROT

ANNEXE 5 :
NOTE DU PRÉFET DE CHARENTE-MARITIME
SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU



PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME

SECRETARIAT GENERAL.

La Rochelle, le

5 JUIL. 2010

DIRECTION DES
RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DE
L'ENVIRONNEMENT

BUREAU DU CONTRÔLE
BUDGETAIRE ET DES
FINANCEMENTS DE L'ETAT

Affaire suivie par
Mme Céline MAQUET
Tél. 05.46.27.44.60
Fax. 05.46.27.44.51
celine.maquet@charente-maritime.fr

LE PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME

à

**Monsieur Casteigts, Inspecteur Général de
l'Administration
Mission interministérielle Xynthia**

OBJET : Note sur les conditions d'exercice du contrôle de premier niveau

REF : Votre lettre du 19 avril 2010 et vos messages des 23 et 30 juin 2010

PJ : 2 tableaux

En réponse à votre courrier du 19 avril et vos messages cités en référence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une note relative au contrôle de premier niveau effectué par mes services sur les dossiers de demandes de financement des collectivités territoriales au titre du Programme 122.

1. Evaluation du coût global des opérations éligibles:

On notera un écart important (cf tableau en pièce jointe) entre le montant total des travaux résultant du cumul initial des demandes des collectivités territoriales (250 M€ estimés en mai, 219 M€ déclarés en juin) et le montant global des travaux finalement retenu (50,8 M€).

Cet écart important est majoritairement dû à la non prise en considération du Plan digues de niveau 3 évalué à 155 millions d'euros, conformément aux décisions prises concernant le soutien immédiat apporté par l'Etat à la réalisation des opérations relevant des niveaux 1 et 2.

De plus, pour l'ensemble des domaines, le travail de vérification effectué dans le cadre du contrôle de premier niveau a permis de croiser les propositions présentées par le Conseil Général avec celles proposées par les communes et les Communautés de communes.

Une réunion s'est notamment tenue sur le sujet des digues le mardi 15 juin entre la Direction départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), la Direction des relations des collectivités territoriales et de l'environnement (DRCTE) de la préfecture et la Direction de la Mer du Conseil Général. Toutes les opérations qui étaient portées par les communes ont été examinées afin de vérifier qu'elles n'étaient pas déjà prises en considération par le Conseil Général en qualité de maître d'ouvrage.

38, rue Réaumur 17017 La Rochelle cedex 01 – Téléphone : 05.46.27.43.00 – Fax : 05.46.41.10.30
www.charente-maritime.pref.gouv.fr

Des opérations de plusieurs communes ont été écartées à l'issue de ce travail (exemple pour Esnandes 1,252 M€ en travaux déclarés, 452 K€ en travaux retenus – cf tableau ci-joint).

Cet examen a aussi permis de sortir de la liste les travaux sur les digues de niveau 3. Les effets d'aubaines que nous pouvions craindre par confusion des maîtrises d'ouvrage ont été évacués dès lors que la clarification des maîtrises d'ouvrage avait été faite : il est ainsi apparu que certaines collectivités ont été tentées de faire financer par le Programme 122 leur propre contribution à la collectivité maître d'ouvrage.

1.1 Sur le programme digues soutenu au titre du 122 :

Comme l'indique le tableau II, on arrive désormais, après intégration des avis DDTM à un montant de 15,9 millions d'euros (contre 22,8M€ demandés par les collectivités), sans le niveau 3 qui s'élève quant à lui à 155 millions d'euros.

1.2. Sur les autres catégories d'opérations :

A la suite de la réunion du 9 juin 2010, la préfecture a entrepris de vérifier que les opérations présentées par les Communautés de communes (CDC), notamment celle de l'Île de Ré, entraient bien dans le champ de leurs compétences. La question s'est posée pour la réparation des dégâts causés sur les pistes cyclables.

L'examen des statuts de la CDC de l'Île de Ré permet de justifier le programme présenté car il s'agit de pistes cyclables hors agglomération pour lesquelles elle assure la compétence. La commune de La Couarde, quant à elle, présente une demande pour les pistes situées en agglomération. Il n'y a donc pas de confusion de maîtrise d'ouvrage là aussi. L'éventuel effet d'aubaine qui aurait pu se produire a été évacué.

S'agissant des travaux de voirie, les expertises DDTM ont abouti à une réduction très importante des assiettes subventionnables.

2. Organisation générale du travail et méthodes mises en œuvre

2.1. Organisation générale du travail

La réception et l'instruction des dossiers ont été faites par la préfecture (DRCTE 1^{er} bureau). Ce bureau a été à l'écoute des différentes collectivités pour leur apporter tout l'appui technique nécessaire à la constitution des dossiers. A plusieurs reprises, les services des collectivités sont venus en préfecture, ce qui a permis de corriger certaines données. La DDTM a été associée à plusieurs réunions de travail portant sur le suivi des programmes budgétaires en cause (programme 181, programme 122, Fonds Barnier).

2.2. Modalités de mise en œuvre

Pour ce qui concerne les situations financières des collectivités, les services de la DDFIP ont été sollicités pour obtenir les éléments demandés par la mission : budgets sur 3 années, montant des sections investissements.

Une seule collectivité pourrait, au regard des critères retenus se voir écartée du dispositif : Rochefort, parce que le montant des dégâts déclarés est de 459 000 € alors qu'en moyenne le budget global de la commune s'élève à 30 000 000 €.

S'agissant des expertises techniques, elles ont été demandées à la DDTM. L'expertise de cette direction a porté essentiellement sur les questions de voirie, la DDTM considérant qu'elle ne pouvait proposer une expertise crédible dans les autres domaines (réseaux, stations d'épuration...). Ses services se sont déplacés sur le terrain, notamment dans les communes littorales et dans les îles.

2.3. Analyse

Les principales difficultés rencontrées dans ce contrôle de premier niveau concernent :

- Les délais, extrêmement brefs pour réaliser les contrôles poussés qui seraient parfois souhaitables (entretiens techniques avec les maîtres d'ouvrage, visites de chantier, analyse fine des coûts...) ; (l'absence d'éléments permettant de se référer à l'état antérieur de certains espaces pour justifier les travaux) ;
- Les moyens humains limités, au sein des collectivités (d'où une difficulté à fournir des pièces justificatives, en dépit de l'envoi par la préfecture d'un dossier type et de nombreuses relances) comme des services de l'Etat (préfecture et DDTM), confrontés parallèlement à la gestion de nombreuses autres tâches dans le cadre de l'après-Xynthia.

Tels sont les éléments dont j'ai souhaité vous faire part sur le contrôle de premier niveau.

LE PREFET



Henri MASSE

ANNEXE 6 :
NOTE DU PRÉFET DE GIRONDE
SUR L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE PREMIER NIVEAU



PRÉFECTURE DE LA GIRONDE

DIRECTION DES
RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

BORDEAUX, le **7 JUIL. 2010**

LE PRÉFET DE LA RÉGION AQUITAINE,
PRÉFET DE LA GIRONDE

Affaire suivie par F. Barbon

Inspection Générale de l'Administration
A l'attention de Monsieur Casteigts

Objet: Tempête Xynthia: Finalisation de la mission interministérielle . Programme 122

**I) EVALUATION DU COÛT GLOBAL DES OPERATIONS CONSIDÉRÉES
COMME ÉLIGIBLES**

Historique

| DATE DE L'EVALUATION | MONTANT DE L'EVALUATION | OBSERVATIONS |
|-------------------------|----------------------------|--|
| 12/03/2010 | 96 720 012 € | La première évaluation portait sur les remontées des collectivités ayant subi des dégâts lors du passage de la tempête Klaus. Peu de collectivités ont produit des devis à ce stade. L'ensemble des remontées s'appuyait sur des évaluations. Cette enveloppe était quasiment absorbée par un syndicat intercommunal le SPIPA qui déclarait 80M€ de travaux « digues » et 9M€ de travaux hydrauliques. De même, la commune de Bassens avançait 4M€ (problème de gouvernance, supprimé par la suite). |
| 8/04/2010 | 25 724 620 € | Le montant de l'évaluation est tombée à 25 M€ après expertise de la DDTM ainsi qu'après réception de nouveaux devis |
| 30/05/2010 | 21 580 212€ | Le montant de l'évaluation est tombée à 21,5M€ après expertise complémentaire des subdivision de la DDTM et réception de nouveaux devis et factures |
| 2/07/2010 | 5 751 770€ | la réunion du 2 juin avec la mission a permis de préciser les conditions d'éligibilité et de distinguer le type d'opérations relevant du programme 122 par rapport au plan « digues ». La réception des devis, des factures et le travail d'expertise des services préfectoraux et de la DDTM ont permis d'affiner le montant de l'évaluation. |

Esplanade Charles-de-Gaulle - 33077 BORDEAUX Cedex - Téléphone 05 56 90 60 60 - Télex 550231 - Télécopie 05 56 90 61 25
e-mail DRCT : collectivites-locales@gironde.pref.gouv.fr

Ventilation de la différence:

- **L'élimination des opérations non éligibles par rapport à la nature des travaux**, pour le SPIPA, les travaux digues sont passés de 80M€ et 9M€ (hydraulique) à 100 018 € par l'examen des documents produits (étude datant d'avant la tempête Xynthia, absence de devis). Ainsi seul le nettoyage a été retenu.
- **L'élimination des opérations par rapport au statut du maître d'ouvrage:** Pour Bassens, les travaux portant sur les digues et les réseaux hydrauliques n'étaient pas de la compétence de la commune ni même à prendre en charge dans le cadre du programme 122. De même le syndicat des marais de Saint Louis et de Saint Simon identifié comme une ASA a été extrait du dispositif. L'identification de la compétence du maître d'ouvrage a permis d'éviter les demandes déposées par différentes collectivités.
- **L'effet d'aubaine et reconstitution à l'identique:** La connaissance technique et du terrain de la DDTM et des subdivisions a permis de supprimer l'effet d'aubaine pouvant apparaître dans les évaluations et devis soumis au service de la Préfecture ainsi que la pris en compte de la vétusté par voie de conséquence.

II ORGANISATION DU TRAVAIL ET DES METHODES MISES EN OEUVRE

-Organisation générale du processus de d'instruction et partage des tâches entre les services de la Préfecture et les autres services déconcentrés.

Au lendemain de la tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010, un premier recensement a été réalisé auprès des collectivités du département portant sur l'évaluation des dégâts occasionnés sur les biens non assurables.

Puis un rapprochement avec la DDTM a permis de retravailler les évaluations, les devis ainsi que les études présentés par chaque collectivité. En effet les dernières évaluations ont été affinées par des devis, des factures et la connaissance du terrain et l'expertise de la DDTM sur les ouvrages tels que les voiries et les digues.

Les difficultés rencontrées sont de deux ordres d'une part les délais imposés pour assurer ce travail, d'autre part les collectivités ont eu du mal à se mobiliser et à produire des devis dans des temps contraints (alors que les travaux de la tempête Klaus pour certaines n'étaient pas encore réalisés).

-Modalités d'instruction des dossiers

Le contrôle a été réalisé dans la plupart des cas sur présentation de devis, de factures ou d'étude avec une vérification sur pièce et sur site des subdivisions de la DDTM pour la partie technique et une vérification juridique et financière de la Préfecture avec une expertise de la DGFIP sur les éléments financiers et budgétaires des collectivités.

Pas de difficulté à relever sur la mobilisation des services extérieurs malgré le temps imparti pour assurer ce travail.

LE PREFET


Dominique SCHMITT