



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

MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR

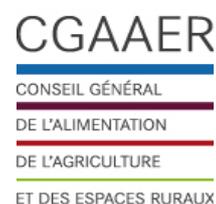
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,  
DE L'AGROALIMENTAIRE  
ET DE LA FORÊT

# Rapport sur la méthodologie d'évaluation des conséquences des événements météorologiques et géologiques exceptionnels et les conditions de mise en oeuvre de la solidarité nationale

Rapport CGEDD n° 009775-01, IGF n°2014-M-084, IGA n°15-012/14-122/01, CGAAER n° 14129  
établi par

Hugues AYPHASSORHO (CGEDD), Bertrand BRASSENS (IGF),  
Philippe CANNARD (IGA) et Xavier MEIGNIEN (CGAAER)

Mars 2015





# Sommaire

<b>Synthèse</b> .....	<b>3</b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations</b> .....	<b>5</b>
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	6
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Il apparaît naturel d'unifier les règles d'éligibilité et le taux de subvention des dispositifs FSC et FCP</b> .....	<b>9</b>
1.1. Les dispositifs actuels FSC et FCP visant un même objectif, leurs différences en matière d'assiette et de taux n'apparaissent pas justifiées.....	9
1.2. L'unification des critères d'éligibilité des demandes d'aide formulées par les collectivités doit être recherchée.....	10
1.2.1. <i>Au sein de chaque fonds et entre eux, des divergences d'interprétation existent, qui rendent ces procédures peu claires</i> .....	10
1.2.2. <i>Le projet de guide clarifie et harmonise les règles d'éligibilité</i> .....	11
1.3. Le même objectif de rapprochement des deux dispositifs doit conduire à unifier également les taux de subvention qu'ils prévoient.....	12
1.3.1. <i>Quelques différences apparaissent en matière de taux de prise en charge</i> . .	12
1.3.2. <i>La mission préconise une unification et un déplafonnement des taux de subvention, en contrepartie d'une éligibilité plus resserrée</i> .....	12
1.4. Le taux de versement d'avances pourrait être revu à la hausse dans certains cas...	13
<b>2. La recherche d'une efficacité accrue des aides dans un cadre budgétaire contraint invite à concentrer le recours à la solidarité nationale sur les sujets à plus fort enjeu</b> .....	<b>14</b>
2.1. Les textes créant les fonds ne précisent pas les conditions de mise en jeu de la solidarité nationale.....	14
2.1.1. <i>Une logique mieux affirmée de solidarité envers les collectivités les plus fragilisées financièrement</i> .....	14
2.1.2. <i>La solidarité nationale doit être conçue dans une logique de complémentarité si ce n'est de subsidiarité avec les solidarités locales</i> .....	14
2.1.3. <i>Un décret pourrait utilement préciser les principes de mise en œuvre des solidarités nationales et décentralisées</i> .....	15
2.2. Le projet de guide introduit des seuils et des barèmes permettant de mieux proportionner l'aide de l'État à l'importance relative des dommages subis par les collectivités.....	15
2.3. L'option d'un relèvement du seuil d'activation des dispositifs semble également s'imposer.....	16
<b>3. Certains aspects de la procédure d'évaluation demandent à être renforcés, en particulier le contrôle de premier niveau assuré par l'État au niveau déconcentré</b> .....	<b>18</b>

3.1. Il est possible de clarifier les procédures et indispensable de s'assurer d'une capacité d'instruction par les services déconcentrés de l'État.....	<a href="#">18</a>
3.1.1. <i>La mission préconise une clarification des procédures d'instruction.....</i>	<a href="#">18</a>
3.1.2. <i>La nécessité de s'assurer que l'État dispose localement des capacités d'instruction et d'analyse technique requises.....</i>	<a href="#">19</a>
3.1.3. <i>Pour une amélioration de la coordination des commandes adressées aux missions d'évaluation.....</i>	<a href="#">20</a>
3.2. Il convient d'envisager l'évolution des modalités d'exercice de l'indispensable contrôle de second niveau.....	<a href="#">22</a>
3.3. La cohérence du suivi de la procédure doit être assurée par la détermination d'un guichet unique.....	<a href="#">22</a>
3.4. Les suites données aux évaluations établies par les missions doivent être mieux vérifiées.....	<a href="#">23</a>
<b>4. La mise en œuvre du guide peut être engagée rapidement.....</b>	<b><a href="#">24</a></b>
4.1. Le projet de guide peut être rendu applicable, dans sa quasi-totalité, par une simple circulaire.....	<a href="#">24</a>
4.1.1. <i>Le guide a vocation à être utilisé par tous les services de l'État et doit être accompagné d'une notice à destination des collectivités territoriales.....</i>	<a href="#">24</a>
4.1.2. <i>Une circulaire doit très rapidement valider l'essentiel du guide.....</i>	<a href="#">25</a>
4.2. Un décret est nécessaire pour sécuriser la mise en œuvre unifiée des deux procédures mais il doit en renvoyer les modalités à une circulaire et au guide.....	<a href="#">26</a>
<b>5. La fusion des deux dispositifs et l'adoption d'une approche de prévention globale face aux aléas sont utiles pour aller plus loin dans l'efficience.....</b>	<b><a href="#">27</a></b>
5.1. L'option pertinente d'une unification budgétaire des deux fonds ne doit pas retarder la mise en application du guide commun FSC/FCP.....	<a href="#">27</a>
5.2. La multiplication de graves phénomènes météorologiques doit conduire à une réflexion d'ensemble sur la bonne réponse globale mettant en lien la prévention et la résilience.....	<a href="#">28</a>
—	
<b>Annexes .....</b>	<b><a href="#">31</a></b>
<b>Annexe 1. Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">32</a></b>
<b>Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">34</a></b>
<b>Annexe 3. Comparaison entre le fonds de solidarité des collectivités (FSC) et le fonds « calamités publiques » (FCP).....</b>	<b><a href="#">35</a></b>
<b>Annexe 4 : Présentation des supports budgétaires existants du FSC et du FCP.....</b>	<b><a href="#">38</a></b>

## Synthèse

Par lettre de mission du 3 novembre 2014, les ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de l'intérieur, de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, des outre-mer et le secrétaire d'État chargé du budget ont demandé aux corps d'inspection soussignés de faire des propositions de rationalisation des procédures nationales d'aide aux collectivités territoriales ayant subi des dégâts importants sur leurs biens non assurables, du fait d'un événement météorologique ou géologique de grande ampleur. Il s'agit essentiellement du fonds de solidarité des collectivités territoriales (FSC) et du fonds calamités publiques du programme 122 (FCP). Ces propositions devaient prendre la forme d'un guide interministériel capitalisant et unifiant les travaux des dernières missions d'évaluation.

Le projet de guide méthodologique, joint au rapport, prend en compte les divers objectifs contenus dans la lettre de mission. Il est fondé sur les pratiques actuelles des missions d'évaluation et prévoit en complément d'autres indications apparues au fil des travaux de la mission. Ce guide permet ainsi de :

- simplifier, stabiliser et unifier les règles et critères d'éligibilité applicables à la mobilisation du FSC ainsi que du FCP ;
- faire connaître de la manière la plus claire possible aux collectivités territoriales et aux services déconcentrés de l'État concernés les règles applicables, afin de simplifier leur travail, d'éviter des ambiguïtés et *in fine* limiter le risque que ne soient introduits dans la procédure des dossiers inéligibles ;
- réduire en conséquence la charge d'instruction des dossiers par les services déconcentrés de l'État et en premier lieu les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M), alors même qu'ils disposent de moins en moins de compétences et de disponibilités pour cela ;
- alléger de manière très sensible la contribution des missions d'évaluation et les recentrer sur leur véritable valeur ajoutée (contrôle de second niveau, clarification de cas de doctrine résiduels, conséquences financières à tirer des évaluations) ;
- mieux concentrer les aides sur les collectivités territoriales proportionnellement les plus touchées ;
- préciser en conséquence les conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale en termes de taux de subvention ainsi que de mise en jeu des solidarités locales ;
- valoriser auprès des préfets, chargés de déterminer le montant de la subvention versée à chaque collectivité, les éléments apportés en amont par les missions d'évaluation ;
- traiter le cas d'événements successifs touchant de façon rapprochée tout ou partie d'un même territoire.

Le présent rapport précise les points forts du guide, les termes des éventuels arbitrages suggérés par la mission et les conditions juridiques et techniques de mise en œuvre.

Le gain espéré en termes de simplification et, partant, de délais et de coûts, intéresse les collectivités territoriales touchées, mais aussi les services déconcentrés de l'État

et, lorsqu'ils sont sollicités pour former une mission d'évaluation, les corps d'inspection.

C'est pourquoi la mission insiste sur le fait que seule l'utilisation du guide rendra possible dans de bonnes conditions l'ensemble des gains d'efficacité, de moyens et de temps espérés. Dans cet esprit, il est également indispensable que ce guide interministériel soit le document de référence de tous les services de l'État concernés, et non des seuls corps d'inspection. Parallèlement, la mission a également prévu un document miroir sous forme de notice à destination des collectivités territoriales, afin qu'elles puissent apprécier l'éligibilité de leurs dossiers sur les mêmes bases que celles de l'État.

Cependant, la mission a considéré que si l'harmonisation et la capitalisation des pratiques afférentes à ces procédures d'indemnisation étaient indispensables, il convenait d'aller au-delà. À ce titre, elle propose notamment, au-delà des mentions contenues dans le projet de guide :

- une fusion dès que possible des deux dispositifs, y compris au plan budgétaire ;
- une clarification du principe de solidarité nationale, justifiant celle-ci lorsqu'elle vient apporter une réponse aux collectivités confrontées à de forts enjeux budgétaires, afin de mieux l'articuler avec les solidarités locales, dans un contexte de réforme territoriale et de transfert tendanciel des compétences techniques de l'État, dans ces domaines, vers les collectivités territoriales ;
- une réflexion d'ensemble sur la bonne réponse globale en matière de remise en état d'infrastructures, mettant en articulation les dispositifs de solidarité nationale (FSC et FCP) avec la politique de prévention des risques, dès lors que ces derniers semblent présenter un caractère récurrent.

La mission précise que la quasi-totalité des dispositions figurant dans le projet de guide est d'ores et déjà applicable aux procédures FCP et FSC. Un toilettage mineur de certains textes, essentiellement deux circulaires et un décret pour le FSC, suffira à le rendre complètement applicable, en particulier pour ce qui concerne le barème du taux de subvention.

C'est pourquoi la mission insiste sur la nécessité de valider rapidement, par voie de circulaire, le guide méthodologique joint. Le ou les décrets à venir relatifs au FCP et au FSC devront aussi prendre en compte dès que possible les principes qui sous-tendent le guide et permettre des modalités de son actualisation les plus simples.

# Liste hiérarchisée des recommandations

	Pages
<b>Recommandations de niveau 1</b>	
Recommandation n° 1 : Unifier les conditions d'éligibilité et les taux de subvention des fonds FSC et FCP, suivant les modalités détaillées dans le projet de guide interministériel.	13
Recommandation n° 3 : Prendre en compte et préciser dans le décret prévu par la loi MAPTAM l'articulation entre ce qui relève de la solidarité nationale et ce qui relève, en complément ou à la place, des solidarités locales, en fonction de la gravité des événements naturels concernés.	15
Recommandation n° 4 : Valider les modalités retenues dans le projet de guide d'une aide de l'État plus fortement concentrée sur les collectivités proportionnellement les plus touchées.	16
Recommandation n° 5 : Relever a minima les seuils d'intervention des fonds (FSC ou fonds unifié) à 1 M€ par département. Relever ce seuil à 20 M€ pour l'ensemble de la zone touchée pour le FCP, si les deux fonds étaient maintenus.	17
Recommandation n° 6 : Préciser et clarifier l'organisation des services déconcentrés de l'État dans leurs tâches d'instruction et de contrôle de premier niveau, en compensant l'érosion de leurs compétences techniques dans le domaine des infrastructures par la mobilisation d'autres entités à caractère technique, sous réserve de l'absence de conflit d'intérêt.	20
Recommandation n° 12 : S'agissant du FCP, valider par voie de circulaire interministérielle les principes d'un guide méthodologique et le publier sur les intranets des administrations concernées ; publier sur les sites Internet de ces ministères la notice destinée aux collectivités territoriales.	25
Recommandation n° 13 : S'agissant du FSC, dans l'attente du décret nécessaire, valider par voie de circulaire l'utilisation du guide, sauf pour les aspects contraires aux dispositions réglementaires régissant ce fonds.	26
Recommandation n° 16 : Engager l'unification budgétaire des fonds FSC et FCP, sans toutefois compromettre la mise en œuvre effective du projet de guide à très brève échéance.	28

Recommandation n° 17 : Réexaminer l'articulation entre les subventions de solidarité pour les dégâts provoqués par les catastrophes naturelles et les mesures de prévention et d'anticipation dans les territoires à phénomènes graves récurrents ; étudier la mise en place de fonds régionaux consacrés à ces usages. 29

## **Recommandations de niveau 2**

Recommandation n° 2 : Moduler le taux de versement des avances selon deux niveaux en fonction de l'ampleur relative des dégâts. 13

Recommandation n° 7 : Veiller au maintien de la capacité de l'État à produire des référentiels de prix dans les principaux domaines donnant lieu à réparation suite à catastrophe. 20

Recommandation n° 8 : Instaurer au niveau national un dispositif de suivi et de coordination des commandes adressées aux missions d'évaluation. 21

Recommandation n° 9 : Alléger les différents formats d'intervention des corps d'inspection dans les missions d'évaluation, en n'ayant recours, sauf exception, qu'au seul CGEDD. 22

Recommandation n° 10 : Mettre en place un guichet unique par département concerné, en charge du suivi de l'ensemble des procédures. 23

Recommandation n° 11 : Faire du guide interministériel le document de référence de tous les services de l'État concernés, et non des seuls corps d'inspection. Transmettre aux collectivités territoriales concernées la notice explicative. 24

Recommandation n° 14 : Modifier par le décret prévu par la loi MAPTAM, ou à défaut par un décret spécifique, les articles réglementaires du CGCT relatifs au FSC, de sorte que la pleine application du guide soit sécurisée. 26

Recommandation n° 15 : Restreindre le contenu du décret à prendre (prévu par la loi MAPTAM ou spécifique) aux principes régissant les dispositifs FCP et FSC, leurs modalités d'application ne devant relever que d'une circulaire interministérielle. 26

## Introduction

Par lettre de mission du 3 novembre 2014 (cf. [annexe 1](#)), les ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de l'intérieur, de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, des outre-mer et le secrétaire d'État chargé du budget ont demandé aux corps d'inspection soussignés<sup>1</sup> de faire des propositions de rationalisation des procédures nationales d'aide aux collectivités territoriales<sup>2</sup> ayant subi des dégâts importants sur leurs biens non assurables, du fait d'un événement météorologique ou géologique de grande ampleur.

Les deux principaux dispositifs de solidarité nationale concernés reposent sur le fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles (FSC) et le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques (dit fonds calamités publiques « FCP » dans le présent rapport).

Les propositions de la mission devaient prendre la forme d'un guide méthodologique commun aux services concernés, portant sur les étapes d'évaluation des dommages, d'instruction des dossiers de travaux et de proposition d'un montant d'aide financière de l'État. Il s'agissait également de chercher à limiter le volume des ressources humaines mobilisées à tous les niveaux de l'instruction, à l'occasion de ces opérations d'évaluation et, indirectement, de raccourcir les délais d'indemnisation.

Le gain espéré en termes de simplification et, partant, de délais et de coûts<sup>3</sup>, intéresse les collectivités territoriales touchées, mais aussi les services déconcentrés de l'État et, lorsqu'ils sont sollicités pour former une mission d'évaluation, les corps d'inspection.

Un projet de guide méthodologique destiné aux services de l'État accompagne le présent rapport. La mission a par ailleurs élaboré un projet de notice à l'intention des collectivités territoriales.

Le rapport s'articule autour de quelques idées forces, qui irriguent le guide et en permettent la mise en œuvre : une première partie souligne la nécessité d'unifier les procédures du FCP et du FSC en termes d'éligibilité et de taux de subvention. Une deuxième précise les conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale. Une troisième porte sur les moyens de l'administration pour remplir ces missions, ainsi que les méthodes à adopter. Une quatrième partie évoque les modalités juridiques de mise en application de l'ensemble du guide, certaines dispositions devant pour cela être modifiées (FSC) ou rédigées (pour le FCP, décret prévu au III de l'article L.1613-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) par la loi MAPTAM<sup>4</sup>). Enfin, une

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne l'Inspection générale de l'administration (IGA), à la suite de sa mission d'évaluation sur les intempéries ayant touché les Alpes-Maritimes et le Var en janvier 2014, Jean COLIN, inspecteur général, a participé à la mission jusqu'en juin 2014, date à laquelle il a fait valoir ses droits à la retraite.

<sup>2</sup> Au sens large, c'est-à-dire y compris les groupements (EPCI et syndicats de communes).

<sup>3</sup> A titre illustratif, pour la mission Alpes-Maritimes et Var de 2014, les dégâts déclarés ont été de 56,7 M€, les travaux considérés comme éligibles suite au contrôle de 1er niveau de 23,5 M€, montant réduit à 11,5 M€ lors du contrôle de second niveau, la subvention proposée par la mission étant *in fine* de 5,4 M€. Environ la moitié des dossiers transmis par les collectivités territoriales ont été déclarés inéligibles lors des contrôles de 1er et second niveau, généralement en raison des seuils par collectivité ou par dossier, fixés au fil de la pratique par les précédentes missions d'évaluation.

<sup>4</sup> Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (article 58).

dernière partie préconise des réformes plus ambitieuses que la seule adaptation des procédures existantes.

Pour établir ses recommandations et concevoir les documents proposés<sup>5</sup>, la mission a examiné divers rapports sur des intempéries passées<sup>6</sup>, ainsi que les guides internes à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Elle a notamment rencontré les secrétariats généraux et les directions concernées des ministères commanditaires ainsi que le secrétariat général du Gouvernement (voir [annexe 2](#)).

S'agissant du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), le fait qu'il ne soit fait appel que très rarement à cette procédure particulière et encadrée par des textes spécifiques a conduit la mission à la traiter sous la forme d'une annexe au guide, celui-ci étant centré sur les seules procédures FSC et FCP.

---

<sup>5</sup> Un projet de guide à l'intention des services de l'État et un projet de notice à l'intention des collectivités territoriales.

<sup>6</sup> Notamment, comme demandé, en 2013 dans les départements du Sud-Ouest puis dans le Var et les Alpes-Maritimes.

# 1. Il apparaît naturel d'unifier les règles d'éligibilité et le taux de subvention des dispositifs FSC et FCP

## 1.1. Les dispositifs actuels FSC et FCP visant un même objectif, leurs différences en matière d'assiette et de taux n'apparaissent pas justifiées

Trois dispositifs d'aide ont été mis en place pour indemniser les collectivités territoriales des dégâts touchant leurs biens non assurables, en fonction de l'importance des dégâts dans les zones affectées par la survenance d'un événement météorologique ou géologique majeur. Il s'agit :

- pour les montants de dégâts de 150 000 € à 6 M€, du FSC, prévu par l'article L. 1613-6 et les articles R. 1613-3 à R. 1613-16 du CGCT<sup>7</sup>, dont les modalités et notamment le périmètre des dépenses éligibles sont précisées dans une circulaire de septembre 2008<sup>8</sup> ;
- pour les montants de plus de 6 M€ HT, du FCP financé par le programme 122 « concours spécifiques et administration », récemment introduit dans le CGCT (art. L. 1613-7) et dont les conditions d'utilisation figurent dans une circulaire d'octobre 2011<sup>9</sup> ;
- au-delà de 3,5 milliards € environ, du FSUE<sup>10</sup>.

S'agissant des collectivités d'outre-mer, il existe une procédure spécifique<sup>11</sup>, qui ne relève pas des deux fonds précités et qui, sauf exception, ne fait pas appel à des missions d'évaluation des corps d'inspection spécialement constituées pour l'occasion.

Les dispositifs FSC et FCP ont en commun de nécessiter une évaluation précise de l'ampleur des dégâts. C'est dans ce cadre qu'il est demandé aux corps d'inspection – l'IGA, l'Inspection générale des finances (IGF), le CGEDD et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), pour ce qui concerne le FCP (et le FSUE) ; le CGEDD seul pour ce qui concerne le FSC – de constituer une mission d'évaluation chargée de proposer un montant global d'aide de l'État qui sera ensuite délégué aux préfets. Ce travail s'appuie sur un examen préalable, par les services déconcentrés de l'État, des demandes exprimées par les collectivités territoriales.

Les deux procédures recèlent des différences, s'agissant de la nature des dommages à évaluer, de l'assiette des dépenses éligibles, de la détermination des conditions

<sup>7</sup> Qui codifient le décret n°2008-843 du 25 juillet 2008.

<sup>8</sup> Circulaire Intérieur NOR INTB0800159C du 24 septembre 2008 prise pour application du 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.

<sup>9</sup> Circulaire Intérieur/budget NOR n° COT/B/11/18700/C du 7 octobre 2011 relative aux règles d'emploi des subventions d'équipement aux collectivités territoriales et leurs groupements pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (sous-action « Subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques » de l'action 01 ; « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

<sup>10</sup> Montant calculé en fonction du PIB - Pour les catastrophes « régionales », le FSUE est intervenu pour des montants inférieurs à ce chiffre mais qui restent d'un autre ordre de grandeur que les seuils d'activation du FCP.

<sup>11</sup> Fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM).

d'intervention de l'État ou de leur source de financement, prélèvement sur recettes pour le FSC, dotation budgétaire pour le FCP (voir [annexe 3](#) – tableau comparatif <sup>12</sup>).

Pourtant, tant le FSC que le FCP contribuent dans les faits au même objectif de politique publique de solidarité nationale<sup>13</sup>. Le choix d'une des deux procédures dépend du coût total estimé des dégâts, et donc largement de l'étendue de la zone touchée par les catastrophes naturelles concernées, et non de leur importance pour chaque collectivité.

Dans ces conditions, les différences constatées apparaissent *a priori* comme étant non justifiées, tandis que la coexistence même de deux dispositifs pose question.

Aussi, plutôt que de se borner à améliorer les deux guides existants<sup>14</sup>, la mission estime à tout le moins nécessaire une harmonisation totale des critères d'éligibilité et de subventionnement entre les deux fonds.

## **1.2. L'unification des critères d'éligibilité des demandes d'aide formulées par les collectivités doit être recherchée**

### **1.2.1. Au sein de chaque fonds et entre eux, des divergences d'interprétation existent, qui rendent ces procédures peu claires**

Les deux dispositifs, bien que très proches, présentent des différences qui n'apparaissent pas justifiées et sont sources de complexité, tant pour les collectivités bénéficiaires que pour les services déconcentrés chargés de leur mise en œuvre.

#### *1.2.1.1. Des listes de dépenses éligibles parfois différentes sans motifs clairs*

À titre illustratif des disparités existant entre les deux fonds :

- le périmètre des dépenses couvertes par le FSC est fixé de manière limitative (articles R. 1613-3 à R. 1613-16 du CGCT), alors que pour le FCP la circulaire précise que la liste de ces dépenses est indicative ; elle est susceptible de modifications en fonction des suites que le gouvernement réserve aux propositions des missions interministérielles ;
- au sein de la liste des biens considérés comme éligibles par l'article L. 1613-4 du CGCT, les biens assurés sont éligibles au FSC, pour la part des travaux de réparation nette de l'indemnité versée par l'assureur ; pour le FCP, si les biens assurables en sont *a priori* exclus, dans les faits, les missions interministérielles ont admis la prise en compte des franchises d'assurance portant sur les biens assurés<sup>15</sup> ;
- la remise en l'état des parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités territoriales est prise en compte dans le FCP et non dans le FSC.

<sup>12</sup> Issu du rapport de la mission sur les intempéries dans le Sud-Ouest de 2013.

<sup>13</sup> L'un et l'autre font bien référence à une solidarité d'échelle nationale, même si la circulaire FSC de septembre 2008 précise : « *Toutefois, certains sinistres, bien qu'importants pour les collectivités territoriales concernées, ne sont pas d'une ampleur telle ou sont trop localisés pour qu'ils justifient la mise en œuvre de la solidarité nationale. Pour répondre à ces cas de figure, l'article L.1613-6 du code général des collectivités territoriales crée un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales de métropole et à leurs groupements.* ». Pour autant, il s'agit bien de crédits d'État et l'utilisation de ce fonds ne s'est pas traduite par la baisse d'autres subventions.

<sup>14</sup> Guide élaboré par l'IGA pour le FCP ; par le CGEDD pour le FSC.

<sup>15</sup> En revanche, un bien assurable non assuré ne peut être pris en compte ni dans le FSC ni dans le FCP.

Par ailleurs, la mission a relevé une incohérence entre le décret et la circulaire relatifs au FSC, s'agissant de l'éligibilité des syndicats mixtes.

#### *1.2.1.2. Une difficulté, pour les bénéficiaires comme pour les services de l'État, à interpréter certaines règles d'éligibilité*

Ainsi, s'agissant du FCP, il apparaît que les règles d'éligibilité des dossiers en termes d'assiettes sont mal connues, essentiellement parce qu'elles ont été définies, interprétées ou adaptées au gré des nombreux cas de figure rencontrés, souvent à bon escient de la part des missions d'évaluation, mais sans toujours se conformer strictement aux prescriptions de la circulaire de 2011.

Or, ces diverses « jurisprudences » n'ont jamais été capitalisées de façon exhaustive en un document unique et aucun arbitrage n'a été proposé pour les unifier. Un tel travail est d'autant plus nécessaire que chaque mission a eu tendance à définir ses propres critères, notamment en matière de seuils et réfections

En outre, les fondements mêmes des textes, s'agissant des notions de remise en l'état à « fonctionnalités identiques », de maîtrise d'ouvrage, ou de non assurabilité, sont mal appréhendés par nombre d'élus, ce qui induit erreurs et incompréhensions.

#### **1.2.2. Le projet de guide clarifie et harmonise les règles d'éligibilité**

Se fondant sur la pratique des missions d'évaluation successives, le travail de capitalisation réalisé par la mission se traduit par d'importants développements dans le projet de guide, une annexe détaillée<sup>16</sup> dudit guide étant spécialement consacrée aux divers aspects de l'éligibilité des demandes formulées par les collectivités. Le guide permet donc une explicitation, une clarification et une stabilisation des règles.

La mission propose ainsi dans le projet de guide une liste actualisée mais limitative des biens et travaux éligibles, commune aux deux dispositifs, reprenant l'intégralité des items communs au sein des listes FSC et FCP actuelles ainsi que quelques items appartenant à la seule liste FCP. Dans les cas de différences d'approche entre les deux fonds, la mission a retenu une unification sur la solution qui lui paraissait la plus cohérente. La possibilité, existant aujourd'hui dans le FSC, de prendre en compte dans l'assiette éligible la franchise des contrats d'assurance (notion de part non assurable des biens assurés) est maintenue dans le projet de guide, sachant que cette option ne concerne que les cas où une collectivité aurait choisi d'assurer un bien qui ne l'est pas habituellement, et à la condition que ledit bien figure dans la liste des biens éligibles à la solidarité nationale.

Le projet de guide propose par ailleurs des éléments portant sur les seuils d'éligibilité des dossiers :

- une règle de non prise en compte d'unités de travaux qui, du fait de leur faible importance, ne relèvent pas de la solidarité d'échelle nationale et peuvent d'ailleurs généralement être assurées en régie par les collectivités (cf. § 212) ;
- un seuil minimum de dépenses éligibles en pourcentage du budget total (1%).

Sont notamment précisées, le cas échéant à partir d'exemples concrets, les notions suivantes, souvent mal comprises :

- la corrélation entre les dégâts et l'événement naturel à caractère catastrophique : il s'agit d'un domaine pouvant donner lieu à des effets d'aubaine (demandes de prise en compte de dégradations non liées à la catastrophe naturelle) et devant

<sup>16</sup> En reprenant et explicitant les interprétations et arbitrages effectués sur des cas concrets lors des missions passées.

- être bien suivi ;
- le caractère non assurable des biens : une distinction fine est souvent nécessaire en droit mais aussi au regard parfois de l'impossibilité économique d'assurer un bien, surtout s'agissant de voirie publique, d'ouvrages d'art, de réseaux ;
  - la compétence juridique du maître d'ouvrage : les problématiques de domanialité nécessitent parfois des réponses pragmatiques, surtout s'agissant des travaux touchant aux rivières ;
  - la pertinence de l'opération : il n'est pas toujours opportun de réparer un bien, soit parce qu'il n'était déjà plus utile, soit parce qu'il s'avère qu'il n'est pas pertinent au plan technique, ou non conforme à la réglementation actuelle ;
  - la limitation des demandes financières au coût de la reconstitution des ouvrages « à fonctionnalités identiques », concept distinct de celui des travaux à réaliser<sup>17</sup> : dans les faits, l'appréciation de ce qui est éligible est difficile et le recours aux références d'arbitrages des missions d'évaluation antérieures est souvent nécessaire ;
  - la prise en compte de critères de vétusté, au regard des importants risques d'effets d'aubaine, surtout lorsque les biens en question ont été mal entretenus.

### **1.3. Le même objectif de rapprochement des deux dispositifs doit conduire à unifier également les taux de subvention qu'ils prévoient**

#### **1.3.1. Quelques différences apparaissent en matière de taux de prise en charge**

Actuellement, tant pour le FSC que pour le FCP, les taux de référence pour l'attribution des subventions se fondent sur la combinaison de la population et du montant des dégâts en valeur absolue. Les diverses missions ont considéré ce critère non pertinent et ne l'ont pas appliqué.

De plus, à titre illustratif de différences qui n'apparaissent pas légitimes, les barèmes de taux maximaux de subvention sont les mêmes entre les deux fonds sauf pour les communes de 1 500 à 9 999 habitants, qui bénéficient du taux de 80 % si le montant des dégâts dépasse un seuil fixé à 1 500 000 euros, lorsqu'il s'agit du FSC, mais seulement à 600 000 euros lorsqu'il s'agit du FCP.

En outre, la circulaire relative au FCP introduit dans les critères de subvention la notion de capacité contributive, ce que ne fait pas la circulaire relative au FSC (mais les articles réglementaires du CGCT relatifs à ce fonds introduisent des notions proches : taille de la commune, importance des dégâts, situation financière).

Enfin, pour la détermination de l'enveloppe de subvention, le taux global (pour un événement donné) doit être compris entre 30% et 50% pour le FCP alors qu'il est fixé forfaitairement à 40% pour le FSC<sup>18</sup>. Dans les deux procédures, les taux indiqués sont des maximums.

#### **1.3.2. La mission préconise une unification et un déplafonnement des taux de subvention, en contrepartie d'une éligibilité plus resserrée**

Le guide retient une unification des taux de subvention sur la base d'un barème<sup>19</sup> tel qu'envisagé dans son principe par les dernières missions au titre du FCP et reposant

<sup>17</sup> Ce qui renvoie à la distinction entre ce qui relève de l'amélioration ou de la remise en l'état.

<sup>18</sup> Arrêté intérieur/budget du 16 septembre 2008.

sur le pourcentage du montant des dégâts éligibles par rapport au budget de la collectivité.

Il est possible que l'application des règles de calcul préconisées par la mission aboutisse pour certaines catastrophes à un taux moyen global supérieur à la règle actuelle des 50 %, ce qui pourrait créer des difficultés lors de la phase d'octroi par les préfets des subventions aux collectivités, si le taux plafond de 50 % prévu par le dispositif FCP était maintenu. C'est pourquoi la mission propose de supprimer des textes la notion de taux plafond, ce qui est d'autant plus pertinent que les règles et critères d'assiette ont été définies de manière restrictive : dans ce contexte, un taux éventuellement plus élevé portera sur une assiette plus réduite, réduisant ou annulant l'impact sur le montant de l'enveloppe globale.

**Recommandation n° 1 :** *Unifier les conditions d'éligibilité et les taux de subvention des fonds FSC et FCP, suivant les modalités détaillées dans le projet de guide interministériel.*

#### **1.4. Le taux de versement d'avances pourrait être revu à la hausse dans certains cas**

Le versement d'avances aux collectivités territoriales est une étape sensible, pour celles qui doivent engager des travaux en urgence, c'est-à-dire avant même la détermination du montant final de la subvention, dans la mesure où l'avance manifeste à plein la capacité de l'État à leur apporter une aide dans des délais resserrés lorsqu'elles subissent un événement majeur. C'est tout particulièrement le cas lorsque les préfets reçoivent rapidement une première enveloppe de crédits<sup>20</sup>.

Dès lors que l'estimation initiale des dépenses éligibles sera, grâce aux indications contenues dans le guide méthodologique, plus proche de la base qui sera finalement retenue par la mission d'évaluation, un relèvement du taux maximum des avances (actuellement 15% du montant estimé de la subvention<sup>21</sup>) peut être envisagé, sans que cela n'aggrave de façon significative le niveau de risque financier pour l'État<sup>22</sup>. La mission suggère de pouvoir porter ce taux à 25% pour les collectivités dont les dégâts représentent *a priori* au moins 10% du montant total de leur dernier budget. À l'inverse, si les délais d'instruction devaient être fortement réduits, tels que prévus par les réformes en cours, notamment par allègement de la phase de contrôle de second niveau, les cas de recours aux avances devraient être moins nombreux.

**Recommandation n° 2 :** *Moduler le taux de versement des avances selon deux niveaux en fonction de l'ampleur relative des dégâts.*

<sup>19</sup> Cf. § 242 du guide et son annexe n° 6.

<sup>20</sup> Même si l'effet produit est surtout psychologique. L'expérience montre que le rythme de consommation d'autorisations d'engagement accordées en urgence aux collectivités n'est pas nécessairement rapide.

<sup>21</sup> Art. R.1613-15 du CGCT, par dérogation au décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

<sup>22</sup> Il convient à cet égard de relativiser les enjeux financiers, dans la mesure où le versement d'avances suppose le commencement de l'exécution des projets, qui n'est en règle générale ni possible ni souhaitable dans de trop brefs délais pour les travaux les plus lourds (c'est-à-dire aussi les plus coûteux).

## **2. La recherche d'une efficacité accrue des aides dans un cadre budgétaire contraint invite à concentrer le recours à la solidarité nationale sur les sujets à plus fort enjeu**

Le concept de solidarité à l'échelle nationale, qui préside à la mise en œuvre de ces fonds, n'est guère défini et a donné lieu à des interprétations variables. Sur la base des pratiques des dernières missions, le guide propose de les clarifier et préciser à partir des critères suivants :

- la solidarité nationale doit se concentrer sur les collectivités proportionnellement les plus gravement touchées, afin de justifier d'un effet de levier maximum ;
- pour ces collectivités, l'aide de l'État doit pouvoir tenir compte de leur capacité contributive et être complétée par l'aide d'autres collectivités de niveau supérieur en fonction du coût des travaux restant à charge ;
- en contrepartie, les collectivités pour lesquelles le coût des dégâts, du fait de leur moindre importance, peut être pris en charge par les solidarités locales – de la collectivité touchée à celles de niveau supérieur - ne recevront plus d'aides de l'État<sup>23</sup>.

### **2.1. Les textes créant les fonds ne précisent pas les conditions de mise en jeu de la solidarité nationale**

#### **2.1.1. Une logique mieux affirmée de solidarité envers les collectivités les plus fragilisées financièrement**

Les textes de base relatifs au FSC et au FCP font expressément référence à l'objectif de solidarité, mais cette notion n'est guère précisée. L'article L1613-7 introduit récemment dans le CGCT ne fait référence qu'à la notion de « réparation », sans précision quant aux critères.

Les missions successives ont progressivement mieux pris en compte cette préoccupation de solidarité et donc de niveau relatif de capacité financière, dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

La présente mission a donc considéré qu'il était plus logique et clair de formaliser *a minima* ces principes. Il s'agit en l'occurrence de confirmer une évolution progressive de la pratique, passant d'une approche en bonne part « assurantielle », sous la forme d'un droit à subvention pour réparation sur la seule base des dommages éligibles subis, à la prise en compte complémentaire, inscrite dans les textes, de la capacité de la collectivité territoriale à faire face aux travaux nécessaires.

#### **2.1.2. La solidarité nationale doit être conçue dans une logique de complémentarité si ce n'est de subsidiarité avec les solidarités locales**

Dans un contexte de décentralisation accrue qui a vu les collectivités reprendre certaines compétences techniques de l'État, en particulier dans le domaine des routes, thématique phare des dossiers d'indemnisation post-catastrophe, le rôle respectif des différents financeurs potentiels doit être réexaminé.

La mission préconise que la capacité des divers niveaux de collectivités à venir cofinancer lesdits travaux soit mieux prise en compte. Elle introduit ainsi l'idée d'une

<sup>23</sup> Au lieu, dans les dossiers passés, de montants alors très faibles.

complémentarité (cf. point 2.2) et parfois d'une subsidiarité en matière de solidarité, celle manifestée par l'État (solidarité nationale) sur les enjeux les plus forts, venant s'articuler avec celles émanant des différents niveaux de collectivités (solidarités locales).

La réforme territoriale, avec la mise en place de grandes régions aux compétences renforcées et le maintien d'une intervention des conseils départementaux autour des solidarités territoriales, invite en effet à une telle évolution. Cela serait en outre cohérent avec le transfert tendanciel des compétences en matière d'infrastructures (gestion du patrimoine routier, mais aussi ATESAT<sup>24</sup>, etc.) aux départements et régions.

### **2.1.3. Un décret pourrait utilement préciser les principes de mise en œuvre des solidarités nationales et décentralisées**

La loi MAPTAM prévoit, en même temps qu'elle crée dans le CGCT un nouvel article L.1613-7 encadrant le dispositif FCP, que ses modalités d'application seront précisées par un décret en Conseil d'État. L'élaboration de ce décret pourrait constituer une occasion de réfléchir à l'introduction dans le droit de ce principe de subsidiarité entre solidarités, ou à tout le moins à l'encadrement de la notion de solidarité nationale.

**Recommandation n° 3 :** *Prendre en compte et préciser dans le décret prévu par la loi MAPTAM l'articulation entre ce qui relève de la solidarité nationale et ce qui relève, en complément ou à la place, des solidarités locales, en fonction de la gravité des événements naturels concernés.*

## **2.2. Le projet de guide introduit des seuils et des barèmes permettant de mieux proportionner l'aide de l'État à l'importance relative des dommages subis par les collectivités**

Les collectivités sont très inégalement pénalisées par ces phénomènes météorologiques, les dégâts potentiellement subventionnables représentant de moins de 1% à parfois plus de 200% des budgets annuels.

Aussi, et sur la base de la circulaire précitée relative au FCP et des recommandations des dernières missions d'évaluation, le guide propose que la capacité contributive des collectivités territoriales soit prise en compte pour le calcul du montant de l'aide, de diverses manières :

- non éligibilité des petits dossiers pouvant être autofinancés par les collectivités ou réalisés en régie, *via* la fixation de seuils de 2 000 € HT et 5 000 € HT de travaux selon l'importance de leur population<sup>25</sup> ;
- non éligibilité des collectivités territoriales pour lesquelles les dépenses éligibles représentent moins d'un certain pourcentage de leur budget total (5 % pour les syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU – et les établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – sans fiscalité propre, 1 %<sup>26</sup> pour les autres collectivités et groupements). La mission a prévu des exceptions qu'elle

<sup>24</sup> Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

<sup>25</sup> Plus ou moins de 30 000 habitants.

<sup>26</sup> Lors des missions d'évaluation, il a été constaté qu'un nombre important de communes présentaient des dossiers dont les dépenses éligibles représentaient nettement moins de 1% de leur budget alors que pour d'autres, des taux de 25 %, 50 %, 100 % et parfois 200 % étaient dépassés.

a objectivées : ce seuil serait ainsi abaissé à 0,5% du budget pour les collectivités territoriales dont la situation financière a donné lieu à une sensibilisation par les services de l'État dans le cadre du réseau d'alerte et pour les conseils généraux bénéficiant du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté<sup>27</sup>. Ce pourcentage des dégâts par rapport au budget pourrait être appliqué par les préfets pour la fixation du montant de subvention à chaque collectivité soit comme un seuil d'éligibilité proprement dit soit comme une franchise<sup>28</sup> ;

- prise en compte, dans le calcul du taux de subvention de chaque collectivité maître d'ouvrage, de ce même ratio (dépenses éligibles/budget total), selon un barème annexé au guide, le taux d'aide pouvant varier de 25 % à 80 %, voire 100% à titre dérogatoire. Ce critère s'est au demeurant imposé dans les dernières missions d'évaluation – par substitution à un barème officiel considéré à l'expérience comme moins adapté – mais souvent avec des variantes propres à chaque mission ;
- prise en compte complémentaire, notamment par les préfets, de la situation financière de la collectivité territoriale et de sa capacité contributive<sup>29</sup> et de la mobilisation de cofinancements d'autres collectivités territoriales. La mission précise dans le guide comment les choix du préfet quant aux assiettes et aux taux seraient utilement éclairés par un comité des financeurs comprenant notamment un représentant de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), afin de tenir compte des solidarités locales et de la capacité financière des collectivités éligibles<sup>30</sup>.

Cette dernière orientation n'est pas contraire aux textes existants mais les complète dans un esprit conforme aux pratiques retenues par les dernières missions d'évaluation comme, par exemple, pour les intempéries de janvier 2014 dans les Alpes-Maritimes et le Var.

Bien entendu, la mission conserve l'idée que *in fine*, c'est toujours le préfet qui prend les décisions d'octroi des subventions, au regard des dossiers de demande d'aide déposés par les collectivités, en ne retenant par principe que les dossiers reconnus comme éligibles par la mission d'évaluation.

**Recommandation n° 4** : Valider les modalités retenues dans le projet de guide d'une aide de l'État plus fortement concentrée sur les collectivités proportionnellement les plus touchées.

### 2.3. L'option d'un relèvement du seuil d'activation des dispositifs semble également s'imposer

Dans un souci de mise en œuvre rapide du projet de guide, la mission a privilégié, pour l'adaptation des dispositifs FSC et FCP, une approche permettant d'éviter des modifications réglementaires ou législatives, ou des arbitrages interministériels.

<sup>27</sup> Vingt-trois départements en 2013 au titre de la seconde part du fonds.

<sup>28</sup> Dans le premier cas, le « 1% » joue comme un seuil et porte effet dès le premier euro de travaux des collectivités éligibles. Dans le second cas, il a l'effet d'une franchise puisque la partie de l'assiette comprise entre le premier euro et le 1% est déduite du calcul de la subvention. En tout état de cause, une collectivité située en dessous du seuil de 1 % ne percevra aucune aide. L'effet de la franchise ne joue que pour les collectivités situées au-dessus de ce seuil.

<sup>29</sup> La circulaire relative au FCP introduit effectivement la notion de capacité contributive, sans toutefois préciser les conditions de son application.

<sup>30</sup> Cf. annexe n°6 du guide.

Aussi, la mission y a maintenu à ce stade, en ce qui concerne l'organisation des contrôles de second niveau, des formats d'intervention différents (CGEDD seul pour le FSC, plusieurs corps d'inspection pour le FCP) selon les montants totaux de dégâts, sans en changer les seuils.

La question des seuils de mise en œuvre des procédures se pose néanmoins, dans la mesure où l'expérience montre qu'ils sont plutôt bas. Les seuils de déclenchement (de 150 000 € HT à 6 M€ HT pour le FSC puis au-delà de 6 M€ HT pour le FCP) sont d'autant plus faibles qu'ils portent sur une première approche large des dégâts occasionnés sur les biens non assurables et non sur les seuls dossiers éligibles (non connus à ce stade).<sup>31</sup>

Cela se traduit par deux inconvénients : d'une part, au regard des taux de subvention appliqués, cela revient à pratiquer un émiettement des crédits sur des petits montants sans réel effet de levier et ne justifiant pas la solidarité de la Nation ; d'autre part, l'instruction et le contrôle de ces nombreux<sup>32</sup> petits dossiers conduisent les services de l'État à y consacrer beaucoup de temps, avec au surplus des compétences largement disparues (s'agissant essentiellement de dégâts de voirie) et reprises souvent par les conseils généraux. À l'inverse, ne pas mener ces contrôles ne peut que conduire à un dérapage des coûts, dans un domaine où il peut être facile de chercher à s'exonérer de nombre de critères (remise en l'état seule, vétusté, délimitation de la voirie touchée, etc.).

Si le maintien de l'existence de deux fonds budgétaires distincts était décidé, le seuil de passage du FSC au FCP de 6 M€ HT de dégâts pourrait être porté à 20 M€, seuil au demeurant très fréquemment dépassé dans le passé lorsque le FCP a été sollicité. Le seuil d'intervention du FSC pourrait quant à lui être porté de 150 000 € HT sur la totalité du secteur géographique affecté à au moins 1 M€ de dégâts en moyenne par département<sup>33</sup>.

**Recommandation n° 5** : *Relever a minima les seuils d'intervention des fonds (FSC ou fonds unifié) à 1 M€ par département. Relever ce seuil à 20 M€ pour l'ensemble de la zone touchée pour le FCP, si les deux fonds étaient maintenus.*

---

<sup>31</sup> Lors d'événements successifs, les seuils auront vocation à s'appliquer en fonction du regroupement d'événements qui aura été décidé.

<sup>32</sup> À titre illustratif, dans la mission Alpes-Maritimes et Var de début 2014, il s'agissait de quelques centaines de dossiers.

<sup>33</sup> À titre de comparaison, le coût d'un rond-point varie d'1 à plus de 2 M€.

### **3. Certains aspects de la procédure d'évaluation demandent à être renforcés, en particulier le contrôle de premier niveau assuré par l'État au niveau déconcentré**

#### **3.1. Il est possible de clarifier les procédures et indispensable de s'assurer d'une capacité d'instruction par les services déconcentrés de l'État**

##### **3.1.1. La mission préconise une clarification des procédures d'instruction**

Le guide définit de manière précise les différentes tâches constitutives des procédures d'évaluation des dégâts puis du montant des subventions et le rôle de chacun – services centraux et déconcentrés de l'État, missions d'évaluation, collectivités territoriales – depuis la survenance de ces phénomènes jusqu'à l'attribution des subventions par le préfet.

Il contient des tableaux standardisés sous format numérique permettant un traitement simplifié, homogène et partagé des dossiers déposés. Il contient également une liste des pièces constitutives d'un dossier de demande de subvention adaptée à la réparation des dégâts causés par des catastrophes naturelles. En effet, la liste des pièces actuellement requises pour l'instruction d'une demande de subvention d'investissement en application du décret du 16 décembre 1999 modifié (qui s'applique aux demandes FSC et FCP), ne correspond pas aux spécificités que doivent prendre en compte ces procédures (par exemple s'agissant de la description de l'état initial).

Le projet de guide établit par ailleurs une clarification des différentes tâches de contrôle à réaliser sur les dossiers de demandes déposés par les collectivités, faisant clairement apparaître ce qui relève, d'une part, d'un contrôle de premier niveau à mettre en œuvre par les services déconcentrés de l'État, d'autre part, d'un contrôle de second niveau incombant à la mission d'évaluation.

Cette rationalisation des procédures permettra une économie dans les coûts et délais d'instruction des dossiers par l'État, ainsi qu'un allègement du travail à tous les niveaux :

- s'agissant des contrôles de premier niveau, les procédés décrits dans le projet de guide permettent d'éviter la transmission de dossiers portant sur des collectivités territoriales ou des travaux manifestement inéligibles, de réduire les navettes d'instruction requises par l'absence ou l'incomplétude de certaines pièces du dossier, de faciliter l'appréciation des divers critères d'éligibilité ;
- le statut des travaux des missions d'évaluation en appui aux préfets dans l'attribution des subventions est clarifié, dans le respect du rôle de chacun : l'appui technique apporté par les missions dans le calcul par collectivité territoriale des niveaux de subvention n'a pas seulement vocation à déterminer l'enveloppe globale de subvention mais aussi à apporter aux préfets une aide à la décision finale d'attribution des subventions individuelles, celle-ci relevant de leur seule autorité. Cela devrait faciliter le ciblage des aides sur les situations les plus justifiées.

Par souci de cohérence, il serait d'ailleurs nécessaire que les préfets n'acceptent pas au titre de ces fonds des dossiers qui ont été considérés comme inéligibles par la mission d'évaluation, soit en eux-mêmes soit parce que la collectivité en question ne répondait pas aux critères. La notice à destination des collectivités, comme le guide,

mentionne dans cette optique le fait que les dossiers manifestement inéligibles ne doivent pas être présentés au titre de l'indemnisation, mais peuvent éventuellement l'être au titre d'autres régimes d'aide.

En effet, dès lors que les missions d'évaluation ont fondé leurs calculs sur un périmètre de travaux éligibles, le montant de l'enveloppe globale allouée à chaque préfet (s'il est établi sur le fondement des conclusions de ces missions) ne permettra pas d'octroyer d'aides, au titre de la solidarité nationale, à des dossiers jugés par elles non éligibles, sauf à sacrifier en tout ou partie des dossiers reconnus comme éligibles. En outre, les dossiers des collectivités territoriales jugées non éligibles n'auront *a priori* pas été examinés.

### **3.1.2. La nécessité de s'assurer que l'État dispose localement des capacités d'instruction et d'analyse technique requises**

La mission a rencontré le secrétariat général du Gouvernement sur ces questions. Elle a par la suite attiré son attention sur les deux points suivants.

#### *3.1.2.1. La clarification du rôle et des moyens des DDT-M*

La récente instruction du 7 octobre 2014 relative au « rôle des DDI dans la prévention, la préparation, la gestion de la crise et de la post-crise » pose clairement dans son annexe 1, portant sur le rôle des DDT-M, le principe de leur intervention dans l'évaluation des dégâts et l'instruction des dossiers de demande de subvention au titre des dégâts subis<sup>34</sup>.

Après analyse, la mission considère que ce rôle des DDT-M doit consister en la maîtrise d'ouvrage du contrôle de premier niveau, tel que défini dans le projet de guide méthodologique. Une partie des tâches d'instruction des déclarations de dégâts pourra toutefois être réalisée directement par les services de la préfecture (dans le cadre du guichet unique proposé *infra*) en particulier la vérification de la complétude des dossiers au regard des pièces nécessaires.

#### *3.1.2.2. La mobilisation d'autres compétences, notamment dans le domaine routier*

Au regard des pertes en effectifs et en compétences techniques des DDT-M sur les thèmes concernés par ces procédures, liés essentiellement aux dégâts sur les routes et les ouvrages d'art (arrêt de l'ATESAT), une réflexion doit être menée, conformément aux termes de l'instruction du 22 août 2014<sup>35</sup>, sur les conditions de mobilisation de l'expertise technique là où elle se trouve : directions interdépartementales des routes (DIR), CEREMA<sup>36</sup>, services de restauration des terrains en montagne (RTM) de l'Office national des forêts, voire DREAL<sup>37</sup> et DIRM<sup>38</sup>.

En effet, cette perte de compétence technique des DDT-M dans le domaine routier au sens large ne peut que s'accroître avec le temps. Si une solution n'est pas trouvée, les contrôles pourraient ne plus être véritablement effectués, dans un domaine où les

<sup>34</sup> « Pendant la phase post-crise, les DDT-M [...] participent à l'évaluation des dégâts et apportent leur appui à l'instruction des dossiers d'indemnisation par l'État prévus par les textes à cet effet. [...] ».

<sup>35</sup> Instruction du Gouvernement du 22 août 2014 relative au rôle des DIRM, DM, DREAL, DRIEA, DRIEE, DRIHL, DEAL, DIR dans la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence et de post-crise dans les domaines de compétence du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires.

<sup>36</sup> Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

<sup>37</sup> Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>38</sup> Directions interrégionales de la mer (ministère en charge du développement durable).

risques de surévaluation de la dépense sont très importants, comme l'ont constaté les missions passées.

L'affectation et la mobilisation de ces ressources devenues « rares » à un niveau pertinent (régions par exemple) est une piste à explorer, même si elle ne compensera pas la perte de connaissance du terrain par les DDT-M. Au-delà, les conditions d'une mise à contribution des services compétents des conseils généraux<sup>39</sup> et demain peut-être des conseils régionaux et aussi, si besoin, de bureaux d'études privés agréés<sup>40</sup> devront être recherchées<sup>41</sup>.

En revanche, la compétence sur les infrastructures routières est maintenue au sein des DIR et du CEREMA et, pour les travaux en rivières de montagne, dans les services RTM<sup>42</sup>.

Il est donc préconisé que le MEDDE, en sa qualité de ministre de tutelle du CEREMA, veille à ce que cet organisme continue de produire des référentiels de prix (mercuriales), lesquels constituent des éléments précieux permettant aux services de l'État, lors de leur contrôle des demandes d'aide présentées par les collectivités, d'écarter les devis établis sur des bases surévaluées. Le CEREMA serait invité à traiter non seulement du revêtement de chaussée mais aussi des autres thématiques fréquemment rencontrées par les missions d'évaluation, comme le corps de chaussée, les terrassements ou les ouvrages en béton.

**Recommandation n° 6 :** *Préciser et clarifier l'organisation des services déconcentrés de l'État dans leurs tâches d'instruction et de contrôle de premier niveau, en compensant l'érosion de leurs compétences techniques dans le domaine des infrastructures par la mobilisation d'autres entités à caractère technique, sous réserve de l'absence de conflit d'intérêt.*

**Recommandation n° 7 :** *Veiller au maintien de la capacité de l'État à produire des référentiels de prix dans les principaux domaines donnant lieu à réparation suite à catastrophe.*

### **3.1.3. Pour une amélioration de la coordination des commandes adressées aux missions d'évaluation**

Les missions d'évaluation sont parfois confrontées à des commandes de mission ayant des origines différentes (interministérielle ou préfectorale), des cibles différentes (adressées à divers corps d'inspection), pour des événements proches dans le temps

<sup>39</sup> L'expérience montre que le recours aux conseils généraux pour instruire les demandes des collectivités doit être entouré de précautions, dans la mesure où certains risques peuvent se manifester : surestimation du montant des dommages, opacité du mode de calcul gênant le contrôle de 2<sup>nd</sup> niveau, considérations politiques conduisant à l'application de règles différentes entre collectivités, situations de conflit d'intérêts (la collectivité départementale octroyant par ailleurs des subventions aux mêmes collectivités). En tout état de cause, il est indispensable que le préfet formalise avec le conseil départemental les conditions de son intervention, sur la base du guide.

<sup>40</sup> Sous réserve qu'il n'y ait pas de risques de conflits d'intérêt, les bureaux d'étude pouvant être concernés par les marchés des collectivités territoriales.

<sup>41</sup> Il serait important, dans cette dernière hypothèse, que de tels achats de prestations de services soient éligibles aux fonds d'indemnisation mobilisés.

<sup>42</sup> Étant remarqué que la convention annuelle qui lie ces services au MEDDE ouvre la possibilité d'un tel recours moyennant, le cas échéant, une convention financée sur crédits déconcentrés, lorsque les services RTM disposent de la capacité technique et humaine requise.

et au plan géographique<sup>43</sup>. Ceci peut conduire à des réajustements successifs du périmètre des missions ou de la composition des équipes de mission, ou à des problèmes de respect de délais d'évaluation qui sont d'une gestion difficile pour les corps d'inspection.

C'est pourquoi la procédure de suivi des missions d'évaluation mériterait d'être clarifiée et stabilisée, selon des orientations qui pourraient être les suivantes :

- le suivi des commandes adressées aux corps d'inspection afin de constituer des missions d'évaluation, qu'elles soient interministérielles ou constituées du seul CGEDD, serait coordonné par un service clairement identifié au sein du ministère de l'intérieur ;
- ce service coordonnateur aurait la responsabilité d'animer l'échange interministériel d'informations portant sur les missions d'évaluation, en établissant les meilleures relations avec les acteurs-clés que sont :
  - les services centraux, en particulier la DGCL, la DGSCGC et la DGPR<sup>44</sup> ;
  - le réseau territorial des préfets, tant à l'échelon départemental que zonal ;
  - les corps d'inspection concernés ;
- de ce fait, le service aurait notamment en charge :
  - de proposer à l'autorité ministérielle des délais réalistes de restitution de leurs travaux par les missions, en étroite concertation avec les corps d'inspection ;
  - d'assurer le recueil de l'information utile et d'analyser le périmètre des événements naturels concernés, aux plans géographique comme temporel, de manière, notamment, à optimiser le rattachement de nouveaux événements ou de nouveaux secteurs géographiques à des missions d'évaluation ayant déjà fait l'objet de commandes, en limitant ces réajustements au strict nécessaire ;
  - de coordonner les commandes de mission d'évaluation adressées par les préfets.

Compte tenu de la responsabilité qui est la sienne en matière de finances locales, de ses capacités de gestion et de sa familiarité avec les problématiques liées aux collectivités territoriales, la mission recommande que cette fonction de coordination soit dévolue à la DGCL, en étroite relation avec la DGSCGC.

***Recommandation n° 8 : Instaurer au niveau national un dispositif de suivi et de coordination des commandes adressées aux missions d'évaluation.***

---

<sup>43</sup> Un exemple récent de telles situations délicates est constitué par les inondations survenues dans les départements de la région Languedoc-Roussillon et des départements limitrophes d'autres régions durant les mois de septembre à novembre 2014. Ces événements ont donné lieu à quatre commandes de différents niveaux (interministérielle à quatre ministères ou à deux ministères et une commande préfectorale), adressées selon les cas à un, deux ou quatre corps d'inspection et échelonnées sur une période de deux mois et demi.

<sup>44</sup> Direction générale des collectivités locales, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, direction générale de la prévention des risques.

### **3.2. Il convient d'envisager l'évolution des modalités d'exercice de l'indispensable contrôle de second niveau**

La mise en œuvre du guide, avec les différents critères et règles qu'il précise et stabilise, doit permettre un allègement substantiel du contrôle de second niveau. La mission considère toutefois ce dernier comme nécessaire, tant les opportunités d'effets d'aubaine sont nombreuses en matière d'évaluation des conséquences du coût des intempéries sur les biens non assurables.

Alors que les contrôles de second niveau des dossiers FCP mobilisent jusqu'à présent trois ou quatre corps d'inspection avec cinq à six inspecteurs généraux, seule l'intervention du CGEDD pourrait dorénavant être systématiquement requise, comme c'est déjà le cas pour le FSC, la présence de l'IGA et *a fortiori* de l'IGF ne l'étant que sur les très gros dossiers (dont FSUE) ou ceux particulièrement sensibles ou complexes.

Dans le même esprit, le principe d'intervention du CGEDD quel que soit le montant des dégâts, dès lors que plusieurs départements sont touchés, doit être supprimé des textes relatifs au FSC.

**Recommandation n° 9** : *Alléger les différents formats d'intervention des corps d'inspection dans les missions d'évaluation, en n'ayant recours, sauf exception, qu'au seul CGEDD.*

Pour aller plus loin, il est possible d'imaginer des formules où le contrôle de second niveau, et donc aussi le calcul du montant de la subvention, ne seraient plus assurés par une mission d'évaluation constituée par les corps d'inspection, mais par d'autres services de l'État. Plusieurs possibilités existent :

- le préfet de zone, cette option étant cohérente avec les attributions dudit préfet en matière de gestion des situations d'exception, mais nécessitant de doter l'échelon zonal des moyens nécessaires ;
- les services centraux de l'État, comme c'est aujourd'hui le cas avec le fonds de secours pour l'outre-mer : contrôle de second niveau assuré par la direction générale des outre-mer, avec intervention possible d'un « comité interministériel du fonds de secours ».

### **3.3. La cohérence du suivi de la procédure doit être assurée par la détermination d'un guichet unique**

Eu égard à la nécessité de bien maîtriser l'ensemble d'une procédure appelée à jouer avec une fréquence imprévisible, l'établissement d'un « guichet unique » par l'autorité préfectorale apparaît souhaitable. Ce guichet devrait porter sur l'ensemble de la chaîne administrative, depuis l'instruction des dossiers d'évaluation de dégâts FSC et FCP jusqu'au versement des subventions aux collectivités après exécution des travaux. L'expérience menée dans les Hautes-Pyrénées à l'occasion des graves crues d'octobre 2012 et juin 2013 a montré à quel point une telle formule de guichet unique s'imposait.

Le service assurant la fonction de guichet unique a vocation à se trouver en relation directe avec la direction d'administration centrale qui aura été désignée comme chef de file du suivi de la réponse gouvernementale aux événements exceptionnels, qu'il s'agisse de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, des opérations

d'indemnisation au titre des dispositifs FSC et FCP, ou de la mise en œuvre d'autres formes de soutien de l'État.

**Recommandation n° 10** : *Mettre en place un guichet unique par département concerné, en charge du suivi de l'ensemble des procédures.*

### **3.4. Les suites données aux évaluations établies par les missions doivent être mieux vérifiées**

Dans le cadre du rôle de coordination évoqué au § 313, la DGPR et la DGSCGC devraient recevoir transmission des éventuelles recommandations figurant dans les rapports d'évaluation concernant la politique de prévention.

Par ailleurs, à une fréquence à déterminer, qui pourrait être annuelle, un retour d'expérience pourrait être organisé par les corps d'inspection concernés pour examiner l'ensemble des recommandations émises dans les différents rapports et en déduire d'éventuelles propositions pour adapter ou compléter le guide méthodologique ou plus généralement certaines procédures.

Enfin, les ministères signataires des lettres de mission et les chefs de corps d'inspection concernés devraient être destinataires d'une information sur les décisions attributives de subvention (taux et montants) prises à la suite des missions d'évaluation.

## 4. La mise en œuvre du guide peut être engagée rapidement

### 4.1. Le projet de guide peut être rendu applicable, dans sa quasi-totalité, par une simple circulaire

Afin de permettre une mise en œuvre du guide dans des délais brefs, l'option choisie par la mission est celle d'une unification des règles et méthodes afférentes aux deux procédures FSC et FCP, sans fusion à ce stade des fonds correspondants (cf. § 5.1). Toutefois, le guide est directement exploitable pour déterminer les règles applicables à un fonds unique qui serait issu d'une telle fusion.

#### 4.1.1. Le guide a vocation à être utilisé par tous les services de l'État et doit être accompagné d'une notice à destination des collectivités territoriales

La lettre de mission demande l'élaboration d'un « *guide méthodologique commun aux inspections générales et aux conseils généraux concernés* ». La mission considère qu'un tel guide devrait avoir une portée plus large en irriguant toutes les étapes de la procédure. En effet, une grande partie du gain de temps et d'efficacité réside dans la connaissance et la mise en œuvre, sur toute la procédure d'instruction, des critères d'éligibilité qu'appliqueront les missions d'évaluation. Jusqu'à présent, en effet, certains critères n'étaient appliqués qu'au seul stade du contrôle de second niveau, faute d'être connus des collectivités territoriales et des services déconcentrés, ou de s'imposer à eux<sup>45</sup>. Au-delà du coût en moyens humains et en temps, l'application de nouvelles règles d'éligibilité et de réfaction à ce dernier stade<sup>46</sup> se traduisait par l'incompréhension des collectivités territoriales puis *in fine* des difficultés d'explication par les préfets face à des règles pratiquées mais non écrites.

À ce titre, le guide doit être à en-tête des ministères, et non des corps d'inspection.

Toutefois, décrivant de façon fine les procédés permettant de calculer les montants d'aide et comportant également des recommandations à destination des préfets, ce guide interministériel devrait être à usage exclusif des administrations de l'État<sup>47</sup>.

La mission en a donc extrait certains éléments en vue d'élaborer à l'intention des collectivités territoriales un projet de notice, qui reprend les éléments les concernant. Cette notice traite essentiellement des critères d'éligibilité, afin que les collectivités connaissent les règles qu'appliqueront les services de l'État.

Cette notice a vocation à être mise en ligne de façon ouverte (publication sur Internet), alors que le guide, réservé aux services de l'État ne serait publié que sur les intranets des ministères (cf. *infra* § 4121).

**Recommandation n° 11** : *Faire du guide interministériel le document de référence de tous les services de l'État concernés, et non des seuls corps d'inspection. Transmettre aux collectivités territoriales concernées la notice explicative.*

<sup>45</sup> Jusqu'à présent, et c'est ce qu'il convient d'éviter, les missions d'évaluation introduisaient des critères supplémentaires d'« élagage » des dossiers, sans au demeurant que cela ne soulève de réelles difficultés.

<sup>46</sup> Telles celles portant sur les seuils et franchises (1% du budget ; 2 000 et 5 000 €)

<sup>47</sup> Au sens large : administrations centrales, préfets, services déconcentrés (DDT-M, DREAL, DIR etc.), établissements publics susceptibles d'être sollicités (CEREMA etc.), corps d'inspection alimentant les missions d'évaluation.

#### 4.1.2. Une circulaire doit très rapidement valider l'essentiel du guide

##### 4.1.2.1. S'agissant du dispositif FCP, une circulaire est nécessaire et suffisante pour rendre totalement opérationnel le guide

Le guide est en théorie applicable en l'état pour le FCP, dans la mesure où il ne fait que capitaliser et formaliser les règles pratiques utilisées dans un passé récent. Pour autant, les missions d'évaluation se sont parfois affranchies des prescriptions de la circulaire de 2011<sup>48</sup>. C'est le cas pour ce qui concerne le barème indicatif du calcul des taux de subvention et de quelques points de la liste des biens éligibles. Aussi, il convient que la diffusion du guide soit très rapidement sécurisée par une circulaire, qui renverrait aux intranets pour le contenu du guide<sup>49</sup>.

Cette clarification facilitera le travail ultérieur des préfets dans la répartition des subventions, car ils pourront utiliser le même barème que celui appliqué par les missions d'évaluation dans leurs travaux internes.

La circulaire viendra également consolider, en les réécrivant, certaines procédures qui se sont révélées inadaptées ou aujourd'hui fragilisées, s'agissant par exemple d'une explicitation du rôle des services déconcentrés en matière de contrôle de premier niveau des dossiers de demande de subvention (cf. *supra* § 3.1).

Elle indiquera aux services de l'État qu'ils devront à tous les niveaux travailler sur la base du guide et que la notice devra être communiquée aux collectivités territoriales.

Étant très orientée sur les procédures, la circulaire pourrait être signée non par les ministres mais par les directeurs d'administration centrale (direction du budget, DGCL, DGPR)<sup>50</sup>.

**Recommandation n° 12** : S'agissant du FCP, valider par voie de circulaire interministérielle les principes d'un guide méthodologique et le publier sur les intranets des administrations concernées ; publier sur les sites Internet de ces ministères la notice destinée aux collectivités territoriales.

##### 4.1.2.2. S'agissant du FSC, la circulaire permettra l'utilisation du guide pour une part importante des dispositions, certains points nécessitant des modifications de niveau réglementaire

L'harmonisation des dispositifs FSC et FCP, telle que préconisée dans le rapport et le guide, n'implique la modification juridique que de certains aspects de la procédure FSC. En effet, le guide peut être d'ores et déjà utilisé, sauf pour quelques aspects contraires au CGCT<sup>51</sup>. Il s'agit essentiellement des taux de subvention.

Ces aspects portent sur le domaine de compétence de la mission d'évaluation et non sur les tâches réalisées en amont par les collectivités territoriales et les contrôles de premier niveau effectués par les services déconcentrés de l'État.

Dès lors, la procédure du FSC pourra, dès la circulaire prise, être mise en œuvre en s'appuyant sur le guide, à charge pour la mission d'évaluation (en l'occurrence,

<sup>48</sup> Sans que cela ne suscite d'objections majeures en retour.

<sup>49</sup> Le guide étant un document à usage interne des administrations de l'État, ne doit pas être annexé à la circulaire.

<sup>50</sup> La circulaire du 7 octobre 2011 relative au FCP est signée des adjoints aux directeurs de la DGCL et du budget.

<sup>51</sup> Articles R. 1613-3 à R. 1613-16 du CGCT, issus du décret n°2008-843 du 25 août 2008 pris en application de l'article L. 1613-6 issu de l'article 110 de la LFI pour 2008.

constituée du seul CGEDD) de veiller à ne pas mettre en œuvre les dispositions du guide qui ne seraient pas conformes au CGCT.

**Recommandation n° 13** : *S'agissant du FSC, dans l'attente du décret nécessaire, valider par voie de circulaire l'utilisation du guide, sauf pour les aspects contraires aux dispositions réglementaires régissant ce fonds.*

#### **4.2. Un décret est nécessaire pour sécuriser la mise en œuvre unifiée des deux procédures mais il doit en renvoyer les modalités à une circulaire et au guide**

Le décret « FCP » prévu par la loi MAPTAM pourrait servir de vecteur aux modifications à apporter au FSC. Si la préparation de ce dernier nécessitait un long délai, subsisterait une incohérence entre les préconisations du guide et la réglementation actuelle du FSC. Cette incohérence ne pourrait être levée que par la prise d'un décret spécifique, ciblant strictement la modification des articles réglementaires du CGCT régissant le FSC.

Le décret précité a vocation à encadrer les modalités d'application du dispositif FCP, « notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les différents taux d'indemnisation applicables ». Cependant, il n'apparaît pas souhaitable à la mission que ces éléments relèvent dans le détail d'un décret, lequel devrait se concentrer sur des principes ou un cadre général.

C'est pourquoi, il serait bon de renvoyer à un niveau d'instruction les dispositions détaillées régissant le FSC et le FCP, aspects relevant aujourd'hui du niveau réglementaire, dans le cas du FSC. Dans un objectif de souplesse, il y a en effet lieu de ne pas enfermer le dispositif dans une norme juridique de niveau trop élevé. Les modalités de détermination de l'éligibilité et de calcul de la subvention relèveraient alors d'une circulaire signée des directeurs d'administration centrale concernés.

Dans un souci de pragmatisme et de simplification, la mission considère en outre que toute adaptation ultérieure du guide et de la notice afférente ne devrait également relever que d'une circulaire interministérielle prise au niveau des directeurs d'administration concernés.

À titre illustratif, le guide a été rédigé, comme déjà indiqué, sur la base d'une capitalisation engendrant peu de changements réglementaires, pour s'assurer de la rapidité de sa mise en œuvre. Si la vision plus ambitieuse que ce rapport suggère sur plusieurs points (relèvement des seuils de mise en œuvre, limitation de l'intervention des corps d'inspection, etc.) était rapidement approuvée, les quelques adaptations nécessaires devraient en découler facilement.

**Recommandation n° 14** : *Modifier par le décret prévu par la loi MAPTAM, ou à défaut par un décret spécifique, les articles réglementaires du CGCT relatifs au FSC, de sorte que la pleine application du guide soit sécurisée.*

**Recommandation n° 15** : *Restreindre le contenu du décret à prendre (prévu par la loi MAPTAM ou spécifique) aux principes régissant les dispositifs FCP et FSC, leurs modalités d'application ne devant relever que d'une circulaire interministérielle.*

## **5. La fusion des deux dispositifs et l'adoption d'une approche de prévention globale face aux aléas sont utiles pour aller plus loin dans l'efficience**

Bien que cet aspect ne conditionne pas la mise en application du projet de guide, la mission a considéré qu'il convenait de s'orienter dès que possible vers une fusion des deux fonds. Elle préconise également une meilleure prise en compte par d'autres fonds des enjeux d'anticipation et de prévention.

### **5.1. L'option pertinente d'une unification budgétaire des deux fonds ne doit pas retarder la mise en application du guide commun FSC/FCP**

Au regard de l'urgence à rendre opérationnel le guide, la mission n'a volontairement pas traité de façon approfondie la question de l'éventuelle unification de l'origine budgétaire des fonds, au sujet de laquelle existent des désaccords entre ministères ; les deux options budgétaires envisageables sont évoquées en [annexe 4](#)<sup>52</sup>. Cette opération d'unification serait d'ailleurs neutre au regard de modalités d'attribution que le guide rend homogènes.

L'intérêt d'une fusion des deux fonds réside notamment dans les simplifications qu'elle engendrerait. Ainsi, la phase d'évaluation préliminaire sommaire des dégâts (appelée phase 1 dans le guide) ne serait plus nécessaire en cas de fusion, ce qui permettrait d'écourter les délais de mise en œuvre de la procédure. Sa principale raison d'être est en effet de déterminer auquel des deux fonds il convient d'avoir recours, en fonction du montant des dégâts.

Dans ces conditions, l'unification répond certes à un enjeu de simplification mais ne constitue pas un préalable à la mise en œuvre du guide.

Cela étant précisé, dès lors que les conditions de mise en œuvre des fonds auront été unifiées (décret et circulaire précités), le maintien de deux fonds distincts n'apparaît plus techniquement justifié. Cet aspect doit donc être examiné sous l'angle des seuls avantages et inconvénients budgétaires.

À cet égard, il est rappelé que le FSC est financé par voie de prélèvement sur recettes (PSR) alors que le FCP l'est sur crédits budgétaires. Cette dernière approche, plus conforme à l'esprit de la LOLF, peut à l'inverse présenter des inconvénients par rapport à la procédure du PSR.

Enfin, en soi, une unification budgétaire des fonds ne remet pas en cause directement le maintien des deux formats de mission de contrôle de second niveau par les corps d'inspection (CGEDD seul, ou non) au regard de l'importance des dégâts. Mais dans ce cas de figure, les seuils de déclenchement des missions devront alors relever d'une circulaire, la distinction n'ayant plus d'impact en termes de procédures budgétaires. Toutefois, le maintien de seuils peut ne plus apparaître pertinent, le principe pouvant être l'intervention du seul CGEDD.

---

<sup>52</sup> Si les deux options possibles (prélèvement sur recettes ou programme budgétaire) sont techniquement possibles, elles supposent par leurs conséquences des arbitrages relevant des cabinets ministériels. Une des questions à traiter est celle du financement des fonds, soit depuis la mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT) soit par taxation inter-missions.

**Recommandation n° 16** : Engager l'unification budgétaire des fonds FSC et FCP, sans toutefois compromettre la mise en œuvre effective du projet de guide à très brève échéance.

## **5.2. La multiplication de graves phénomènes météorologiques doit conduire à une réflexion d'ensemble sur la bonne réponse globale mettant en lien la prévention et la résilience**

Les dispositifs FCP et FSC avaient été conçus pour permettre aux collectivités territoriales victimes de tels événements exceptionnels d'y faire face en disposant des moyens de remettre en l'état rapidement leurs biens non assurables fortement endommagés.

La fréquence actuelle<sup>53</sup> de ces phénomènes dans quelques départements doit conduire à une réflexion plus globale, pour deux raisons :

- compte tenu du caractère partiel des indemnisations issues des fonds précités, les collectivités territoriales ne pourront faire face financièrement à des dégâts répétés ;
- lorsque des biens sont régulièrement soumis à destruction du fait de leur emplacement à risque ou de leur fragilité intrinsèque, l'intervention financière répétée de l'État pourrait être contestée, comme ne traduisant pas un bon usage des fonds publics.

C'est pourquoi une réflexion d'ensemble doit être engagée, englobant la phase de prévention, afin de viser une meilleure prise en compte des phénomènes récurrents par l'amélioration de la résilience des ouvrages, et non seulement de leurs fonctionnalités à l'identique. Dans cet objectif, et pour prendre l'exemple du risque inondation, pourraient être mobilisées toutes les potentialités des diverses procédures de planification telles que les plans d'actions et de prévention des inondations (PAPI) ou les plans submersions rapides (PSR)<sup>54</sup>.

Certes, dans nombre de cas, la mobilisation des crédits, nationaux comme locaux, et les politiques d'aménagement du territoire sont appelées à se concentrer sur l'anticipation, la prévention ou des mesures de renforcement à caractère plus structurel. Pour autant, la mission maintient que les procédures d'indemnisation FSC et FCP doivent, elles, garder comme finalité « la remise en l'état » car, à défaut, les risques seraient grands de faire financer en urgence par l'État – effet d'aubaine – des travaux relevant de la responsabilité des collectivités concernées<sup>55</sup>. Cette question renvoie à celle de l'indemnisation « à fonctionnalités à l'identique », notion qui doit appeler à la vigilance, tant des services instructeurs et de la mission d'évaluation que du comité des financeurs proposé *supra*.

<sup>53</sup> La mission ne peut se prononcer sur le caractère conjoncturel ou durable de la multiplication de ces phénomènes.

<sup>54</sup> Il faut noter que le fonds dit « Barnier » (fonds de prévention des risques naturels majeurs/FPRNM) vise un objet différent celui du FSC ou du FCP. Il concerne principalement le financement de travaux, d'achat ou d'indemnisation de constructions menacées, au titre de la prévention des risques pesant sur les vies humaines. S'il exclut *a priori* les travaux de réparation, il doit pouvoir financer des travaux préventifs dans le cadre d'un plan d'ensemble.

<sup>55</sup> Cas souvent rencontré, par exemple, de chemins de bergers superficiellement bitumés – et donc fragiles – pour desservir des hameaux en développement et qu'il reviendrait à l'État de transformer en véritables routes avec remblais, suite à un effondrement.

Afin de soutenir cet effort dans les secteurs géographiques les plus fréquemment touchés, il pourrait être imaginé de mettre en place des fonds décentralisés gérés par la région, dont l'objet serait, d'une part, d'intervenir en amont pour renforcer la résilience des équipements, et, d'autre part, de financer les réparations à la suite des événements majeurs, au titre des solidarités locales, aux côtés ou non de l'État selon l'ampleur de l'événement.

**Recommandation n° 17 : Réexaminer l'articulation entre les subventions de solidarité pour les dégâts provoqués par les catastrophes naturelles et les mesures de prévention et d'anticipation dans les territoires à phénomènes graves récurrents ; étudier la mise en place de fonds régionaux consacrés à ces usages.**

Philippe  
CANNARD

Bertrand  
BRASSENS

Hugues  
AYPHASSORHO

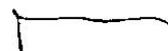
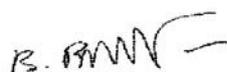
Xavier  
MEIGNIEN

Inspecteur général  
de  
l'administration -  
IGA

Inspecteur général  
des finances - IGF

Ingénieur général  
des ponts, des  
eaux et des forêts -  
CGEDD

Ingénieur général  
des ponts, des  
eaux et des forêts -  
CGAAER





# Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Comparaison entre le fonds de solidarité des collectivités (FSC) et le fonds « calamités publiques » (FCP)

Annexe 4 : Présentation des supports budgétaires existants



# Annexe 1. Lettre de mission

Référence CGEDD : 009775-01



Ministère de l'écologie,  
du développement  
durable et de l'énergie

Ministère des finances  
et des comptes  
publics

Ministère  
de l'intérieur

Ministère de  
l'agriculture,  
de l'agroalimentaire  
et de la forêt

Ministère des  
outre-mer

Paris, le **03 NOV, 2014**

**La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,  
Le ministre de l'intérieur,  
Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,  
La ministre des outre-mer  
Le secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget**

à

**Monsieur le Chef du service de l'inspection générale de l'administration  
Madame la Cheffe du service de l'inspection générale des finances  
Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable  
Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux**

***Objet : Méthodologie d'évaluation des conséquences des événements météorologiques et géologiques exceptionnels et conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale***

Certains événements météorologiques et géologiques exceptionnels ont des conséquences catastrophiques sur les personnes et les biens. Divers dispositifs d'aide ont été mis en place, au plan national et européen, pour contribuer au rétablissement de la situation des zones concernées. Ces dispositifs ont en commun de nécessiter une évaluation précise de l'ampleur des dégâts. Ils sont en revanche différents s'agissant de la nature des dommages à évaluer, de l'assiette des dépenses éligibles et de la détermination des conditions d'intervention de l'Etat.

En fonction du montant des dégâts et du cadre juridique des aides susceptibles d'être octroyées, des missions d'évaluation sont décidées, dans un cadre ministériel ou interministériel.

Compte tenu notamment des ressources humaines et budgétaires contraintes, il convient désormais d'en rationaliser le fonctionnement et d'en limiter le coût, en capitalisant les enseignements des missions antérieures. La présente lettre de mission s'appuie sur les propositions en ce sens de la récente mission interministérielle relative aux intempéries dans le Var et les Alpes-Maritimes.

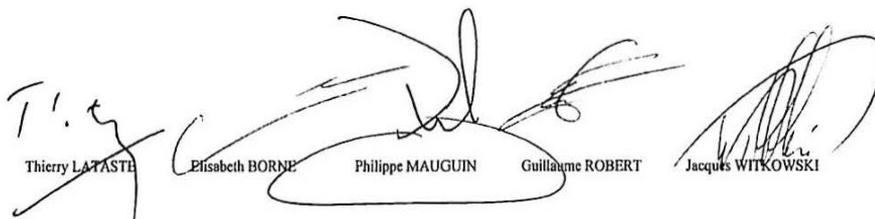
.../...

Il vous est par conséquent demandé de proposer une méthodologie d'évaluation de ces dispositifs d'aides, visant à :

- permettre au contrôle de premier niveau des services déconcentrés (Préfecture, DDT-M) de connaître et appliquer en amont l'ensemble des points de doctrine définis par les précédentes missions ;
- préciser les conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale, tant au regard de la capacité contributive des collectivités territoriales concernées que des conditions de mise en jeu préalable des solidarités locales, afin – notamment – que ne soient plus transmis aux services instructeurs des dossiers manifestement inéligibles au regard de ces divers critères ;
- alléger de manière très sensible la contribution des corps de contrôles lors de futures intempéries. A ce titre, vos propositions devront permettre de mieux centrer le travail des futures missions interministérielles sur un véritable contrôle de second niveau, sur la clarification de cas de doctrine résiduels et sur les conséquences financières à tirer de ces évaluations. Dans ce cadre, la mission fera également des propositions quant à l'adaptation éventuelle des seuils à prendre en compte, notamment pour la mise en œuvre des programmes budgétaires dédiés, et au format des missions interministérielles ;
- indiquer les critères et modalités permettant aux préfets de département et de région concernés de faire jouer au mieux les solidarités locales et nationale, si besoin au travers d'un comité des financeurs incluant les DDFiP intéressées. En effet, dans certains cas, les aides ainsi définies, parce qu'elles ne visent qu'à contribuer à une remise en l'état, seront très insuffisantes pour permettre de financer des travaux supplémentaires qu'il serait pertinent de réaliser.

Vos propositions devront prendre la forme d'un guide méthodologique commun aux inspections générales et conseils généraux concernés. Vous vous appuyerez sur le guide déjà établi par l'inspection générale de l'administration et celui en cours de validation au conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette méthodologie portera sur la mobilisation de l'aide européenne apportée au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne, sur le fonds « calamités publiques » prévu par l'article L. 1613-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et la circulaire du 7 octobre 2011, relative aux subventions d'équipement aux collectivités locales et leurs groupements pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, ainsi que sur le processus de mise en œuvre du fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, prévu par l'article L. 1613-6 et les articles R. 1613-3 à R. 1613-16 du CGCT.

Votre rapport devra être rendu pour le 15 décembre 2014.



Thierry LATASTI Elisabeth BORNE Philippe MAUGUIN Guillaume ROBERT Jacques WITKOWSKI

## Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
<b>Ministère des finances et des comptes publics</b>				
BORG	Christelle	DGFIP	Adjointe au Chef de bureau CL2A	15/09/2014
ZAPLETAL	Philippe	DGFIP	Chef du secteur valorisation des données au bureau CL2A	15/09/2014
BARBIER	Eric	DGFIP	Chef du bureau CL1	15/09/2014
ZIEMNIAK	Clara	DB	Chargée de synthèse budgétaire au bureau CL	15/09/2014
<b>Ministère de l'intérieur</b>				
TAHERI	Françoise	DGCL	Sous-directrice des finances locales et de l'action économique	24/09/2014
LAFOND	François	DGCL	Chef du bureau des concours financiers de l'État	24/09/2014
LESAGE	Martin	DGCL	Adjoint au Chef du bureau des concours financiers de l'État	24/09/2014
<b>Premier Ministre</b>				
SAURAT	Isabelle	SGG	Directrice des services administratifs et financiers	02/10/2014
PRUNIER	Stéphane	SGG	Chef du bureau du budget et moyens mutualisés	02/10/2014
<b>Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt</b>				
MAGIMEL	Michel	SG	Adjoint de la secrétaire générale, délégué aux mobilités et aux carrières	28/10/2014
BOSSY	Anne	SG	Cheffe du service de la modernisation	28/10/2014
<b>Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie</b>				
TALON	Michel-Régis	SG	Adjoint au secrétaire général	28/10/2014
CEYPEK	Patrick	SG	Adjoint au sous-directeur du pilotage et de la performance des services et des tutelles	28/10/2014

### Annexe 3. Comparaison entre le fonds de solidarité des collectivités (FSC) et le fonds « calamités publiques » (FCP)

	Fonds de solidarité des collectivités (FSC)	Fonds « calamités publiques » (FCP)
Base juridique	Articles L. 1613-6 (issu de l'article 110 de la LFI pour 2008) et R. 1613-3 à R. 1613-16 du CGCT Circulaire du 24 septembre 2008	L. 1613-7 du CGCT LF annuelles Circulaire du 7 octobre 2011
Rattachement budgétaire	Prélèvement sur recettes (10 M€ en 2013)	Programme 122 (pas d'inscription de crédits en LFI et alimentation par voie de décrets d'avances et/ou LFR)
Sinistres concernés	Événements ayant occasionné des dégâts d'un montant de 150 000 € à 6 M€ HT	Événements ayant occasionné des dégâts d'un montant supérieur à 6 M€ HT
Collectivités et groupements concernés	Communes EPCI Syndicats mixtes Départements Régions (métropole uniquement)	
Dépenses éligibles	<p>Art. R. 1613-4 du CGCT :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures routières et ouvrages d'art</li> <li>- biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation</li> <li>- digues</li> <li>- réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau</li> <li>- stations d'épuration et de relevage des eaux</li> <li>- travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau</li> </ul>	<p>Circulaire du 7 octobre 2011 (liste indicative) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures routières : voirie rurale, communale et départementale, ouvrages d'art (ponts, tunnels)</li> <li>- biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, notamment les trottoirs, les accotements et talus, les murs de soutènement, les barrières de sécurité, les panneaux de signalisation, les feux tricolores ainsi que l'éclairage public</li> <li>- digues</li> <li>- réseaux d'assainissement et d'eau potable</li> <li>- stations d'épuration et de relevage des eaux</li> <li>- reconstitution des parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités locales</li> <li>- travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau (retraits d'embâcles notamment)</li> <li>- pistes de défense des forêts contre l'incendie</li> </ul>

	Fonds de solidarité des collectivités (FSC)	Fonds « calamités publiques » (FCP)
Prise en compte du caractère assuré / assurable des biens	Biens non assurés Franchise des biens assurés	Biens non assurables
Modalités d'évaluation des dépenses éligibles	Services déconcentrés avec l'éventuel appui du CGEDD (obligatoire pour les dégâts ayant causé des dépenses d'un montant supérieur à 600 000 € HT ou si l'événement a touché plusieurs départements)	Mission interministérielle
Taux de prise en charge	<p><b>Pour la détermination de l'enveloppe</b></p> <p>Produit du montant total des dégâts par un taux arrêté par les ministres chargés des collectivités territoriales et du budget (fixé à 40% par l'arrêté intérieur/budget du 16 septembre 2008)</p> <p><b>Pour l'attribution des subventions</b></p> <p>Taux maximal par catégorie de collectivité ou de groupement et en fonction du montant des dépenses, dans le respect de l'enveloppe globale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80 % pour les communes de moins de 1 500 hab., quelle que soit l'ampleur des dégâts subis, ainsi qu'aux communes dont la population est comprise entre 1 500 et 9 999 hab. ayant subi des dégâts dont le montant est supérieur ou égal à 1,5 M€ HT</li> <li>- 40 % pour les communes dont la population est comprise entre 1 500 et 9 999 hab. ayant subi des dégâts dont le montant est inférieur à 1,5 M€ HT</li> <li>- 35 % pour les communes de 10 000 habitants et plus quelle que soit l'ampleur des dégâts subis</li> <li>- 30 % pour les départements et régions ;</li> <li>- les EPCI sont rattachés à la catégorie correspondant à leur commune la plus peuplée.</li> </ul> <p>Par opération, taux plafond global de 80 % tous financeurs publics, pouvant être porté à 100 %</p>	<p><b>Pour la détermination de l'enveloppe</b></p> <p>Taux global de subvention compris entre 30 % et 50 %, la mission interministérielle pouvant proposer des taux spécifiques par catégorie de collectivités</p> <p><b>Pour l'attribution des subventions</b></p> <p>Taux maximal par catégorie de collectivité ou de groupement et en fonction du montant des dépenses :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80 % pour les communes de moins de 1 500 hab. quelle que soit l'ampleur des dégâts subis, ainsi que pour les communes de plus de 1 500 hab. et moins de 10 000 hab. ayant subi un préjudice supérieur à 600 000 €</li> <li>- 40 % pour les communes de 1 500 hab. ou plus et moins de 10 000 hab. ayant subi un préjudice inférieur à 600 000 €</li> <li>- 35 % pour les communes de 10 000 hab. ou plus quelle que soit l'ampleur des dégâts subis</li> <li>- 30 % pour les départements et les régions.</li> <li>- les EPCI sont rattachés à la catégorie correspondant à leur commune la plus peuplée</li> </ul> <p>Par opération, taux plafond global de 80 % tous financeurs publics, pouvant être porté à 100 % « pour les communes les plus petites et les plus touchées, ainsi que pour les communes particulièrement défavorisées pour lesquelles la charge des travaux serait telle, au regard de leur taille et de leur capacité financière »</p>

	Fonds de solidarité des collectivités (FSC)	Fonds« calamités publiques » (FCP)
	<p><b>Conditions d'application des taux maximum :</b></p> <p>seulement à la condition que l'enveloppe allouée pour un département est suffisante.</p>	<p><b>Conditions d'application des taux maximum :</b></p> <p>lorsque l'enveloppe allouée pour un département ne permet pas d'appliquer les taux maximum, le préfet module en fonction de la taille de la collectivité, de sa situation financière et de l'importance des dégâts (art. R1613-11 CGCT).</p>
Impossibilités de cumul	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subventions au titre du FCP</li> <li>- Subventions de secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques inscrits à l'action 1 « prévention et gestion des crises » du programme 161 « sécurité civile » de la mission « sécurités »</li> <li>- Subventions attribuées au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs prévu à l'article L. 561-3 du code de l'environnement (fonds Barnier)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subventions au titre du FSC</li> <li>- Subventions de secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques inscrits à l'action 1 « prévention et gestion des crises » du programme 161 « sécurité civile » de la mission « sécurités »</li> <li>- Subventions attribuées au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs prévu à l'article L.561-3 du code de l'environnement (fonds Barnier)</li> <li>- Subventions attribuées au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) institué par le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002</li> </ul>

*Source : rapport de la mission intempéries Sud-Ouest, septembre 2013.*

## Annexe 4 : Présentation des supports budgétaires existants du FSC et du FCP

Dans le cadre des travaux de modernisation des dispositifs de soutien de l'État aux collectivités frappées par des catastrophes naturelles, la fusion des deux dispositifs existants en un fonds unique est envisagée. Se pose alors la question du vecteur budgétaire du futur fonds.

### 1- Le vecteur « crédits budgétaires » du FCP (programme 122)

Les aides du fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques, souvent liées à la mise en œuvre de la solidarité nationale en cas de survenance d'événements climatiques et géologiques de grande ampleur, sont susceptibles de bénéficier à tous les niveaux de collectivités et sont rattachées au programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Dans la mesure où il n'est pas possible d'anticiper un événement météorologique, les crédits budgétés en projet de loi de finances ne concernent que le paiement des engagements antérieurs, qui sont les seules dépenses connues de manière fiable. En cours d'année, des crédits sont ouverts pour faire face aux besoins liés à la survenance de nouveaux événements, par le biais de décrets d'avance ou de lois de finances rectificatives, gagés sur les autres dépenses du budget général.

En exécution ces crédits sont régulables et peuvent être abondés autant que les circonstances l'exigent.

### 2- Le vecteur « prélèvement sur recettes » du FSC

Les modalités et niveaux d'abondement du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles ont varié depuis 2009, pour aboutir à partir de 2011 à la création d'un prélèvement sur recettes spécifiques.

Ce fonds est ainsi abondé chaque année par un prélèvement sur recettes dont le montant est fixé en loi de finances. Pour les mêmes motifs que le FCP (difficultés d'anticipation), les prévisions sont complexes à établir. Aussi, le montant de 10 millions d'euros qui avait été prévu en loi de finances depuis 2013 a été diminué à 5 millions d'euros en 2015 en raison d'une sous-exécution chronique.

Le vecteur du prélèvement sur recettes n'était pas prévu par l'ordonnance organique de 1959 et a été adopté en 1969 pour fournir aux collectivités territoriales des ressources destinées, au départ, à pallier la suppression d'impôts locaux. Ce mécanisme a été validé par le Conseil constitutionnel dans la mesure où il s'agit d'« *une rétrocession directe [...] de recettes de l'État aux collectivités locales [...] en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État* ». L'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) donne un fondement légal aux PSR, un montant déterminé de recettes de l'État pouvant être

rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes.

Le prélèvement sur recettes a vocation à couvrir des charges incombant aux collectivités territoriales ou à compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis à leur profit. À l'instar des crédits budgétaires, ces attributions, sous réserve des évolutions apportées à leurs modalités de calcul, revêtent une certaine automaticité. La loi organique prévoit que ces prélèvements « *sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».