



**Commission du développement durable
et de l'aménagement du territoire**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mission « flash »

**sur le bilan des mesures de reconstruction et de réaménagement des vallées
de la Roya, de la Tinée et de la Vésubie après la tempête Alex**

**Communication de Mme Alexandra Masson et de M. Philippe Pradal,
corapporteurs**

—

Mercredi 14 juin 2023

Mme Alexandra Masson, corapporteuse

Monsieur le Président,

Mes cher(e)s collègues,

Les 2 et 3 octobre 2020, la tempête Alex touche les Alpes-Maritimes. En 48 heures, trois vallées du Moyen et du Haut-pays des Alpes-Maritimes, la Roya, la Vésubie et la Basse Tinée, sont dévastées. Les crues torrentielles, les éboulements et les glissements de terrain, détruisent les infrastructures publiques ainsi que la quasi-totalité des réseaux de communication, d'eau et de transport. Cinq cents habitations sont détruites. Dix-huit personnes perdront dans la vie dans cette catastrophe.

Près de deux ans et demi après la tempête, il nous semblait essentiel que notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire se saisisse du sujet. Elle nous a désignés, le 19 mai dernier, rapporteurs d'une mission flash sur le bilan des mesures de reconstruction et de réaménagement des vallées de la Roya, de la Tinée et de la Vésubie après la tempête Alex.

*

* *

L'objectif que nous nous sommes fixé dans le cadre de cette mission est double :

- d'une part, faire le bilan des mesures de reconstruction et de réaménagement des vallées ;

- d'autre part, tirer les enseignements de la gestion de cette crise, dans la mesure où le dérèglement climatique risque malheureusement de provoquer des catastrophes similaires sur d'autres parties du territoire français, dans l'Hexagone comme en outre-mer, qui, il convient de le relever, a plus l'habitude de tels évènements car ils sont fréquents en zone tropicale. Nos travaux doivent nous permettre de voir ce qui serait transposable en tout point de notre territoire si un tel évènement se renouvelait.

Pour mener à bien notre mission, nous nous sommes rendus à Nice les 11 et 12 mai derniers pour conduire une journée d'auditions, puis pour rencontrer les élus locaux dans les vallées. Cela a été l'occasion de débattre avec ceux qui avaient vécu la catastrophe et de constater les dégâts et les progrès de la reconstruction au plus près du terrain.

Notre présentation comprendra trois points :

- le rôle des autorités dans l'anticipation de la tempête ;
- la réaction des pouvoirs publics, tant l'État que les collectivités territoriales, pendant son déroulement et juste après, lors de la phase des secours d'urgence ;

– l’analyse de la phase de reconstruction.

*
* *

M. Philippe Pradal, corapporteur

Commençons par l’anticipation de la tempête... Après avoir traversé les côtes bretonnes le 30 septembre 2020, la tempête Alex s’est dirigée vers le département des Alpes-Maritimes.

Elle s’apprêtait à toucher un territoire habitué aux aléas climatiques et antérieurement victime de plusieurs évènements majeurs. Je pense ici aux inondations d’octobre 2015 à Mandelieu-la-Napoule qui avaient fait 20 morts, à celles de l’automne 2019 ou, dans un autre registre, à l’attentat du 14 juillet 2016 sur la promenade des Anglais. Du fait de la concentration des risques sur le territoire (inondations, mouvements de terrain, feux de forêt, tempêtes, avalanches, séismes), les autorités étaient formées à la culture du risque et à la résilience.

Dans les heures précédant l’arrivée de la tempête, les prévisions évolutives de Météo-France, d’une vigilance orange à rouge pour le 2 octobre à 10 heures, ont permis aux autorités d’anticiper la crise, même si l’incertitude demeurait sur la localisation précise des intempéries.

Les premières mesures ont été les suivantes :

– le centre opérationnel départemental, l’outil de gestion de crise à la disposition du préfet, était en pré-alerte le 1^{er} octobre et activé le

lendemain à 7 heures. Il fonctionnera pendant près d'un mois en continu. La cellule d'information du public est activée le 2 octobre à 9 heures ;

– au niveau réglementaire, le préfet a pris la décision de fermer les crèches et les établissements scolaires ainsi que celle d'interrompre les transports scolaires pour le matin du 2 octobre. Cette décision, d'abord contestée par une partie de la population qui tend parfois, par lassitude, à minimiser l'importance des alertes, a permis de limiter les pertes humaines ;

– conformément à la doctrine ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) déclenchée en début d'après-midi le 2 octobre, la préfecture a alerté les mairies *via* le système Viappel sur l'imminence d'un risque d'inondation dans les vallées. Progressivement, les alertes ont été de plus en plus en plus dramatiques sur le volume de précipitations attendu. À 16 heures, les maires ont reçu l'ordre de mettre les populations à l'abri sur les points hauts. Dans la vallée de la Roya, tout s'est effectué dans le calme : en effet, une quinzaine de jours avant la tempête Alex, les mairies avaient procédé à un exercice de prévention du risque d'inondation. Malheureusement, cette fois-ci, il ne s'agissait plus d'un exercice, mais la bonne application par la population des instructions des maires démontre l'importance des exercices de sécurité civile sur le terrain.

Parallèlement à l'État, la métropole Nice-Côte d'Azur a mis en place une cellule d'urgence implantée à l'aéroport de Nice afin de

coordonner des opérations, rétablir les accès et les réseaux principaux et faciliter l'arrivée des premiers secours. Un fonds d'urgence a recueilli des fonds en faveur des sinistrés (près de 793 000 euros distribués en faveur de 255 foyers sinistrés) et 350 tonnes de denrées ont été collectées. La communauté d'agglomération n'a pas éprouvé le besoin de constituer une cellule analogue.

La tempête Alex atteint la vallée de la Vésubie le 2 octobre puis la vallée de la Roya dans la nuit du 2 au 3 octobre. En 24 heures, ce sont 400 à 600 millimètres de pluie, soit trois mois de précipitations, qui s'abattent sur les vallées de manière localisée. Les cours d'eau réagissent rapidement : le débit de la Roya passe à plus de 800 mètres cubes par seconde contre 15 mètres cubes en temps normal. Les vents dépassent les 100 kilomètres/heure. Pour illustrer la situation, imaginez, chers collègues, que 190 000 piscines olympiques se vident en quelques heures sur les Alpes-Maritimes.

L'évènement est exceptionnel par son ampleur : Météo-France évoque une « bombe météorologique », dont la gravité a été accentuée par la topographie particulière des lieux. Ce qui aurait été une crue importante en plaine devient une crue torrentielle éclair du fait de l'encaissement des vallées.

En quelques heures, la situation devient chaotique. Certaines communes des vallées seront totalement isolées pendant 48 heures.

L'aspect le plus marquant, qui ressort de l'ensemble des auditions, est la rupture des communications. Au plus fort de la crise, 45 nœuds

de raccordement aux abonnés et 9 artères de télécommunications sont coupés, privant près de 10 000 clients de téléphone fixe et d'internet. Les réseaux fibre et cuivre sont coupés. Les sites mobiles des principaux opérateurs téléphoniques sont hors service.

Dépourvues de tout téléphone satellitaire, les mairies sont dans l'incapacité de prévenir la préfecture de la situation dans les vallées. Au cours de son audition, l'équipe municipale de Tende a fait part de son sentiment d'abandon quand elle était dans l'incapacité de joindre le centre opérationnel départemental (COD). Côté préfecture, les vallées sont une « zone de mystère pendant 48 heures » et ont généré une anxiété réelle au sein du corps préfectoral. Les deux premiers jours, les vallées de la Tinée et de la Vésubie concentrent l'attention des secours et des médias. La vallée de la Roya, faute de communication, n'apparaît pas concernée.

Les intempéries provoquent également la rupture de la majeure partie des voies de communication terrestres. Environ 100 kilomètres de routes deviennent impraticables, dont 35 kilomètres dans la Roya et 25 kilomètres dans la Vésubie. Une soixantaine d'ouvrages d'art sont détruits ou gravement endommagés. Le tunnel routier de Tende est inaccessible. Seule la ligne ferroviaire Nice-Coni, construite dans les hauteurs de la vallée, a su résister aux intempéries. Elle jouera un rôle primordial dans l'acheminement des biens et des personnes dans les premières semaines après la catastrophe.

=> Cet épisode doit nous conduire à doter les préfectures et les communes isolées, par leur géographie ou par leur desserte, de téléphones satellitaires. Dans certaines zones de montagne ou d'habitat dispersé, dans des îles également, la constitution d'un kit de survie comprenant trois jours de nourriture, d'eau, de bougies et de batteries externes, sur le modèle de ce qui se fait en Finlande, pourrait être conseillée aux habitants.

Sur place, la vie s'organise difficilement, l'eau et l'électricité étant coupées. 17 stations d'épuration ou postes de relevage sont touchés, 10 stations de traitement ou captage d'alimentation en eau potable et plus de 200 kilomètres de réseau d'eau et assainissement sont endommagés.

Dès les premières heures qui suivent la tempête, les mairies organisent des distributions d'eau et de nourriture selon leurs ressources. Dans la ville de Tende, la superette et la station d'essence sont réquisitionnées tandis que la nourriture des restaurateurs, qui risque d'être périmée en raison de l'arrêt des chaînes de froid, est mise en commun pour assurer la subsistance de chacun.

En dépit de la grande solidarité qui unit les habitants, le choc psychologique est important. Malgré le respect par les équipes municipales des protocoles d'évacuation des habitations en cas d'inondation, de trop nombreux décès ou disparitions sont à déplorer. À la sidération face à la catastrophe et au désespoir de l'isolement, s'ajoute à Saint-Martin Vésubie et Saint-Dalmas de Tende la tristesse

face à la destruction d'une partie des cimetières, occasionnant la dispersion de 335 sépultures. C'est la mémoire collective des vallées qui disparaît en partie.

*
* *

Passée la phase de sidération de 48 heures, la réponse des pouvoirs publics se met en place. L'urgence est au rétablissement des communications avec les vallées, à l'identification des dégâts ainsi qu'au transport de personnes, de fret et de vivres.

Une pluralité d'acteurs, coordonnés par le COD, se mobilisent selon leurs ressources et leurs secteurs de compétences.

L'engagement de l'armée, via le recours à 130 hommes et à 5 hélicoptères lourds, est décisif. Au-delà de l'acheminement aérien de vivres et le transport de personnes, l'armée permet de reconnaître et d'ouvrir des itinéraires dans la Roya et la Vésubie, comme la piste de 5 kilomètres entre Breil-sur-Roya et Saorge.

=> Recommandation : L'expérience de la tempête Alex pourrait inviter les préfetures des zones montagneuses à établir une liste des voies de communication secondaires mobilisables (sentiers pédestres, chemins militaires...) en cas de catastrophe.

Parallèlement à la mobilisation de l'armée, le préfet des Alpes-Maritimes décide de projeter auprès des maires des douze communes isolées un trio d'agents, composé d'un cadre de la

préfecture, d'un officier des sapeurs-pompiers et d'un cadre de la gendarmerie. Ces agents sont dotés de téléphones satellitaires mis à disposition par le service départemental d'incendie et de secours, Orange et Enedis, étant chargés de fiabiliser l'information auprès des maires. Face à la situation de dénuement total de ces villages, ils resteront dans les vallées jusqu'au 13 octobre.

Par ailleurs, les services des collectivités territoriales se sont mobilisés dans la gestion de l'urgence. C'est le cas de la métropole de Nice et de son outil spécifique, l'agence de sécurité sanitaire, environnementale et de gestion des risques, créée après l'attentat du 14 juillet et pour laquelle la tempête Alex a été la première crise à laquelle elle a dû faire face. De la même façon, le service Force 06 du conseil départemental est mobilisé pour assurer, notamment, le déblaiement des principaux axes terrestres.

La forte mobilisation d'Enedis, qui identifie très rapidement le caractère pluridimensionnel de la crise, permet l'acheminement de près d'une centaine de groupes électrogènes dans les vallées.

Dans les premières semaines après la crise, l'hélicoptère devient le mode de transport incontournable pour assurer les liaisons avec les vallées. Une « cellule troisième dimension » (C3D) garantit la coordination de l'activité aérienne sous l'autorité du préfet. Elle assure l'interface entre le COD et l'ensemble de l'écosystème aérien : l'armée, la sécurité civile, la gendarmerie nationale, le SAMU, les sociétés privées et les gestionnaires de l'aéroport de Nice, où est installé

l'héliport. Du 3 au 21 octobre, une trentaine d'hélicoptères seront coordonnés par la C3D, pour un total de 820 heures de vol. Le pont aérien aura permis l'évacuation de 6 500 personnes et l'acheminement de 220 tonnes de matériel.

Progressivement, la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs, permet d'envisager très rapidement la reconstruction des vallées. C'est ce volet que va vous évoquer ma collègue.

*
* *

Mme Alexandra Masson, corapporteuse

M. le Président, chers collègues,

Je prends la suite de M. Philippe Pradal afin de vous présenter le bilan des mesures de reconstruction. Lors d'une mission de terrain conduite d'octobre 2020 à mars 2021, l'Inspection générale de l'administration et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont évalué le montant des destructions des ouvrages publics à 727 millions d'euros, et les dommages causés aux particuliers de 225 à 250 millions d'euros, montants confirmés par la suite. Nous sommes donc proches de 1 milliard d'euros de dégâts.

Dans les jours qui ont suivi la tempête, lorsque les secours ont acheminé progressivement du matériel dans les vallées et que les travaux de déblaiement ont commencé, les pouvoirs publics ont réalisé

qu'ils se trouvaient en présence de la plus grande catastrophe civile survenue dans l'Hexagone depuis la seconde guerre mondiale. À une situation exceptionnelle, il fallait donc répondre par un dispositif exceptionnel.

J'axerai ma présentation sur les points suivants :

- le dispositif d'aide de l'État ;
- le rétablissement des services publics essentiels ;
- le rôle des marchés publics ;
- la mise en oeuvre du fonds de prévention des risques naturels, dit « fonds Barnier » ;
- enfin, les relations entre les sinistrés et les sociétés d'assurance.

Premier point, le dispositif d'aide de l'État.

Rappelons que le Président de la République s'est rendu dans les vallées sinistrées le 7 octobre 2020. Il a affirmé lors de sa visite que l'État se tiendrait aux côtés des collectivités territoriales et de leurs habitants pour la reconstruction des vallées. La sidération provoquée par la tempête a été telle que de nombreux habitants et élus s'étaient interrogés un court moment sur la possibilité d'y vivre. Les nombreuses marques de solidarité locale, puis l'assurance que l'État assisterait les élus et les sinistrés, ont marqué en quelque sorte, très tôt, le point de départ de la reconstruction.

Dispositif clé de l'engagement de l'État, un préfet délégué à la reconstruction, M. Xavier Pelletier, a été nommé en conseil des ministres dès le 14 octobre. Il se trouvait sur le terrain deux jours après, le 16 octobre, et depuis, son temps de travail se partage entre les vallées, où il veille à l'avancement des travaux, à Nice où il est affecté auprès du préfet des Alpes-Maritimes et Paris, où il se rend régulièrement pour débloquer des dossiers dans les ministères.

Le préfet délégué a rapidement mis en place une mission interministérielle de reconstruction des vallées, la MIRV, afin de coordonner ses différentes missions, qui peuvent ainsi être résumées :

- assurer, aux côtés des collectivités territoriales et des acteurs privés et associatifs, le rétablissement de l'ensemble des services publics essentiels ;
- accompagner les territoires sinistrés sur tous les volets de la reconstruction : mobilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, appui aux entreprises et à l'économie, aide aux sinistrés dans leurs relations avec les sociétés d'assurance ;
- soutenir la mise en place d'une dynamique territoriale destinée à engager des projets et à renforcer l'attractivité territoriale post-traumatique. Ce travail a bénéficié de l'appui de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et de la direction interministérielle de la transformation publique avec un diagnostic territorial, des ateliers pour les élus et une

concertation citoyenne, en janvier et février 2022, afin de permettre aux habitants de participer à cet exercice majeur ;

- reconstruire les infrastructures, non à l'identique, mais en les améliorant. La modernisation des infrastructures des vallées doit permettre de les rendre plus résistantes en cas de nouvel aléa. En contrepartie, le coût de la reconstruction des équipements est nettement plus élevé que si elle avait été effectuée à l'identique.

Dans ce retour d'expérience que nous vous présentons et au-delà des fonctions qui viennent d'être énumérées, la présence de M. Xavier Pelletier et de l'équipe de la MIRV, fonctionnant en mode « commando », était indispensable pour assister les élus. Les communes frappées par la tempête sont petites et n'ont que quelques employés. Elles disposent de peu d'ingénierie technique et juridique et elles ont ainsi pu s'appuyer sur l'État. Il est évident que la présence de l'État, constante pendant cette période, a permis aux élus et à nos concitoyens de ne pas se trouver démunis devant des formulaires en ligne ou des dispositifs juridiques complexes.

L'État a également géré la coordination des différents dispositifs financiers nationaux et européens permettant des subventions aux collectivités territoriales. Les financements sont engagés et liquidés en fonction de l'état des opérations et des factures transmises après service fait à la préfecture des Alpes-Maritimes. La métropole Nice-Côte d'Azur a ainsi reçu à ce jour 57,4 millions d'euros de subventions de

l'État, dont 33,8 millions au titre de la dotation de solidarité et 21,9 millions en crédits engagés, au titre de crédits exceptionnels pour la résilience, avec une dérogation également exceptionnelle de l'État à raison d'une avance de 60 % au lieu des 30 % habituels sur le montant des travaux. La totalité des financements de l'État n'est pas encore versée, puisqu'elle a été fixée à 112,5 millions d'euros.

Autre élément, la reconstruction de trois vallées exige de coordonner de multiples acteurs : État, préfecture, notamment la direction départementale des territoires et de la mer, département, métropole, communauté d'agglomération, syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau, EDF et Enedis, SNCF, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Office français de la biodiversité (OFB)... Là également, un préfet disposant d'une vision globale a permis de prioriser les urgences et les travaux.

Dans les premiers temps, l'État a exempté ou dégrèvé la cotisation foncière des entreprises au titre de 2020 pour celles dont les locaux professionnels étaient détruits ou impossibles d'accès, et a mis en place un fonds de concours destiné à les soutenir dans la reconstitution de leur outil de travail, en partenariat avec les collectivités locales. Des dégrèvements d'impôts locaux ont également été accordés aux particuliers dont les logements étaient dans la même situation, soit environ 450 habitants.

En résumé, l'État a cherché à mettre en place un modèle d'intervention qui puisse être dupliqué dans d'autres territoires, victimes de catastrophes similaires.

... D'où l'importance d'un travail collectif, avec l'association étroite des élus locaux, avec en première ligne les maires des 27 communes touchées, des citoyens, des élus consulaires et des associations pour établir à la fin de 2021 un diagnostic de territoire. Au début de janvier 2022, une concertation citoyenne a été lancée, à travers une plateforme participative pour permettre à tous les habitants de réagir au diagnostic territorial et de faire des propositions sur tous les thèmes qui touchaient au développement du territoire ; ensuite, à partir de mi-janvier, des ateliers participatifs ont réuni 150 habitants, soit 50 par vallée, et parallèlement, les maires des 27 communes. Un conseil de la reconstruction devrait se tenir en septembre 2023, afin de retenir ceux qui structureront l'avenir des vallées. Ils sont très divers, portant sur la circulation et les mobilités, la place du vélo, le tourisme, l'agriculture afin de redonner un maximum d'autonomie alimentaire aux vallées, la santé, etc. Ils bénéficient d'ores et déjà d'une enveloppe financière de l'État de 50 millions d'euros qui sera complétée par des financements de droit commun de l'État, des contributions des collectivités territoriales et des subventions européennes.

Deuxième point, le rétablissement des services publics essentiels.

Rétablir les services publics essentiels était évidemment la condition *sine qua non* de la poursuite de la vie dans les vallées. Il y a eu deux phases : celle d'un rétablissement minimal, en urgence, puis la reconstruction graduelle des infrastructures de base – eau, électricité, routes et voies ferroviaires, télécommunications –, qui est très avancée, mais qui n'est pas totalement achevée à ce jour.

En phase d'urgence, le préfet délégué a pris plusieurs arrêtés dérogeant aux dispositions en vigueur pour permettre les travaux rétablissant le libre écoulement des eaux – les cours étaient obstrués par des tonnes de matériaux – et la consolidation des infrastructures ; pour les travaux en rivière, les dispositions de l'article R. 214-44 du code de l'environnement ont été très utiles. Cet article prévoit qu'en cas de danger grave et immédiat, les travaux présentant un caractère d'urgence peuvent être entrepris en dehors du cadre légal d'autorisation et de déclaration, dès lors que le préfet en est informé. Plus de 200 opérations de rétablissement des infrastructures et de sécurisation des biens ont été ainsi assurées, grâce à des dossiers simplifiés.

Cette phase d'urgence avec un cadre juridique dérogatoire a duré d'octobre 2020 jusqu'au 31 décembre 2021, soit quinze mois. Elle a rencontré l'approbation des élus, même si les travaux réalisés ne pouvaient en conséquence pas faire l'objet d'études d'impact. La nécessité d'agir rapidement a prévalu. Une fois la phase d'urgence

passée, l'action administrative est revenue, à partir de janvier 2022, à des modes d'actions de droit commun, avec cependant la mise en œuvre, pour la première fois en France, du dispositif d'urgence à caractère civil issu de la loi dite « ASAP ».

Routes : Plus de 100 kilomètres de route ont été détruits dans les trois vallées ainsi que de multiples ouvrages d'art, des ponts notamment, soit 200 brèches dans le réseau. À ce jour, grâce aux efforts considérables du département comme de la métropole, 80 % du réseau et des ouvrages ont été réparés, mais il reste encore à rétablir la liaison avec l'Italie dans le haut de la vallée de la Roya, chantier sous maîtrise d'œuvre de l'Italie.

Voies ferroviaires : deux lignes sont concernées : celle reliant les deux villes italiennes de Coni et de Vintimille, mais qui passe en partie sur territoire français, avec six points d'arrêts. Elle est régie par une convention bilatérale, et son financement est principalement assuré par la partie italienne ; l'autre ligne, financée en totalité par la région Sud, va de Nice à Breil et entre dans la catégorie des lignes de desserte fine du territoire. Les deux lignes sont importantes pour l'activité économique, la première pour le tourisme, la seconde permettant aux habitants des vallées de se rendre dans la métropole de Nice pour de multiples raisons, travail, santé, loisirs, etc.

SNCF Réseau a indiqué à la mission que jamais autant de dégâts n'avaient été constatés dans un secteur si restreint dans son histoire. Des dizaines d'ouvrages d'art et d'ouvrages en terre ont été détruits.

Toutefois, les voies ferrées ont plutôt bien tenu, ce qui a permis au rail de jouer un rôle notable dans l'acheminement des matériels de première nécessité.

Les travaux de priorité 1 en 2020 et 2021 ont porté sur la sécurisation des infrastructures et le rétablissement de la voie entre Breil et la frontière, soit 20 millions d'euros de travaux d'urgence, supportés à hauteur de 50 % par l'État. Ceux de priorité 2, en 2022, ont poursuivi cette sécurisation, avec le confortement de berges, des curages, la création d'accès et des aménagements divers. Dans les deux cas, il s'agit de travaux sur des gares, des tunnels, des viaducs ou des remblais. Les travaux de priorité 3 s'effectueront dans le cadre du prochain contrat de plan État – région.

Le coût total des travaux ferroviaires a été jusqu'à présent de 31 millions d'euros, dont 25 millions sur l'axe Breil-Tende et 5 millions sur les sections Tende – Coni et Breil – Vintimille. SNCF Réseau a perçu 8 millions d'euros au titre de l'assurance, et une convention de financement tripartite, signée le 9 avril 2021, prévoit que l'État apporte 10,54 millions d'euros, la région, 7,48 millions, et le département, 1,97 million.

Eau : Il existe un syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau, appelé Smiage Maralpin, qui disposait d'une expérience de gestion des catastrophes naturelles. Dès le 9 octobre, le Smiage était en mesure d'évaluer les premiers dégâts et les chantiers prioritaires, à savoir la reconstitution d'un cordon de blocs

sur la Roya pour protéger Breil d'éventuelles nouvelles crues et conforter la route départementale. Sur la Vésubie, plus d'un kilomètre d'ouvrages hydrauliques devait être reconstitué ou réparé. À Saint-Martin par exemple, tous les ouvrages ont disparu sur 150 mètres et à Roquebillère, un système d'endiguement a été emporté sur 490 mètres. L'inventaire complet a duré trois mois, avec des patrouilles de terrain et des partenariats, par exemple avec les équipes de restauration en montagne de l'Office national des forêts. Le montant des réparations a été évalué à 100 millions d'euros pour la Vésubie et 60 millions pour la Roya.

Pour les travaux d'urgence, le Smiage a eu recours à son marché à bons de commande, ce qui lui a évité de repasser par la procédure des marchés publics, en disposant de prix connus à l'avance. Puis, en raison de l'importance des réparations à mener, la communauté d'agglomération de la Riviera française et le Smiage ont signé en décembre 2020 un contrat spécifique d'une durée de cinq ans.

Sur la base de plusieurs arrêtés préfectoraux portant déclaration d'intérêt général et reconnaissance du caractère d'urgence des travaux de rétablissement du libre écoulement des eaux à la suite des intempéries du 2 au 3 octobre 2020, des 7 et 12 octobre 2020, du 12 janvier 2021 et du 31 mars 2021, le Smiage a passé des lettres de commande sans procédure de marché public, en particulier pour ôter les embâcles obstruant les cours d'eau. Afin de sécuriser juridiquement les procédures, un régime de « porter à connaissance préalable » a été mis

en place afin d'identifier les travaux, leur nature et leur impact. Le Smiage, comme tous les autres opérateurs, a donc été amené à transmettre à l'État des descriptifs d'intervention. Cela a permis d'avancer collectivement très vite, sans contentieux.

La question de l'eau, qui concernait tant l'approvisionnement en eau potable que la sécurité des personnes et des biens, a posé la question de l'adaptation des outils réglementaires et financiers en cas de nouvelle crue. Un an après Alex, le Smiage estimait qu'il n'avait pu mettre en sécurité tous les habitants des vallées car les programmes d'action et de prévention des inondations prennent un à deux ans avant d'être conçus. Le préfet à la reconstruction appelait fin 2021 à définir une doctrine nationale de gestion des reconstructions avec un cadre global de traitement et une capacité à réaliser plus rapidement les aménagements.

Le rétablissement de l'eau courante a toutefois été assuré dès janvier 2021, la chance des vallées étant de disposer de nombreuses sources dont la captation a été possible. En revanche, il reste des travaux considérables à conduire sur les stations d'épuration. Ces travaux seront achevés en 2024 ou 2025, et les stations seront mises aux normes, alors qu'elles ne l'étaient pas avant la tempête.

Télécommunications : L'absence de télécommunications a constitué le principal problème de la tempête, d'où le fait que la société Orange ait siégé au COD. La seule expérience passée d'une telle ampleur était pour elle l'ouragan Irma aux Antilles, même si elle avait affronté de fortes intempéries à Draguignan en 2010, à Cannes en 2015,

ou encore les feux de forêt à Grimaud en 2021. Les dégâts étaient considérables pour le réseau fixe, avec 45 nœuds de raccordement et 9 artères coupées, privant 10 000 clients de connexions.

Lors de la phase d'urgence, c'est la métropole, et non l'opérateur téléphonique, qui a fourni les téléphones satellitaires, permettant notamment à la gendarmerie nationale de disposer de ce matériel le 9 octobre. L'absence d'électricité constituait le principal problème. Dans un tel cas, le rétablissement d'un réseau mobile fonctionnant en mode dégradé et réservé aux services publics les plus essentiels exige en effet une liaison satellitaire qui a besoin d'une source d'énergie, le plus souvent un groupe électrogène. Les communes n'en disposaient pas, il a donc fallu les acheminer. À titre de comparaison, un refuge de montagne est souvent mieux équipé sur ce plan qu'une commune, puisqu'il dispose d'une batterie solaire et d'un téléphone satellitaire.

Une fois la phase d'urgence passée et après constat des dégâts, le rétablissement du réseau téléphonique s'est opéré en coordination avec Enedis, les communications étant inséparables de la fourniture d'énergie. La stratégie a consisté à rétablir un réseau mobile au plus vite.

Orange a souhaité tirer les leçons de la tempête et son département chargé des adaptations au changement climatique a testé le 19 janvier dernier à Breil, dans la vallée de la Roya, et le 23 janvier à Venanson, dans la vallée de la Vésubie, un réseau wifi à très haut débit, à partir d'une liaison satellite alimentée de manière autonome par des batteries

d'une autonomie de dix heures. Un groupe électrogène peut ensuite prendre le relais. Le point d'accès wifi a été placé près de la mairie, le dispositif technique tenant dans le volume d'une valise. Il a été testé par les habitants. Avec ce système, tout téléphone portable peut devenir un téléphone satellitaire.

Électricité : Il convient de rappeler qu'Enedis, gestionnaire du réseau d'électricité, devait intervenir sur l'ensemble des parties du territoire français touché par la tempête. Celle-ci a d'abord frappé la Bretagne avant de s'abattre sur les Alpes-Maritimes. Le distributeur a donc dû opérer des interventions d'urgence en plusieurs points du territoire, en recourant notamment dans la région niçoise à sa force d'intervention rapide électricité. Par exemple, les équipes d'Enedis Vosges ont renforcé leurs collègues de la côte d'Azur en apportant à la fois un renfort humain et une expertise en téléphones satellitaires.

Pour les vallées de la Roya, de la Tinée et de la Vésubie, 12 000 foyers ont été privés d'électricité et les capacités de production des centrales hydroélectriques de Roquebillière et de Breil ont été affectées. Les réseaux étant coupés, Enedis a pu s'appuyer sur les pilotes du service de travaux par hélicoptère de RTE. Des groupes électrogènes ont ainsi été transportés vers les villages, pour rétablir le courant dans les services publics essentiels. Dans un second temps, des câbles ont été tirés avant de commencer le chantier de plusieurs mois qui devait procéder au remaillage du réseau. Mais Enedis et RTE avaient rétabli dès le 8 octobre le courant pour 9 000 foyers. C'est une

performance remarquable qu'il convient de souligner et de saluer, tant l'accès aux vallées était difficile.

Troisième point, le rôle des marchés publics.

Les marchés à bons de commande ont prouvé toute leur utilité. Conclut avec un ou plusieurs opérateurs économiques, ils sont exécutés au fur et à mesure des besoins par l'émission de bons. Ils ont été très pratiques dans toute la phase où le département et la métropole devaient conduire avec les entreprises de BTP, d'énergie, de télécommunications et d'hydraulique les lourds travaux de déblaiement de terrain et opérer les premières opérations. La métropole a ainsi pu agir vite dans les vallées de la Tinée et de la Vésubie grâce à cette procédure, et tirer parti de la mobilisation des entreprises de BTP.

La reconstruction des vallées a cependant nécessité de recourir à des travaux spécifiques, que les marchés à bons de commande ne pouvaient couvrir car ils sont le plus souvent souscrits pour des travaux ou des fournitures correspondant aux besoins courants des collectivités territoriales.

Sous l'égide de l'État, une réunion s'est tenue à la mi-octobre 2020, quelques jours à peine après la tempête, réunissant le département, la métropole, la communauté d'agglomération de la Riviera française et un consortium d'entreprises. Au cours de cette réunion, les représentants des collectivités territoriales ont évoqué la possibilité de recourir aux marchés sous procédure d'urgence

impérieuse. Cette solution leur permettait de prendre le relais des marchés à bons de commande, tout en agissant rapidement.

La procédure d'urgence impérieuse a déjà été utilisée à la suite de la tempête Xynthia de 2009, applicable en cas d'évènement imprévisible comme une catastrophe naturelle inhabituelle et de grande ampleur, cette procédure dispense les acheteurs publics des formalités de publicité et de mise en concurrence afin d'entreprendre la réparation de voies gravement endommagées, de consolider des ouvrages menaçant de s'effondrer ou de rétablir le fonctionnement de réseaux.

Des marchés en application de la procédure d'urgence impérieuse ont été souscrits dès novembre 2021, avec une validité de douze mois pour le passage des commandes, à laquelle s'ajoutaient six mois pour la fin de leur exécution. Ils ont donc couru jusqu'à la fin du premier semestre de 2022 et couvert une large partie des travaux. Ainsi, la communauté d'agglomération a financé par ce moyen la reconstruction de stations d'épuration et l'acquisition des systèmes électriques qui permettaient leur pilotage.

Le recours aux marchés en urgence impérieuse n'a toutefois pas été systématique. Il a été utilisé seulement lorsqu'il était nécessaire et la reconstruction de certains ouvrages d'art, comme par exemple le pont de Cairos, s'est effectuée après un appel d'offres classique.

La tempête Alex démontre la pertinence de disposer de procédures d'urgence. Sans elles, les collectivités territoriales n'auraient pu

conduire aussi rapidement des travaux portant sur le comblement de 200 brèches, la remise en service de 8 ponts en moins de trois mois, 50 kilomètres d'ancrage, 23 000 mètres cubes de murs de soutènement, etc.

Quatrième point, la mise en œuvre du fonds Barnier.

Ce fonds est intervenu à hauteur de 120 millions d'euros, soit des montants jamais atteints pour une catastrophe dans l'Hexagone. Les crédits ont financé des mesures d'indemnisation des biens détruits par la tempête ainsi que des délocalisations d'habitations situées en zone de danger. Plus de 420 biens étaient concernés. Compte tenu de la complexité des dossiers, le préfet délégué a organisé des réunions publiques dans les villages afin de guider les maires et habitants lorsque des biens étaient éligibles au fonds Barnier. Le fonds a permis de réaliser des opérations de protection dans le cadre de la mise en place des plans de prévention et de protection et vous pouvez voir une photo du village de Fontan, en bord de la Roya, avec des habitations en front de fleuve désormais vides, par sécurité. Quant aux collectivités territoriales, qui ne sont pas assujetties à la TVA, elles ont reçu de l'État une compensation au titre du fonds de compensation de la TVA, estimée à 100 millions d'euros.

Cinquième point, les relations entre les sinistrés et les compagnies d'assurance.

Le nombre de déclarations de sinistres dus à la tempête Alex est de 13 620, pour des dommages se chiffrant à 217 millions d'euros d'après France Assureurs. 72 % portaient sur les habitations, 25 % sur les biens professionnels et agricoles et 3 % sur les véhicules.

Vu le nombre de dossiers et leur complexité pour les assurés, le préfet chargé de la reconstruction et la fédération professionnelle France Assureurs ont convenu dès les premiers jours qui ont suivi la tempête de constituer une cellule d'assistance pour aider les sinistrés dans leurs relations avec leurs compagnies d'assurance. 83 dossiers difficiles ont ainsi été traités. En outre, la cellule a permis de mettre en lumière des difficultés spécifiques, comme :

- l'indemnisation de biens inhabitables, mais peu endommagés, d'où des montants d'indemnisation jugés trop faibles par les sinistrés, qui par ailleurs ne peuvent plus vivre dans leur habitation ;
- la lenteur des accords sur les indemnisations quand des assurés attendent de savoir combien ils toucheraient au titre du fonds Barnier, avant de valider la proposition de leur assureur ;
- les difficultés avec certaines copropriétés, qui n'étaient pas constituées et donc non assurées, d'où des situations de blocage ;

- des conflits entre collectivités locales et compagnies d'assurance, comme à Breil. Elle est probablement la commune qui a subi les plus gros dégâts sur ses biens assurés (bâtiments de la mairie, des services techniques, de la piscine couverte, camping, église, chapelle, équipements sportifs). Elle a adressé un chiffrage des dommages de 18 millions d'euros et a reçu en retour une proposition de 4 millions d'euros. Cette différence s'explique par le refus d'indemniser les dégâts situés dans le centre historique, sur une zone de mouvements de terrain, et par le refus des compagnies d'assurance de considérer les ponts et d'autres équipements comme des biens assurés. Un nouveau chiffrage est en train d'être établi, cette fois de façon contradictoire.

Il faut noter que les élus locaux ont également épaulé leurs administrés auprès de France Assureurs. Six mois après la catastrophe, rares étaient les indemnités versées et les maires ont fait état d'un bilan mitigé, avec des procédures lentes et des indemnités parfois en-deçà des attentes des assurés. Les témoignages de détresse de plusieurs familles qui ne pouvaient recommencer leur vie étaient nombreux. Depuis, la situation s'est nettement améliorée, puisque 96 % des dossiers étaient totalement ou partiellement réglés en août 2022.

M. Philippe Pradal, corapporteur

Conclusion

En conclusion, les éléments que nous pouvons tirer de la tempête Alex et de la reconstruction des vallées sont les suivants :

1. Le modèle de prévision météorologique a bien fonctionné, permettant aux autorités publiques de prendre les bonnes décisions, notamment la fermeture des écoles et l'interruption des transports publics à l'approche de la tempête. Le bilan humain aurait été plus lourd sans ces mesures de précaution.
2. La communication s'avère primordiale en période de crise et pose problème quand elle est coupée. Les mairies situées en zone isolée sur notre territoire, comme les villages de montagne, ou encore les îles sur les côtes hexagonales ou en outre-mer, les villages en habitat dispersé, doivent être équipés de téléphone satellitaire.
3. Dans les territoires où le risque climatique est statistiquement avéré, il pourrait être intéressant de s'inspirer de l'expérience finlandaise et de suggérer aux habitants de disposer de trois jours de réserve d'eau, de nourriture, de batteries et de bougies.
4. La solidarité n'est pas un mot vide de sens. La tempête a déclenché une série d'actions de solidarité, tant au sein des

collectivités territoriales où le département, la métropole et la communauté d'agglomération ont réagi très vite, que par les entreprises, qui ont envoyé leurs moyens sur le terrain, les associations de bénévoles et les dons de citoyens qui se sont mobilisés à divers titres.

5. La culture du risque du département a constitué un élément précieux de sa réactivité. Les Alpes-Maritimes avaient subi dans un passé récent des inondations et font partie d'une zone sismique. Les autorités locales étaient bien préparées et ont su réagir.
6. L'apport de certains équipements et de technologies doit être souligné. Sans hélicoptères, les secours d'urgence et le rétablissement de l'électricité n'auraient pu être aussi rapides. De même, les drones ont accéléré le diagnostic des dommages.
7. À situation exceptionnelle, dispositif exceptionnel : la nomination d'un préfet chargé de la reconstruction, coordonnant les services de l'État et les relations de celui-ci avec les collectivités territoriales, assurant un lien dans une multitude de domaines entre les administrations et les citoyens, incarnant surtout l'État, a été décisive. Elle s'est accompagnée d'un objectif qui ne s'est pas limité à la reconstruction, et qui a porté l'ambition de dynamiser l'arrière-pays niçois

8. Les services publics essentiels ont été rétablis rapidement, même s'ils ont fonctionné en mode dégradé pendant plusieurs mois, le temps de procéder à la reconstruction des infrastructures.
9. Les marchés à bons de commande se sont révélés un outil pratique, qui a bien fonctionné.
10. Il est nécessaire, après une telle catastrophe, de disposer de procédures d'urgence permettant aux autorités publiques d'agir rapidement, de manière dérogatoire pendant quelques mois aux dispositions du code de la commande publique ou du code de l'environnement, afin de rétablir rapidement les conditions de retour à une vie normale, même en mode dégradé. Après la tempête Alex, la période durant laquelle les procédures d'urgence ont été appliquées a duré environ quinze mois.
11. Le choix a été clair de réaménager les vallées en tenant compte des cours d'eau, bref, d'accompagner la nature plutôt que de chercher à la canaliser, ce qui a conduit à des réaménagements dans les villages, avec parfois l'abandon inévitable d'habitations, dont les occupants ont été indemnisés par le fonds Barnier. De même, les infrastructures ont été rebâties aux nouvelles normes, ce qui a généré un coût supplémentaire. Il faut toutefois ne pas se fonder sur une

logique par trop comptable et plutôt considérer qu'il s'agit d'une véritable politique d'aménagement du territoire, permettant aux habitants de demeurer dans leurs vallées et de les développer.

12. L'association étroite des élus locaux et de la population à la reconstruction est importante psychologiquement. Elle leur permet de se projeter dans l'avenir et de définir un projet de territoire.
13. Le dispositif assurantiel a fonctionné avec les difficultés inhérentes à ce type de situation et à la complexité de certains dossiers. Notons que la facture climatique s'alourdit années après années, 2022 ayant constitué une année record, avec 10,6 milliards d'euros d'indemnisation. Pour l'instant, les compagnies d'assurance et de réassurance font face à leurs obligations, mais il faut rappeler qu'elles reposent sur l'augmentation des primes d'assurance.

Dernier point, l'État, à la fin de la reconstruction des vallées, établira certainement un bilan de son intervention. Il conviendra que ce bilan soit largement diffusé, notamment auprès des élus locaux, car le dérèglement climatique va accroître le nombre d'aléas climatiques extrêmes. Nos compatriotes d'outre-mer, situés en zone tropicale, en sont souvent victimes, tous les trois ans en moyenne. Mais s'il est un point à retirer de la tempête Alex, c'est que la préparation au risque est

primordiale. Elle évite un effet de sidération et permet à l'action publique de se mettre en route.

La tempête Alex a lourdement frappé les vallées de la Roya, de la Tinée et de la Vésubie, mais grâce au volontarisme de l'État et des collectivités territoriales des Alpes-Maritimes, grâce à l'engagement des maires des 27 communes touchées, des citoyens et de nombreuses associations, cette catastrophe a donné l'occasion au Moyen et Haut-pays des Alpes-Maritimes de dégager un projet de territoire, plus large que de simples reconstructions par l'espoir qu'il porte.

Monsieur le président, chers collègues, nous vous remercions pour votre attention.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Auditions de la mission d'information au Centre administratif de Nice

Fédération du bâtiment et des travaux publics des Alpes-Maritimes*

M. Patrick Moulard, président

M. Pierre Mario, vice-président

Mme Stéphanie Scoffier, déléguée cantonale

M. Ludovic Patti, secrétaire général

Communauté d'agglomération de la Riviera française

M. Sylvain Michelet, directeur général des services techniques

Métropole Nice-Côte d'Azur

M. Lauriano Azinheirina, directeur général des services de la métropole au moment de la tempête Alex

Orange SA*

M. Franck Lavagna, directeur chargé des relations avec les collectivités

Département des Alpes-Maritimes

M. Marc Javal, directeur des services

Préfecture des Alpes-Maritimes

M. Xavier Pelletier, préfet chargé de la reconstruction

Enedis*

M. Xavier Montuelle, directeur territorial d'Enedis pour les Alpes-Maritimes

Eau d'Azur

M. Vincent Ponzetto, directeur général

Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau

M. Cyril Ponzetto, directeur

Commune de Saint-Martin-Vésubie

M. Yvan Mottet, maire

M. Alain Jardinet, adjoint au maire

Association Mission Trekkeurs

M. Martial Lyonnais, président

Mme Anne-Laure Carrega, vice-présidente

M. Rodolphe Douilly

Auditions de la mission d’information dans la vallée de la Roya

Mairie de Tende

M. Jean-Pierre Vassallo, maire

Mairie de Breil sur Roya

M. Sébastien Olharan, maire de Breil sur Roya

M. Philippe Oudot, maire de Fontan

M. Daniel Cottalorda, président de Roya développement, membre du comité de soutien des voies de communication de la vallée de la Roya

Auditions de la mission d’information par visioconférence

SNCF Réseau Région Sud*

M. Karim Touati, directeur territorial

M. Frederic Michaud, directeur général adjoint « Industrie et ingénierie »

M. Cheik Ndiaye, pilote d’opération des travaux de l’agence projet

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

Préfecture des Alpes-Maritimes

M. Rémi Recio, sous-préfet des Alpes-Maritimes lors de la tempête Alex

France Assureurs*

M. Franck Le Vallon, directeur général

Mme Anne-Sophie Roussel-Trouffy, responsable « Habitation, outre-mer et évènements exceptionnels »

Mme Viviana Mitrache, directrice des affaires publiques

Mme Ludivine Azria, responsable des affaires territoriales et des fédérations professionnelles

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*