

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
ET DE L'AMENAGEMENT DU  
TERRITOIRE

MINISTERE DE  
L'AGRICULTURE ET DE LA  
PECHE

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE  
ET DU DEVELOPPEMENT  
DURABLE

MINISTERE DES TRANSPORTS,  
DE L'ÉQUIPEMENT, DU  
TOURISME ET DE LA MER

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION

CONSEIL GENERAL DE  
L'AGRICULTURE, DE  
L'ALIMENTATION ET DES  
ESPACES RURAUX

INSPECTION GENERALE  
DE L'ENVIRONNEMENT

CONSEIL GENERAL DES PONTS  
ET CHAUSSEES

IGA 06 – 034 - 02

CGAAER 2006-1196

IGE/06/009

CGPC 2006-0007-01

## **CRUES DE NOVEMBRE 2005**

### **DANS LES DEPARTEMENTS DE L'AUDE ET DES PYRENEES ORIENTALES**

#### **EVALUATION DES DEGATS SUBIS PAR LES BIENS NON ASSURES DES COLLECTIVITES**

#### **ET PROPOSITIONS POUR UNE APPROCHE NOUVELLE DE LEUR ASSURANCE**

Septembre 2006

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
ET DE L'AMENAGEMENT DU  
TERRITOIRE

MINISTERE DE  
L'AGRICULTURE ET DE LA  
PECHE

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE  
ET DU DEVELOPPEMENT  
DURABLE

MINISTERE DES TRANSPORTS,  
DE L'ÉQUIPEMENT, DU  
TOURISME ET DE LA MER

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION

CONSEIL GENERAL DE  
L'AGRICULTURE, DE  
L'ALIMENTATION ET DES  
ESPACES RURAUX

INSPECTION GENERALE  
DE L'ENVIRONNEMENT

CONSEIL GENERAL DES PONTS  
ET CHAUSSEES

## **CRUES DE NOVEMBRE 2005**

### **DANS LES DEPARTEMENTS DE L'AUDE ET DES PYRENEES ORIENTALES**

#### **EVALUATION DES DEGATS SUBIS PAR LES BIENS NON ASSURES DES COLLECTIVITES ET PROPOSITIONS POUR UNE APPROCHE NOUVELLE DE LEUR ASSURANCE**

Christo Dimitrov

Conseil général des ponts et chaussées

Pierre Fauré

Conseil général de l'agriculture, de  
l'alimentation et des espaces ruraux

Jean-Louis Prime

Inspection générale de l'environnement

Raymond Fekik et Sylvie Banoun

Inspection générale de l'administration

Septembre 2006

---

## note à l'attention de

Monsieur le Directeur du Cabinet  
du Ministre des transports, de l'équipement,  
du tourisme et de la mer

---

ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer



Conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Le Vice-Président

La Défense, le 11 octobre 2006

Référence n° 2006-0007-01

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a sollicité auprès du Premier ministre le lancement d'une **mission interministérielle d'expertise des dégâts occasionnés aux biens non assurables des collectivités territoriales dans les départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales par les inondations des 14 et 15 novembre 2005**. Il a souhaité que le conseil général des ponts et chaussées soit associé, comme traditionnellement, à cette mission interministérielle.

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport de cette mission qui comporte une évaluation des dégâts subis par les biens non assurés des collectivités et des propositions pour une approche nouvelle de leur assurance.

Ce rapport a été établi par M. Raymond FEKIK et Mme Sylvie BANOUN, inspection générale de l'administration, M. Jean-Louis PRIME, inspection générale de l'environnement, M. Pierre FAURE, conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et M. Christo DIMITROV, conseil général des ponts et chaussées.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

*Signé*

Claude MARTINAND

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 23 24  
courriel :  
Cgpc-sg  
@equipement.gouv.fr

### Diffusion du rapport n° 2006-0007-01

- le Directeur du cabinet du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM)	2 ex
- le Secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le haut-fonctionnaire de défense	1 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
- le directeur général des routes	1 ex
- le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- le DRE du Languedoc-Roussillon	1 ex
- le DDE de l'Aude	1 ex
- le DDE des Pyrénées-Orientales	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- M. Christo DIMITROV	1 ex
- archives du CGPC	1 ex

## SOMMAIRE

<b>RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS</b>	<b>4</b>
<b>PREMIERE PARTIE</b>	
<b>l'assurance des biens des collectivités face aux catastrophes naturelles : état des lieux et propositions d'évolution</b>	<b>5</b>
<b><u>1 EN MATIERE D'ASSURANCE DES COLLECTIVITES, LES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION NE SEMBLENT PAS AVOIR ETE COMPLETEMENT TIREES</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b>1.1 L'IMPACT THEORIQUE DE LA DECENTRALISATION</b>	<b>5</b>
<b>1.2 LES CONSEQUENCES PRATIQUES DE LA DECENTRALISATION SE SONT BORNEES A LA GESTION DU QUOTIDIEN</b>	<b>6</b>
<b>1.3 UNE SITUATION PEU SATISFAISANTE</b>	<b>6</b>
1.3.1 DU POINT DE VUE DES PRINCIPES	6
1.3.2 DU POINT DE VUE PRATIQUE	7
<b><u>2 LES POSSIBILITES ET LES LIMITES DU SYSTEME ASSURANCIEL.</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b>2.1 ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>7</b>
2.1.1 L'ESSENTIEL DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITES N'EST PAS ASSURE	7
2.1.2 LE FONDEMENT DU DEFAUT D'ASSURANCE N'EST PAS DE NATURE JURIDIQUE	8
<b>2.2 LES LIMITES DE L'ASSURANCE</b>	<b>9</b>
<b>2.3 LES POSSIBILITES OFFERTES PAR L'ASSURANCE N'ONT PAS ETE EXPLOREES</b>	<b>9</b>
<b><u>3 PROPOSITIONS</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b>3.1 PROCEDER A UNE REMISE A PLAT DU DISPOSITIF D'ASSURANCES DES COLLECTIVITES DANS LE CADRE D'UNE CONCERTATION</b>	<b>10</b>
<b>3.2 RESERVER LA SOLIDARITE AUX RISQUES NON ASSURABLES</b>	<b>10</b>
<b>3.3 SIMPLIFIER LA MISE EN ŒUVRE DES SOLIDARITES LOCALES</b>	<b>10</b>
<b>3.4 ORGANISER LA PRISE EN CHARGE DES MAUVAIS RISQUES DANS DES CONDITIONS ACCEPTABLES</b>	<b>10</b>

<b>DEUXIEME PARTIE :</b>	
<b>Evaluation des dommages aux biens non assurés des collectivités consécutivement aux crues de novembre 2005 dans l'Aude et les Pyrénées orientales</b>	<b>13</b>
<b><u>1 APPRECIATION DU CONTEXTE HYDROLOGIQUE</u></b>	<b>12</b>
<b><u>2 L'EVALUATION DES DEGATS AUX INFRASTRUCTURES</u></b>	<b>15</b>
2.1 LE FONDEMENT DES EVALUATIONS	15
2.2 DES DEGATS RECURRENENTS DONT LA GRAVITE N'EST PAS TOUJOURS INELUCTABLE	15
<b><u>3 LES DEGATS AUX RIVIERES ET OUVRAGES DE PROTECTION</u></b>	<b>16</b>
3.1 NATURE DES DESORDRES CONSTATES... LE DEFAUT D'ENTRETIEN A AUSSI AGGRAVE LES DOMMAGES	17
3.2 AVANT LEUR RESTAURATION EVENTUELLE, LES OUVRAGES DE PROTECTION DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE EVALUATION TECHNIQUE	18
3.3 ÉVALUATION DES DOMMAGES	18
3.3.1 LES SOURCES DES EVALUATIONS	18
3.3.2 L'ANALYSE DES EVALUATIONS	19
3.3.3 ÉVALUATION DE L'ASSIETTE	19
3.4 PROPOSITION DE MODULATION DU TAUX D'INDEMNISATION	21
<b>CONCLUSION</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>24</b>

## **RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS**

Par lettre du 30 janvier 2006, le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a demandé la constitution d'une mission interministérielle d'expertise sur les inondations de novembre 2005 dans les départements de l'Aude et des Pyrénées orientales. Cette mission a été conduite par le conseil général des ponts et chaussées, le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, l'inspection générale de l'administration, qui assurait le secrétariat, et l'inspection générale de l'environnement.

La mission devait expertiser rapidement l'évaluation des dégâts causés aux biens non assurés des collectivités territoriales et la récurrence des dégâts occasionnés par ces inondations au regard des événements analogues intervenus depuis 1999. Elle a remis en avril 2006 une note d'étape sur ces points.

La mission s'est cependant interrogée sur l'objet même de cette expertise et la question de la prise en charge des dégâts consécutifs aux sinistres résultant de catastrophes naturelles dans les collectivités, ce qui revient à s'interroger sur leurs modalités d'assurance. En effet, les biens dont les collectivités demandent l'indemnisation par l'État (une demande à la source de la présente mission) ne sont pas traditionnellement assurés mais ce défaut d'assurance paraît moins résulter d'une impossibilité technique que d'une tradition dont les racines sont antérieures à la décentralisation.

Après avoir esquissé des perspectives d'évolution de cette prise en charge, notamment par une démarche permettant d'assurer un certain nombre de biens dans des conditions tarifaires acceptables, la mission procède à une évaluation classique du bien fondé des demandes d'indemnisation intervenues suite aux crues de novembre 2005 dans ces deux départements.

La mission observe que la crue de mi-novembre 2005 n'a pas, sauf très localement, un caractère exceptionnel. En outre, elle constate que les travaux réalisés depuis le dernier épisode de crue comparable ne sont pas toujours adaptés à la situation géographique et ne contribuent que rarement à réduire la vulnérabilité des ouvrages aux phénomènes de crue.

Aussi considère t-elle que le taux des indemnisations de l'État devrait être modulé selon que les travaux sont effectués dans une perspective pérenne plutôt que de seule reconstitution de l'existant. Elle recommande de concentrer les aides publiques sur les dommages résultant réellement de catastrophes naturelles et non de l'imprévoyance des maîtres d'ouvrage.

## PREMIERE PARTIE

### L'ASSURANCE DES BIENS DES COLLECTIVITES FACE AUX CATASTROPHES NATURELLES : ETAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION

#### **1 En matière d'assurance des collectivités, les conséquences de la décentralisation ne semblent pas avoir été complètement tirées**

Le budget de l'État exprime deux réalités très différentes dans leur philosophie et par conséquent dans leur utilisation.

En tant qu'expression comptable des dépenses et recettes, il récapitule l'affectation des moyens qui permettent aux entités participant au fonctionnement des services publics relevant de la collectivité nationale d'assumer leurs missions. Il permet le contrôle de l'utilisation de ces moyens. Les dépenses effectuées dans ce cadre relèvent de la loi de finances qui les autorise.

Mais le budget de l'État est aussi l'expression de la solidarité entre les citoyens quand certains d'entre eux, du fait d'événements exceptionnels ou imprévisibles, se trouvent en situation de détresse. En ce cas, soit les dépenses sont prises sur des chapitres et des articles prévus pour ces situations, soit, compte tenu de leur ampleur, elles font l'objet d'une autorisation spécifique.

#### **1.1 L'impact théorique de la décentralisation**

Avant la décentralisation, l'État, exécutif des collectivités locales, assumait à leur égard les deux fonctions : d'une part, il exécutait par ses représentants les dépenses normales des collectivités sur leur budget propre, d'autre part, s'il en était besoin, il mettait en œuvre la solidarité nationale, le cas échéant en prélevant un impôt « dédié », tel l'impôt sécheresse de 1976. Les deux dimensions de son action se confondaient. En cas de sinistre exceptionnel touchant des biens dont il se considérait comme l'assureur (voiries, réseaux d'adduction...), il procédait à la réparation le cas échéant en subventionnant la collectivité considérée.

La décentralisation<sup>1</sup> a conféré aux collectivités la maîtrise de leurs choix de dépenses et par conséquent implicitement de leur politique de protection face à leurs risques. En conséquence, les processus de décentralisation auraient dû conduire à réserver l'intervention de l'État aux seuls contextes où l'échelon local se trouve dépassé par le caractère exceptionnel de la charge, après mise en jeu des solidarités locales.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.](#)



En cas de sinistre, il serait donc logique que la solidarité s'exprime d'abord au sein de l'établissement public de coopération intercommunale, puis au sein du département et de la région. Ce n'est que si l'ampleur de l'événement le justifiait, que les échelons national et/ou européen devraient être mis à contribution. De plus, la logique induite par le transfert de responsabilités dû à la décentralisation suppose que cette intervention soit modulée en fonction de la politique de protection mise en œuvre par la ou les collectivités considérées, notamment par le biais d'assurances adaptées et par l'appel aux solidarités publiques de proximité.

## **1.2 Les conséquences pratiques de la décentralisation se sont bornées à la gestion du quotidien**

En fait, tout se passe comme si ni les collectivités décentralisées, ni l'État, n'avaient pris la pleine mesure des conséquences de la logique de la décentralisation. Si les collectivités assument pleinement l'entretien des infrastructures dont la gestion (et la propriété) leur a été transférée, elles ne paraissent pas jouer pleinement leur rôle de propriétaire de ces biens puisqu'elles ne les assurent pas.

Or, faute d'assurance, une collectivité sinistrée ne peut compter que sur la solidarité. Une collectivité victime d'un sinistre fait ainsi d'abord appel à l'État et le cas échéant au département et à la région, en complément, sans faire primer l'échelon local, pourtant certainement plus rapide et plus pertinent, sur l'échelon national.

L'État, quant à lui, faute de textes ou d'une doctrine arrêtée et exprimée publiquement et par avance, examine les demandes d'indemnisation dans des conditions qui sont peu différentes de celles qui prévalaient avant les lois de décentralisation, comme s'il lui appartenait de gérer un patrimoine dont il serait encore responsable. Ainsi, il demande banalement à ses services d'évaluer les dommages et de transmettre les dossiers pour décision<sup>2</sup>, alors que ce ne devrait être le cas que lorsque, par une décision solennelle, il a admis que le sinistre était d'une intensité et d'une ampleur telles que les mécanismes assuranciers et les solidarités banales ne pouvaient suffire et qu'il était donc nécessaire de faire appel à la solidarité nationale.

## **1.3 Une situation peu satisfaisante**

### **1.3.1. Du point de vue des principes**

Le processus actuel revient en fait à ignorer voire à nier la responsabilité des élus locaux. En principe, c'est à la collectivité locale qu'il appartient, dans la logique de décentralisation, de définir, *avant les sinistres*, en fonction des conditions locales, la politique de protection qu'elle entend mener ainsi que les moyens, notamment financiers, qu'elle se propose d'y consacrer. Dans cette optique, c'est aux élus locaux qu'il appartient également de mettre en place les politiques de solidarités

---

<sup>2</sup> C'est typiquement dans ce cadre que s'inscrit la présente mission.

potentielles de proximité (département ou région, le cas échéant bassin de risque) et les conditions de leur mise en œuvre. En outre, il leur revient d'appliquer les recommandations de l'État (plans de prévention) et de porter *in fine* devant leurs électeurs la responsabilité de leurs choix.

Au contraire, actuellement, le processus aboutit à traiter avec une égale compréhension les demandes récurrentes émanant de collectivités dont la surexposition au risque est connue, alors même que, le cas échéant, les mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité des ouvrages auront été insuffisantes, et les demandes exceptionnelles, consécutives à un événement totalement inédit et imprévisible.

### **1.3.2. Du point de vue pratique**

Le fonctionnement du système actuel n'est pas satisfaisant non plus. En demandant à ses services d'être les intermédiaires, presque les intercesseurs, des pouvoirs locaux, l'État se comporte comme le véritable propriétaire des biens sinistrés, accréditant l'idée de sa responsabilité dans la réparation des dommages des événements fortuits.

Or le résultat ne peut qu'être décevant pour les entités sinistrées puisque par définition aucun système de réparation (privé ou public) n'est jamais satisfaisant aux yeux de la victime. De plus, la mise en œuvre d'une expertise par l'administration centrale entraîne nécessairement des délais inexplicables à ceux qui sont dans la peine. Par conséquent, non seulement l'intervention de l'État gomme les vraies responsabilités et pèse sur le budget national, mais de plus elle est source de frustrations et de complications. Elle accrédite l'idée d'un État "Léviathan" alors que la décentralisation devrait au contraire faciliter la solution de proximité des problèmes des citoyens, notamment lorsqu'ils sont dans le besoin.

En conclusion, il apparaît que la logique de la décentralisation aurait dû conduire à réduire l'intervention de l'État en matière d'indemnisation aux cas limités où seule la solidarité nationale est en mesure de faire face à un sinistre. Il ne peut évidemment s'agir que d'un événement extraordinaire par sa rareté et son intensité (les tempêtes de décembre 1999 par exemple). Dans la plupart des autres cas les solidarités locales devraient être mises en œuvre avant celle de l'État, et les collectivités décentralisées devraient user des possibilités qu'offre le marché de l'assurance avant de faire appel à ces solidarités locales.

Encore faut-il que le marché privé de l'assurance permette aux collectivités de décider de leur politique d'assurance.

## **2. Les possibilités et les limites du système assurantiel.**

### **2.1. État des lieux**

#### **2.1.1. L'essentiel du patrimoine des collectivités n'est pas assuré**

En cas de sinistre, les biens des collectivités locales ne sont pas assurés très différemment des biens des particuliers. Les assurances dommages aux biens qui les couvrent portent ainsi sur les seuls bâtiments. Les autres biens : voirie, ponts

et ouvrages d'art, réseaux d'assainissement et d'eau potable, stations d'épuration et de relevage des eaux... sont considérés comme non assurables.

Cet état de fait résulte de la conjonction de deux éléments : d'une part, alors que ces biens représentent souvent une part importante du patrimoine des collectivités, leur valeur est très mal estimée par l'administration ; d'autre part, leur caractère spécifique, et notamment l'exposition d'une partie d'entre eux aux intempéries, paraît poser des difficultés techniques d'assurance.

A titre documentaire, on peut citer une réponse de l'administration des finances dans le cadre d'une audition parlementaire :

« Effectivement, il existe quelques types de biens des collectivités locales qui ne sont pas assurables. Il s'agit principalement de la voirie. En effet, pour assurer un bien, il faut que l'assureur puisse valider son état. Or, il n'est pas imaginable de compter tous les nids de poule d'une voirie afin d'estimer son état de dégradation. Il en va de même pour les ouvrages d'art, les stations d'épuration, les jardins publics et les aires de jeu. Pour des raisons techniques, il n'est pas possible d'évaluer donc d'assurer ce type de biens. Mais l'essentiel des biens immobiliers des collectivités sont assurables<sup>3</sup>. »

### **2.1.2. Le fondement du défaut d'assurance n'est pas de nature juridique**

En réalité il n'existe que peu d'éléments établissant la difficulté d'assurance des biens non constitués de bâtiments lorsqu'ils appartiennent aux collectivités. Il semble que ces fondements aient été formalisés dans une réponse ministérielle publiée en 1985<sup>4</sup> après l'avoir été implicitement dans une circulaire<sup>5</sup>. Cette « base juridique » minimale reste la règle malgré les évolutions institutionnelles intervenues depuis lors, alors même que les principes énoncés dans la réponse ministérielle sont largement contradictoires entre eux. En effet, celle-ci postule conjointement la liberté d'assurance des collectivités et l'exclusion *a priori* de certains biens du champ assurantiel.

« Il convient en premier lieu de rappeler que les communes sont libres de négocier avec les sociétés d'assurance de leur choix l'étendue et les modalités des garanties dont elles entendent bénéficier par le jeu de l'assurance »....

« D'une manière générale, sont exclus du champ d'application des garanties les biens situés en plein air et notamment la voirie locale. L'absence de couverture par l'assurance des risques auxquels est exposée la voirie a pour fondement l'exposition naturelle de celle-ci aux effets de l'air et des variations climatiques qui entraîne une sinistralité élevée à laquelle les assureurs ne pourraient faire face que difficilement, sauf à appeler des primes d'un montant très élevé. De plus, au plan technique, une couverture d'assurance en ce domaine risquerait de s'apparenter à une garantie d'entretien de la voirie, tant le partage est difficile à faire pour ces biens entre les dégâts résultant de purs aléas et ceux simplement engendrés par l'usure normale ou le défaut d'entretien. Il ne peut donc être envisagé d'étendre la couverture offerte par les compagnies d'assurances. »

---

<sup>3</sup> Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur inondations de la Somme, (rapport n° 34 du Sénat, octobre 2001), audition de M. Thierry Franck, sous-directeur des assurances à la direction du Trésor au ministère des Finances.

<sup>4</sup> Réponse n° 59332 du ministre de l'intérieur publiée le 6 mai 1985 à une question parlementaire de M. Jean-Pierre Kucheida du 19 novembre 1984 dans le journal officiel de l'assemblée nationale.

<sup>5</sup> Circulaire 84-90 du 27 mars 1984 des ministres chargés des finances, de l'intérieur et du budget.

## 2.2. Les limites de l'assurance

S'il ne paraît pas pertinent d'affirmer *a priori* que tous les biens des collectivités qui ne sont pas assurés aujourd'hui ne sont pas assurables, il est évident que tous ne le sont pas à un tarif raisonnable.

Il existe au moins trois éléments susceptibles de limiter le champ assurantiel :

- ✓ pour un certain nombre d'événements, la profondeur statistique est insuffisante pour évaluer correctement le risque ; il est donc possible que des primes nécessitent d'être ajustées au fur et à mesure des connaissances (réévaluées ou, à l'inverse, diminuées) ;
- ✓ certaines communes sont surexposées à un risque (c'est le cas d'Arles par exemple), et ne sont plus assurables du fait du haut degré de certitude de la réalisation de ce risque. Elles relèvent alors d'un mécanisme adéquat à créer. De ce fait, aujourd'hui, certaines d'entre elles, en raison du rattachement de la couverture « catastrophe naturelle » à l'assurance contre l'incendie, ne trouvent même pas à assurer leurs bâtiments contre l'incendie, l'assureur ne pouvant facturer au titre du risque de catastrophe naturelle que la surprime de 12% du contrat d'assurance dommages.
- ✓ Pour certains biens, il peut être difficile d'évaluer après un sinistre la part des dégâts qui résultent en fait d'un défaut d'entretien des ouvrages. L'expertise après sinistre peut nécessiter de la collectivité qu'elle justifie de l'entretien de ses ouvrages.

## 2.3. Les possibilités offertes par l'assurance n'ont pas été explorées

Selon le constat fait par la SMACL<sup>6</sup>, la part des biens non assurés (canalisations, murs de soutènement, voiries, réseaux, ouvrages d'art...) pèse si lourd dans un sinistre que 60 à 80% du montant des dommages resteraient à la charge des collectivités après intervention des assureurs alors que la proportion est de l'ordre de 10% pour les sinistres touchant les particuliers. Pour autant, il ne s'agit pas d'un défaut général d'assurance puisque toutes les collectivités qui trouvent à s'assurer ont fait le choix de s'assurer effectivement

En revanche, une part importante des biens aujourd'hui non assurés pourrait l'être sans difficulté technique particulière à un tarif acceptable.

---

<sup>6</sup> Société mutuelle d'assurance des collectivités locales

## **3. Propositions**

### **3.1. Procéder à une remise à plat du dispositif d'assurances des collectivités dans le cadre d'une concertation**

Il n'est sans doute pas possible d'assurer l'intégralité des biens des collectivités, en particulier certains de ceux qui sont réputés actuellement non assurables. En revanche, une concertation, à froid, entre les assureurs, les représentants des collectivités et la caisse centrale de réassurance permettrait d'établir soit la liste des catégories de biens assurables, soit des critères de détermination du caractère assurable ou non d'un bien, ces critères pouvant éventuellement comprendre des éléments de contexte local. La possibilité d'assurance pourra le cas échéant être subordonnée à l'observation par les collectivités de certaines règles de prévention des risques, d'entretien des ouvrages, etc.

### **3.2. Réserver la solidarité aux risques non assurables**

Seuls relèveraient ensuite d'une prise en considération au titre de la solidarité, locale ou nationale, les biens dont il aura été constaté qu'ils ne sont pas susceptibles d'être assurés à un tarif normal, soit par nature, soit du fait d'un contexte d'exposition locale au risque très fort.

En revanche, une collectivité qui aurait, dans ce contexte, choisi de ne pas assurer des biens assurables, ne pourrait bénéficier de la solidarité nationale. Les fonctionnaires de l'État devront avoir pour tâche de faire connaître et de rappeler, avant les sinistres, cette nouvelle logique aux collectivités.

### **3.3. Simplifier la mise en œuvre des solidarités locales**

En cas de sinistre, la solidarité locale s'organise aujourd'hui concrètement, assez rapidement mais sans économie de moyens : certaines subventions ne peuvent être attribuées qu'aux démembrements des collectivités et non aux collectivités elles-mêmes, d'autres ne peuvent financer des travaux de réhabilitation qui ont déjà connu un commencement d'exécution, etc. Il conviendrait donc, dans ce nouveau cadre, d'analyser et, si nécessaire, de modifier les textes afin qu'ils permettent une réelle mise en œuvre aisée des solidarités de proximité et de les rendre banales.

### **3.4. Organiser la prise en charge des mauvais risques dans des conditions acceptables**

Le cas des collectivités type "Arles" relève d'une approche spécifique. Celle-ci doit faire l'objet d'une réflexion particulière qui intègre, sous l'égide de l'État, les collectivités concernées, les organisations professionnelles d'assureurs (FFSA, GEMA) et la CCR en tant que réassureur des catastrophes naturelles.

Cette réflexion doit se fonder sur une logique d'assurance, c'est-à-dire sur le paiement de primes et l'application de franchises en tenant compte de la fréquence des sinistres et en offrant des avantages liés à la mise en oeuvre de mesures de prévention, celle-ci s'avérant nécessaire dans les cas de type "Arles". En fonction de cette approche, à base d'outils objectifs, la concertation devrait déboucher sur la conception d'un système particulier qui permette aux collectivités concernées (probablement une centaine) de trouver une solution d'assurance, fût-elle aidée, plutôt que de se retourner vers la solidarité au premier sinistre d'importance.

**En résumé : la mission propose que le dossier de l'assurance des biens des collectivités locales soit remis à plat, que la mise en oeuvre des solidarités locales soit simplifiée et banalisée, qu'un débat soit ouvert avec les collectivités et les assureurs sur le champ de l'assurance et de la solidarité et que la solidarité nationale soit réservée aux événements majeurs. Elle propose, enfin, que les biens objectivement reconnus comme non assurables fassent l'objet d'une procédure spécifique à créer en concertation.**

**Il s'agit, au plan des sinistres, de tirer toutes les conséquences de la nouvelle organisation de la France engendrée par la décentralisation.**

**C'est pourquoi cette nouvelle logique devra être relayée sans relâche par les services déconcentrés de l'État qui lui-même devra s'y tenir dans l'avenir.**

**DEUXIEME PARTIE**

**EVALUATION DES DOMMAGES AUX BIENS NON ASSURES DES COLLECTIVITES  
CONSECUTIVEMENT AUX CRUES DE NOVEMBRE 2005  
DANS L'AUDE ET LES PYRENEES ORIENTALES**

## **1 Appréciation du contexte hydrologique**

La mission n'a pas trouvé de note de synthèse avec cartes (isohyètes sur les journées du 14 et 15 novembre 2005....) et courbes de débits des principaux cours d'eau, analysant l'ampleur des aléas (pluviométrie, hydrologie) dans chaque zone hydrographique et leur temps de retour. Or l'élaboration d'une telle analyse, par les services ou organismes compétents, aurait été nécessaire pour déterminer réellement le caractère récurrent ou exceptionnel des événements de novembre 2005, l'intervention financière de l'État n'étant *a priori* justifiée que par leur caractère exceptionnel.

Faute de disposer d'une telle analyse globale, la mission s'est appuyée sur les quelques documents qui lui ont été remis (note de la DIREN) ainsi que sur les informations disponibles sur Internet sans abonnement particulier (site de Météo-France et "Banque Hydro") pour apprécier le contexte hydrologique de novembre. Il s'agit, faute de mieux, d'une première image des événements : elle soulève quelques interrogations sur l'origine des dégâts et sa présentation ici a surtout valeur pédagogique. Bien entendu, si les services départementaux estiment cette première approche insatisfaisante, il leur appartient de solliciter les organismes compétents (Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations - SHAPI, Météo-France, etc.).

D'après le bulletin de situation hydrologique en Rhône-Méditerranée<sup>7</sup> en Languedoc-Roussillon, les pluies de la première quinzaine du mois de novembre ont provoqué des crues de moyenne importance sur la majorité des bassins versants de la région.

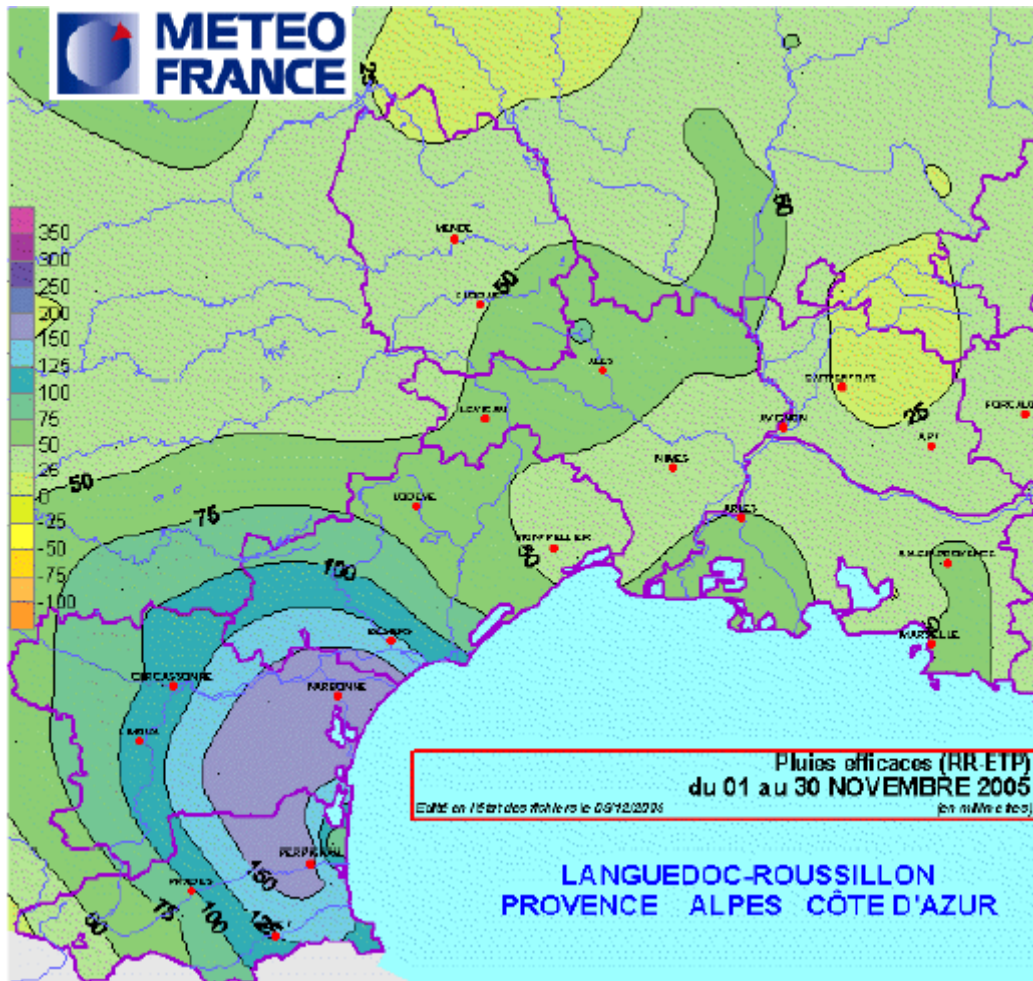
Du 13 au 15 novembre 2005, le bassin moyen de l'Aude avec les affluents Cesse et Orbieu a connu un épisode de pluie de forte intensité. Le cumul de pluie sur la Montagne Noire et le Minervois (affluent Cesse) a été de l'ordre de 100 à 150 mm. Sur les Corbières (affluent Orbieu), le cumul a été d'environ 50 à 80 mm. Le bassin de la Berre a reçu un cumul de 150 à 250 mm de pluie, ce qui a entraîné d'importants dégâts matériels.

L'aire géographique concernée est proche de celle de l'épisode catastrophique de novembre 1999 qui a connu toutefois des cumuls de pluie bien supérieurs (400 à 600 mm.)

---

<sup>7</sup> [http://www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/bassin\\_rmc](http://www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/bassin_rmc)

La carte suivante, qui fait apparaître les hauteurs de pluie efficace pendant le mois de novembre 2005 (et non pendant la seule crue du 13 au 15 novembre<sup>8</sup>), donne une idée de l'aire géographique concernée.



Les informations mises à disposition sur le site Internet<sup>9</sup> de la banque nationale de données pour l'hydrométrie et l'hydrologie ("Banque Hydro") montrent que **la crue de mi-novembre 2005 n'a pas, sauf très localement, un caractère exceptionnel** ; elle est comparable par exemple à celle de janvier 2006. En effet, on peut faire les observations suivantes (voir données en annexe) :

- à Moussan<sup>10</sup> sur l'Aude, le 15 novembre 2005, le débit moyen journalier est de 1.120 m<sup>3</sup>/s et le maximum instantané de 1.530 m<sup>3</sup>/s, ce qui est inférieur aux débits correspondants de janvier 2006 (respectivement 1.400 m<sup>3</sup>/s et 1.950 m<sup>3</sup>/s le 30 janvier 2006) ;

<sup>8</sup> Il est cependant assez probable que les deux courbes coïncident.

<sup>9</sup> <http://hydro.mde.tm.fr/accueil.html>

<sup>10</sup> Station de mesure de débit de Moussoulens – écluse (code station Y1612020)

Station de mesure de Luc sur Orbieu (code station :Y1564010) :



- à Luc-sur-Orbieu, le 15 novembre 2005, le débit moyen journalier est 346 m<sup>3</sup>/s et le débit maximum instantané atteint 988 m<sup>3</sup>/s<sup>11</sup> à comparer à 373 m<sup>3</sup>/s pour le débit journalier et 711 m<sup>3</sup>/s pour le maximum instantané le 30 janvier 2006.

D'après la DIREN Languedoc-Roussillon<sup>12</sup> :

- la crue a essentiellement touché les bassins de l'Orbieu (affluent rive droite de l'Aude), de la Berre et du Verdoube (affluent de l'Agly) :
  - sur la Berre, le débit aurait atteint 500 à 600 m<sup>3</sup>/s à Portel ;
  - le Verdoube semble également avoir subi une crue assez forte (pas de chiffres disponibles) et avoir largement participé à constituer la crue de l'Agly (ce qui était déjà le cas en 1999) ;
- le temps de retour de la crue pourrait être de l'ordre de 30 ans pour l'Orbieu et le Verdoube, et paraît plus important pour la Berre (50 ans) ;
- en revanche, sur les bassins des autres affluents de l'Aude (en rive gauche Orbiel, Trapel, Clamoux, Ognon et Cesse, de même que pour les affluents rive droite descendant de la montagne d'Alaric en aval de Carcassonne), la crue paraît nettement moins forte, sa période de retour pouvant être de l'ordre de 5 ans.

Cela signifie que pour l'Aude aval, le temps de retour de la crue serait plutôt de l'ordre de 30 à 50 ans (et non de l'ordre de 5 ans). On peut résumer ces appréciations dans un tableau qui n'a d'autre objet que de fournir des ordres de grandeurs très approximatifs.

rivières	Temps de retour estimé (ordre de grandeur très approximatif)
Berre	50 ans
Orbieu et delta Aude, Verdoube et Agly,	30 à 50 ans
Aude amont, Orbiel, Trapel, Clamoux, Ognon et Cesse	5 ans

Cela signifie que pour ce qui concerne les cours d'eau figurant dans la dernière ligne du tableau ci-dessus, il ne s'agit, en aucune façon, de crues exceptionnelles et qu'il est fort probable que les dégâts observés pourront se répéter dans un avenir assez proche. La mission ne dispose pas d'éléments lui permettant de confirmer ou de corriger ces appréciations et cela n'entre pas dans le cadre de l'expertise qui lui a été confiée.

**En première analyse, la mission observe donc que la récurrence du phénomène constitué par les crues de novembre 2005 ne paraît pas exceptionnelle, comme en témoigne la comparaison avec celles de janvier 2006 ; en outre, la rareté du phénomène n'est pas homogène**

<sup>11</sup> Le 15 novembre à 3h10,

<sup>12</sup> Selon la note qu'elle a transmise à la mission le 30 mars 2006.

selon que l'on le considère sur la Berre (cinquantennale), l'Orbieu ou le Verdoube (crue de fréquence moyenne), d'une part ou sur la rive gauche de l'Aude, où l'intensité du phénomène est très habituelle (la fréquence de retour est environ quinquennale).

Elle considère que l'attribution de subventions pour la réparation de dégâts résultant de crues prévisibles et fréquentes aurait un caractère déresponsabilisant.

## 2 L'évaluation des dégâts aux infrastructures

### 2.1 Le fondement des évaluations

Pour l'estimation de l'assiette des travaux indemnisables de l'Aude, la mission a comparé les évaluations faites par la direction départementale de l'équipement (dossiers communaux) et les dossiers parvenus en préfecture, y compris ceux qui ont été établis par les établissements publics de coopération intercommunales ou les syndicats de rivière.

En complétant les dossiers arrivés directement en préfecture par les estimations faites par la DDE pour les communes dont les dossiers ne sont pas encore parvenus, on arrive à une somme de 10,8 millions d'euros. Pour tenir compte des dossiers dont le champ d'application plus étendu se recoupe avec ceux des communes et de l'insuffisance de justification de l'éligibilité de certains travaux en rivière, la mission a proposé de retenir une assiette de 8,5 millions d'euros. En outre, la mission reprend à son compte l'évaluation faite par la DDE pour les Pyrénées orientales, soit 2,6 millions d'euros, bien que l'estimation des travaux soit légèrement surévaluée. L'examen du tableau récapitulatif par nature de dommages est assez instructif : les dégâts les plus conséquents portent sur la voirie communale.

### 2.2 Des dégâts récurrents dont la gravité n'est pas toujours inéluctable

Interrogée sur le caractère récurrent des dégâts, la DDE est formelle : « *il est bien certain que la réponse est positive* ». La nature des dommages explique à elle seule la répétition des dommages à chaque épisode de précipitations d'une intensité relativement importante puisqu'il s'agit majoritairement :

- « - de ravinements ;
- de gués partiellement ou totalement ruinés ;
- d'effondrements ou d'endommagements (affouillements,..) de murs ou d'enrochements ;
- de sections de route en bordure de lit mineur totalement ruinées. »

La question de la nature des réparations effectuées mérite donc d'être posée dans la mesure où, comme le reconnaît la DDE, certaines techniques permettent

d'éviter ou de limiter le renouvellement des dégâts à chaque inondation ou phénomène de ruissellement intense. La position de la DDE, à cet égard, est sans ambiguïté puisqu'elle affirme :

« Il n'est certainement pas possible d'envisager des interventions permettant d'éviter tout désordre à l'avenir. »

« Par contre, il nous paraît possible de prévoir des interventions ponctuelles non pas de remise en l'état initial (qui, il convient de la rappeler, était la « règle du jeu » qui avait été fixée suite aux intempéries de 1999), mais de réparation pérenne, notamment pour :

- les passages à gués. Les solutions après 1999 consistant à refaire des gués « à sec » avec des passages busés ne sont pas durables (il faudrait faire des systèmes parafeuilles beaucoup trop coûteux). La réalisation de radier de fond de lit nous paraît par contre pérenne (cela veut dire que l'eau passera sur le gué dès qu'il y aura écoulement. Mais compte tenu de l'intensité et la nature des trafics empruntant les voies concernées, cette situation est acceptable).

- les sections de voie les plus exposées aux ravinements. Une remise en l'état est inefficace (voir photo). Il convient donc de prévoir un revêtement et des systèmes d'évacuation des eaux adaptés (par l'utilisation de béton, par exemple). »

« Un nouveau chiffrage intégrant cette nouvelle doctrine est en cours d'établissement par la DDE. Les éléments seront connus avant la fin du mois d'avril. »

Il existe donc bien des solutions techniques « pérennes » mais la difficulté est sans doute de mettre en place les financements nécessaires car elles sont, *a priori*, beaucoup plus coûteuses au moment de leur mise en œuvre que la réparation à l'identique et le surcoût n'est, par principe, pas susceptible d'être pris en charge par le biais d'une subvention (cf. circulaire du 24 février 2004).

A défaut de pouvoir préconiser d'aider les opérations de réparations diminuant la vulnérabilité des ouvrages au-delà du coût équivalent à la reconstruction à l'identique, la mission a donc choisi de se prononcer en faveur d'un dispositif incitant les communes à choisir des solutions techniques « pérennes » pour les parties de leur réseau ou leurs ouvrages les plus exposés, en les faisant bénéficier, dans une telle hypothèse, du taux de subvention le plus favorable (soit 80% voire 100%) pour l'ensemble de leur travaux de réparation. A l'inverse, les communes n'effectuant pas un tel choix verraient leurs travaux subventionnés à un taux « minimal » (soit 30% environ).

### **3 Les dégâts aux rivières et ouvrages de protection**

En dehors des dégâts subis par les infrastructures, un certain nombre de dommages ont été constatés qui sont constitués de désordres causés aux rivières et aux ouvrages de protection contre les inondations. Leur logique étant un peu différente, il a paru préférable de les dissocier dans l'analyse.

Il s'agit de travaux :

- de mise en sécurité les populations contre une éventuelle crue importante, notamment les colmatages de brèches et la réfection d'ouvrages de protection ;

- d'enlèvement des embâcles et de dégagement du lit mineur des rivières afin de permettre un écoulement normal des eaux ;
- de restauration de lits des cours d'eau, de seuils et de berges ;
- le cas échéant, de réparation des stations de mesure hydrométriques et d'annonces des crues : aucun dégât de ce type n'a été signalé à la mission.

Les travaux de protection directe d'ouvrages (tels que station d'épuration, voirie ou pont) uniquement justifiés par le confortement de ces ouvrages, sont à compter avec les réparations des ouvrages qu'ils protègent et confortent.

En revanche, les études et travaux de prévention des inondations à plus long terme, tels que les réaménagements de champs d'expansion de crues, ne sont pas comptabilisés dans la réparation des dommages.

### **3.1 Nature des désordres constatés... le défaut d'entretien a aussi aggravé les dommages**

La mission reprend à ce propos des observations formulées par la DIREN, qui lui paraissent éclairantes :

"La grande majorité des réparations prévues concernent des problèmes d'érosion de berges. L'enlèvement d'embâcles est (...) concentré sur deux opérations : le Verdoube à Tautavel et la vallée de l'Orbieu. Ces deux cours d'eau ont déjà subi une forte crue en 1999 (Orbieu et Verdoube aval), et avaient déjà, à ce moment, nécessité un programme de désembâclement.

Il est à noter que la vallée de la Berre, qui avait eu une crue très forte en 1999, et dont la ripisylve avait été entièrement ravagée à cette époque, ne semble pas cette fois avoir eu de problème d'embâcle : les arbres, rajeunis, et les programmes de gestion mis en place, ont permis une meilleure résistance à l'écoulement des eaux.

Les demandes de réparations des berges, concernent dans un certain nombre de cas des secteurs touchés, et réparés suite aux crues de 1999, sans qu'il soit possible, à ce stade, d'affiner l'analyse.

A noter que certaines opérations concernent des talwegs intermittents, drainant de petits bassins versants en amont de secteurs urbanisés (par exemple le secteur d'Alaric). Ces exutoires sont la plupart du temps fortement aménagés et de ce fait les berges sont très sensibles à l'érosion, y compris pour des crues moyennes (sans débordement majeur).

En première analyse les dégâts observés sur les rivières semblent assez caractéristiques de crues moyennes à fréquentes."

Ainsi, on peut constater qu'un bon entretien de cours d'eau (la Berre) a permis d'éviter les embâcles et que certains aménagements mal conçus accroissent les dégâts (secteur d'Alaric).

En outre, la mission constate que les travaux réalisés depuis le dernier épisode de crue comparable ne sont pas toujours adaptés à la situation géographique des bassins versants et ne contribuent que rarement à réduire la vulnérabilité des ouvrages aux phénomènes de crue, en conséquence, elle préconise une analyse des ouvrages avant leur restauration éventuelle.

### **3.2 Avant leur restauration éventuelle, les ouvrages de protection devraient faire l'objet d'une évaluation technique**

La mission n'a pas procédé à l'évaluation technique des ouvrages endommagés de protection des populations. En particulier elle n'a pas examiné :

- l'impact de ces ouvrages sur les crues, en aval ou en amont, et leur insertion dans un plan global de prévention conçu à l'échelle du bassin hydrographique : par nature les digues réduisent les champs d'expansion des crues et modifient les hauteurs d'eau ; bénéfiques pour les uns, ils peuvent constituer des facteurs aggravants pour les autres, notamment en aval ;
- la modification des risques pour les habitants induits par les ouvrages de protection : ces ouvrages protègent jusqu'à certaines limites (les crues pour lesquelles ils ont été dimensionnés) ; au-delà ils peuvent accroître fortement les risques pour les populations si des dispositions *ad hoc* ne sont pas prises ; en particulier, lors de très grandes crues, ils peuvent créer des inondations très brutales (par débordement ou rupture).

Cet examen technique sortait du cadre de la présente mission mais il est nécessaire d'y procéder, notamment dans le cadre des plans de prévention du risque inondation et en tout état de cause, avant de financer des travaux coûteux de remise en état de ces ouvrages.

### **3.3 Évaluation des dommages**

#### **3.3.1 Les sources des évaluations**

Diverses évaluations ont été dressées par les services départementaux (notamment DDAF et DDE) de l'État.

En ce qui concerne les dommages aux rivières et ouvrages de protection, la DIREN a transmis à la mission, avec sa note d'analyse, les chiffrages obtenus des DDE à la mi-mars (un tableau récapitulatif par département avec, pour chaque opération, une fiche explicative). Toutefois elle précise qu'aucun dispositif spécifique n'a encore été mis en place pour analyser les dossiers avec l'ensemble des financeurs (conseil régional, conseils généraux, agence de l'eau, services de l'État), une démarche qui avait été mise en place lors des grandes crues de 1999 et 2002. Elle suggère de confier ce travail aux instances partenariales qui existent dans les deux départements concernés.

Par ailleurs, (verbalement) elle a indiqué qu'elle ne disposait plus d'aucun crédit pour financer les travaux de restauration de rivières<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Les travaux de prévention des inondations, notamment par la gestion des champs naturels d'expansion de crues, sont, depuis la mise en œuvre de la LOLF, centralisés dans un BOP de bassin (le bassin Rhône-Méditerranée) placé sous la responsabilité du préfet coordonnateur de bassin (en l'occurrence le préfet de la région Rhône-Alpes)

### 3.3.2 L'analyse des évaluations

Les tableaux récapitulatifs transmis incluent des travaux qui ne concernent pas la remise en état des rivières ou des ouvrages de protection de la population : on trouve notamment des réparations, protections ou confortements d'ouvrages (ponts, stations d'épuration) ou de voirie (pistes), et même des travaux de restauration forestière. Il convient de classer ces travaux sous la bonne rubrique.

Il apparaît que certaines digues n'ont pas été correctement entretenues dans le passé (il est par exemple fait état de la présence de terriers). Il est permis de s'interroger sur l'origine ou la gravité des désordres : des digues bien entretenues auraient-elles autant été affectées ? La mauvaise gestion des ouvrages n'a-t-elle pas fortement accru les dommages et les coûts de réparation ?

Pour ce qui est de l'Aude, les fiches explicatives sont très succinctes : elles se limitent le plus souvent à un libellé général ne permettant pas d'apprécier correctement la nature et l'ampleur des travaux. Cela paraît encore plus difficilement acceptable quand les montants sont élevés (ce qui est le cas à Tournissan (11) pour la reprise de berges évaluée à 1.000.000 € : or, aucune indication ne justifie ce montant).

Les travaux présentés sont classés en "priorité 1" : toutefois les fiches n'indiquent pas le motif de ce classement. Le caractère urgent des travaux n'est pas justifié.

Dans l'Aude, aucune indication n'est donnée sur le caractère répétitif des dommages : la rubrique "*réurrence des dégâts (mêmes dégâts au même endroit lors de la dernière crue)*" n'est pas renseignée.

### 3.3.3 Détermination de l'assiette des subventions

En conséquence, en ce qui concerne les dommages aux rivières et aux ouvrages de protection des populations, la mission, à partir des informations limitées dont elle dispose, a revu le chiffrage transmis en ne retenant pas :

- les travaux relevant d'une autre rubrique (protection d'ouvrages notamment) ;
- les travaux coûteux dont le coût ne fait pas l'objet d'une justification ;
- les dommages pouvant être considérés comme récurrents, c'est à dire ceux qui se trouvent dans les zones où le temps de retour de la crue est faible, en ordre de grandeur et de façon très approximative, 5 ans (crue quinquennale) ;
- les dommages causés ou aggravés par défaut d'entretien.

Cet examen conduit à retenir un montant de travaux susceptibles d'être subventionnés de 1,79 M€ sur les 3,86 M€ recensés dans les documents transmis par les DDE à la DIREN.

Un tableau détaillé de sélection des travaux est annexé au présent rapport.

### Restauration de rivières et de protection des populations : travaux retenus

crue nov-05 durée de retour	bassin versant concerné	restauration rivière et protection des populations	
		travaux (€)	montant retenu (€)
30 à 50 ans	Verdoble	452 420	380 000
30 à 50 ans	Agly	473 500	241 160
30 à 50 ans	Berre	74 734	52 481
30 à 50 ans	Orbieu	1 315 000	84 000
5 ans	Aude RD	75 000	0
5 ans	Trapel Orbiel Clamoux	24 000	0
5 ans	Ognon	27 000	0
5 ans	Cesse	50 000	0
30 à 50 ans	delta Aude	1 366 946	1 030 742
	<b>Total Aude + Pyrénées Orientales</b>	<b>3 858 600</b>	<b>1 788 383</b>

Ces travaux se répartissent de la façon suivante entre les deux départements.

	Ensemble de travaux (€)	Travaux retenus (€)
Aude	3.000.000	1.167.223
Pyrénées Orientales	858.600	621.160
<b>ensemble</b>	<b>3.858.600</b>	<b>1.788.383</b>

La faiblesse de la prise en compte des travaux de l'Aude s'explique en grande partie par le manque de justification de certains travaux.

Cela étant, la DDE de l'Aude a fourni le chiffrage des travaux de réparation financés à la suite des très fortes crues de 1999. En ce qui concerne les travaux de restauration de rivières, berges et digues, la base de subvention retenue est **256 K€** (1,683 MF). La liste des travaux est donnée à titre d'information en annexe.

En comparaison, la base de subvention (1,79 M€) proposée pour la crue de novembre 2005 paraît plutôt élevée.

**Cette analyse des travaux, et l'évaluation des montants susceptibles d'être subventionnés qui en découle, (1,79 M€) sont données à titre indicatif, la mission ne disposant pas d'informations suffisantes pour garantir cette appréciation.**

**Toutefois, elle attire l'attention des services de l'État sur l'intérêt de procéder à de telles analyses pour répartir les subventions publiques.**

### **3.4 Proposition de modulation du taux d'indemnisation**

La mission considère que le taux d'indemnisation des dégâts constatés devrait être modulé en fonction de la volonté des collectivités d'entreprendre à l'occasion de la remise en état des travaux effectués dans une perspective pérenne plutôt que de seule reconstitution de l'existant.

Elle préconise que les travaux des communes se contentant d'une reconstitution à l'identique soient pris en charge à 30% tandis que les travaux éligibles des communes s'engageant dès à présent dans un programme de reconstruction pérenne puissent être indemnisés jusqu'à 80% de leur montant.

En outre, la mission recommande, pour les travaux en rivière, de concentrer les indemnisations sur les zones où le caractère exceptionnel des crues n'est pas contestable (période de retour de l'ordre de 30 à 50 ans).

**La mission estime que les services de l'État doivent, à partir des données hydrologiques disponibles, apprécier le caractère exceptionnel ou répétitif des dégâts, et concentrer les aides publiques sur les dommages résultant réellement de catastrophes naturelles et non de l'imprévoyance de maîtres d'ouvrage.**



## CONCLUSION

En attendant que soit menée à bien une démarche, en tout état de cause nécessaire, visant à permettre aux collectivités d'assurer une partie significative de leur patrimoine aujourd'hui non assuré, la mission a procédé à une évaluation des demandes d'indemnisation présentées par les collectivités au titre des dommages consécutifs aux crues de novembre 2005.

Il en ressort une grande hétérogénéité des situations locales au regard de la rareté des événements en cause et de l'entretien des ouvrages endommagés. La mission fait, en conséquence, des propositions relatives à l'assiette des subventions mais aussi à leur taux et à la nature des travaux qu'il lui semble justifié de subventionner, pour que ces financements soient cohérents avec la politique poursuivie en matière de prévention des risques d'inondation et de réduction de la vulnérabilité des populations et des ouvrages.

Christo Dimitrov



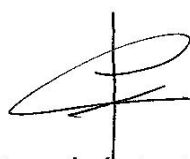
Conseil général des ponts et chaussées

Pierre Fauré



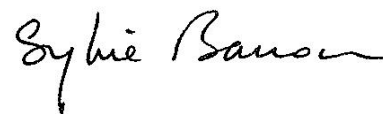
Conseil général de l'agriculture, de  
l'alimentation et des espaces ruraux

Jean-Louis Prime



Inspection générale de l'environnement

Raymond Fekik et Sylvie Banoun



Inspection générale de l'administration



# ANNEXES

**Annexe 0 :**

**Lettre de mission**

**Annexe 1 :**

**Comparaison des crues de novembre 2005 et janvier 2006 pour l'Aude et l'Orbieu**

**Annexe 2 :**

**Réparation des dommages aux rivières et ouvrages de protection**

**Annexe 3 :**

**Crues de l'Aude 1999**

Annexe 0 :  
Lettre de mission

2006 - 0007 - 01



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Le Ministre d'Etat,  
Ministre de l'intérieur et de  
l'aménagement du territoire*

Paris, le 30 JAN. 2006

Monsieur le Ministre,

Les départements de l'Aude et des Pyrénées orientales ont été touchés par de nouvelles et graves inondations les 14 et 15 novembre derniers. La nature violente et brutale de ces inondations – qui ont conduit à deux décès dans les Pyrénées orientales – permet de qualifier celles-ci d'exceptionnelles. Une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a été d'ailleurs été demandée par 44 communes de l'Aude.

Les préfetures de ces deux départements m'ont informé que ces inondations ont causé de très importants dégâts sur le patrimoine non assurable des collectivités territoriales.

Ces éléments m'ont conduit à solliciter auprès du Premier ministre le lancement d'une mission interministérielle, chargée notamment d'expertiser l'évaluation des dégâts occasionnés, puis d'étudier les conditions d'ouverture de crédits au titre des dommages causés par ces calamités publiques. Le cabinet du Premier ministre m'a fait part de son accord sur le lancement de cette mission.

Compte tenu de l'urgence qui s'attache à la constitution de la mission, j'ai d'ores et déjà saisi l'inspection générale de l'Administration, à qui j'ai demandé de bien vouloir assurer le secrétariat de la mission. Je vous transmets pour information la copie de la lettre de mission que j'ai adressée dans ce sens au chef du service de l'inspection générale de l'Administration.

Bien entendu, une telle mission interministérielle associe traditionnellement le conseil général des ponts et chaussées. C'est pourquoi je vous remercie de bien vouloir autoriser le conseil général des ponts et chaussées à se rapprocher de l'IGA, afin de prendre part à cette mission. Il serait très souhaitable que celle-ci puisse être constituée dans les plus brefs délais, s'agissant d'un dossier relatif à la mise à disposition de crédits d'urgence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*uniquement*

Nicolas SARKOZY

Monsieur Dominique PERBEN  
Ministre des transports, de l'équipement,  
du tourisme et de la mer

*A de Fleurbaey  
M. Taquin  
J. Frelaut*

*Claude Martovani*  
29 FEB 2006

Claude MARTOVANI



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Paris, le 30 JAN. 2006

**Le ministre d'Etat,  
ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**

**A**

**Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'Administration**

**Objet :** Mission d'expertise sur les inondations de novembre 2005 dans les départements de l'Aude et des Pyrénées-orientales.

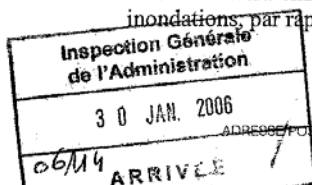
Les graves inondations qui ont frappé les départements de l'Aude et de l'Hérault en novembre 2005 ont conduit le Gouvernement à demander la réalisation d'une mission interministérielle.

J'ai souhaité vous confier le secrétariat de cette mission. Je vous précise également que j'ai personnellement saisi les ministres de tutelle du conseil général des Ponts-et-Chaussées, de l'inspection générale des Finances et du conseil général du Génie rural et des Eaux-et-Forêts, qui devront participer à cette mission interministérielle.

Celle-ci aura pour premier objectif d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurables des collectivités territoriales (voirie communale et départementale, biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, réseaux d'assainissement et d'eau potable, ponts et ouvrages d'arts, stations d'épuration et de relevage des eaux, ainsi que les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau), réalisée par les services de l'Etat à l'issue de ces inondations.

La mission aura pour second objectif de proposer la détermination d'une assiette de travaux éligibles et de taux de subvention, en fonction notamment de l'importance des dégâts par collectivité, d'une part, et de la situation financière des communes touchées, d'autre part.

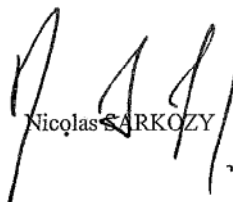
Elle examinera enfin les éventuelles situations de récurrence des dégâts occasionnés par ces inondations, par rapport aux événements similaires survenus depuis 1999.



ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60  
ADRESSE INTERNET : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

Elle s'attachera à recueillir les informations et les observations de l'ensemble des acteurs concernés par les événements. Elle veillera à associer à ses travaux les experts proposés par les préfets des départements concernés.

Je souhaiterais disposer des premières conclusions de la mission pour le 15 février 2006.



Nicolas SARKOZY

## Annexe 1 :

### Comparaison des crues de novembre 2005 et janvier 2006 pour l'Aude et l'Orbieu

station de mesure	Luc sur Orbieu ( Y1564010)		Aude à Moussan ( Y1612020)	
	débits journaliers moyens		débits journaliers moyens	
	jour	nov-05 m3/s	janv-06 m3/s	nov-05 m3/s
1	2,26	3,70	22,00	34,70
2	1,96	3,92	23,20	38,00
3	1,90	6,23	21,20	47,60
4	1,84	5,55	20,00	46,90
5	1,77	4,98	19,60	46,10
6	1,74	4,66	19,70	47,30
7	1,69	18,40	17,10	67,60
8	1,63	72,80	17,10	151,00
9	1,59	53,80	23,60	140,00
10	1,59	30,70	26,70	111,00
11	1,60	22,30	27,30	97,40
12	1,57	18,00	22,60	90,30
13	2,27	15,30	75,60	85,00
14	134,00	13,80	455,00	80,20
15	<b>346,00</b>	12,10	<b>1 120,00</b>	65,30
16	63,40	10,90	292,00	67,20
17	36,70	9,71	176,00	65,40
18	23,70	8,86	134,00	63,70
19	16,80	6,44	111,00	62,10
20	13,00	6,98	93,00	60,20
21	11,10	6,65	81,70	51,60
22	9,93	6,17	76,40	49,50
23	8,70	6,01	54,20	47,90
24	8,14	5,62	49,10	49,10
25	8,12	5,06	47,40	47,70
26	8,26	4,92	49,70	47,10
27	7,96	4,74	45,50	46,10
28	8,22	4,91	46,00	47,40
29	8,48	144,00	49,40	312,00
30	8,53	<b>373,00</b>	48,80	<b>1 400,00</b>
31		97,00		468,00
	<b>débit maximum instantané</b>		<b>débit maximum instantané</b>	
	15/11/2005 à 03:10	Le 30/01/2006 à 00:00	Le 15/11/2005 à 10:39	Le 30/01/2006 à 05:45
	988 m3/s	711 m3/s	1530 m3/s	1950 m3/s

source <http://hydro.mde.tm.fr/Traitement/SelQjm.php?StaCode=Y1564010>

données <http://hydro.mde.tm.fr/Traitement/Qjm.php?StaCode=Y1612020&Annee=2006>

## Annexe 2 :

### Réparation des dommages aux rivières et ouvrages de protection

Maître d'Ouvrage	Commune	bassin versant	durée de retour	Intitulé Opération	travaux (€)	montant retenu (€)
SIAH VERDOUBLE	Tuchan	Verdoble	30 à 50 ans	Protection de la station d'épuration	67 320	0
SIAH BERRE ET RIEU	Cascastel	Berre	30 à 50 ans	Reprise de l'enrochement en béton liaisonné et maintien de la protection existante	22 253	0
SIAH BERRE ET RIEU	Durban	Berre	30 à 50 ans	Décolmatage et retalutage des berges	22 253	22 253
SIAH BERRE ET RIEU	Sigean	Berre	30 à 50 ans	Terrassement de berge et reprofilage avec une pente de 3H / 1V et végétalisation du pied de berge par bouturage et enherbement	30 228	30 228
SIAH ORBIEU	Ribaute	Orbieu	30 à 50 ans	Reprise des enrochements.	25 000	25 000
SIAH ORBIEU	Toutes	Orbieu	30 à 50 ans	Restauration forestière et enlèvement d'embâcles	231 000	?
SIAH ORBIEU	Fabrezan	Orbieu	30 à 50 ans	Restauration berges (tech mixte sur 200 ml) traitement atterrissement	17 000	17 000
SIAH ORBIEU	Saint Laurent de la Cabrerisse	Orbieu	30 à 50 ans	Restauration de berge par enrochements	15 000	15 000
SIAH ORBIEU	Felines Termenes	Orbieu	30 à 50 ans	Reprise des enrochements	25 000	25 000
SIAH ORBIEU	Tournissan	Orbieu	30 à 50 ans	Reprise de berges enrochements	1 000 000	?
SIAH JOURRE	Fontcouverte	Orbieu	30 à 50 ans	effondrement berges au droit d'un lotissement	2 000	2 000
Cté cnes Piémont d'Alaric	Capendu	Aude RD	5 ans	Effondrement de berges aval pont RN	30 000	
Cté cnes Piémont d'Alaric	Douzens	Aude RD	5 ans	Déstabilisation d'une protection de pont	10 000	
Cté cnes Piémont d'Alaric	Monze	Aude RD	5 ans	effondrement de berges	15 000	
Cté cnes Piémont d'Alaric	Monze	Aude RD	5 ans	Confortement de berges à proximité pont RD	5 000	
Cté cnes Piémont d'Alaric	Barbaira	Aude RD	5 ans	Effondrement de berges	15 000	
SIAH Minervoies	Olonzac	Ognon	5 ans	Restauration de quoi ?	15 000	
SIAH Minervoies	Bize village	Cesse	5 ans	Effondrement de berge	50 000	
SIAH Minervoies	La Livinière	Ognon	5 ans	Restauration au droit d'un lotissement	6 000	
SIAH Minervoies	La Livinière	Ognon	5 ans	Restauration au droit de la station d'épuration	6 000	
SIAH COT	Villegly	Trapel Orbiel Clamoux	5 ans	Protection de la berge	4 000	
SIAH COT	Villegailhenc	Trapel Orbiel Clamoux	5 ans	Protection de la STEP	5 000	
SIAH COT	Roquefère	Trapel Orbiel Clamoux	5 ans	Protection de la STEP	15 000	
SM du Delta de l'Aude	Cuxac d'Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Brèche et affouillement aval (site1)	282 621	282 621
SM du Delta de l'Aude	Cuxac d'Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Déversement sur digue ( Site 2)	78 959	78 959
SM du Delta de l'Aude	Cuxac d'Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Infiltration sur digue (Site 3)	35 194	35 194
SM du Delta de l'Aude	Cuxac d'Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Désembâclement du ruisseau ( Site 4)	39 039	39 039
SM du Delta de l'Aude	Cuxac d'Aude	delta Aude	30 à 50 ans	affaissement digue aval déversoir (Site 5)	358 055	358 055
SM du Delta de l'Aude	Fleury d' Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Affouillement sur digue ( Site 6)	79 749	79 749
SM du Delta de l'Aude	Fleury d' Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Affouillement sur digue ( Site 7)	30 899	30 899
SM du Delta de l'Aude	Fleury d' Aude	delta Aude	30 à 50 ans	Effondrement sur digue (Site 8)	126 226	126 226
ASF	RD Coursan	delta Aude	30 à 50 ans	Reprises digues et berges	336 204	
<b>total Aude</b>					<b>3 000 000</b>	<b>1 167 223</b>
	Tautavel	Verdoble	30 à 50 ans	nettoyage rivière + enrochement berges + pont (5100)	385 100	380 000
	Cases-de-Pene	Agly	30 à 50 ans	nettoyage rivière (2)	15 000	15 000
	Rivesaltes	Agly	30 à 50 ans	réparation merlon (1)	7 000	0
	Estagel	Agly	30 à 50 ans	réparation pont 130k€ + enrochement et nettoyage Agly	201 500	71 500
	Syndicat Agly Maritime	Agly	30 à 50 ans	voir analyse du décompte feuille jointe	250 000	154 660
<b>total Pyrénées Orientales</b>					<b>858 600</b>	<b>621 160</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>3 858 600</b>	<b>1 788 383</b>

(1) Rivesaltes : il paraît urgent de regarder si le merlon, qui est régulièrement emporté, n'accroît pas les risques humains.

(2) la fiche signale que la rivière n'est pas suffisamment nettoyée : cela mérite un examen de la police des eaux (voir le nota BN)

US



## Détails pour le SI de l'Agly Maritime : montants retenus

### estimation du SI de l'Agly Maritime

bassin Verdoube-Aggly

crue du 15 novembre 2005

temps de retour 30 à 50 ans

				restauration rivière et protection des populations		
				travaux (€)	montant retenu (€)	observations
RD81	RD11	coté Torreilles	conduite eaux usées	4 000	4 000	
RD81	RD11	coté Saint-Laurent	infiltration station d'épuration	16 500	16 500	
RD81	RD11	coté Saint-Laurent	affouillement digue	122 980	122 980	
RD11	RD41	coté Torreilles	effondrement piste suite à terrier	4 000	0	voirie
RD41	RN9	coté Clairia	effondrement digue suite à terrier	33 540	0	défaut d'entretien
RD41	RN9	coté Pia	affaissement digue	11 180	11 180	
RD41	RN9	coté Pia	résurgence	39 958	0	n'est pas restauration rivière
RD41	RN9	coté Pia	effondrement piste	12 000	0	voirie
			installation chantier signalisation	5 500	3 000	prorata
<b>total</b>				<b>249 658</b>	<b>154 660</b>	



### Annexe 3 : Crues de l'Aude 1999 –

Travaux subventionnés

Le tableau suivant est une synthèse tirée du tableau récapitulatif des montants des travaux subventionnés à la suite des intempéries de novembre 1999 transmis par la DDE le 6 avril 2006.

#### Synthèse des travaux subventionnés

	Francs	Euros
Voirie communale	30 687 669 F	4 678 305
Ouvrages d'art	7 821 738 F	1 192 416
Bâtiments	760 161 F	115 886
Réseau eau potable	443 820 F	67 660
Assainissement	2 113 893 F	322 261
Réseau eaux pluviales	3 157 144 F	481 303
Rivières (digues et berges)	1 720 036 F	262 218
Rivières (restauration)	289 411 F	44 120
Divers	3 278 356 F	499 782
	50 272 229 F	7 663 952

### Dégâts en rivières (extraction du tableau général)

Commune Canton Subdivision	Opération	Nature	Subvention				
			Validation DDE	Envoi Cne	Délib. Concours	Décision	Base Subvention
CAZILHAC CARCASSONNE 1 CARCASSONNE	Réparation de voirie - berges ruisseau de St Flour	Rivières (dignes et berges)	15/11/02		05/06/01	12/11/02	62 982 F
COURSAN COURSAN NARBONNE	Réfection de berges et de digues	Rivières (dignes et berges)			21/09/00	25/08/00	326 241 F
COURSAN COURSAN NARBONNE	Réfection de berges et de digues	Rivières (dignes et berges)			21/09/00	28/07/00	326 241 F
ESCALES LEZIGNAN LEZIGNAN	Remise en état du Rec d'Albrel	Rivières (dignes et berges)			04/04/00	26/07/02	457 347 F
LUC-SUR-ORBIEU LEZIGNAN LEZIGNAN	Rétablissement digue ouest (SIVOME Lézignan)	Rivières (dignes et berges)	08/02/00		13/04/00	25/08/00	76 761 F
MAILHAC GINESTAS LEZIGNAN	recalibrage du fossé - RD 67	Rivières (dignes et berges)				11/10/02	80 464 F
SIAH ARGENT DOUBLE CAPENDU	Travaux rivières - Caunes Minervois	Rivières (dignes et berges)	26/06/02	10/07/02	07/02/02	13/09/02	390 000 F
BERRIAC CARCASSONNE 1 CARCASSONNE	Ruisseau de Rieux	Rivières (restauration)	15/06/02				
FERRALS-LES- CORBIERES LEZIGNAN LEZIGNAN	Protection du captage + reconstruction du seuil	Rivières (restauration)			09/02/00	21/04/00	285 509 F
SALLELES-CABARDES CONQUES SUR ORBIEL MAS-CABARDES	Protection de la station d'épuration	Rivières (restauration)	03/04/01	23/04/01		08/06/01	3 903 F
					<b>rivières</b>	total	2 009 447 F 306 338 €



## Annexe 1 RECAPITULATIF PAR RUBRIQUES

### ESTIMATION DES DEGATS DANS DEUX DEPARTEMENTS CONCERNES PAR LES INTEMPERIES DE L'ETE ET DE L'AUTOMNE 2005

<b>Total</b>	<b>voirie communale</b>	<b>voirie départementale</b>	<b>biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation</b>	<b>réseaux d'assainissement et d'eau potable</b>	<b>Ponts et ouvrages d'art</b>	<b>Stations d'épuration et de relevage des eaux</b>	<b>Travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau (retraits d'embâcles notamment)</b>	<b>Autres biens (préciser)</b>	<b>réseaux électrique et téléphonique</b>	<b>Total HT</b>
<b>Aude</b>	7 132 000	63 000	0,00	140 000	700 000	120 000	280 000	65 000	0,00	8 500 000
<b>Pyrénées orientales</b>	1 670 000	100 000	0,00	20 000	0,00	90 000	660 000	60 000	0,00	2 600 000
<b>Total</b>	8 802 000	162 000	0,00	160 000	700 000	210 000	940 000	125 000	0,00	11 100 000