

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°006622-01**

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

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N°09-020-01**

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE
DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX
N°1922**

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES
N°2009-M-014-01**

RAPPORT

SUR

**LES CONSÉQUENCES DES INTÉMPÉRIES AYANT TOUCHÉ LA FRANCE
LES 24 ET 25 JANVIER 2009**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°006622-01**

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

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N°09-020-01**

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE
DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX
N°1922**

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES
N°2009-M-°14-01**

RAPPORT

SUR

**LES CONSÉQUENCES DES INTEMPÉRIES AYANT TOUCHÉ LA FRANCE
LES 24 ET 25 JANVIER 2009**

Etabli par :

Alain GILLE
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Michel CASTEIGTS
Inspecteur général de l'administration

Christian CHATRY
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des
forêts

Joël ROCHARD
Inspecteur général des finances

Nathalie INFANTE
Inspectrice de l'administration

SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 25 février 2009, le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le Ministre de l'agriculture et de la pêche et le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont diligenté une mission d'expertise sur les conséquences de la tempête des 24 et 25 janvier 2009. Il s'agissait à la fois :

- d'évaluer les dégâts causés aux biens non assurables des collectivités territoriales et de définir un éventuel dispositif d'aide budgétaire ;
- d'identifier les communes forestières susceptibles de bénéficier d'un concours exceptionnel ;
- de procéder à une estimation exhaustive de l'ensemble du coût économique de la tempête dans la perspective d'une saisine du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

UNE FORTE CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE

Les événements climatiques des 24 et 25 janvier 2009, par leur violence exceptionnelle ont causé sur un périmètre relativement réduit, le grand sud-ouest et particulièrement l'Aquitaine, des dommages considérables concentrés sur certains secteurs d'activité, notamment la filière forestière landaise. Outre le bilan humain, particulièrement lourd avec onze décès directement consécutifs à cette tempête, le bilan matériel s'élève à un total consolidé de 5,025 Mds€, tous dommages confondus.

Les chocs mécaniques inhérents à la violence du vent ont particulièrement touchés les espaces boisés et le massif landais a été en grande partie détruit. Ainsi, la forêt contribue à ce total, à hauteur de 3,036 Mds€. Ce chiffre, qui illustre à lui seul la concentration sectorielle des dommages, inclut 1,816 Mds€ de dommages directs au patrimoine forestier, la perte de valeur économique de la filière bois à hauteur de 520 M€ et à la perte d'efficacité carbone de la forêt pour 700 M€.

LES DOMMAGES AUX BIENS NON ASSURABLES DES COLLECTIVITES

Les biens non assurables des collectivités publiques ont significativement moins souffert que lors de la tempête de 1999. Les dégâts, d'un montant total de 109 M€, dont 77 M€ au titre des dépenses éligibles au programme 122, affectent essentiellement la voirie, souvent du fait de déracinements d'arbres qui ont emporté une partie de la chaussée, et les rivières, où les retraits d'embâcles exigent souvent des opérations lourdes de restauration des lits, des berges et des digues.

Les dommages considérables au patrimoine forestier des communes n'ont pas été pris en compte à ce titre dans la mesure où ils concernent un domaine privé exploité économiquement. Les communes intéressées sont cependant appelées à bénéficier du dispositif général d'aide au secteur forestier, mis en place par le ministère de l'agriculture et de la pêche, et au dispositif particulier de concours aux communes forestières ayant perdu plus de 10% de

leurs recettes de fonctionnement (cf. ci-après). En revanche, les parcs, jardins et espaces boisés publics ont été intégrés dans le décompte des dommages, à l'instar de ce qui avait été fait en 1999.

Compte-tenu à la fois de concentration territoriale des dommages et du nombre élevé de très petites communes (en Aquitaine, plus de 85% des communes ont moins de 1500 habitants), la mission préconise de retenir un taux moyen de subvention de 70% pour les communes, ce qui conduirait à une dotation budgétaire de 54 M€ au titre du programme 122-01-09.

LA SITUATION DES COMMUNES FORESTIERES

Le nombre des communes, dont les pertes de recettes liées à l'exploitation forestière seraient supérieures à 10% de la moyenne des recettes de fonctionnement des trois dernières années, est évalué à 90, dont 64 dans le seul département des Landes. Ce recensement se fonde à la fois sur les données budgétaires des communes et les prévisions de recettes des plans de gestion établis par l'ONF pour les communes soumises au régime forestier. Pour les communes non soumises à ce régime, l'évaluation des pertes est nécessairement plus aléatoire, ce qui conduit la mission à préconiser un dispositif d'aide moins favorable. C'est sur ce point que dispositif mis en place en 2000, qui reste globalement pertinent, devrait être ajusté.

Pour tenir compte des conclusions du Grenelle de l'environnement et des préconisations d'une mission d'évaluation de 2007, il conviendrait de s'assurer que les collectivités aidées pratiquent une gestion durable de leur patrimoine forestier et adhèrent au régime forestier prévu par la loi pour la totalité de leur domaine. Dans cette perspective, le dispositif antérieur devrait être adapté pour que ne soient pleinement éligibles aux aides que les communes relevant du régime forestier. Les communes ne relevant pas du régime forestier, mais disposant d'un plan de gestion de la forêt établi par un gestionnaire forestier reconnu (ONF, Société Forestière, expert privé, coopérative), disposeraient pour adhérer au régime forestier d'un délai de trois ans au-delà duquel le bénéfice de la mesure d'aide budgétaire ne serait pas prolongé. Pour les communes ne relevant pas du régime forestier et ne disposant pas d'un plan de gestion, ce délai serait ramené à deux ans.

Sur ces bases, la mission estime à 30 M€ le coût budgétaire global de la mesure sur la période 2010-2020. L'expérience du dispositif 2000-2007 a montré que les sommes nécessaires décroissaient dès la 3^{ème} ou 4^{ème} année. L'étalement budgétaire des 30 M€ sur les prochains exercices budgétaires devrait donc faire apparaître des besoins plus élevés dans les trois premières années du dispositif, à hauteur d'environ 5 M€ pour chacune des trois prochaines années (2010, 2011, 2012), et des montants régulièrement dégressifs par la suite. Une première dotation peut s'avérer nécessaire dès cette année, mais sa mise en jeu devra faire l'objet d'une évaluation spécifique au cas par cas par les services préfectoraux en lien avec l'ONF.

L'EVALUATION GLOBALE DES DEGATS DE LA TEMPETE

Le montant consolidé des dommages provoqués par la tempête autorise la saisine du Fonds de solidarité de l'Union européenne sur le fondement d'une qualification de catastrophe majeure. Cette procédure, dite nationale, est mobilisable dès lors que le montant total des dommages directs est supérieur à 3,4 Mds€. Avec l'ampleur des atteintes à la forêt et à

l'agriculture, les destructions d'équipements et de réseaux et 1,3 Md€ de dommages aux biens assurés par les particuliers, les collectivités et les entreprises, ce seuil est aujourd'hui largement dépassé, même si les services de la Commission ne retenaient pas les points les plus controversés de l'évaluation des dommages forestiers. Après avoir fait appel au FSUE à plusieurs reprises sur la base de catastrophes régionales, la France saisira ainsi pour la première fois ce fonds au titre d'une catastrophe naturelle majeure.

La subvention attendue est relativement modeste au regard de l'assiette des dommages, mais elle est appelée à contribuer aux dépenses de secours et de remise en état d'urgence des infrastructures et des équipements, généralement non éligibles aux dispositifs nationaux d'aide aux collectivités, et notamment au programme 122. Cette complémentarité rend l'intervention du FSUE particulièrement utile.

L'enjeu n'est donc pas neutre, non seulement quant au montant de l'aide, mais également quant à la doctrine d'évaluation des dommages à retenir dans l'assiette. En la matière, l'approche traditionnelle de la Commission européenne se réfère à une acception relativement étroite des dommages directs. La mission propose d'étendre cette notion à la perte de valeur économique de la filière bois, distincte des pertes d'exploitation, et surtout à la valorisation économique de la perte d'efficacité carbone de la forêt.

Sur le premier point, le cas des forêts est emblématique d'une économie qui ne se conçoit que sur le long terme. Or la disparition de l'équivalent d'une année de récolte déstabilise grandement la filière et ses acteurs. Ce dommage, considéré comme indirect par la Commission européenne, est pourtant directement lié à la destruction de la récolte en cours et à la perte de matière première qui en résulte. Il est évalué par la mission à 520 M€.

S'agissant de la valorisation économique de la dégradation de l'efficacité carbone, la mission s'est résolument inscrite dans le contexte des politiques de lutte contre le réchauffement climatique et dans le cadre de la stratégie forestière de l'Union européenne. L'estimation de la perte d'efficacité carbone peut s'appuyer sur une quantification assez précise des processus physiques et sur une valorisation économique fondée sur les cours de la tonne de CO² constatés sur les marchés des quotas d'émission. La mission a évalué, à partir de différentes hypothèses, à un minimum de 35 MT le déficit d'absorption du CO² pour les dix prochaines années. Au cours de 20€ la tonne de CO², cours moyen constaté en 2008 sur le marché européen des quotas d'émission, la mission aboutit à une perte de 700 M€ à ce titre.

Cette évaluation a été présentée à l'occasion des contacts réguliers entre la mission et les services de la Commission européenne, qui ont fait part de leur embarras face à une « avancée doctrinale » qu'ils considèrent comme intrinsèquement légitime mais dont ils ne savent pas comment la prendre en compte dans les procédures qu'ils gèrent. Un portage politique déterminé de la part du gouvernement français semble cependant de nature à faire évoluer les choses, dans la mesure où il n'y a en pas d'objection de fond de la part de la Commission, qui admet que ce raisonnement s'inscrit dans une logique de développement durable dont l'Europe doit être le porte-voix. Une telle avancée aurait donc vocation à renforcer l'exemplarité de l'Europe sur ces questions, mais ne peut aboutir que si elle est portée politiquement à haut niveau.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
INTRODUCTION	4
1. UNE DÉMARCHE À PROBLÉMATIQUES ET À NIVEAUX MULTIPLES	6
1.1. UN CONTEXTE RELATIVEMENT SIMPLE, MAIS DES OBJECTIFS D'ÉVALUATION DIVERS ET FLUCTUANTS	6
1.2. UN MODE OPÉRATOIRE À NIVEAUX MULTIPLES	8
1.2.1. <i>Organiser les remontées d'informations</i>	8
1.2.2. <i>Placer les préfectures en position de contrôle de premier niveau</i>	9
1.2.3. <i>Exercer un contrôle de second niveau, sur documents ou à l'occasion de déplacements dans les départements les plus touchés</i>	9
1.3. DES CONCLUSIONS INÉVITABLEMENT IMPRÉCISES MAIS GLOBALEMENT FIABLES ET ADÉQUATES PAR RAPPORT AUX DÉCISIONS À PRENDRE	10
2. L'ÉVALUATION DES DOMMAGES RELEVANT DES AIDES NATIONALES EXCEPTIONNELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	12
2.1. LE VOLET RELATIF AUX BIENS NON ASSURABLES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	12
2.2. LA SITUATION DES COMMUNES FORESTIÈRES	14
3. L'ESTIMATION GLOBALE DES DOMMAGES À RETENIR POUR LE DOSSIER FSUE.....	18
3.1. UN CAHIER DES CHARGES DIRECTEMENT CONDITIONNÉ PAR LA LETTRE DU RÈGLEMENT EUROPÉEN ET VALIDÉ PAR DES CONTACTS MULTIPLES AVEC LE SGAE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	18
3.2. LES CONSTATS IMMÉDIATS : CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ET CONCENTRATION SECTORIELLE.....	19
3.3. LA COMPLEXITÉ DE LA PROBLÉMATIQUE FORESTIÈRE	20
3.4. LES DOMMAGES AGRICOLES.....	23
3.5. LES RÉÉVALUATIONS SUCCESSIVES DES DOMMAGES SURVENUS AUX BIENS ASSURÉS NE PERMETTENT PAS DE RENDRE COMPTE DE L'EXCEPTIONNELLE AMPLEUR DES DOMMAGES NON ASSURÉS	24
3.6. UNE COOPÉRATION TARDIVE AVEC LES OPÉRATEURS A RENDU DIFFICILE L'ESTIMATION DES DOMMAGES SUR LES RESEAUX	27
4. LE DISPOSITIF D'AIDE À METTRE EN PLACE.....	28
4.1. UNE APPROCHE GLOBALE FONDÉE SUR LA COMPLÉMENTARITÉ DES INSTRUMENTS.....	28
4.2. LES PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE FSUE	28
4.3. LES PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE PROGRAMME 122.....	29
4.3.1. <i>Au titre des calamités publiques (122-01-09)</i>	29
4.3.2. <i>Au titre de l'aide aux communes forestières (122-01-02)</i>	30
ANNEXES	34
LISTE DES ANNEXES.....	36
Annexe n° 1 : Lettre de mission	40
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées	42
Annexe n° 3 : Dommages recensés au patrimoine non assurable des collectivités publiques	44
Annexe n° 4 : Liste des communes forestières retenues pour un dispositif d'aide spécifique (source : ONF).....	44

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 25 février 2009, reproduite en annexe, le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le Ministre de l'agriculture et de la pêche et le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont diligenté une mission d'expertise sur les conséquences des intempéries ayant touché la France les 24 et 25 janvier 2009.

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

1. « d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurables des collectivités territoriales » et de déterminer le dispositif budgétaire d'aide qu'il y aurait éventuellement lieu de mettre en œuvre ;
2. d'identifier « les communes concernées par des pertes de recettes liées à l'exploitation forestière qui seraient supérieures à 10% de la moyenne de leurs recettes de fonctionnement des trois dernières années » ;
3. de « procéder, au-delà de l'estimation des dégâts visés ci-dessus, à une estimation exhaustive des dommages subis sur l'ensemble de la zone par les collectivités locales, les particuliers et les différentes filières économiques, que les biens soient assurables ou non », dans la perspective d'une saisine du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

Au terme d'une démarche à problématiques et à niveaux multiples (1), la mission évalue à 109M€ les dommages globaux aux biens non assurables des collectivités (hors dommages aux forêts des communes), dont 77M€ au titre des dépenses d'investissement, et à 90 le nombre des communes forestières susceptibles de bénéficier d'une aide à l'équilibre de leur budget (2). Le coût économique global de la tempête s'élève à 5,02 Mds€, hors pertes d'exploitation, dont 1,8 Md€ pour les dommages directs à la forêt, 520M€ pour la perte de valeur économique de la filière bois et 700M€ pour la valorisation économique de la perte d'efficacité carbone de la forêt¹. Quelle que soit la jurisprudence passée des services de la Commission en matière de gestion du FSUE, l'ensemble de ces coûts semblent susceptibles de constituer l'assiette des concours européens (3). Au regard de la nécessaire complémentarité à envisager dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide nationaux et européen, la mission évalue à 84 M€ le montant des crédits à inscrire au programme 122, dont 54M€ en 2009 au titre des calamités publiques et 30M€ sur dix ans au titre de l'aide aux communes forestières (4).

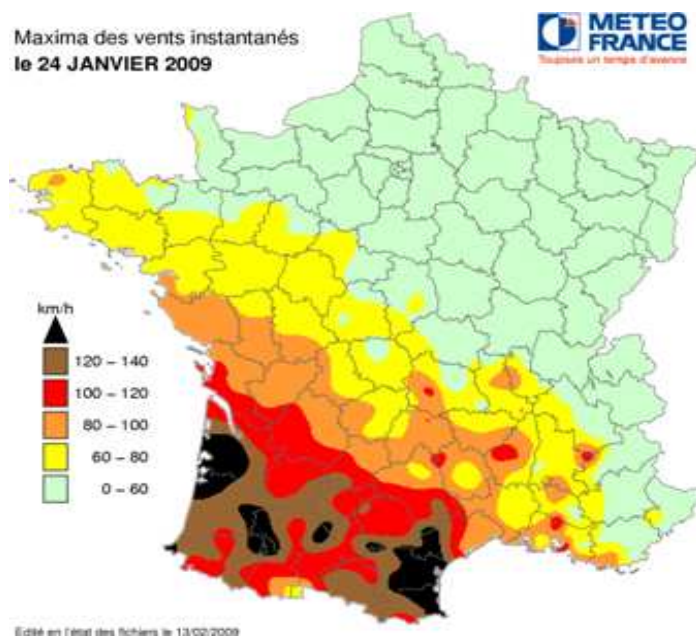
¹ Les chiffres sur la base desquels les estimations ont été établies ont été arrêtés au 30 mars 2009.

1. UNE DÉMARCHE À PROBLÉMATIQUES ET À NIVEAUX MULTIPLES

1.1. UN CONTEXTE RELATIVEMENT SIMPLE, MAIS DES OBJECTIFS D'ÉVALUATION DIVERS ET FLUCTUANTS

Les 24 et 25 janvier 2009, un épisode tempétueux d'une rare violence s'est abattu sur la France, provoquant le décès de 11 personnes² et causant des dégâts considérables sur un périmètre relativement réduit. Générée par un minimum dépressionnaire très creux sur le golfe de Gascogne, cette tempête hivernale se distingue de celle de 1999 à la fois par des vents moyens supérieurs, mais surtout par un passage sur le territoire bien plus lent.

Concernant initialement 31 départements, placés en alerte météorologique orange, les vents violents se sont déchaînés sur une quinzaine de départements dont neuf avaient été placés en vigilance rouge. Des phénomènes de crues et d'inondations se sont surajoutés par endroits aux dégâts causés par le vent. Au-delà de la tempête, qui ne donne jamais lieu à déclaration de catastrophe naturelle³, 9 départements ont été reconnus en état de catastrophe naturelle par arrêté du 28 janvier 2009⁴, dont 4 au titre à la fois des inondations et coulées de boue et des chocs mécaniques liés à l'action des vagues. La mesure des dommages inhérents à la violence de cet épisode tempétueux revêt dans ces conditions un caractère particulier lié à l'étendue et à la diversité des dégâts à recenser.



² On dénombre également 82 blessés graves et 318 blessés légers.

³ Instaurée par la loi du 13 juillet 1982, la déclaration de catastrophe naturelle n'intervient que pour des dommages non couverts par les contrats d'assurance habituels. Or les effets du vent sont classiquement inclus dans les contrats multirisques souscrits par les particuliers, les collectivités et les entreprises.

⁴ Pour des inondations et coulées de boue : les départements de l'Aude, de la Haute-Garonne, du Gers, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques ; pour des inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues : les départements de l'Aude, de la Gironde, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Orientales.

La problématique de l'estimation des dommages s'est avérée particulièrement complexe en ce qui concerne l'évaluation du coût global de la tempête qui constitue l'assiette d'intervention du FSUE et dont le montant détermine à la fois la procédure retenue (catastrophe majeure, évaluée sur une base nationale, ou catastrophe régionale) et le niveau de la subvention (de l'ordre de 2,5% du dit montant). En effet, l'article 2 du règlement du FSUE⁵ précise qu'un seuil de dégâts fixé à 3,398 Mds€⁶, en valeur 2009, permet de caractériser une catastrophe majeure, ce qui a pour effet d'augmenter le niveau de l'aide et de simplifier les critères d'attribution et l'instruction de la demande. En deçà, le FSUE n'intervient que si, sur un périmètre déterminé, il est prouvé que la majorité de la population est durablement (c'est-à-dire pendant au moins un an) affectée dans son cadre de vie et sa stabilité économique.

Cet effet de seuil s'est avéré d'autant plus pénalisant dans le cas de la tempête de janvier que les estimations successives ont oscillé jusque dans la dernière semaine autour du seuil. En effet, difficulté inhérente à ce type d'exercice dans un contexte de catastrophe majeure, les informations chiffrées mises à disposition de la mission ont connu des fluctuations permanentes, liées à la centralisation des données et à la validation des estimations dans un court laps de temps. Dans ces conditions, la mission n'a pas été en mesure d'opter définitivement, dès ses premières investigations, pour une des deux approches, compte tenu de l'incertitude sur le montant final des dommages, et a été contrainte de travailler parallèlement sur les deux hypothèses.

Or la qualification de catastrophe majeure dépend directement du montant global des dommages et n'exige pas de développements argumentatifs particuliers, sauf à justifier la méthodologie de calcul et la fiabilité des chiffres. En revanche, l'approche de catastrophe régionale implique un travail de zonage fin, ainsi que des éléments précis d'appréciation de la déstabilisation durable de l'équilibre économique de la zone et de dégradation des conditions de vie de sa population. Par ailleurs, le périmètre *ad hoc* à retenir ne recouvrant pas les limites administratives habituelles, il n'existe que très peu d'outils d'observation statistique sur lesquels s'appuyer pour construire une argumentation. Cette éventualité nous a donc obligé à concevoir, avec le SGAR Aquitaine, l'INSEE et les départements concernés, des critères de zonage et un argumentaire socio-économique *sui generis*.

Dans ces conditions, tous les interlocuteurs de la mission ont été mobilisés sur les deux approches, nationale et régionale, jusqu'aux derniers jours du mois de mars, afin d'être en capacité de s'inscrire dans les deux hypothèses, en cas de retournement de situation. Cette prudence a été, en fin de compte, payante, mais a entraîné un travail supplémentaire considérable pour les services concernés.

Ces exigences du dossier FSUE ont impliqué une approche globale essentiellement économique, mais c'est une démarche plus directement comptable qui a prévalu pour l'estimation des dommages aux biens non assurables des collectivités territoriales et des atteintes à l'équilibre budgétaire des communes forestières.

⁵ Règlement CE n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant un Fonds de solidarité pour l'Union européenne.

⁶ Ou de 0,6% de RNB lorsque ce chiffre est inférieur au seuil.

Dès lors, le calendrier propre au dépôt de la demande de subvention au titre du FSUE⁷, conjugué à la multiplicité des interlocuteurs à mobiliser pour le recueil des informations pertinentes, ont conduit la mission à axer ses premières investigations sur l'évaluation du coût global de la tempête. Mais cette approche n'a jamais été radicalement disjointe d'une démarche plus comptable de contrôle des périmètres, des assiettes retenues et des taux de sinistralité déclarés d'un département à l'autre, notamment pour les travaux sur les biens non assurables des collectivités territoriales et sur les dommages subis par les communes forestières.

Dans ces conditions, les montants évalués au titre du FSUE, comme au titre des dispositifs nationaux d'aide aux collectivités, ont fait en permanence l'objet de recoupements croisés et de tests de cohérence, dans un souci de fiabilisation des montants déclarés.

1.2. UN MODE OPÉRATOIRE À NIVEAUX MULTIPLES

Notre lettre de mission nous demandant « d'expertiser l'évaluation des dégâts causés sur les biens non assurables », cela supposait qu'une évaluation soit assurée en première instance par les administrations déconcentrées. Aussi notre préoccupation immédiate a été d'organiser cette évaluation en incluant à la fois l'homogénéisation de la collecte d'informations et la mise en place d'un contrôle de premier niveau. Sur ces bases, la mission a pu exercer, tout au long du processus, un contrôle de second niveau.

1.2.1. Organiser les remontées d'informations

Compte-tenu de l'étendue géographique de la mission⁸, le département constituait, à n'en pas douter, l'unité de compte adéquate et un échelon pertinent de pilotage du processus. C'est la raison pour laquelle notre postulat méthodologique a été de positionner les préfectures comme pivot à la fois pour la collecte des données et pour le contrôle de premier niveau. Le recueil des informations a donc été organisé, au niveau local, avec la préfecture de département comme interlocuteur principal et l'appui permanent des autres services déconcentrés.

Dans ce cadre, la mission a mis à disposition des préfectures concernées, dès les premiers jours de sa saisine, trois types de tableaux :

- un premier pour recenser la totalité des dommages enregistrés sur le département (dommages assurés, non assurables et non assurés) afin de délimiter l'assiette globale des dommages au titre du FSUE ;
- un deuxième pour évaluer les dommages subis par les biens non assurables des collectivités territoriales ;
- le troisième enfin pour identifier les communes forestières susceptibles de subir des pertes significatives de recettes de fonctionnement.

⁷ L'article 4 du règlement dispose en effet que le dépôt du dossier se fait au maximum 10 semaines après la survenue de la catastrophe, soit dans le cas d'espèce au 3 avril 2009, dernier délai.

⁸ 31 départements visés dans la lettre de mission, ramenés à 14 après une première évaluation des dégâts. Cela représente 5137 communes potentiellement touchées pour une population de 7,5 millions de personnes.

En complément de ces outils statistiques, qui ont été ajustés en cours de mission afin de tenir compte des difficultés rencontrées, sept notes méthodologiques ont été adressées aux préfetures afin d'homogénéiser les méthodes de travail et de s'assurer qu'en dépit de la dispersion géographique tous les services travaillaient de la même façon avec le même niveau d'informations.

Enfin, une adresse électronique dédiée⁹ a permis de répondre quotidiennement aux demandes des préfetures et a constitué une plateforme de partage de l'information avec les services du ministère de l'intérieur concernés, soit dans la préparation du dossier FSUE (Direction de la sécurité civile), soit dans l'élaboration des dispositifs d'aide aux collectivités territoriales (Direction générale des collectivités locales).

C'est dans le cadre de ce dispositif que trois remontées successives d'informations ont été organisées, le 23 février, les 17 et 27 mars, permettant d'affiner progressivement les évaluations et d'en contrôler la cohérence.

1.2.2. Placer les préfetures en position de contrôle de premier niveau

Les préfetures ont eu la responsabilité non seulement de la collecte de l'information et de son traitement, mais également du contrôle de premier niveau des évaluations établies.

Pour les raisons évoquées précédemment, le contrôle de premier niveau ne pouvait être exercé que par l'échelon local, le plus à même d'identifier d'éventuelles incohérences, au regard notamment de la connaissance qu'il avait des réalités de terrain. Pour ce faire, les préfetures ont mobilisé autant que de besoin les services techniques de l'Etat, l'Office national des Forêts (ONF) et l'Inventaire forestier national (IFN). Les services techniques des grandes collectivités territoriales, et en particulier ceux des Conseils généraux, ont également apporté un précieux concours à ce travail.

Le contrôle de second niveau, exercé par la mission, a permis de confirmer très largement le sérieux et l'efficacité de ce dispositif de premier niveau.

1.2.3. Exercer un contrôle de second niveau, sur documents ou à l'occasion de déplacements dans les départements les plus touchés

Pour « expertiser les évaluations », la mission a consacré aux déplacements dans les départements les plus sinistrés un temps significatif.

Les premiers déplacements, dans les Landes et en Gironde, ont eu vocation à tester et à valider la méthodologie envisagée, à en identifier les difficultés et à en préciser la pédagogie. En fin de mission, la visite des six départements les plus touchés, représentant plus de 85% des dommages, a permis de vérifier, poste par poste, avec les services instructeurs, les éléments concourant au calcul des dommages ainsi que, le cas échéant, les modalités d'extrapolation, lorsque les services ne disposaient pas de recensements exhaustifs.

⁹ Mission-tempeteklaus@interieur.gouv.fr

En complément de ces déplacements sur le terrain, la mission a demandé un certain nombre de vérifications aux départements dont les chiffres laissaient apparaître des incohérences à l'occasion des remontées d'information intermédiaires. Ces demandes, concentrées sur les plus gros postes de dépenses et sur les départements les plus sinistrés, ont permis de rectifier les évaluations.

1.3. DES CONCLUSIONS INÉVITABLEMENT IMPRÉCISES MAIS GLOBALEMENT FIABLES ET ADÉQUATES PAR RAPPORT AUX DÉCISIONS À PRENDRE

Sous ces réserves méthodologiques, la mission est parvenue à un montant total de dommages à peu près stabilisé, grâce aux multiples recoupements qu'elle a pu effectuer entre les informations transmises par les départements et celles qui émanaient des opérateurs nationaux, des interprofessions (de la filière bois par exemple) ou des fédérations professionnelles (assurances).

Au niveau national, les montants globaux par catégorie de dommages ont été recoupsés de façon satisfaisante et revêtent dès lors une fiabilité acceptable. Si les préfetures se sont efficacement mobilisées pour recenser les dommages aux biens non assurables des collectivités territoriales, elles ont eu plus de difficulté à établir dans d'autres domaines leurs évaluations, dès lors qu'elles ne disposaient pas, à l'échelon départemental, de données fiables sur les réseaux ou les dommages aux biens assurables des particuliers, entreprises ou collectivités. Par ailleurs certains dommages, dont la réalité est incontestable, n'ont été pris en compte que partiellement, faute de sources statistiques adéquates : il en est ainsi des dégâts non assurés des particuliers (jardins et vergers familiaux, sépultures etc.) et des entreprises (dommages non déclarés en-deçà de la franchise)¹⁰.

¹⁰ Cf. 3.5.

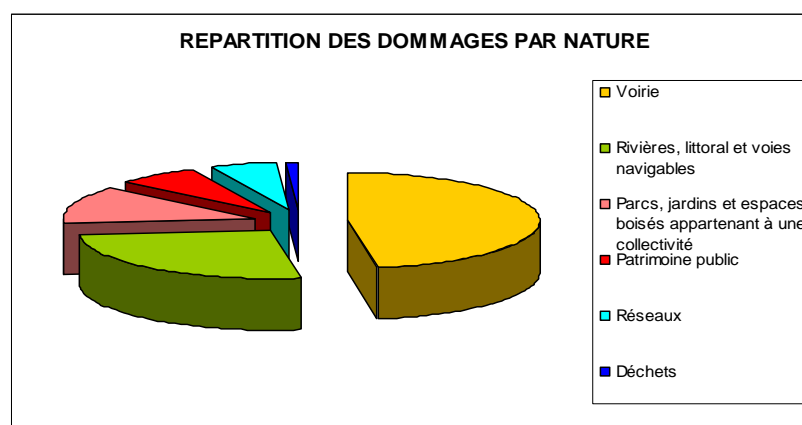
2. L'ÉVALUATION DES DOMMAGES RELEVANT DES AIDES NATIONALES EXCEPTIONNELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2.1. LE VOLET RELATIF AUX BIENS NON ASSURABLES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Le patrimoine non assurable des collectivités territoriales a été sérieusement endommagé au cours de cette tempête. L'estimation faite par la mission, à partir des recensements des départements concernés, établit un montant global des dommages de 109 millions d'euros. Les seules dépenses engagées au titre de l'investissement sur ces biens représentent les deux tiers de ce total, soit 77 M€

Toutefois, il convient de préciser que, si la règle de ventilation entre fonctionnement (dépenses d'urgence et d'entretien) et investissement (travaux de restauration/reconstruction) s'énonce relativement aisément, dans la pratique, la situation est plus ambiguë, et la confusion souvent la règle. Dans les cas d'urgence, comme lors d'une tempête, il est souvent bien difficile de distinguer dans les premières opérations celles qui relèveront en fin de compte du fonctionnement de celles qui s'imputeront sur des dépenses d'investissement. Si, les travaux entrepris en urgence pour rétablir l'écoulement des eaux (levée d'embâcles dans le cours des rivières) sont, par exception, éligibles au programme 122, en revanche la question reste ouverte pour des travaux similaires dictés par l'urgence, sous peine de dégradations plus sévères. Il en va ainsi, notamment, des travaux sur les réseaux des collectivités publiques. Il y a dès lors une marge d'erreur inévitable dans la répartition déclarative des coûts, liée à la difficulté d'apprécier la nature réelle de l'intervention technique.

Les communes sont les premières victimes de ces dommages, à plus de 86%, suivies par les établissements publics de coopération intercommunale (5,4%), les Conseils généraux (5,21%). Les syndicats mixtes, hors quelques cas particuliers¹¹, sont peu représentés. La même remarque s'applique aux Conseils régionaux.

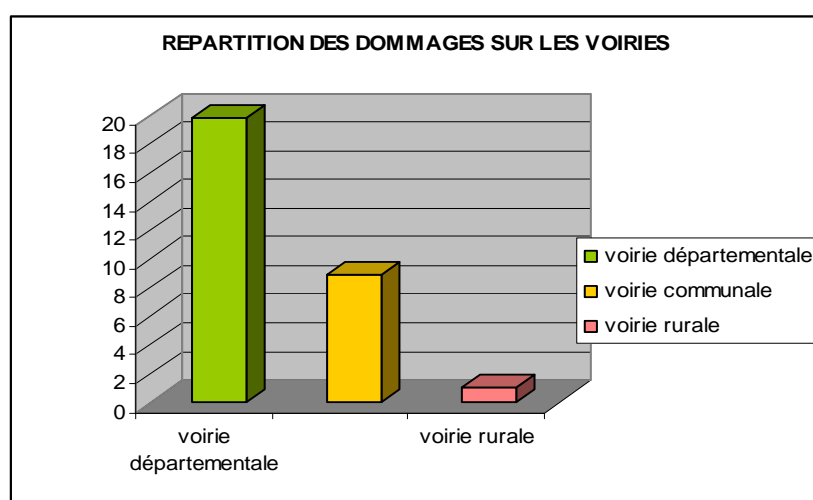


Plus d'un tiers des dommages concernent des voiries. Sur ce tiers, près de 57% des sinistres concernent de la voirie départementale, 22,5% de la voirie communale, le solde (1,75%) concerne de la voirie rurale. Il faut noter à ce sujet que les usages locaux en matière

¹¹ Il faut en effet distinguer les cas de certains syndicats mixtes, par exemple le SYDEC, dans le département des Landes, qui concentre l'ensemble de l'éclairage public et une partie des réseaux d'eau. Il a été de ce fait particulièrement concerné par les sinistres, à hauteur de 1,7 M€.

de classement rendent plus ou moins artificielle la distinction entre voirie communale et voirie rurale, d'autant que l'extension de l'urbanisation conduit à ce que de nombreux chemins ruraux desservent aujourd'hui des habitations. La répartition des dommages faite ici n'est pas statistiquement significative, dès lors que plusieurs départements, dont les Landes, n'ont pas opéré de distinction.

Dans ces conditions, la mission suggère de traiter de la même façon ces deux catégories de voiries, compte-tenu du caractère, à bien des égards, désuet de cette distinction.



Cette répartition par nature de dommages est finalement très cohérente avec le type d'intempéries subies : les voiries, départementale et communale, souvent bordées d'arbres, ont directement souffert des déracinements qui ont endommagé leurs accotements. Les rivières et voies navigables ont également été rapidement engorgées et détériorées par l'amoncellement d'obstacles divers. Le même raisonnement s'applique bien évidemment aux jardins est espaces boisés des collectivités et aux réseaux.

Reste le problème posé par les forêts communales, dont les ravages représentent à eux seuls plus de 100 M€ (en perte de récolte et nettoyage). Bien que s'agissant de forêts communales, il est difficilement concevable d'envisager leur prise en charge au titre des biens non assurables¹². Compte-tenu des montants en jeu, leur prise en compte, hors dommages survenus à des jardins, parcs et espaces boisés publics¹³, n'est possible que dans le cadre du dispositif d'aide spécifique aux exploitations forestières, mis en place par le ministère de l'agriculture et de la pêche, complété par mécanisme *ad hoc* relatif aux communes forestières par un dispositif d'aide spécifique¹⁴.

En conclusion, ce montant des dommages ne laisse pas d'option quant au choix du mécanisme financier à mobiliser : le Fonds de solidarité en faveur des collectivités

¹² Ces forêts sont, en théorie assurables, mais dans les faits non assurées, au regard de la disproportion entre les coûts d'assurance et les moyens budgétaires des collectivités

¹³ En 1999, prenant acte de la spécificité des dégâts causés par les tempêtes, l'assiette éligible des dommages avait été étendue aux parcs, jardins et espaces boisés relevant du domaine public. Ce poste représente aujourd'hui un montant de près de 10 M€.

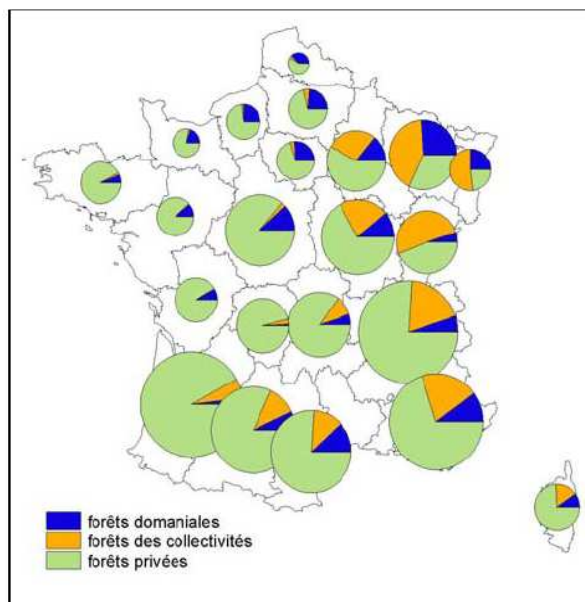
¹⁴ Déclarations relatives à la mise en place d'un dispositif ministériel d'aide aux exploitations forestières.

territoriales¹⁵, limité à un plafond de 4 M€ de dommages recensés pour le même événement climatique, n'est pas adapté. Le programme budgétaire 122 (Concours spécifiques et administrations) et son action 01 (Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales) devra, dans ces conditions, faire l'objet d'une dotation¹⁶.

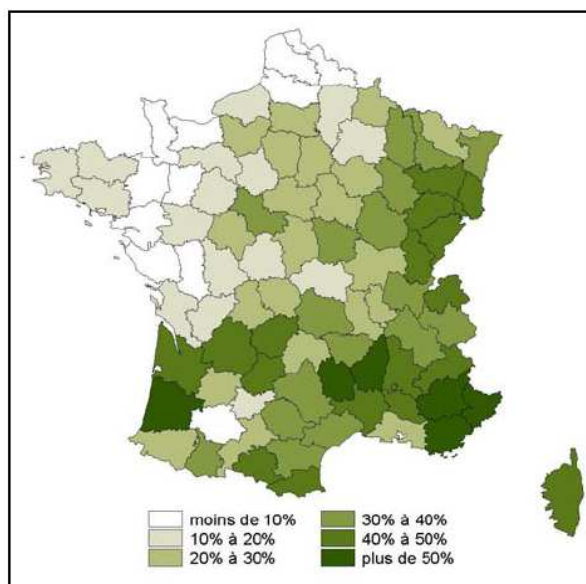
2.2. LA SITUATION DES COMMUNES FORESTIÈRES

Sur ce sujet, la mission a travaillé en collaboration étroite avec l'ONF et les départements à partir de données budgétaires et du volume des dommages subis sur les parcelles, qu'elles soient soumises ou non au régime forestier¹⁷.

1700 communes¹⁸ sont qualifiées de forestières dans les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.



Carte 1 : surface forestière régionale
surface maximale : Aquitaine – 1 815 000 ha
surface minimale : Nord – 80 000 ha
source ONF / IFN



Carte 2 : taux de boisement
moyenne nationale 28.3%
source IFN

Plusieurs critères ont été retenus pour définir les communes les plus touchées :

- la proportion de recettes forestières ;

¹⁵ Décret n°2008-843 du 25 août 2008 relatif au Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles.

¹⁶ Cf. 4.3.

¹⁷ L'ONF, gestionnaire de la forêt publique, a travaillé à partir des données disponibles sur les forêts adhérentes au régime forestier ou ayant un plan de gestion de leurs forêts, et a ensuite procédé par computation pour les forêts non soumises.

¹⁸ Source : FNCOFOR

- la référence aux derniers exercices, sous la réserve que ces trois exercices ont pu être parfois singulièrement affectés par les conséquences de la tempête de 1999 et ne sont dès lors pas toujours représentatives de recettes à venir ;
- le pourcentage de forêt détruite.

La mission n'a pas pu procéder à un examen détaillé des recettes prévues au plan de gestion pour évaluer le manque à gagner potentiel des communes mais a procédé à une extrapolation à dire d'expert (en l'occurrence l'ONF, gestionnaire des forêts soumises au régime forestier) à partir des recettes moyennes constatées et des volumes de chablis recensés. Mais seul le plan de gestion permettra d'objectiver les années de coupes et donc les pertes probables de recettes. En effet il n'y aura pas lieu d'indemniser une commune les années au cours desquelles son plan de gestion ne prévoit aucune coupe. Inversement, il devrait être tenu compte du manque à gagner des communes dont le plan de gestion prévoyait des recettes forestières importantes pour les années à venir, même si elles n'ont pas eu de coupes récentes. En d'autres termes, la prise en compte du plan de gestion semble la seule façon d'évaluer équitablement la réalité des pertes.

Au regard de ces critères, 90 communes ont été retenues dans le champ : 64 dans le département des Landes, 12 en Gironde, 7 dans le Gers, 3 en Lot-et-Garonne, 1 dans l'Aude, 1 dans les Pyrénées-Orientales et 1 dans les Hautes-Pyrénées.

Liste des communes éligibles au dispositif d'aide budgétaire

LANDES

ARENGOSSE
ARJUZANX
ARUE
ARX
AZUR
BAUDIGNAN
BEGAAR
BELIS
BIAS
BOOS
BOURRIOT-BERGONCE
BROCAS
CACHEN
CALLEN
CARCEN-PONSON
CCAS VILLENAVE
CC pays tarusate
CERE
COMMENSACQ
ESCALANS
ESTIGARDE
GAILLERES
GAREIN
GOURBERA
GOUSSE
HERM
HERRE
LABRIT
LALUQUE

LESGOR
LOSSE
LUBBON
LUE
MAGESCQ
MAILLAS
MAILLERES
MANO
MEES
MEZOS
NOUSSE
ONARD
ONESSE-ET-LAHARIE
PRECHACQ-LES-BAINS
RETJONS
RIMBEZ-ET-BAUDIETS
RION DES LANDES
RIVIERE-SAAS-GOURBY
SABRES
SAINT-AVIT
SAINT-GOR
SAINT-VINCENT PAUL
SAINT-YAGUEN
SEN
SOLFERINO
SORE
TALLER
TETHIEU
TOSSE
TRENSACQ
VERT
VICQ-D'AURIBAT

VIELLE-SOUBIRAN
VILLENAVE
YCHOUX

LOT-ET-GARONNE

SAUMEJAN
POMPOGNE
LEYRITZ MONCASSIN

GIRONDE

AVENSAN
ESCAUDES
GOUALADE
LE BARP
LE PORGE
LUGOS
PRECHAC
SAINT MAGNE
SAINTE HELENE
SALAUNES
SALLES
SAUMOS

PYRENEES-ORIENTALES

RABOUILLET

GERS

LELIN LAPUJOLLE
SAINT- GRIEDE
TERMES D ARMAGNAC
MONLAUR-BERNET
BARCUGNAN SAINT ARAILLE
MONLEZUN
CAUPENNE

AUDE

PUIVERT

TARN

SAINT-AMANS VALTORET

HAUTES-PYRENEES

NOUILHAN

3. L'ESTIMATION GLOBALE DES DOMMAGES À RETENIR POUR LE DOSSIER FSUE

3.1. UN CAHIER DES CHARGES DIRECTEMENT CONDITIONNÉ PAR LA LETTRE DU RÈGLEMENT EUROPÉEN ET VALIDÉ PAR DES CONTACTS MULTIPLES AVEC LE SGAE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE

En matière d'estimation globale du coût économique de la tempête, la lettre du règlement européen n° 2012/2002 du Conseil s'est naturellement imposé comme référence pour le travail de la mission. La détermination du montant de « l'ensemble des dommages causés par la catastrophe »¹⁹ impliquait de recenser à la fois les dommages assurés et non assurés, aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités.

Il fallait en outre déterminer les dépenses effectivement éligibles à l'aide européenne, que l'article 3 du règlement désigne ainsi :

Le Fonds a pour objectif de compléter les efforts des États concernés et de couvrir une partie de leurs dépenses publiques afin d'aider l'État bénéficiaire à réaliser, selon la nature de la catastrophe, les actions urgentes de première nécessité suivantes :

- a) remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'enseignement ;
- b) mise en œuvre de mesures provisoires d'hébergement et prise en charge des services de secours destinés aux besoins immédiats de la population ;
- c) sécurisation immédiate des infrastructures de prévention et mesures de protection immédiate du patrimoine culturel ;
- d) nettoyage immédiat des zones sinistrées, y compris les zones naturelles.

Ainsi, si le montant de l'intervention du FSUE est déterminé à partir d'une assiette très large, le montant total des dommages, à laquelle un taux faible est appliqué, son utilisation porte sur un champ beaucoup plus restreint, mais sans contrainte de taux. Compte-tenu du lien intrinsèque entre assiette globale des dommages et dépenses éligibles, il a été décidé de ne pas les disjoindre dans la réflexion, malgré leurs différences, afin de pouvoir proposer une répartition équitable de la subvention FSUE entre les différents domaines touchés (cf. ci-dessous 4.1 et 4.2).

Pour l'interprétation des dispositions du règlement, la mission a travaillé en contact étroit avec le Secrétariat des affaires européennes (SGAE) et avec les services de la Commission, qu'elle a rencontrés à trois reprises. Ces échanges, réguliers et constructifs, ont permis de valider progressivement la plupart des options méthodologiques posées par la mission, qu'il s'agisse de la démarche générale ou de l'estimation des dommages forestiers, et de nouer un débat utile sur les autres²⁰.

¹⁹ Article 4 du règlement.

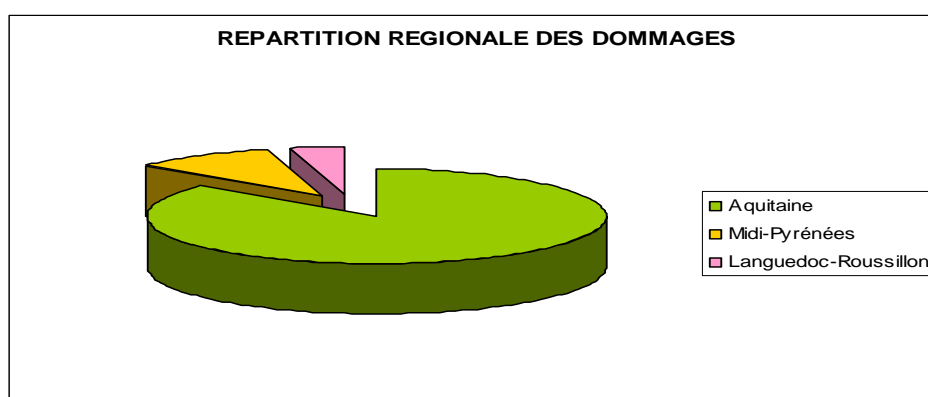
²⁰ Cf. ci-après au 3.3 les passages consacrés à la perte de valeur économique de la filière bois et à la dégradation de l'efficacité carbone de la forêt.

3.2. LES CONSTATS IMMÉDIATS : CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ET CONCENTRATION SECTORIELLE

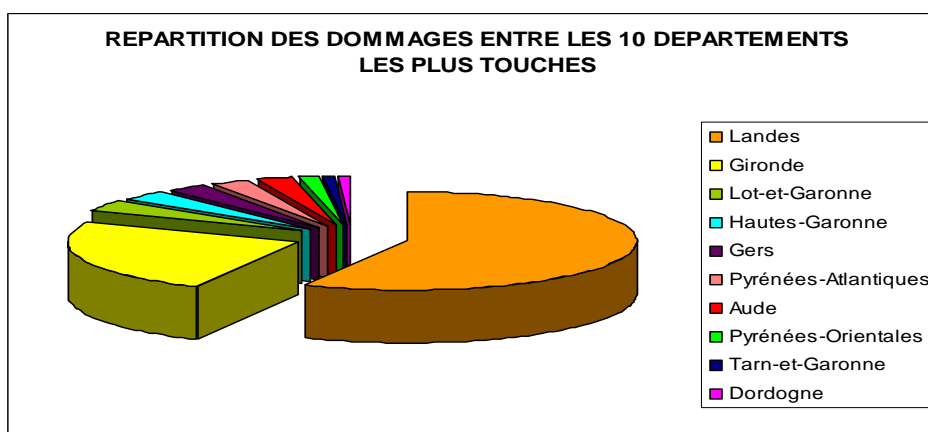
Par contraste avec l'incertitude sur le montant final des dépenses, deux conclusions sont apparues très vite sans jamais être démenties par la suite :

- une exceptionnelle concentration géographique des dommages ;
- une tout aussi remarquable concentration sectorielle des sinistres.

Concentration géographique d'abord car il est apparu dès les premiers échanges d'informations, que l'essentiel des dommages était localisé en Aquitaine, pour 85% d'entre eux. Au cœur de cette région, les Landes constituent le département le plus sinistré, à hauteur de 55% de l'ensemble des dommages déclarés par les 31 départements visés par l'alerte météorologique



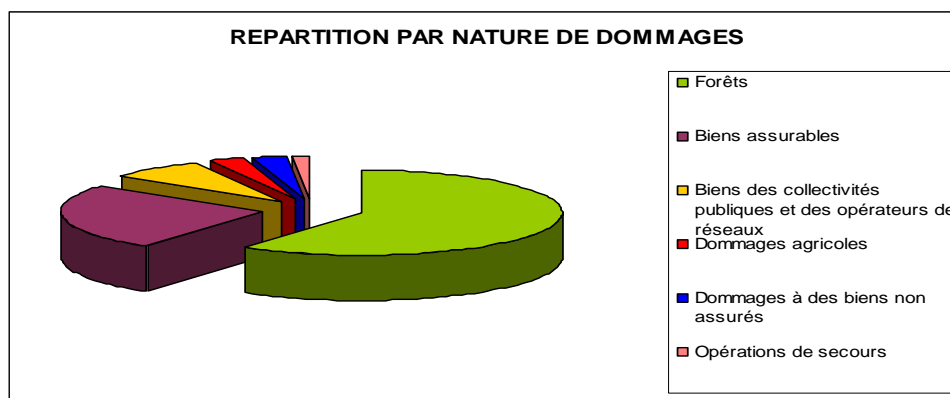
La région Midi-Pyrénées concentre 9,5% des dommages et celle de Languedoc-Roussillon représente 4,3% des sinistres.



Concentration sectorielle ensuite, puisque les dommages survenus aux forêts constituent l'essentiel des sinistres à déplorer. La mission en évalue le montant à 3,036 Mds€, soit environ 60% de l'assiette totale des dommages recensés au titre du FSUE.

En valeur, viennent ensuite les dommages survenus aux biens assurables (particuliers, entreprises et collectivités publiques), à hauteur de 25% pour un montant total de 1,3 Md€²¹.

Les réseaux (y compris la voirie) ont également supporté des dégâts significatifs pour un montant total évalué à 320 M€²², représentant 6,1% du total.



Ce phénomène exceptionnel de concentration des sinistres explique également la difficulté, rappelée plus-haut, de recueil de l'information dès lors que certaines zones ont été totalement dévastées et, rendues largement inaccessibles.

3.3. LA COMPLEXITÉ DE LA PROBLÉMATIQUE FORESTIÈRE

Les volumes et surfaces touchées ont fait dès le début l'objet d'un consensus. La mission s'est fondée sur les données des interprofessions, de l'administration régionale de l'Etat (DRAAF, ONF) et de l'IFN²³.

S'agissant de l'évaluation des dégâts, les services de la Commission n'ont retenu, depuis la création du FSUE, que les dommages qualifiés de directs, à l'exclusion par exemple des pertes d'exploitation. En fonction de cette interprétation usuelle, les dégâts aux forêts s'élèvent à 1,816 Md€²⁴ et se décomposent en six grandes catégories :

- 1- la perte de récolte constatée pour 650 M€;
- 2- la perte de valeur calculée pour 295 M€ ;
- 3- le coût de remise en état des infrastructures (voiries forestières et autres voiries²⁵, équipements DFCI et d'accueil) pour 43 M€, dont 23 M€ considérés comme des travaux urgents liés à l'exploitation des chablis et la protection de la forêt contre les incendies ;

²¹ Source : communiqué de presse de la FFSA du 19 mars 2009.

²² Dommages assurés et non assurés.

²³ Cf. note n°1 relative à l'évaluation des dommages forestiers du rapport complémentaire : 700 000 hectares ont été touchés à des degrés divers. 42 Mm³ de bois sont à terre ou cassés, dont 37 Mm³ de pin maritime. 90% des dommages concernent de la forêt privée.

²⁴ Pour le détail des calculs se reporter à la note précédemment mentionnée.

²⁵ Cf. Note n°4 relative au transport du bois rond du rapport complémentaire.

- 4- les coûts de stockage du bois pour les volumes non mis en marché, compte-tenu de l'exploitation massive des chablis, pour 150 M€ ;
- 5- le coût de nettoyage des parcelles (déblaiement, broyage ou mise en andain, accès, etc.) pour 462 M€ ; le nettoyage de 50 % de ces surfaces (soit 185 000 ha) revêt un caractère d'urgence, du point de vue sanitaire et de protection contre les incendies ;
- 6- le surcoût de la reconstitution après tempête (semis ou plantation, premiers dégagements) par rapport au coût normal de replantation dans le cadre d'une exploitation ordinaire, pour 216 M€.

La mission considère que deux autres catégories de dommages sont à intégrer aux pertes directes liées à la tempête dans le secteur forestier pour en évaluer le coût global :

- 7- les pertes directes de valeur économique de la filière bois liées à la destruction d'une partie importante de matière première destinée normalement à l'industrie de transformation, à hauteur de 520 M€ ; il ne s'agit pas d'une perte d'exploitation mais d'un coût directement lié à la disparition d'une part de l'en-cours de production forestière, aggravé par l'intégration territoriale de la filière qui rend impossible à court terme la diversification des sources d'approvisionnement ;
- 8- les pertes économiques liées à la dégradation de l'efficacité de la « pompe à carbone » du massif compte-tenu de la destruction d'une partie du boisement, pour un montant de 700 M€.

Même si la prise en compte de ces deux dernières catégories de dommages n'a pas de précédent dans les décisions de la Commission, leur intégration dans le dossier de demande de concours du FSUE nous semble de nature à susciter un débat utile, avec des chances raisonnables de succès.

En effet, sur la perte de valeur économique de la filière bois, il convient de souligner qu'environ 8 Mm³ de bois seront, dans toutes les hypothèses, inexploités ou inexploitable (difficulté d'accès, bois non valorisable dans une exploitation économique etc.). Ce volume de 8 Mm³ correspond au volume habituellement traité chaque année par la filière bois du massif (scieries, papeterie etc.)²⁶. On peut donc en déduire que l'ensemble de la filière, très intégrée localement, va subir une perte d'une année de récolte. Il ne s'agit pas là d'une extrapolation sur des recettes anticipées, mais bien d'un effet direct de la disparition d'une partie de la récolte en cours. Les dommages qui en découlent frappent directement l'ensemble de la profession et engendrent une déstabilisation systémique de la filière.

Pour appréhender cette perte, la mission, appuyée par des études économiques régionales, estime *a minima* qu'à une perte sèche de 8 Mm³ de matière première correspond une perte de 50% du chiffre d'affaires annuel de la filière, soit 1,3 Md€, étalés sur cinq années. La mission propose de ne retenir dans l'assiette des dommages que les deux premières années de perte économique de la filière, soit 520 M€. Ces deux années correspondent au délai incompressible pendant lequel la filière sera déstabilisée et aura de grandes difficultés à s'adapter à la destruction d'une partie de sa matière première.

²⁶ Pour un chiffre d'affaires annuel de 2,6 Mds€.

Pour ce qui est des pertes économiques liées à la dégradation de l'efficacité carbone de la forêt, il s'agit de prendre en compte la nouvelle donne résultant de la montée en puissance des politiques de lutte contre le réchauffement climatique. Si pour assimiler la perte de valeur économique de la forêt à des dommages indirects la Commission peut invoquer des usages antérieurs, il n'y a en matière d'effet carbone aucun précédent négatif, car la problématique est nouvelle. Par contre, le contexte institutionnel est sans ambiguïté : l'ordre juridique européen reconnaît aujourd'hui l'environnement comme un bien collectif, et, au cœur de celui-ci, la forêt²⁷ ; sur le plan des politiques publiques, la stratégie forestière de l'Union²⁸ assigne à la forêt un rôle multifonctionnel, environnemental d'abord (conservation du patrimoine naturel, protection des eaux et sols), social (par le maintien de valeurs culturelles (dont un droit aux paysages²⁹) et enfin économique.

Non seulement cette stratégie lie directement la préservation des forêts et les objectifs de Lisbonne et de Göteborg³⁰, mais elle insiste sur la prise en compte du rôle de la forêt dans la lutte contre le réchauffement climatique :

« Objectif 3.2 du plan d'action en faveur des forêts (2007-2011) : protéger et renforcer de façon appropriée la biodiversité, le piégeage du carbone, l'intégrité, la santé et la résilience des écosystèmes forestiers à diverses échelles géographiques.

Le maintien des capacités de production, la résilience et la diversité biologique sont des facteurs clés pour assurer la santé de l'écosystème forestier, elle-même indispensable à la santé de la société et de l'économie.

Les forêts jouent un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs communautaires de Göteborg relatifs au développement durable et des buts visés par le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, y compris les stratégies thématiques pertinentes.

Action clé 6: faciliter le respect par l'UE des obligations relatives à l'atténuation des changements climatiques de la CCNUCC10 et du protocole de Kyoto et encourager l'adaptation aux effets du réchauffement planétaire

Les forêts agissent tels des puits de carbone et peuvent produire des matières premières et des matériaux énergétiques renouvelables et respectueux de l'environnement. Près de 25 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre sont cependant dues à des changements d'affectation des sols, parmi lesquels la déforestation tropicale est le plus important.

La **Commission** examinera avec le CPF les moyens de répondre d'une façon plus coordonnée aux obligations de l'article 3, paragraphes 3 et 412, du protocole de Kyoto, ce qui comprend, entre autres, la communication d'informations relatives aux changements d'affectation des sols et à la gestion des forêts.

La **Commission** facilitera les échanges entre le CPF et le groupe d'experts de l'UE en ce qui concerne les puits¹³ afin d'accroître l'efficacité des discussions relatives à l'atténuation des changements climatiques. Les questions telles que les mesures nécessaires pour réduire le déboisement mondial ou les engagements climatiques après 2012 seront abordées.

²⁷ Cf. Plan d'action de l'UE pour la gestion durable des forêts (2007-2011). Le plan d'action de l'UE a été adopté le 15 Juin 2006. Il se fonde sur le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'UE (communication de la Commission du 10 mars 2005 COM (2005) 84) et les conclusions du Conseil.

²⁸ La communication relative à la stratégie forestière de l'UE a été adoptée le 10 mars 2005.

²⁹ Cf. Convention européenne sur le paysage, octobre 2000. Son article 3 dispose que la convention « a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages » et que son article 5 prévoit que chaque partie s'engage « à reconnaître **juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations**, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et **fondement de leur identité** ».

³⁰ Les objectifs de Lisbonne concernent la croissance économique durable et la compétitivité. Ceux de Göteborg sont relatifs à la préservation quantitative et qualitative des ressources naturelles.

La **Commission** continuera à aider la recherche, la formation et les études portant sur les effets du changement climatique et sur l'adaptation à ces bouleversements.

Les **États membres** sont invités à travailler sur l'évaluation des effets du changement climatique, à sensibiliser l'opinion et favoriser l'échange d'expériences, ainsi qu'à promouvoir les activités d'atténuation des effets et les programmes d'adaptation. »

La mission s'est résolument inscrite dans ce cadre conceptuel et s'est interrogée sur la valorisation économique des dommages aux biens collectifs provoqués par la tempête. L'atteinte à l'intégrité des paysages est évidente et n'est contestée par personne, mais elle ne bénéficie d'aucun dispositif de valorisation fiable. Par contre, l'estimation de la perte d'efficacité carbone peut s'appuyer sur une quantification assez précise des processus physiques et sur une valorisation économique fondée sur les cours de la tonne de CO² constatés sur les marchés des quotas d'émission.

Ainsi, il est évident que la capacité de captation du carbone par la forêt a été significativement amoindrie du fait même de la destruction de 42 Mm³ de bois. Le massif landais ne peut plus assurer pleinement sa fonction de piégeage du carbone. Les bois chablis n'ont qu'une fonction de captation très dégradée et la replantation de jeunes arbres ne permettra pas de retrouver une pleine capacité avant de nombreuses années. La violence de la tempête a ainsi rompu l'équilibre de la régénération naturelle de la forêt et a compromis sensiblement son efficacité carbone. Partant de ces éléments, la mission a évalué, à partir de différentes hypothèses³¹, à un minimum de 35 MT le déficit d'absorption du CO² pour les dix prochaines années. Au cours de 20€ la tonne de CO²³², la mission aboutit à un montant de 700 M€ au titre de l'effet carbone.

Il convient donc de rajouter, au 1,816 Md€ de dommages physiques, l'évaluation des pertes directes de valeur économique et des pertes liées à la dégradation de l'efficacité carbone pour respectivement 520 M€ et 700 M€. Au total, la mission établit à un peu plus de 3 Mds€ le coût économique de la tempête Klaus lié à la destruction d'une partie importante du massif forestier français dans les trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

3.4. LES DOMMAGES AGRICOLES

Les dommages recensés présentent une spécificité liée aux productions « phares » du grand Sud-ouest, notamment pour les installations destinées à l'élevage de volailles en plein air, le gavage de canards pour la production de foie gras, les productions légumière et fruitière, l'ostréiculture, le maïs irrigué³³.

Face à l'importance des dégâts, les préfets des 14 départements les plus touchés ont déclenché la procédure dite « des calamités agricoles » et constitué dans un premier temps une mission d'enquête afin de recueillir dans les meilleurs délais les informations nécessaires pour apprécier l'impact agricole de ce phénomène climatique exceptionnel.

³¹ Cf. note n°1 relative à l'évaluation des dommages forestiers dans le rapport complémentaire.

³² Cours moyen constaté en 2008 sur le marché européen des quotas d'émission.

³³ Cf. note n°2 relative à l'évaluation des dommages agricoles dans le rapport complémentaire.

Répartition des dommages agricoles par département

En millions d'euros	AQUITAINE			MIDI-PYRENEES					LANGUEDOC-ROUSSILLON			sous-total		
	Gironde	Landes	Lot-et-Garonne	Pyrénées - Atlantiques	Dordogne	Ariège	Haute-Garonne	Hautes-Pyrénées	Gers	Tam-et-Garonne	Aude		Pyrénées-Orientales	Hérault
Perte de récolte	9,2	16,03	9,76	0,011	0,017	0,02	0,95	6,3		0	0,09	0,823	0	43,201
Perte de fonds	6,9	42,09	34,88	0,347		0,03	1,57	7	0,27	0	0,9	1,24	1,98	97,207
Sous-total par département	16,1	58,12	44,64	0,358	0,017	0,05	2,52	13,3	0,27	0	0,9	1,33	2,803	0

Les pertes de fonds (2/3 des dégâts recensés) concernent en majorité les installations d'abris légers pour l'élevage de volailles et les tunnels bâchés de gavage de canards, les tunnels plastiques sous arceaux pour le maraîchage et les systèmes d'irrigation (pivots notamment) ; ces installations, assurables en théorie, sont le plus souvent « non assurées » ; la mission a estimé que probablement moins de 20 % de leurs propriétaires avaient souscrit une police d'assurance couvrant notamment le risque tempête.

Les pertes de récolte (1/3 des dégâts recensés) concernent soit des mortalités constatées dans le cheptel vif de volaille, soit des productions détruites à l'occasion de la tempête ou par les inondations qui lui ont été associées (fraises, salades, lait, naissains d'huitres...).

Au total, le coût des dommages causés par la tempête Klaus de janvier 2009 à l'ensemble des productions et exploitations agricoles des départements des trois régions du grand Sud-ouest et retenus par la mission s'élève à 140 M€ dont 70 M€ de dommages pour les filières aviculture et palmipèdes gras, 50 M€ de dommages pour les filières Arboriculture/maraîchage/tabac/vignes, 11 Conchyliculture-Pisciculture-Pêche, 8 M€ pour les grandes cultures et 1 M€ pour les autres productions animales.

10% de ces dommages sont assurés et ont été déduits de l'assiette du FSUE pour éviter les doubles-comptes avec les recensements des compagnies d'assurance.

3.5. LES RÉÉVALUATIONS SUCCESSIVES DES DOMMAGES SURVENUS AUX BIENS ASSURÉS NE PERMETTENT PAS DE RENDRE COMPTE DE L'AMPLEUR DES DOMMAGES NON ASSURÉS

Dans les jours qui ont suivi la tempête du 25 janvier, un système statistique a été mis en place à l'initiative de la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

- pour connaître le coût total des dégâts en ce qui concerne les biens assurables et assurés ;
- pour veiller à ce que les sinistrés, particuliers et entreprises, soient indemnisés rapidement et puissent redémarrer le plus vite possible.

Les remontées statistiques ont été organisées par les réseaux des assureurs. Pour les compagnies d'assurances, les données ont été regroupées par la Fédération française des sociétés d'assurances (F.F.S.A.). Pour les mutuelles, le même travail a été effectué par le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (G.E.M.A.).

Les circuits utilisés sont divers :

- les réseaux des agents généraux, entrepreneurs indépendants liés par traité à une compagnie d'assurances déterminée ;

- les courtiers représentant les intérêts des assurés clients, travaillant avec plusieurs compagnies d'assurances, en passant par l'intermédiaire des bureaux de courtage des compagnies ;
- les bureaux des compagnies quand celles-ci travaillent en direct avec le public, ce qui est le cas des mutuelles.

Les assureurs distinguent dans leurs chiffres les données relatives aux particuliers (familles) et aux entreprises. Toutefois, les collectivités territoriales étant considérées comme des entreprises dans le mode opératoire des compagnies, il n'est pas possible de séparer les données qui leur sont spécifiques (sinistres, montants déclarés, indemnisations). Le travail a porté sur les trente-et-un départements ayant été placés en vigilance météorologique.

Des réunions régulières, sous l'égide du ministère des finances (inspection générale des finances) ont permis depuis deux mois de mieux préciser les éléments de coordination des statistiques.

Les résultats de la dernière réunion tenue mercredi 19 mars, sont les suivants :

- 650.000 déclarations de sinistre ont été déposées ;
- environ 80 % de celles-ci donneront lieu à une expertise cas par cas, à la diligence des experts locaux travaillant pour les compagnies d'assurances, ce travail est fait pour près de moitié ;
- environ 20 % des dossiers (les plus simples) ont déjà donné lieu à expertise, acceptation par l'assuré et règlement, ils sont considérés comme clos.

Le total des sinistres déclarés est d'un milliard trois cents millions d'euros (1,3Md€) pour les 31 départements.

Les sinistres constatés dans cinq départements (Aude, Haute-Garonne, Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques) constituent 70 % de ce montant (soit 900M€).

La Gironde a été le département le plus touché, concentrant 28 % du montant des sinistres soit 360 M€.

En complément de ces données sur les biens assurés, la mission a obtenu de la FFSA une estimation des sinistres survenus à des biens non assurés, élaborée à partir d'une analyse des taux de couverture des contrats et des exclusions (vergers familiaux par exemple, stèles mortuaires, assurance au tiers....). Construite *a minima* en tenant compte des expériences passées et notamment du travail similaire entrepris lors de la tempête de 1999, ce coefficient porte le montant des biens endommagés qui ne bénéficiaient pas de couverture assurancielle à 140 M€.

MONTANT DES DOMMAGES A PRENDRE EN COMPTE DANS LE DOSSIER FSUE

Etat arrêté à la date du 31 mars 2009

En millions d'euros

		% sur total
Dommages aux forêts	3036	60,41%
<i>dont remise en état de le voirie forestière et équipements</i>	23	
<i>dont provision pour remise en état des autres voiries</i>	20	
<i>dont perte de récolte et de valeur de la forêt</i>	945	
<i>dont perte de valeur économique de la filière bois</i>	520	
<i>dont nettoyage des surfaces détruites >20%</i>	462	
<i>dont surcoûts liés à la reconstitution des parcelles pour surfaces détruites >40%</i>	216	
<i>dont stockage du bois</i>	150	
<i>dont perte liée à la dégradation de la fonction de captation du carbone de la forêt</i>	700	
Biens assurés	1300	25,87%
<i>dont FFSA</i>	910	
<i>y compris dommages aux particuliers</i>	564	
<i>y compris dommages aux entreprises et collectivités</i>	314	
<i>y compris dommages aux automobiles</i>	32	
<i>dont GEMA</i>	390	
Biens non assurés des collectivités publiques et des opérateurs	354,2	7,05%
<i>dont voirie</i>	68	
<i>dont réseaux non assurés</i>	238	
<i>dont patrimoine public</i>	25	
<i>dont dommages aux rivières, voies navigables et littoral</i>	21	
<i>dont déchets</i>	2,2	
Dommages agricoles	126	2,51%
<i>dont aviculture</i>	70	
<i>dont arboriculture, maraichage, tabac, vignes</i>	50	
<i>dont conchyliculture, pisciculture</i>	11	
<i>dont grandes cultures</i>	8	
<i>dont autres productions animales</i>	1	
<i>moins dommages agricoles assurés</i>	14	
Biens non assurés des particuliers ou entreprises	140	2,79%
Opérations de secours d'Etat et SDIS	69,2	1,38%
Total	5025,4	

3.6. UNE COOPÉRATION TARDIVE AVEC LES OPÉRATEURS A RENDU DIFFICILE L'ESTIMATION DES DOMMAGES SUR LES RESEAUX

La mission a sollicité l'ensemble des opérateurs de réseaux qui ont eu à subir des dommages au cours de la tempête.

D'une manière générale, il semble que les dommages enregistrés sur les réseaux soient moindres que lors de la tempête de 1999. De ce point de vue, des enseignements ont été tirés (enfouissement de lignes par exemple pour les réseaux électriques les plus exposés).

Sous cette réserve, les dommages enregistrés restent significatifs compte-tenu de la surface touchée par la tempête³⁴. Sur un montant global de 320M€ de dégâts aux réseaux (voirie comprise), le seul réseau électrique compte pour 192M€, celui des routes pour 68M€, celui des télécommunications pour 41M€ et le réseau ferroviaire pour 16M€.

La collecte de ces informations a été rendue difficile par le fait que les opérateurs ne sont pas organisés pour traiter de l'information au niveau départemental. Les préfetures, ont été confrontées à de grandes difficultés et souvent à peu de coopération des opérateurs. Les directions de ces derniers ont été saisies à de nombreuses reprises par la mission pour un meilleur partage de l'information. Un travail sur une répartition régionale des dommages leur a été demandé, avec des résultats souvent inégaux.

S'est surajoutée à ces difficultés la question de l'assurance de ces réseaux. Là encore, la situation est très disparate, certains opérateurs étant entièrement assurés (RFF), d'autres partiellement (ASF, France Télécom, RTE), d'autres encore pas du tout (ERDF). Pour éviter les doubles-comptes avec les recensements émanant des compagnies d'assurance, les montants des sinistres assurés sur les réseaux a été déduit lors de la totalisation FSUE.

Tous ces éléments concourent à conclure que sur ce poste, il existe une marge de réévaluation des dommages, que la mission a tenté de limiter en procédant par recoupements systématiques.

³⁴ Cf. note⁵ relative à la répartition des dommages entre les réseaux dans le rapport complémentaire.

4. LE DISPOSITIF D'AIDE À METTRE EN PLACE

4.1. UNE APPROCHE GLOBALE FONDÉE SUR LA COMPLÉMENTARITÉ DES INSTRUMENTS

FSUE et programme 122 n'ont pas vocation à rester des instruments simplement juxtaposés. Ils sont profondément complémentaires. La mission préconise donc une approche globale du dispositif d'aides fondée sur cette complémentarité.

Il ressort très clairement de nos investigations que les biens non assurables des collectivités ont été affectés aussi bien par des dégâts relevant de situations d'urgence, à régler rapidement avec les moyens immédiatement disponibles, que par des dommages plus importants, appelant des réhabilitations ou des reconstructions plus lourdes. Seuls ces derniers sont susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice du programme 122.

Dans ces conditions, la mission propose qu'une part significative des crédits du FSUE soit utilisée pour couvrir les dépenses supportées par les collectivités locales pour gérer les situations d'urgence, qu'il s'agisse de l'organisation des secours à la population ou de la remise en état immédiate de la voirie et des équipements. Ces dépenses, qui sont essentiellement des dépenses de fonctionnement, ne sont pas, dans l'état actuel des choses, éligibles au programme 122, mais ont vocation à bénéficier du concours du FSUE, dont c'est la destination principale aux termes de l'article 3 du règlement (cf. 3.1).

4.2. LES PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE FSUE

Cette approche globale n'a de sens que dans le cadre d'une répartition équitable du bénéfice du FSUE. Au regard du montant aujourd'hui escomptable, mais qui ne sera précisément déterminé qu'au terme de l'instruction du dossier par les services de la Commission, et en fonction des priorités définies par l'article 3 du règlement, il semble légitime de répartir les crédits FSUE entre :

- la couverture partielle des dépenses de secours et de gestion de crise exposées par l'Etat, les SDIS et les communes ; entre 20 et 25% du concours FSUE pourraient y être consacrés ;
- une aide aux communes au titre des interventions d'urgence pour le rétablissement de la voirie et du fonctionnement des équipements, lorsque ces aides ne sont pas éligibles au programme 122 ce qui est généralement le cas³⁵ ; au regard des besoins, 35 à 40 % de la dotation FSUE pourraient être affectés à cet usage ;
- le nettoyage d'urgence des forêts et la prévention du risque d'incendie constituent une autre vocation prioritaire du fonds ; leur consacrer 25% des crédits FSUE semble une hypothèse raisonnable, permettant un effet de levier significatif sur les décisions à prendre ;
- enfin l'indemnisation, nécessairement partielle, des dommages non assurés subis par les opérateurs de réseaux, notamment ERDF pour le rétablissement d'urgence de l'alimentation électrique, constitue également une des premières vocations du FSUE, selon la lettre de son règlement ; les sommes qui pourront leur être allouées dépendront évidemment des arbitrages opérés sur les autres postes.

³⁵ Il faut noter le cas particulier des retraits d'embâcles dont on considère qu'ils sont globalement éligibles au programme 122.

Quelles que soient les options qui seront prises, il est évident qu'elles devront refléter une conception stricte et rigoureuse de la notion d'urgence. Ce qui signifie que le FSUE n'a pas vocation à financer des opérations nouvelles qui ne seraient que tardivement réalisées mais bien plus à rembourser les dépenses qui ont été dictées par l'urgence.

4.3. LES PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE PROGRAMME 122

4.3.1. Au titre des calamités publiques (122-01-09).

Comme il a été déjà dit, le montant total des dommages recensés au patrimoine non assurable des collectivités, à la date du 27 mars 2009, s'élève à 109M€. Sur ce montant global, la part des dépenses éligibles au programme 122 se monte à 77M€

Etant donnés les montants en jeu et le risque de voir certaines communes ou collectivités déstabilisées financièrement, la question du taux de subvention revêt une importance majeure.

Les circulaires applicables à l'ancien chapitre budgétaire 67-54³⁶ définissent les seuils maximums de taux de subvention en fonction de la nature de la collectivité et de sa population :

- 80% pour les communes de moins de 1500 habitants, quelle que soit l'ampleur des dégâts subis, ainsi que pour les communes de plus de 1500 habitants. et moins de 10 000 habitants ayant subi un préjudice supérieur à 600 000€ ;
- 40% pour les communes de 1500 habitants ou plus et moins de 10 000 habitants ayant subi un préjudice inférieur à 600 000€ ;
- 35% pour les communes de 10 000 habitants. ou plus quelle que soit l'ampleur des dégâts subis

Bien que ces textes, anciens, mériteraient un profond remaniement pour être adaptés à la LOLF, ces taux d'intervention semblent tout-à-fait adéquats. Il faut par ailleurs noter que lors de l'événement naturel le plus comparable, la tempête de 1999, le taux moyen d'aide à la reconstruction de tous les biens non assurables des collectivités locales avait été porté exceptionnellement à 50% par décision expresse du Premier ministre³⁷, pour une enveloppe totale déléguée de 152M€. En l'occurrence, la violence du phénomène est similaire, et les dommages causés tout aussi importants, proportionnellement, sur certains secteurs.

Dans toutes les hypothèses³⁸, l'effort que l'Etat devra, au final, consentir sera significatif car, le montant des dommages est important, même s'il est bien inférieur à celui constaté pour la tempête de 1999. Par ailleurs, les communes de moins de 1500 habitants représentent plus de 85% des communes dans les zones les plus touchées³⁹. Dans ces conditions, compte-tenu de la surreprésentation des communes par rapport aux autres catégories de collectivités touchées, la mission

³⁶ Circulaire NOR INTB000028C du 7 février 2000 ; circulaire NOR INTB0000291C, du 15 décembre 2000 ; circulaire NOR LBLB0410016C du 20 février 2004.

³⁷ En outre, un taux d'intervention de 30% avait été prévu pour la replantation d'arbres.

³⁸ Y compris en prenant en compte d'autres dispositifs financiers d'aide, comme par exemple le Plan Tempête du Conseil régional d'Aquitaine, adopté à l'unanimité dans sa séance du 23 mars 2009 et qui prévoit une aide globale de 31 M€, dont une partie s'exercera en faveur des dégâts survenus à l'environnement (restauration du lit des rivières, PNR des Landes Gascogne).

³⁹ Les communes de moins de 1500 habitants représentent 85% des communes de la région Aquitaine, et 87% de celles du département des Landes.

estime qu'un taux moyen de 70% sur le montant total des dépenses subventionnables constitue une référence pertinente pour la dotation budgétaire, soit 54M€.

Au plan local, il conviendra sans doute de moduler l'enveloppe en fonction de critères d'équité et d'effort fiscaux, afin de répartir les subventions au plus juste.

4.3.2. Au titre de l'aide aux communes forestières (122-01-02)

Le dispositif d'aide aux communes forestières sinistrées par les tempêtes de décembre 1999, tel qu'il avait été précisé par la circulaire du 20 mars 2000, reste globalement pertinent. Dans son courrier du 24 février 2009 au Président de la Fédération Nationale des communes forestières (FNCOFOR), Mme le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a confirmé cette référence aux règles qui ont prévalu de 2000 à 2007.

La mission propose toutefois d'amender légèrement ce dispositif, pour tenir compte des conclusions du Grenelle de l'environnement et des préconisations de la mission d'inspection générale qui en a effectué, en 2007, l'évaluation⁴⁰. Il s'agit de s'assurer que les collectivités aidées pratiquent une gestion durable de leur patrimoine forestier et que la règle qui leur impose d'adhérer au régime forestier prévu par la loi⁴¹ pour la totalité de leur domaine forestier soit respectée. C'est en application de cette règle qu'a été instaurée, dans le dispositif d'aide à la reconstitution mis en place par le ministère de l'agriculture et de la pêche, une condition pour permettre aux communes forestières d'en bénéficier.

Dans cette perspective, la mission préconise que le dispositif antérieur soit adapté pour que ne soient pleinement éligibles aux aides que les communes relevant du régime forestier. Les communes ne relevant pas du régime forestier, mais disposant d'un plan de gestion de la forêt établi par un gestionnaire forestier reconnu (ONF, Société Forestière, expert privé, coopérative), disposeraient pour adhérer au régime forestier d'un délai de trois ans, au-delà duquel le bénéfice de la mesure d'aide budgétaire ne serait pas prorogé. Pour les communes ne relevant pas du régime forestier et ne disposant pas d'un plan de gestion, ce délai serait ramené à deux ans. Ces propositions traduisent un souci élémentaire d'équité, puisque, comme il a été précisé plus haut, seule la référence au plan de gestion permet d'attester de la réalité du manque à gagner (cf. 2.2).

S'agissant des dotations budgétaires à prévoir, les pertes des 79 communes forestières concernées dans le massif landais sont évaluées par l'ONF à 2,5 M€/an de déficit de recettes par rapport au niveau habituel des trois dernières années de référence. La durée que nous avons retenue pour mesurer l'impact budgétaire est de dix années, compte-tenu notamment des règles de la sylviculture du pin maritime, qui retient ce délai entre les passages en coupe, et de la nécessité d'inscrire le dispositif dans la durée pour permettre aux communes les plus affectées de s'engager sans trop de réticence dans la reconstitution de leur patrimoine forestier.

Sur ces bases, et en extrapolant aux 90 communes recensées au total, la mission estime le coût budgétaire global de la mesure sur l'intervalle 2010-2020 à environ 30 M€. L'expérience de 1999, qui a conduit au dispositif 2000-2007 a montré que les sommes nécessaires décroissaient dès la 3^{ème} ou 4^{ème} année (on est passé d'une enveloppe de 20 M€ pour 2000-2001 à 5 M€ en 2007) ; il devrait en être de même pour le nouveau dispositif. L'étalement budgétaire des 30 M€ sur les prochains

⁴⁰ IGA/CGAAER/IGONF, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'aide aux communes forestières sinistrées lors des tempêtes de décembre 1999, juillet 2007.

⁴¹ Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

exercices budgétaires devrait donc faire apparaître des besoins plus élevés dans les trois premières années du dispositif, besoins que la mission estime à environ 5 M€ pour chacune des trois prochaines années (2009/2010, 2011, 2012) et des montants régulièrement dégressifs par la suite.

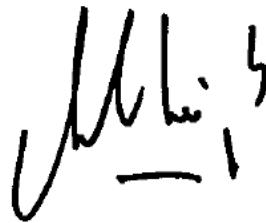
Une première dotation peut en effet s'avérer nécessaire dès cette année 2009, mais sa mise en jeu devra faire l'objet d'une évaluation spécifique au cas par cas par les services préfectoraux en lien avec l'ONF. En effet beaucoup de communes ayant des dégâts en forêt vont devoir procéder à la mise en vente de ces volumes de chablis. Les cours sont bien sûr fortement à la baisse mais les volumes vendus seront importants. L'intervention envisagée de l'ONF pour l'achat et le stockage d'une partie de ces bois devrait garantir globalement un certain niveau de recettes en 2009, mais on ne peut exclure des situations ponctuelles difficiles, notamment pour les communes ayant prévu des recettes à partir d'éclaircies dans de jeunes peuplements de pin maritime. Enfin, une attention particulière devra être apportée aux communes qui ont été frappées d'une « double peine » : déjà touchées par la tempête de 1999, elles n'ont pas encore reconstitué leur potentiel forestier et peuvent ne pas respecter à ce titre le critère des 10% de recettes forestières sur les trois dernières années.

Concernant le dispositif de pilotage, la mission a rencontré le Directeur général de la FNCOFOR et le Président de l'association des communes forestières des Landes pour évoquer le fonctionnement du dispositif d'aide budgétaire et recueillir leurs propositions. Le souhait est unanime de voir reconduire le pilotage de la mesure mis en place entre 2000-2007, qui permettait d'associer, dans une commission départementale présidée par le Préfet, le Trésorier-Payeur général, le président de l'association des maires, le président de l'association des communes forestières, le DDEA et le chef du service de l'ONF concerné.

Sur la conditionnalité d'accès au dispositif, la FNCOFOR valide les propositions de la mission et considère que la démarche d'adhésion au régime forestier doit être encouragée à l'occasion de la mise en place des dispositifs d'aide budgétaire et d'aides à la reconstitution prévus par l'Etat suite à la tempête Klaus.



ALAIN GILLE
INGENIEUR GENERAL DES PONTS-ET-CHAUSSEES



MICHEL CASTEIGTS
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION



CHRISTIAN CHATRY
INGENIEUR GENERAL DU GENIE RURAL, DES EAUX
ET DES FORETS



JOEL ROCHARD
INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES



NATHALIE INFANTE
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N°1	Lettre de mission
ANNEXE N°2	Liste des personnes rencontrées
ANNEXE N°3	Evaluation des dommages survenus au patrimoine non assurable des collectivités territoriales
ANNEXE N°4	Liste des communes forestières retenues pour bénéficier d'un dispositif d'aide spécifique

ANNEXE N° 1 : LETTRE DE MISSION



Paris, le **25 FEV. 2009**

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

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

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche

Le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

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 la France les 24 et 25 janvier 2009.

Une tempête d'une ampleur exceptionnelle a touché, les 24 et 25 janvier 2009, 31 départements : Ardennes, Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Dordogne, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vendée et Vienne.

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-assurables 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, 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 deux 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 doivent être pris en charge au titre du Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements 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. Elle pourra faire des propositions de modulation des taux de subvention pour tenir compte de la situation financière des collectivités concernées.

Elle identifiera les communes concernées par des pertes de recettes liées à l'exploitation forestière qui seraient supérieures à 10% de la moyenne de leurs recettes de fonctionnement des trois dernières années.

Le Gouvernement ayant décidé de saisir le Fonds de solidarité de l'Union européenne, elle devra enfin procéder, au-delà de l'estimation des dégâts visés ci-dessus, à une estimation exhaustive des dommages subis sur l'ensemble de la zone par les collectivités locales, les particuliers et les différentes filières économiques, que les biens visés soient assurables ou non.

Seuls les dommages directs seront pris en compte dans l'instruction du dossier par la Commission européenne, ce qui exclut de l'assiette d'indemnisation les pertes de revenus et de production dues à l'interruption des activités économiques (seules les pertes dues à la destruction des récoltes « actuelles » sont acceptées). Ces éléments seront donc recensés par la mission uniquement à des fins d'information.

.../...

Les immobilisations seront estimées à leur coût de reconstruction, les actifs non immobilisés à leur valeur avant le sinistre. La saisine du Fonds de solidarité devant intervenir au plus tard le 3 avril prochain, une première estimation globale des dommages, qui sera précisée ultérieurement, devra être disponible le 20 février au plus tard.

Votre rapport final devra nous être remis avant la fin du mois de mars 2009.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, de l'énergie, du
développement durable et de l'aménagement du
territoire




Jean-Louis BORLOO

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



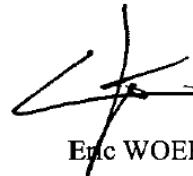
Michèle ALLIOT-MARIE

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche



Michel BARNIER

Le Ministre du budget, des comptes publics et
de la fonction publique



Eric WOERTH

ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1. S'agissant de l'ensemble des questions

Dans les départements des Landes, de la Gironde, du Lot-et-Garonne, du Gers, de la Haute-Garonne, de l'Aude, des réunions avec les services de la préfecture et services techniques de l'Etat chargés de chiffrage ont été systématiques organisées. Selon les cas, ces réunions ont été élargies aux collectivités territoriales, aux représentants des élus, aux Chambres consulaires.

Des élus ont été également rencontrés :

- H. Emmanuelli Président du Conseil général des Landes
- Alain Rousset Président du Conseil régional d'Aquitaine

La compilation des données sur les biens assurés a été transmise par :
Yann Boarretto Inspecteur Général des Finances

2. S'agissant de la problématique spécifique des communes forestières

La mission a rencontré les représentants de l'ONF, des communes forestières des départements les plus concernés. Ont été associés également les représentants du GIP ATGeRI

Elle a également rencontré le directeur de la Fédération nationale des communes forestières, M. Charles Dereix.

3. S'agissant du Fonds de solidarité de l'Union européenne

Des contacts réguliers ont été établis avec :

- Johannes Wachter DG Regio
- Bernard Lange DG Regio
- Bruno Cassette DG Regio
- Ernst Schülte DG Agriculture

Jean-Sébastien Lamontagne et Guillaume Huet, conseillers à la représentation permanente de la France à Bruxelles

Chantal Mangin, Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

Maurice Daccord, Mission des relations internationales, Direction de la sécurité civile au Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

ANNEXE N° 3 : DOMMAGES RECENSÉS AU PATRIMOINE NON ASSURABLE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

En millions d'euros		Aquitaine										Midi-Pyrénées								Languedoc-Roussillon									
		Dordogne		Gironde		Landes		Lot-et-Garonne		Pyrénées-Atlantiques		Ariège		Haute-Garonne		Gers		Hautes-Pyrénées		Tarn		Tarn-et-Garonne		Aude		Hérault		Pyrénées-Orientales	
		Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.	Fonct.	Invest.
Equipements publics																													
Voirie	Nationale		0,0013			1,095																						0	0,003
	Départementale		0,009	0,93	14,8	3,923		0,067	0,313			0,09	0,716		0,2	0,06	0,81			0,3		1,067		1,539			0,032	0,144	
	Communale			1,1	0,3	5,843	2,975	0,105	0,496		1,05	0,168		0,014	0,1	1,988			0,303	0,086	0,395		0,63	0,024	0,06	0,225	0,554		
	Voirie rurale							0,009	0,041		0,48	0,019			0,029	0,177	0,044			0,054				0,286			0,039	0,0402	
	Ouvrages d'art		0,65				0,448					0,376		0,016					0,0009		0,204								
	Biens annexes à la voirie		0,446	0,4	1,3		1,394					0,03	0,023	0,417					0,016		0,408	0,04	0,895						
Sous-total Voirie		1,1063	2,43	16,4	10,861	4,817	0,181	0,85		1,53	0,09	1,309	0,023	0,647	0,189	2,975	0,044		0,0009	0,673		2,074	0,04	3,35	0,024	0,06	0,296	0,7412	
Patrimoine public	Monuments historiques		0,098	0,205	0,239	1					0,44		0,0085		0,029	0,78		0,01		0,303			0,031			0,0004	0,016		
	Autre patrimoine public		0,213	5,7	0,52	0,078	0,025	0,493			0,02	0,089		0,352	0,029	0,693		0,106		0,062	0,051	0,007	0,403	0,02	0,032	0,242	0,408		
	Sous-total Patrimoine public	0,311	5,905	0,759	1	0,078	0,025	0,493		0,44	0,02	0,0975		0,352	0,058	1,473		0,116		0,365	0,051	0,007	0,434	0,02	0,032	0,2424	0,424		
Rivières et littoral		0,085	2,3	5,2	4,886	5,659		0,187		0,36	0,077		0,011	0,228	0,27	0,003	0,314		0,0231		0,045		0,338			0,006	0		
Embâcles, restauration, digues, lit et seuil, berges, champ d'expansion		0,085	2,3	5,2		10,53		0,187		0,36	0,077			0,224	0,27	0,003	0,314		0,023		0,045		0,338			0,006	0		
Autres dommages												0,011	0,004						0,0001										
Déchets			0,3	0,1	0,16	0,071	0,079	0,0309		0,003	0,007		0,235	0,001		0,709			0,001	0,494		0				0,127	0		
Evacuation et traitement					0,16	0,071	0,079	0,0309		0,003	0,007		0,235		0,709				0,001	0,494		0				0,127	0		
Station d'épuration et de relevage des eaux			0,3	0,1									0,001															0	
Réseaux		0,013	0,615	0,555	0,491	1,769	0,005	0,1	0,012	0,059	0,006	1,2		0,043		0,0788	0,044		0,009	0,147		0,212			0,0232	0,1847			
Eau potable					0,491	0,745		0,076		0,059				0,009		0,0688	0,044		0,008	0,141		0,008				0,0012	0,02		
Assainissement		0,013					0,005	0,024	0,012		0,006			0,005		0,01				0,006			0,204			0,013	0,0047		
Réseaux d'électricité appartenant à un EPCI			0,615	0,555		1,024						1,2		0,029					0,001							0	0,121		
Hydraulique agricole																										0,009	0,039		
Dommages sur les parcs et jardins publics		0,038	5,9	4,5		2,057		0,017				0,035	0,007	0,497	0,679	0,034	0,15	0	0		0,01	0,679	1,035		0,036	0,114	1,588		
Parcs, jardins, espaces boisés publics non exploités				5,9	4,5	1,967		0,017				0,035		0,459		0,034	0,15			0,01	0,679	1,035				0,114	0		
Dommages agricoles non assurables		0,038				0,09															0	0			0,036		1,588		
Autres biens non assurables												0,007	0,038	0,679	0,327														
Total par département		1,5403	17,45	27,514	17,398	14,38	0,29	1,6779	0,012	2,392	0,2	2,6415	0,276	1,768	1,196	5,2728	0,552	0,116	0,0009	1,0711	0,692	2,136	0,719	5,369	0,044	0,128	0,8086	2,9379	
Montant total des dommages		109																											
dont dépenses éligibles au programme 122		76,9																											

