



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION FLASH
BILAN DES MESURES DE RECONSTRUCTION ET DE RÉAMÉNAGEMENT
DES VALLÉES DE LA ROYA, DE LA TINÉE ET DE LA VÉSUBIE
APRÈS LA TEMPÊTE ALEX

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié aux députés des Alpes-Maritimes, Mme Alexandra Masson (Rassemblement National) et M. Philippe Pradal (Horizons et apparentés), 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. Au-delà de l'analyse de la gestion de la crise, les travaux de la mission visent à identifier ce qui serait transposable si une autre partie du territoire était frappée par une catastrophe similaire, en raison du dérèglement climatique.

→ [Voir ici l'intégralité de la communication](#)



Alexandra Masson
Députée des Alpes-Maritimes
(Rassemblement National)



Philippe Pradal
Député des Alpes-Maritimes
(Horizons et apparentés)

I. L'anticipation de la tempête

Après avoir traversé les côtes bretonnes le 30 septembre 2020, la tempête Alex a touché la vallée de la Vésubie le 2 octobre 2020 puis la vallée de la Roya dans la nuit du 2 au 3 octobre. Les Alpes-Maritimes concentrant de nombreux risques sur leur territoire, les autorités publiques sont formées à la culture du risque et à la résilience. Même si l'incertitude demeurerait sur la localisation précise des intempéries, les pouvoirs publics ont fait preuve d'une bonne anticipation de la crise en prenant les mesures adéquates. Le centre opérationnel départemental (COD) a ainsi été mis en pré-alerte le 1^{er} octobre et a été activé dès le lendemain. Le préfet a également 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. Conformément à la doctrine d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) déclenchée le 2 octobre, la préfecture a alerté les mairies via le système Viappel sur l'imminence d'un risque d'inondation dans les vallées.

Malgré son anticipation, l'évènement a surpris par son ampleur exceptionnelle, en raison de la topographie des lieux. En 24 heures, 400 à 600 millimètres de pluie, soit trois mois de précipitations, s'abattent sur les vallées de manière localisée, provoquant une crue torrentielle du fait de leur encaissement. 513 mm sont tombés sur Saint-Martin Vésubie, 663 mm (dont 336 en six heures) au poste EDF de Mesche sur Roya... En quelques heures, la situation est devenue chaotique et certaines communes de la vallée de la Roya ont été totalement isolées pendant 48 heures.

Les communications ont été coupées du fait de la rupture des réseaux fixes, internet et mobile. Dépourvues de tout téléphone satellitaire, les autorités municipales étaient dans l'incapacité de prévenir la préfecture de la situation qu'elles vivaient. Les intempéries ont également provoqué la rupture d'une majeure partie des voies de communication terrestre.

Il s'agit de la plus grande catastrophe climatique dans l'Hexagone, avec dix décès, huit personnes portées disparues, environ 60 kilomètres de routes endommagées, la destruction d'une soixantaine d'ouvrages d'art, l'inaccessibilité du tunnel routier de Tende, la destruction des réseaux d'électricité et de télécommunications, de stations d'épuration et d'équipements publics, et des atteintes plus ou moins graves à près de 500 bâtiments.

Cet épisode doit 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, 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 recommandée aux habitants.

Dès les premières heures qui ont suivi la tempête, les mairies ont organisé des distributions d'eau et de nourriture selon leurs ressources. Malgré la grande solidarité qui unissait les habitants et leurs concitoyens des Alpes-Maritimes, le choc psychologique a été important. À la sidération face à la catastrophe et au désespoir de l'isolement, s'est ajoutée 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.

II. La réaction des pouvoirs publics lors de la phase d'urgence

Passée la phase de sidération, d'environ deux jours, la réponse des pouvoirs publics s'est mise en place. Une pluralité d'acteurs, coordonnés par le COD, se sont mobilisés selon leurs ressources et leurs secteurs de compétences pour la gestion de la crise, permettant ainsi le rétablissement des communications avec les vallées, l'identification des dégâts ainsi que le transport de personnes, de fret et de vivres.

L'engagement de l'armée, via la mobilisation de 130 hommes et de 5 hélicoptères lourds, a été décisif. Au-delà de l'acheminement aérien de

vivres et le transport de personnes, elle a permis la reconnaissance et l'ouverture d'itinéraires dans la Roya et la Vésubie, comme la piste de 5 kilomètres entre Breil-sur-Roya et Saorge.

Parallèlement à la mobilisation de l'armée, le préfet des Alpes-Maritimes a décidé de projeter auprès des maires des douze communes isolées un trio d'agents composé d'un cadre de la préfecture, d'un officier sapeur-pompier et d'un cadre de la gendarmerie nationale. Ces agents ont été dotés de téléphones satellitaires mis à disposition par le service départemental d'incendie et de secours. Orange et Enedis ont été chargés de fiabiliser l'information auprès des maires. Face à la situation de dénuement total de ces villages, ils sont restés dans les vallées jusqu'au 13 octobre.

L'hélicoptère s'est imposé comme le mode de transport incontournable pour assurer les liaisons avec les vallées. Une « cellule troisième dimension » (C3D) garantissait la coordination de l'activité aérienne sous l'autorité du préfet. Elle assurait l'interface entre le COD et l'ensemble du système aérien : armée, sécurité civile, gendarmerie nationale, SAMU, sociétés privées et gestionnaires de l'aéroport de Nice, où est installé l'héliport. Du 3 au 21 octobre, une trentaine d'hélicoptères ont été 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.

La forte mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés a permis d'envisager très rapidement la reconstruction des vallées.

III. La phase de reconstruction

Lors d'une mission de terrain conduite d'octobre 2020 à mars 2021, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a évalué le coût des destructions d'ouvrages publics à 727 millions d'euros, et les dommages causés aux particuliers de 225 à 250 millions d'euros, montants qui ont peu varié par la suite.

La gravité de la situation a conduit le Président de la République à se rendre dans les Alpes-Maritimes le 8 octobre 2020 pour y affirmer la solidarité de l'État. Un dispositif exceptionnel a rapidement été mis en place, avec la nomination dès le 14 octobre d'un préfet chargé spécifiquement de la reconstruction, M. Xavier Pelletier. Il était sur le terrain le 16 octobre et a établi une mission interministérielle de reconstruction des vallées (MIRV) afin de coordonner ses différentes missions : rétablir aux côtés des collectivités territoriales les services publics de base ; accompagner les territoires sinistrés sur tous les volets de la reconstruction (gestion du risque et de l'exposition des populations aux aléas climatiques, mobilisation du fonds de prévention des risques majeurs, appui aux entreprises, aide aux sinistrés pour l'instruction de leurs dossiers d'assurance). Mais au-delà de son rôle, sa présence et celle de son équipe ont été indispensables pour assister les élus de petites communes dépourvues d'expertise technique et juridique et pour rassurer les habitants. Son appui a été et demeure psychologiquement important. Il a incarné l'État et facilité les relations entre les élus et les citoyens avec différentes administrations, afin d'éviter qu'ils se trouvent démunis devant des formulaires complexes.

Au-delà des opérations de reconstruction, l'État a cherché à mettre en place un modèle d'intervention, voire une doctrine qui puisse être appliquée avec méthode dans d'autres territoires, victimes de catastrophes similaires. S'il est une leçon à tirer de la tempête Alex, c'est celle d'une action publique volontariste, qui ne se limite pas à restaurer un espace ravagé, mais le projette dans l'avenir en prenant en compte tous ses aspects humains, sociaux, environnementaux et économiques pour le dynamiser.

... D'où l'importance d'un travail collectif, en association étroite avec les élus locaux, avec en première ligne les maires des 27 communes touchées, les citoyens, les élus consulaires et les associations pour établir à la fin de 2021 un

diagnostic de territoire ; puis, le 28 février 2022, lors d'une large réunion des personnes précitées, la présentation de 250 projets. 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.

Le rétablissement des services publics a constitué la priorité de l'État et des collectivités territoriales (département, métropole de Nice, communauté d'agglomération de la Riviera française) et la condition *sine qua non* de la poursuite de la vie dans les vallées, de la reprise de la vie économique et des fonctionnalités du territoire. 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. Celle-ci est bien avancée, mais n'est pas définitivement achevée à ce jour.

En phase d'urgence, le préfet 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 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 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'action de droit commun.

Les services publics essentiels ont été rétablis en quelques jours, le plus souvent en mode dégradé dans un premier temps, avant de retrouver un fonctionnement normal au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Leur restauration complète ne sera pas achevée, pour certains, avant 2025, comme par exemple les stations d'épuration de l'eau.

Le rétablissement des services publics et les travaux d'aménagement des vallées se sont déroulés sous trois régimes de marchés publics. Le premier a été celui des marchés à bons de commande. Lors des quinze jours qui ont immédiatement suivi la tempête, leur utilité a été indéniable quand le département, la métropole et la communauté d'agglomération de la Riviera française devaient conduire, avec les entreprises de BTP, d'énergie, de télécommunications et d'hydraulique, les premiers travaux sur le terrain, à un moment où l'ampleur des dégâts n'était pas connue et les réparations n'étaient pas prioritaires. Ils ont permis d'agir vite et de profiter de la mobilisation des entreprises, qui de leur côté, avaient pris l'attache des collectivités territoriales pour leur faire part de leur disponibilité.

Il est rappelé que ces marchés, conclus avec des prestataires, sont exécutés au fur et à mesure des besoins par l'émission de bons. Leur mécanisme a facilité les travaux d'urgence, du déblaiement au rétablissement de l'électricité et de l'eau notamment, et les premières reconstitutions du réseau routier.

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 est prévue par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Déjà 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 réfection de voies gravement endommagées, de consolider des ouvrages menaçant de s'effondrer, de rétablir le fonctionnement de réseaux ou de secourir des personnes sinistrées (distribution de repas, hébergement provisoire)

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 conseil départemental y a également largement recouru, par exemple pour la mobilisation de plusieurs corps de métiers (ferrailleurs, coffreurs, conducteurs d'engins...) pour réparer dès octobre 2020 des brèches sur la route départementale 91, puis, pendant toute l'année 2021, pour reconstruire des infrastructures

pérennes, pour un montant d'environ 5 millions d'euros par mois.

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 huit ponts en moins de trois mois, 50 km d'ancrage, 23 000 m³ de murs de soutènement, etc...

Le fonds de prévention des risques naturels, dit fonds Barnier, a été mobilisé à une hauteur jamais atteinte dans l'Hexagone, à hauteur d'environ 120 millions d'euros. 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 a organisé des réunions publiques dans les villages afin de guider les maires et habitants lorsque des biens étaient éligibles au fonds.

Enfin, les relations entre les collectivités et personnes sinistrées et les sociétés d'assurance ont fait l'objet d'une organisation spécifique. Si les 13 620 dossiers de sinistres recensés ont été gérés par les compagnies d'assurance, la fédération professionnelle France Assureurs et le préfet délégué chargé de la reconstruction ont convenu, dans les jours qui ont suivi la tempête, de la nécessité de mettre en place une cellule d'accompagnement spécifique. Celle-ci a constitué un canal d'information vers les élus et les assurés, mais c'est également en son sein que le préfet délégué a transmis à France Assureurs des dossiers complexes, qui ne trouvaient pas facilement de solution. Un guichet unique a

également été ouvert à la direction départementale des territoires et de la mer.

On notera que depuis la tempête Alex, des mécanismes analogues de cellules d'information ont été mis en place entre l'administration, les élus et France Assureurs après des événements climatiques, comme dans l'Aisne en 2021 ou dans l'Indre en 2022.

L'un des problèmes rencontrés par une partie des assurés était de pouvoir déclarer leur sinistre dans le délai requis de trente jours alors que certains ne disposaient plus de moyens de communication pour faire venir des experts, puis transmettre leur dossier. Mais en l'espèce, comme en d'autres cas similaires, les compagnies d'assurance ont prolongé les délais de déclaration.

Les élus locaux ont également épaulé leurs administrés auprès de France Assureurs en transmettant leurs doléances. Six mois après la catastrophe, rares étaient les indemnités versées – ce qui n'a rien d'anormal, compte tenu des délais de traitement – mais il était du rôle des maires de relayer les difficultés de leurs administrés.

Sur les 13 620 dossiers précités, 72 % portaient sur les habitations, 25 % sur les biens professionnels et agricoles et 3 % sur les véhicules. D'après France Assureurs, 96 % des dossiers étaient totalement ou partiellement réglés en août 2022.

Un cas particulier est à signaler à Breil-sur-Roya, qui illustre la complexité de certaines situations. Les propriétaires de biens situés dans le centre historique la commune ainsi que la mairie n'arrivent pas à s'accorder avec les compagnies d'assurance en raison d'une divergence sur le fait générateur des dommages. Des bâtiments étaient endommagés antérieurement à la tempête Alex à cause de mouvements de terrain dus au gonflement du gypse. Les inondations ont agi comme un fait aggravant mais les compagnies considèrent qu'elles ne constituent pas la cause première des dommages.

Les dossiers de reconstruction mettent également en lumière la nécessité d'une réflexion plus large sur le montant des indemnisations en cas de catastrophe naturelle. En application du droit des assurances, les compagnies ne peuvent indemniser leurs assurés au-delà de la valeur du bien avant une catastrophe, le contraire étant considéré comme un enrichissement sans cause. Or, les réparations ou reconstructions d'équipements publics afin de les rendre plus résilients peuvent avoir pour effet d'augmenter leur valeur et il peut en être de même pour des habitations faisant l'objet du dispositif « Mieux construire après inondation » (MIRAPI). La multiplication et l'aggravation des aléas climatiques rendraient utile, selon vos rapporteurs, que les pouvoirs publics et France Assureurs conduisent ensemble une réflexion sur ce sujet.

En conclusion, il convient de noter que la culture du risque des collectivités territoriales du département des Alpes-Maritimes a permis de sauvegarder des vies et de réagir rapidement. La méthode adoptée ensuite par l'État pour contribuer à la reconstruction des vallées comporte de nombreux points qui pourraient être transposés en d'autres lieux et d'autres circonstances similaires. Le choix, notamment, de réaménager les vallées en tenant compte des cours d'eau, d'accompagner la nature plutôt que de chercher à la canaliser, 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. Mais il permet de prévenir les conséquences de crues futures.

De même, les infrastructures ont été rebâties aux nouvelles normes, ce qui a généré un coût supplémentaire. Mais il ne faut pas se fonder sur une logique par trop comptable en de telles circonstances et plutôt considérer qu'il s'agit d'une véritable politique d'aménagement du territoire, permettant aux habitants du Moyen et Haut-Pays des Alpes-Maritimes de demeurer dans leurs vallées et les développer.

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.