



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE BREIL-SUR-ROYA

Département des Alpes-Maritimes

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LES CARACTERISTIQUES DE LA COMMUNE ET LES CONSEQUENCES DE LA TEMPETE ALEX	6
1.1 Les données géographiques et socio-économiques générales.....	6
1.2 Une géomorphologie de la commune propice aux mouvements de terrains et aux phénomènes torrentiels	8
1.2.1 Une exposition aux aléas des mouvements de terrain.....	8
1.2.2 Une vallée soumise aux phénomènes torrentiels.....	9
1.3 Les conséquences de la tempête Alex	10
1.3.1 Les destructions des bâtiments et des réseaux	10
1.3.2 Les conséquences à long terme pour la vie économique et sociale dans la commune	11
1.3.2.1 Des accès routiers et ferroviaires limités vers la vallée.....	11
1.3.2.2 Le difficile retour à une vie normale aux plans économique et social.....	11
2 LES OUTILS DE LA RECONSTRUCTION	13
2.1 Les modalités de financement	13
2.1.1 Les financements publics	13
2.1.2 L'enjeu pour la commune de pouvoir s'assurer contre les risques et aléas	14
2.1.2.1 Des procédures d'indemnisation qui limitent le caractère résilient des reconstructions	14
2.1.2.2 L'enjeu de l'assurabilité de la commune de Breil-sur-Roya face aux aléas climatiques	15
2.2 Les procédures de reconstruction.....	16
2.2.1 Les phases de la reconstruction.....	16
2.2.1.1 Une phase de reconstruction sous le régime de l'urgence impérieuse.....	16
2.2.1.2 Une phase de reconstruction progressive	17
2.2.2 La maîtrise d'ouvrage lors des travaux de reconstruction.....	18
2.2.2.1 Des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage établies directement entre la commune et le SMIAGE	18
2.2.2.2 Une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage confiée au SMIAGE pour des travaux de voirie	21
3 L'INTEGRATION DU RISQUE DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET DE RECONSTRUCTION	22
3.1 La prise en compte de l'aléa inondation dans les documents de planification.....	22
3.1.1 Le porter à connaissance	22
3.1.1.1 Le retour d'expériences de la tempête Alex	22
3.1.1.2 Le cadre défini par le porter à connaissance.....	23

3.1.2 Un plan de prévention des risques naturels qui ne vise que les mouvements de terrain et les chutes de blocs	24
3.1.3 L'information de la population sur les risques et aléas	27
3.1.3.1 Le plan communal de sauvegarde	27
3.1.3.2 L'information de la population.....	28
3.2 La nécessaire prise en compte des stratégies de prévention et d'aménagement durable	30
3.2.1 Les projets de développement de la commune.....	30
3.2.1.1 Des projets adaptés aux risques.....	30
3.2.1.2 Un projet coûteux : « Petite ville de demain ».....	30
3.2.1.3 Des projets de reconstruction à l'identique	31
3.2.2 L'enjeu de la planification intercommunale en matière de prévention et d'aménagement du territoire	32
3.2.2.1 L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)	32
3.2.2.2 L'enjeu d'un modèle de coopération cohérente autour du bassin de vie	33
3.2.2.3 L'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT)	33
4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	35
4.1 La fiabilité des comptes.....	35
4.1.1 Un suivi patrimonial insuffisant	35
4.1.2 Les restes à réaliser et les provisions	35
4.2 Une capacité d'autofinancement limitée	36
4.2.1 Les performances financières annuelles.....	36
4.2.1.1 Une capacité d'autofinancement négative en 2023	37
4.2.1.2 La hausse des charges de gestion	38
4.2.1.3 Des produits de gestion stables.....	39
4.2.2 Le financement des investissements	39
4.2.3 Un endettement élevé	41
ANNEXES.....	44
Annexe n° 1. Glossaire	45
Annexe n° 2. Opérations d'équipement donnant lieu à subventions à la suite de la tempête Alex.....	46
Annexe n° 3. Restes à réaliser du budget principal.....	47
Annexe n° 4. Excédent brut de fonctionnement.....	48
Annexe n° 5. Effectifs en ETPT et rémunérations	49

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Breil-sur-Roya (Alpes-Maritimes) s'inscrit dans le cadre d'une formation commune à la Cour des comptes et à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur relative à la prise en charge par l'État et les collectivités territoriales des conséquences des phénomènes météorologiques survenus en France et dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020 puis en octobre 2023, désignés « tempête Alex » et « tempête Aline ».

Breil-sur-Roya, classée en zone de montagne et comprenant 2 121 habitants en 2022, est située dans la partie aval de la vallée de la Roya. La commune a été fortement touchée par la tempête Alex et dans une moindre mesure par la tempête Aline. Leurs conséquences continuent à contraindre la vie économique et sociale dans la commune, en particulier en ce qui concerne l'accessibilité par voies routière et ferroviaire.

La procédure d'urgence impérieuse appliquée par le préfet a permis d'engager les travaux d'aménagement financés par la solidarité nationale et le département des Alpes-Maritimes immédiatement après le passage de la tempête Alex. La reconstruction progressive des ouvrages et édifices a ensuite pris place notamment dans le cadre de conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage établies avec le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin (SMIAGE).

La commune a pris une série de mesures réglementaires en faveur de la prévention des risques, elle a également engagé des travaux afin de prévenir les aléas et protéger le territoire de leur récurrence accrue liée au changement climatique.

Enfin, la situation financière de la commune est marquée par l'encaissement de subventions et d'indemnités versées à la suite de la tempête Alex. Exception faite de ces recettes exceptionnelles, le budget de la commune présente une situation préoccupante notamment eu égard aux projets d'investissements engagés et à la faiblesse de l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement. Des pistes d'amélioration existent, notamment en recherchant l'adéquation entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement et les recettes afférentes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre à jour l'inventaire physique des immobilisations et veiller à sa cohérence avec l'état de l'actif du comptable public.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Breil-sur-Roya porte sur les exercices 2019 et suivants. Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières relative à la prise en charge par l'État et les collectivités territoriales des conséquences des tempêtes Alex et Aline dans les Alpes-Maritimes¹.

Le contrôle a été ouvert par lettres de la présidente de la chambre du 9 octobre 2024 adressées à M. Sébastien Olharan, maire de la commune depuis le 23 mai 2020, ainsi qu'à son prédécesseur, M. André Ipert.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis à M. Olharan en intégralité, ainsi qu'à M. Ipert pour la période le concernant. Ils en ont accusé réception les 10 et 15 février 2025. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté, le 3 avril 2025, les observations définitives ci-après qui portent principalement sur les projets de reconstruction conduits par la commune ainsi que sur les mesures de prévention mises en œuvre.

1 LES CARACTERISTIQUES DE LA COMMUNE ET LES CONSEQUENCES DE LA TEMPETE ALEX

1.1 Les données géographiques et socio-économiques générales

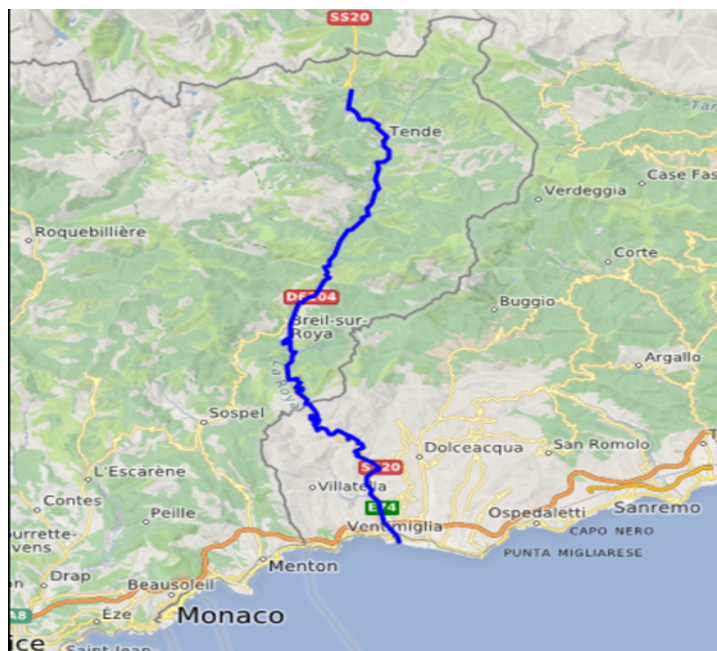
Commune des Alpes-Maritimes située à environ 61 kilomètres à l'est de Nice, Breil-sur-Roya s'étend sur un territoire escarpé réparti dans la vallée de la Roya, du nom du fleuve qui prend sa source au col de Tende et trouve son embouchure à Vintimille en Italie.

Le long du fleuve Roya, quatre séries de gorges compartimentent la vallée. Les affluents ont creusé de longs vallons² encaissés et perpendiculaires à la vallée. Celle-ci ne s'élargit qu'au niveau de la commune de Breil-sur-Roya.

¹ La commune de Breil-sur-Roya a été principalement touchée par la tempête Alex.

² Réfrei, Levensa, Bieugne, Céva, Caïros, Bendola.

Carte n° 1 : Parcours du fleuve Roya



Source : GoogleMap.

Le territoire de Breil-sur-Roya est limitrophe des communes de Saorge au nord, de Sospel au sud, de Moulinet à l'ouest et de la Ligurie en Italie à l'est. La commune est membre du parc national du Mercantour depuis le 12 août 2013 ; elle est classée³ « station verte ».

Peu urbanisée, la commune est classée en zone montagne (300 mètres d'altitude) depuis 1974. Elle comptait 2 121 habitants selon le dernier recensement de l'Insee réalisé en 2022, soit une augmentation de 3,8 % de la population par rapport à 2021.

La commune dispose d'une école maternelle, d'une école élémentaire (école Jean-Moulin) et d'un collège (L'eau vive). Les lycéens doivent se rendre à Menton (34 kilomètres).

En période estivale, la population peut être multipliée par trois, ce qui a des incidences sur les politiques d'aménagement et d'urbanisme. Les résidences secondaires représentent 41,7 % des logements de la commune⁴.

Le bassin économique et la zone d'emploi de la commune se situent selon l'Insee dans la zone Menton-Vallée de la Roya⁵, frontalière de l'Italie. L'activité économique est principalement orientée autour du tourisme saisonnier estival, en dehors des activités traditionnelles (administrations, petits commerces et secteur de la construction).

³ Le label est accordé par la fédération française des stations vertes de vacances et des villages de neige, association qui promeut l'organisation d'un tourisme à la campagne, à la mer et à la montagne.

⁴ 1 896 logements ont été recensés par l'Insee sur le territoire de la commune en 2021, dont 1 030 résidences principales et 791 résidences secondaires.

⁵ La zone d'emploi de Menton-Vallée de la Roya recouvre 18 communes sur 715 km². Elle concentre la quasi-totalité de ses 81 400 habitants sur un étroit littoral très urbanisé.

Breil-sur-Roya est membre de la communauté d'agglomération de la Riviera française depuis 2014. La commune a transféré plusieurs compétences à l'établissement : les transports, la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets, l'eau et l'assainissement. Les compétences en matière de voirie, de gestion des écoles maternelles et élémentaires, de l'urbanisme, du logement et de l'environnement demeurent exercées par la commune.

La collectivité est également membre du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la Roya, qui exerce la compétence en matière de maîtrise d'ouvrage pour les équipements collectifs et la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

L'administration communale repose sur cinq directions qui administrent 13 services.

1.2 Une géomorphologie de la commune propice aux mouvements de terrains et aux phénomènes torrentiels

1.2.1 Une exposition aux aléas des mouvements de terrain

Le territoire de la commune de Breil-sur-Roya est situé sur une faille géologique, dite « faille de Monaco-Sospel-Breil », située entre les arcs de Nice et de la Roya. Sous l'effet des mouvements provoqués par cette faille, les bordures de la cuvette de Breil-sur-Roya connaissent d'intenses fracturations (failles ouest-est à nord-ouest). Les mouvements de terrain observés sur la commune sont de cinq types : éboulements en masse et de blocs, ravinements, glissements, reptations⁶ et effondrements ou affaissements⁷.

Selon le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)⁸, les mouvements de terrains ont eu des conséquences directes sur plusieurs secteurs de la commune : les secteurs urbanisés (centre urbain, Piène Haute et Libre), les zones d'habitation diffuses (La Giandola, alentours de Libre, vallon de la Lavina) et sur les patrimoines historiques (anciens remparts, porte de Gênes, Tour Cruella, chapelle des Pénitents et la paroissiale Sancta-Maria-in-Albis). Des dégradations de façades d'immeubles situés dans le centre historique ont également été observées à la suite de chutes de blocs au droit de la falaise de Ciappera, à l'aplomb de la commune. Les voies de communication ont également été concernées, notamment les routes départementales RD 6204 et RD 2204.

Des dispositifs de protection ou de parade ont été mis en place en 2014, notamment dans le vieux village, sur la place Brancion⁹. Dans le centre-ville, des immeubles ont fait l'objet d'arrêtés de périls consécutivement au passage de la tempête Alex.

⁶ Mouvements lents de la terre souvent provoqués par une succession de phases gel-dégel.

⁷ Source : Plan de prévention des risques, mouvement de terrain d'octobre 2014.

⁸ Enquête du Cerema « *De quoi la tempête Alex a-t-elle été le catalyseur ?* ».

⁹ Source : Rapport d'étude hydrogéologique et géotechnique du vieux village de Breil-sur-Roya, décembre 2015, département des Alpes-Maritimes.

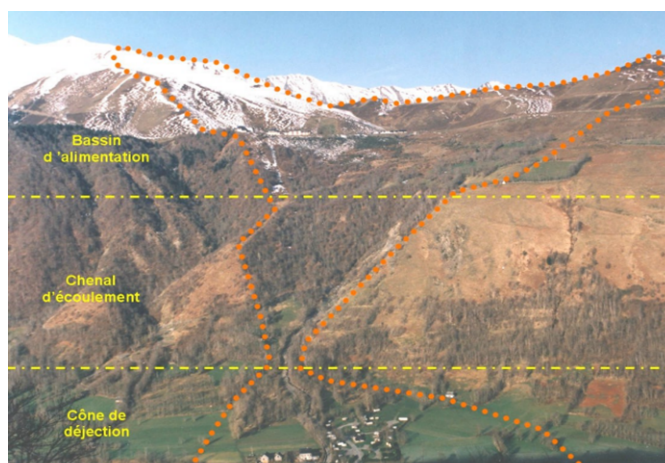
Le Cerema relève que les sondages et les études géotechniques mettent en évidence des vulnérabilités liées à la dissolution du gypse, favorisée par la circulation d'eau souterraine et qui entraîne la formation de cavités dans le sous-sol. Ces cavités font l'objet d'un risque d'affaissement lorsque leur résistance est devenue trop réduite.

1.2.2 Une vallée soumise aux phénomènes torrentiels

Un phénomène torrentiel s'observe sur un bassin versant, lequel est constitué par l'espace drainé par un cours d'eau et ses affluents. L'ensemble des eaux qui tombent dans cet espace converge vers un même point de sortie appelé exutoire. Les principaux traits qui distinguent les bassins versants torrentiels des bassins versants des autres cours d'eau sont leur taille généralement réduite (de quelques hectares à quelques centaines de km² au plus) et la morphologie abrupte de leurs reliefs.

En cas de phénomènes météorologiques de forte intensité, l'existence de ces reliefs marqués conditionne le déclenchement de précipitations qui peuvent avoir un caractère soudain, violent et parfois très localisé. Dans ce cas, la dynamique des crues qui affectent les bassins versants torrentiels est souvent assez rapide : les pluies et la montée des eaux qui en découlent ne sont séparées que de quelques heures au plus.

Carte n° 2 : Schéma descriptif d'écoulement d'un phénomène torrentiel



Source : Office national des forêts (ONF).

La commune de Breil-sur-Roya est située dans une cuvette où les eaux torrentielles ont tendance à s'accumuler au niveau du barrage EDF situé sous le pont inférieur à l'entrée de la commune (depuis la route de Vintimille).

Lors de la tempête Alex, le 2 octobre 2020, un engorgement de l'écoulement du fleuve Roya s'est constitué. Il a entraîné une montée des eaux, provoquant l'inondation du centre-ville situé en amont. Une hauteur de crue de 271 mm a été constatée au niveau de la façade de la mairie de Breil-sur-Roya.

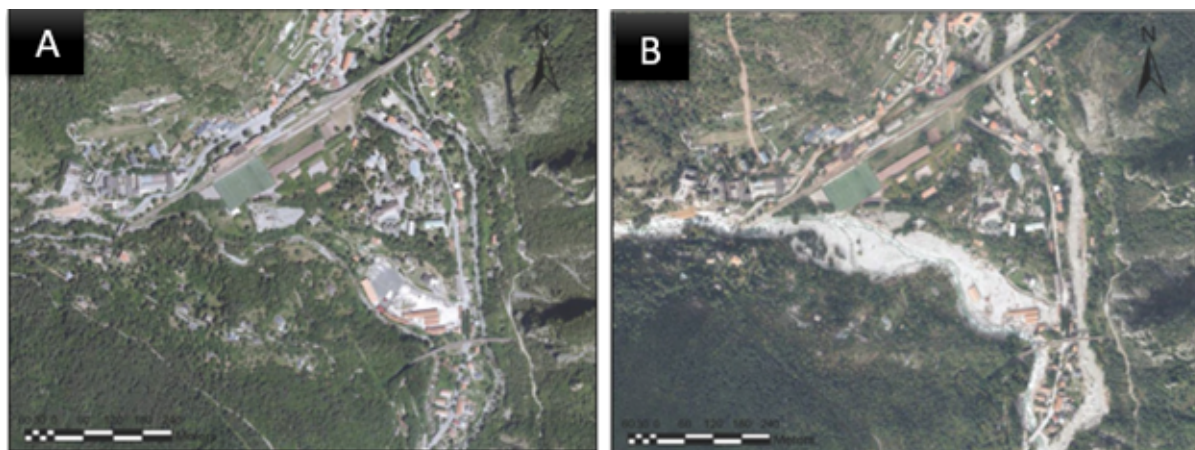
À la suite de la tempête, le retour d'expérience du service de restauration des terrains en montagne (RTM)¹⁰ relève que l'évènement climatique a été suffisamment exceptionnel pour dépasser non seulement l'emprise de la zone inondable définie selon l'atlas des zones inondables (AZI) pour les zones qui en étaient couvertes, mais également l'emprise de la zone inondable selon les enveloppes approchées d'inondation potentielles¹¹ (EAIP) qui est considérée comme une extension extrême.

1.3 Les conséquences de la tempête Alex

1.3.1 Les destructions des bâtiments et des réseaux

Le 2 octobre 2020, la commune de Breil-sur-Roya a été violemment touchée par la tempête Alex, puis le 20 octobre 2023, dans une moindre mesure, par la tempête Aline.

Carte n° 3 : Breil-sur-Roya à l'été 2020 (A) puis en octobre 2020 (B)



Source : Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Après le passage de la tempête Alex, le territoire de la commune présentait des secteurs dévastés où les constructions qui s'y trouvaient ont été démolies pour l'essentiel (huit habitations ont été totalement détruites). En outre, des secteurs qui n'avaient pas été directement touchés ont été significativement déstabilisés ou sont devenus exposés à des phénomènes similaires.

¹⁰ Le service de restauration des terrains en montagne est une division spécialisée de l'Office national des forêts.

¹¹ La délimitation des Enveloppes Approchées d'Inondation Potentielles (EAIP) fait suite à la directive européenne n°2007/60/CE du 23 octobre 2007 (dite « directive inondations ») qui prévoit que les États membres réalisent une « évaluation préliminaire des risques d'inondation » (EPRI) permettant d'estimer les personnes et les biens exposés. La cartographie EAIP permet de définir au niveau national les zones potentiellement soumises à une inondation en cas de crues exceptionnelles ou de submersions marines à l'occasion de tempêtes extrêmes ».

Le 7 octobre 2020, la commune de Breil-sur-Roya a fait l'objet d'un premier arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour inondations et coulées de boues. Les arrêtés du 23 novembre 2020 et du 8 mars 2021 portent reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour mouvement de terrain (hors sécheresse géotechnique).

1.3.2 Les conséquences à long terme pour la vie économique et sociale dans la commune

1.3.2.1 Des accès routiers et ferroviaires limités vers la vallée

Le passage de la tempête Alex a profondément modifié le paysage et la topographie de la commune de Breil-sur-Roya. L'intempérie a provoqué la rupture d'une majeure partie des voies de communications terrestres (notamment les RD 6204 et RD 2204 et les ponts de Veil, de Charabot et d'Aïgara). La ligne ferroviaire entre Breil-Vintimille et Breil-Tende a été endommagée par la tempête Alex. Depuis novembre 2024, des travaux ont lieu sur la ligne ferroviaire entre Nice et Breil dans le cadre d'un programme de modernisation des voies, indépendamment des conséquences de la tempête Alex.

Dans le nord de la vallée de la Roya, les travaux de modernisation du tunnel de Tende ont débuté en mars 2007, dans la perspective de l'agrandissement du tunnel historique et de la création d'un second tunnel. Une partie du chantier alors en cours a été sinistrée¹² par le passage de la tempête Alex. Des travaux de rétablissement du chantier ont précédé la reprise des travaux de modernisation.

L'ouverture du nouveau tunnel est prévue à l'été 2025 (une seule voie en alternance). S'agissant de la modernisation du tunnel historique, l'appel d'offre pour les travaux d'agrandissement est programmé pour la fin d'année 2025. La gestion du tunnel et des travaux est unifiée sous l'autorité de la société italienne « société nationale pour les routes » (Anas).

Les fermetures simultanées du tunnel de Tende et de la voie ferroviaire entre Drap et la Roya contraignent les déplacements et par conséquent la vie économique et sociale des habitants de la vallée de la Roya. Dans ce contexte, des habitants du haut de la vallée ont décidé de s'installer à Breil-sur-Roya afin de se rapprocher de la côte et de réduire ainsi leur temps de déplacement par voie routière.

1.3.2.2 Le difficile retour à une vie normale aux plans économique et social

Lors de la tempête Alex, les réseaux électriques, de télécommunications filaires (cuivre et fibre optique) et de téléphonie mobile présents sur le territoire ont été détériorés. Les réseaux d'eau potable et d'assainissement des eaux usées (deux stations d'épurations) ont aussi été endommagés.

¹² Effondrement de la plateforme d'accès au tunnel côté français nécessitant la modification de la géométrie du tunnel afin de créer de nouveaux débouchés de sortie.

La dégradation des conditions de vie a obligé une partie des habitants à se reloger plus au sud dans la vallée ou sur la côte. La majorité des habitants déplacés a depuis regagné le territoire de la commune (les dernières statistiques de l'Insee confirment une légère hausse du nombre d'habitants dans la commune).

Le tourisme, activité économique principale de la commune, a également été contraint par les événements climatiques. Située à proximité des rives de la méditerranée (25 kilomètres), la commune de Breil-sur-Roya propose, en temps normal, de nombreuses activités touristiques et sportives (sports d'eau vive, VTT, randonnées). Or, une partie des espaces naturels de la commune et du parc du Mercantour a été sinistrée par la tempête, limitant l'accessibilité aux touristes.

Enfin, la commune propose un patrimoine historique varié (tour militaire du guet de la Cruella, Notre-Dame du Mont) lequel est soumis à des mouvements de terrain (gypse) et s'est trouvé fragilisé par l'inondation du centre-ville de la commune consécutive à la tempête Alex.

L'ensemble des activités économiques et touristiques a été mis à l'arrêt dans les mois qui ont suivi le passage de la tempête Alex, notamment en raison des difficultés d'accès par voies terrestre ou ferroviaire. Certains aménagements ont été définitivement détruits, comme le camping municipal, qui se trouvait en bordure du fleuve, le stade de football ainsi que la piscine couverte. Avec deux hôtels sur trois inutilisables, la commune est privée d'une grande partie de sa capacité d'hébergement touristique.

L'activité touristique a repris progressivement. Dans le cadre de la mission « avenir vallées » installée en 2020 par la mission interministérielle de reconstruction des vallées (MIRV), le projet de la commune de Breil-sur-Roya, portant sur la pratique du VTT, a été retenu et devrait être développé en 2025¹³. Un projet d'écovillage de tourisme sera développé dans le cadre du programme « Espace Valléen ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Breil-sur-Roya est située dans la partie aval de la vallée de la Roya. Cette situation, associée à une topographie de reliefs accidentés, a un effet accélérateur lors de précipitations exceptionnelles. La nature gypseuse du sous-sol favorise les mouvements de terrains, dont les effets sont renforcés en cas d'inondations répétées.

La tempête Alex a fortement affecté le territoire et la vie économique et sociale dans la commune. Le retour à la normale a notamment été conditionné par le rétablissement des réseaux de communication et de transports. Cinq ans plus tard, une partie des infrastructures demeure encore en cours de reconstruction ou de réhabilitation, notamment le bâtiment communal de la Poste et le bâtiment des services techniques de la commune.

¹³ Sur le modèle d'une concertation citoyenne, les habitants de la commune de Breil-sur-Roya ont été invités à réfléchir à des projets pertinents pour leur territoire avant de les soumettre à un comité de sélection. Le projet retenu sera financé pour moitié par l'État et pour moitié pris en charge par la commune.

2 LES OUTILS DE LA RECONSTRUCTION

2.1 Les modalités de financement

2.1.1 Les financements publics

Après le passage de la tempête Alex, l'État a annoncé¹⁴ près de 572 millions d'euros (M€), dont 143 M€ au titre de la dotation exceptionnelle à destination des vallées sinistrées ; 59 M€ de fonds de solidarité de l'Union européenne ; 150 M€ de financements État et collectivités (fonds de reconstruction exceptionnel) ; 100 M€ au titre du fonds de compensation de la TVA et 120 M€ du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier ».

Sur les 27 opérations présentées par le maire, représentant un montant de 14,63 M€ HT, le préfet en a retenu 19, pour un montant de 10,48 M€ HT, ce qui ouvrait droit à une subvention représentant 90 % de la dépense subventionnable hors taxe, soit 9,43 M€. Les travaux à engager sur les deux ponts de compétence communale et les aménagements afférents ont représenté 60 % du montant total de la subvention¹⁵.

La participation financière de l'État a été notifiée à la commune par un arrêté préfectoral du 24 septembre 2021, qui constitue le plafond des sommes à percevoir au titre de l'évaluation des dégâts, réalisée en urgence. Les dépenses supplémentaires éventuelles demeurent à la charge de la collectivité.

Huit opérations étaient achevées à la fin du mois d'octobre 2024 pour un montant de 4,5 M€ HT. L'État a décaissé à la même date une somme de 3,2 M€, composée d'une avance de 30 % versée à la fin de l'année 2021 (soit 2,8 M€) d'un montant de 449 102 € reçu par la commune en septembre 2024, après justification des dépenses réalisées.

Les dépenses éligibles estimées en 2021 n'ont pas connu de réévaluation par la suite. Ainsi, l'arrêté préfectoral ne prend pas en compte l'augmentation des dépenses du fait de l'inflation¹⁶. Il n'inclut pas non plus l'élévation du coût définitif de certains travaux. Par exemple, le coût retenu pour le pont Charabot dans l'arrêté préfectoral du 24 septembre 2021 était de 104 880 €. La dépense s'est finalement élevée à près du double (204 546 € HT). Les dépenses supplémentaires ont été imputées à la charge de la commune.

La commune de Breil-sur-Roya a également bénéficié de subventions pour 22 opérations d'équipement représentant un montant total de 4,14 M€. Les subventions ont été octroyées par le département des Alpes-Maritimes, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'établissement public gestionnaire du parc national du Mercantour (voir annexe n° 2).

¹⁴ Réunion du 7 juin 2021 entre le Président de la République et des élus des Alpes-Maritimes à la suite du passage de la tempête Alex.

¹⁵ Subvention de 2 430 001 € pour le pont et le chemin de Veil et subvention de 3 183 113 € pour le pont et le stade de l'Aïgara.

¹⁶ L'évolution de l'indice des prix de la construction était de 7 % en moyenne au cours de l'année 2022.

Pour certaines de ces opérations, la commune a en outre perçu une aide de l'État au titre de la dotation de solidarité et des dons. Des fonds de concours, de plus faibles montants, ont également été versés par la communauté d'agglomération de la Riviera française.

Tableau n° 1 : Le montant des subventions

	2021	2022	2023	2024	Total	Part du financeur
<i>État</i>	2 136 344	35 964	59 940	466 765	2 699 013	65 %
<i>Région</i>		31 200	124 166	49 878	205 244	5 %
<i>Département</i>	151 179	250 132	472 661	226 291	1 100 263	27 %
<i>Parc national du Mercantour</i>			7 538		7 538	0 %
<i>Dons</i>	71 246	55 026			126 272	3 %
Total	2 358 769	372 322	664 305	742 934	4 138 330	100 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune de Breil-sur-Roya.

2.1.2 L'enjeu pour la commune de pouvoir s'assurer contre les risques et aléas

2.1.2.1 Des procédures d'indemnisation qui limitent le caractère résilient des reconstructions

Le dispositif d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est régi par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et l'article L. 125-2 modifié du code des assurances qui dispose qu'ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État¹⁷.

La loi conditionne le régime de garantie au fait que le dommage doit avoir eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel. Une tempête constitue un cas de force majeure dès lors que l'état de catastrophe naturelle a été reconnu. La mise en jeu de l'assurance « catastrophe naturelle » est donc subordonnée à l'élément légal qui est la publication de l'arrêté ministériel reconnaissant à l'événement son caractère anormal. Cet arrêté, qui n'a aucune portée rétroactive, constitue le point de départ de la connaissance du sinistre par l'assuré.

Le 7 octobre 2020, la commune de Breil-sur-Roya a fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle pour inondations et coulées de boues.

¹⁷ Sont ainsi visés, les contrats comportant au moins une garantie d'assurance de choses (incendie, dégâts des eaux, vol, notamment) même s'ils comportent des garanties d'une autre nature ; les contrats garantissant les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur (garanties tierce collision, dommages collision, vol, bris de glaces.) ; les contrats garantissant les pertes d'exploitation.

En référence à cet arrêté, les dommages ont pu être indemnisés en établissant leur lien de causalité direct avec les effets de la tempête Alex. À défaut, les demandes d'indemnisations n'ont pu être accueillies. Lors de la tempête Alex, la fédération professionnelle France Assureurs et le préfet délégué chargé de la reconstruction ont convenu de la nécessité d'installer une cellule d'accompagnement spécifique au bénéfice des personnes sinistrées. Celle-ci a constitué un canal d'information en direction des élus et des assurés, mais également un guichet unique pour les dossiers les plus complexes.

Les reconstructions des biens faisant l'objet d'une indemnisation doivent ensuite se conformer aux dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme qui prévoient que lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de 10 ans.

L'article L. 121-17 du code des assurances, précise que les indemnités versées en réparation d'un dommage causé à un immeuble bâti doivent être utilisées pour la remise en état effective de cet immeuble. L'article L. 121-1 du code des assurances complète ces dispositions en indiquant que l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre. Dans le cas contraire, l'indemnisation peut être considérée comme un enrichissement sans cause.

Le principe repose sur le fait que l'indemnisation assurantielle d'un bien sinistré est limitée à la valeur du bien avant la catastrophe. Or, le coût d'une reconstruction résiliente est souvent supérieur à celui d'une reconstruction à l'identique.

2.1.2.2 L'enjeu de l'assurabilité de la commune de Breil-sur-Roya face aux aléas climatiques

Le 27 décembre 2024, la société qui assure la commune depuis plus de 20 ans, a annoncé renouveler son contrat d'assurance au profit de la commune de Breil-sur-Roya, uniquement s'agissant des garanties assurantielles en matière de responsabilité civile et de protection juridique. La société a indiqué suspendre le contrat s'agissant de l'assurance des biens de la commune.

Selon les dispositions de l'article L. 2123-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article (violences, menaces et outrages).

En particulier, l'obligation de recourir à une assurance pour une commune est prévue en matière d'assurance dite « responsabilité civile automobile » (article L. 211-1 du code des assurances) ou responsabilité civile concernant les assistantes maternelles (article L. 421-13 du code de l'action sociale et des familles), les établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés (décret n° 56-284 du 9 mars 1956) ou encore les centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse (article L. 227-5 du code de l'action sociale et des familles). En dehors de ces cas, les besoins en assurance des communes s'adaptent à leurs capacités financières.

En l'absence d'assurance contractée par la commune, cette dernière s'expose à un risque juridique en cas de survenance du dommage.

Plusieurs autres communes se trouvent dans une situation comparable. L'observatoire des collectivités a d'ailleurs organisé le 6 novembre 2024, son colloque sur le thème « *les collectivités territoriales face aux enjeux assurantiels et de gestion des risques : constats, perspectives et solutions* ». Dans le même temps, les travaux de mise à jour du guide de bonnes pratiques de passation des marchés publics d'assurance ont débuté et une mission de réflexion est en cours sur la création d'un observatoire par la Caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur public.

Ainsi, la CCR recommande de mieux identifier les risques existants et le patrimoine communal à assurer. À partir d'un état comptable des actifs mis à jour par la commune, il s'agit ainsi de coter le risque pour chaque actif détenu.

La commune peut donc s'inspirer de ces propositions afin de prioriser son recours au marché de l'assurance pour les risques majeurs auxquels elle doit faire face (en dehors des risques de catastrophe naturelle, couverts par la solidarité nationale) et du choix subséquent de couvrir une part des biens communaux par l'auto-assurance.

2.2 Les procédures de reconstruction

2.2.1 Les phases de la reconstruction

2.2.1.1 Une phase de reconstruction sous le régime de l'urgence impérieuse

Dès le 14 octobre 2020, un préfet chargé spécifiquement de la reconstruction a été nommé. Sous son autorité, une mission interministérielle de reconstruction des vallées (MIRV) était établie le 16 octobre 2020 afin de coordonner les différentes missions : rétablissement des services publics de base aux côtés des collectivités territoriales et accompagnement des territoires sinistrés sur tous les volets de la reconstruction (gestion du risque et de l'exposition des populations aux aléas climatiques, mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, appui aux entreprises, aide aux sinistrés pour l'instruction de leurs dossiers d'assurance).

Dans le même temps, le 6 octobre 2020, le Gouvernement a désigné une mission d'inspection interministérielle confiée conjointement au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹⁸ et à l'inspection générale de l'administration (IGA) afin d'évaluer les missions d'urgence et la mise en œuvre des travaux de reconstruction.

Le rétablissement minimal des infrastructures et des services publics a donc été conduit au cours d'une phase d'urgence qui a débuté le 1^{er} octobre 2020 et qui s'est terminée le 31 juin 2021.

¹⁸ Depuis le 1^{er} septembre 2022, le CGEDD est devenu l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

L'article R. 2122-1 du code de la commande publique prévoit que *« l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées »*. L'article précise que le marché est limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence. Dès lors, l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, conformément aux dispositions de l'article R. 2122-2 du code de la commande publique.

Dans ce cadre et au visa du code de l'environnement, le préfet a pris plusieurs arrêtés prévoyant une procédure d'urgence impérieuse permettant de déroger aux études environnementales préalables prévues par le code de l'environnement.

Un premier arrêté d'urgence a été pris par le préfet des Alpes-Maritimes dès le 7 octobre 2020. Il a été complété par un nouvel arrêté le 12 octobre 2020, celui-ci étant prolongé par les arrêtés des 12 janvier 2021 et 31 mars 2021. L'article 2 des arrêtés préfectoraux comportait une liste non exhaustive des travaux strictement nécessaires pour faire face au caractère impérieux de l'urgence¹⁹.

Ces arrêtés ont permis de déroger aux dispositions du code de la commande publique en vigueur afin de permettre d'engager en urgence des travaux relatifs au libre écoulement des eaux et à la consolidation des infrastructures, ces arrêtés permettaient de déroger aux procédures réglementaires du code de la commande publique pendant la période d'urgence impérieuse et de procéder à des achats sans publicité ni mise en concurrence préalables. Ils permettaient également de limiter les délais administratifs d'autorisation environnementale, qui peuvent ordinairement prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

Dans ce cadre, le département des Alpes-Maritimes a confié au SMIAGE plusieurs opérations de reconstruction « post Alex », référencées comme « intempéries 2020 » dans sa matrice des coûts et réalisés entre 2020 et 2023. Une seule action a été conduite sur le territoire de la communauté d'agglomération dont le montant 254 118 € a été mandaté par le SMIAGE en faveur d'une entreprise pour des travaux de confortement de berge en rive gauche de la Roya à Breil, secteur Giandola, réalisés en procédure d'urgence et référencés comme opération portée par le département.

2.2.1.2 Une phase de reconstruction progressive

Lors d'une seconde phase, dite de reconstruction progressive, le rétablissement des services publics et les travaux d'aménagement des vallées se sont déroulés selon différentes modalités.

¹⁹ Désembâclement (arbres transportés par la crue), évacuation des troncs isolés pouvant être remobilisés par les crues, enlèvement des débris formant barrage ; nettoyage des ouvrages hydrauliques couverts ; suppression de l'accumulation de sédiments directement liée aux embâcles ; suppression d'ouvrages effondrés ou menaçant ruine à proximité immédiate des cours d'eau ; évacuation de tout élément apporté ou endommagé par les crues et susceptible de perturber les écoulements (épaves automobiles) ; pose de ponts mobiles.

Lors de cette nouvelle phase, l'urgence impérieuse ne pouvait pas être invoquée pour reconstruire les bâtiments publics effondrés ou réaliser de nouveaux ouvrages. En effet, les arrêtés précisaient le type de travaux exclus du champ d'application de l'urgence impérieuse (le curage des cours d'eau, la reconstruction d'ouvrages privés ou ceux ayant eu une incidence hydraulique particulière durant les crues et tous les autres travaux pouvant avoir une incidence durable).

Les arrêtés préfectoraux prévoyaient toutefois que des travaux non couverts par l'arrêté pourraient faire l'objet d'une autorisation d'urgence spécifique, après examen par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). Plusieurs ouvrages ont été réalisés selon cette procédure, qui renvoie à l'article R. 214-44 du code de l'environnement²⁰. L'application de cet article, à la différence des arrêtés préfectoraux, a permis de réduire de 90 % les délais d'instruction par la DDTM. Toutefois, il ne s'applique qu'aux procédures d'autorisations environnementales et ne prévoit pas de dérogation aux règles de la commande publique.

Ensuite, les collectivités ont eu recours aux marchés à bons de commande, définis à l'article 77 du code de la commande publique. Il s'agit de marchés conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commande. Ils permettent aux acheteurs publics d'effectuer des achats à caractère répétitif auprès d'un ou plusieurs opérateurs économiques sélectionnés à la suite d'une seule procédure.

Ce régime a facilité la réalisation des travaux d'urgence, du déblaiement au rétablissement de l'électricité et de l'eau notamment, et les premières reconstitutions du réseau routier. Sur la commune de Breil-sur-Roya, les travaux de reconstruction ont cependant nécessité de recourir à des travaux spécifiques que les marchés à bons de commande ne pouvaient couvrir, car ils sont le plus souvent souscrits pour des travaux ou des fournitures correspondant aux besoins courants des collectivités territoriales.

2.2.2 La maîtrise d'ouvrage lors des travaux de reconstruction

2.2.2.1 Des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage établies directement entre la commune et le SMIAGE

Dès 2015, après les épisodes tempétueux survenus au mois d'octobre de la même année dans les Alpes-Maritimes, les acteurs locaux ont souhaité mutualiser leurs compétences, afin de répondre aux enjeux de la gestion des cours d'eau et de la prévention des inondations. Cette volonté commune a permis la création, par arrêté du 16 décembre 2016, du syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin (SMIAGE).

²⁰ L'article prévoit qu'en cas de danger grave et immédiat, les travaux présentant un caractère d'urgence peuvent être entrepris en-dehors sans demande d'autorisation ou déclaration préalable, à condition que le préfet en soit informé.

La création de l'établissement s'inscrit dans les dispositions fixées par la loi dite MAPTAM²¹, laquelle prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre disposent²² d'une compétence obligatoire et exclusive en matière de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI).

L'arrêté inter-préfectoral du 11 septembre 2019 porte transformation du SMIAGE en établissement public territorial de bassin (EPTB), ce qui permet aux EPCI qui en sont membres de lui déléguer des compétences GEMAPI (pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2020, les EPCI ne peuvent plus déléguer ces compétences qu'à un EPTB, et non à un syndicat mixte). En application des articles L. 5721-2 et suivants du CGCT, la communauté d'agglomération est devenue membre du SMIAGE le 1^{er} janvier 2017, puis lui a délégué sa compétence GEMAPI. Les relations entre l'EPCI et le syndicat ont été définies par deux contrats territoriaux sur les périodes 2018-2021 puis 2022-2025, ainsi qu'un contrat spécifique dédié aux interventions faisant suite au passage de la tempête Alex.

Le périmètre d'action du SMIAGE porte sur l'ensemble des bassins versants des Alpes-Maritimes et de leurs extensions dans le Var et les Alpes-de-Haute-Provence. Le syndicat a pour objet « *de faciliter la prévention et la protection contre les inondations et de promouvoir la gestion équilibrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques. Ses interventions sont caractérisées et définies dans le schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) Maralpin* ».

Le SMIAGE assure les missions de défense contre les inondations au titre des compétences GEMAPI telles que définies aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; la défense contre les inondations ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; la mise à disposition d'un service d'expertises et de conseil pour la prévention des risques hydrométéorologiques et l'assistance à la gestion de crise ; la mise à disposition des outils d'observation des milieux aquatiques et des ressources souterraines.

Au titre des missions optionnelles relevant de la GEMAPI, le SMIAGE peut également participer à la prévention des inondations au travers de la lutte contre l'érosion des berges et des sols ainsi qu'à l'entretien et l'aménagement des cours d'eau²³. De manière complémentaire, il peut également gérer les dispositifs locaux de surveillance des crues et sensibiliser le public.

Le SMIAGE a ainsi vocation à couvrir le champ entier de la GEMAPI. Cependant, son activité a été marquée par la nécessité d'agir après les tempêtes Alex puis Aline.

²¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²² À partir de la date du 1^{er} janvier 2016 (date repoussée au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRe).

²³ La mission du SMIAGE s'exerce de manière complémentaire aux obligations d'entretien régulier des cours d'eau par les propriétaires du domaine public fluvial et des propriétaires riverains prévues aux articles L. 215-14 et L. 215-16 du code de l'environnement, aux missions exercées par les pouvoirs de police du maire et du préfet de département.

Dans ce contexte, la commune de Breil-sur-Roya a conclu trois conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage (DMOA) directement avec le SMIAGE, conformément aux dispositions de l'article L. 2422-1 du code de la commande publique. Deux de ces conventions portent sur la reconstruction de ponts endommagés lors de la tempête Alex.

Le maire précise que les ponts sont des ouvrages susceptibles de contribuer fortement au risque d'inondation en ce qu'ils peuvent constituer des embâcles et/ou être emportés, provoquant des montées des eaux en amont et/ou des vagues en aval. L'article 3 des statuts du SMIAGE mentionne que l'établissement peut *« effectuer, à titre accessoire, des prestations pour le compte de tiers non membres (personnes morales de droit public et de droit privé), dans le respect des règles de la concurrence et pour les compétences qu'il est autorisé à exercer »*.

La reconstruction du pont d'Aïgara a fait l'objet d'une première convention en date du 25 mai 2021, pour un montant de 0,64 M€ TTC. Cette première convention a ensuite été modifiée à la suite d'études complémentaires concluant à la nécessité de construire un pont de cinq travées pour une longueur totale de 60 mètres (au lieu des 36 mètres prévus initialement) ainsi que cinq nouvelles piles béton. Par délibération du conseil municipal en date du 7 septembre 2021, un premier avenant à la convention a été adopté pour un montant porté à 2,7 M€.

Puis la commune a souhaité faire réaliser des travaux de protection hydraulique de la route en rive gauche à l'aval du pont, bénéficiant ainsi de l'opportunité du chantier. Un second avenant, adopté le 10 octobre 2022, prévoit la réalisation de la protection de la route située en rive gauche directement à l'aval du pont par un enrochement afin *« de saisir l'opportunité de mutualisation des postes d'amenée de matériel et surtout de bénéficier de l'autorisation réglementaire en cours (PAC) »*, le tout majorant les dépenses de 0,7 M€, pour les porter à 3,4 M€²⁴.

Enfin, en mars 2024, un glissement de terrain est intervenu sur la rive gauche en aval du pont. La commune et le SMIAGE ont alors signé un troisième avenant, lequel prévoit *« la poursuite du confortement de la berge rive gauche de la Roya suite au glissement de mars 2024 »*, représentant une dépense nouvelle de 0,7 M€, soit une dépense totale s'élevant à 4,1 M€ en juillet 2024.

La seconde convention a été signée entre la commune de Breil-sur-Roya et le SMIAGE en novembre 2023 pour la reconstruction du pont de Veil. L'ouvrage a été réalisé sur le modèle d'un pont d'une seule portée, sans aucun pilier dans la rivière. Une solution provisoire (de type pont Bailey) avait été mise en place pour désenclaver la rive gauche, le coût de location auprès du centre national des ponts de secours s'élevant à 36 000 € par an. La commune a ensuite souhaité remplacer le pont provisoire par une solution définitive. Un pont d'une seule portée doit être construit pour un montant estimé à 4 M€ HT (soit 4,8 M€ TTC).

La conduite de ces travaux de reconstruction pose la question de la définition du périmètre de compétence en matière de voirie, qui relève de la commune, et celui relatif à la GEMAPI, lequel relève de la compétence de la communauté d'agglomération, conformément aux dispositions des articles L. 5721-2 et suivants du CGCT.

²⁴ Protection hydraulique de la route située en rive gauche directement à l'aval du pont par un enrochement.

Les contours de la compétence font parfois l'objet d'appréciations divergentes entre les communes et la communauté d'agglomération, l'établissement rappelant qu'il n'exerce pas la compétence en matière de voirie. En outre, l'établissement précise que si les ponts et passerelles n'entrent pas dans la compétence GEMAPI, ces ouvrages peuvent faire l'objet de conseils techniques dispensés aux collectivités lorsque ces dernières décident d'effectuer des travaux.

2.2.2.2 Une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage confiée au SMIAGE pour des travaux de voirie

La troisième convention conclue en 2023 entre la commune de Breil-sur-Roya et le SMIAGE prévoyait initialement un aménagement de berges du quartier de l'Isola de la commune. Le montant prévisionnel des travaux était de 804 873 € TTC.

Un avenant, signé le 8 juillet 2024, prévoit « un espace loisirs - jardin d'en face », accompagné de stationnements perméables ainsi qu'une attention à la végétalisation. Cette avancée dans le programme a entraîné une augmentation du budget initial et une actualisation du montant de la convention. Le montant des travaux est alors de 1 300 833 € HT (1 561 000 € TTC). Le taux de participation de la commune s'établit à 3 % soit 32 054 €.

La commune indique qu'« *il ne s'agit pas ici d'actions confiées par la [communauté d'agglomération] au titre de la GEMAPI mais d'actions confiées par la commune au titre de ses propres compétences (ici la voirie) pour avoir un indispensable soutien en ingénierie sur des ouvrages* ».

En effet, ces travaux n'entrent pas dans le champ de compétences de la GEMAPI. Sont exclus de la compétence les ouvrages qui n'ont pas pour objet de prévenir des crues, notamment ceux qui visent à prévenir l'érosion torrentielle (qui relèvent du code de l'environnement et sont définis à l'article L. 211-7, I, 4°), de même que l'urbanisme, l'adaptation des bâtis et des réseaux sont hors de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

La commune devait recourir à une expertise afin de conduire les travaux, faute de disposer de la compétence technique nécessaire. Dans ce cadre, la convention entre la commune et le SMIAGE prévoit que le syndicat perçoit une compensation financière afin de couvrir les dépenses de personnel technique et administratif²⁵. L'enveloppe financière du contrat couvre ainsi le montant prévu pour les travaux ainsi que la compensation financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après le passage de la tempête Alex en octobre 2020, la solidarité nationale et la mobilisation des sources de financement de l'État et des collectivités territoriales a permis d'engager rapidement des travaux d'urgence, principalement dans le cadre de conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage confiées au SMIAGE dans le périmètre de sa compétence GEMAPI.

²⁵ La compensation due au SMIAGE par la commune se limite à 4,76 %.

3 L'INTEGRATION DU RISQUE DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET DE RECONSTRUCTION

3.1 La prise en compte de l'aléa inondation dans les documents de planification

Plusieurs documents rédigés par les services de l'État et la région définissent le cadre général d'aménagement du territoire de la vallée de la Roya et la prise en compte des risques, notamment après le passage de la tempête Alex.

3.1.1 Le porter à connaissance

3.1.1.1 Le retour d'expériences de la tempête Alex

L'ampleur de l'évènement et des dommages causés par la tempête Alex a conduit l'État à inscrire les travaux de reconstruction dans une stratégie de « *reconstruction résiliente et durable* »²⁶ des vallées sinistrées.

Tout au long des phases de reconstruction, les services de la DDTM des Alpes-Maritimes ont accompagné la reconstruction et le réaménagement des communes sinistrées. Cet accompagnement a également participé aux retours d'expériences intercommunales (relevé des événements, caractérisation des phénomènes notamment) permettant de mieux comprendre les phénomènes hydrologiques et morphologiques à l'œuvre dans l'ensemble de la vallée durant la tempête Alex.

L'analyse a contribué à l'élaboration des stratégies de reconstruction, lesquelles ont tenu compte des incidences de la tempête sur le réseau hydrographique (étalement des lits des cours d'eau) mais aussi des erreurs d'aménagement qui ont pu aggraver les conséquences de l'aléa climatique.

En particulier, une « cellule bâtiminaire » a été créée, d'octobre 2020 à mai 2021, avec la participation de la DDTM, du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), de l'office français de la biodiversité (OFB) et du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). La cellule a visité plus de 2 450 bâtiments impactés pour vérifier leur état.

Les services de l'État ont également élaboré une stratégie de délocalisation des personnes au regard de la vulnérabilité des territoires au risque d'inondation. Cette stratégie est fondée sur l'indemnisation des sinistrés et le départ des habitants des zones à risques (250 biens bâtis considérés comme éligibles, avec rachat par la collectivité).

²⁶ Discours du président de la République prononcé le 8 octobre 2020 lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes à la suite de la tempête Alex.

L'étude a contribué à l'élaboration du « porter à connaissance »²⁷ (PAC) publié le 31 mars 2021 par le préfet des Alpes-Maritimes.

3.1.1.2 Le cadre défini par le porter à connaissance

L'article L. 132-2 du code de l'urbanisme dispose que le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

En ce sens, le PAC du 31 mars 2021 établit les recommandations relatives à la prise en compte des conséquences de la tempête Alex dans l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Carte n° 4 : Zones distinguées par le porter à connaissance suite à la tempête Alex – commune de Breil-sur-Roya



Source : Porter à connaissance 2021.

²⁷ Le porter à connaissance est un acte administratif par lequel le préfet communique aux communes et à leurs groupements compétents en matière d'urbanisme des éléments d'intérêt général qui doivent impérativement être pris en compte dans leurs décisions : cartes de zonage des risques et cahier de règles associées devant être pris en compte dans les demandes de permis de construire, déclarations préalables...

Le PAC distingue trois zones :

- une première zone, d'exposition directe (zone rouge), correspond à la zone où des phénomènes particulièrement dangereux pour les vies humaines ont été observés ou sont manifestement susceptibles de se produire. Elle comprend la bande active du transport solide²⁸ et de mouvements de terrains actifs repérables visuellement sur les orthophotos prises post crues. Cette zone intègre les bâtiments considérés comme soumis à une exposition « très forte » au risque, c'est-à-dire n'ayant pas forcément été impactés par la crue mais qui sont devenus très exposés à la suite du phénomène naturel ;
- une deuxième zone d'exposition rapprochée (zone orange), correspond à une zone instable susceptible d'évoluer défavorablement en raison de sa proximité immédiate avec la zone d'exposition directe, comme les bords de talus érodés, par exemple. Cette zone comprend une bande forfaitaire de dix mètres, de part et d'autre de la zone d'exposition directe. Lors des intempéries, cette zone est impactée par des phénomènes de faible intensité.

Ces deux zones sont régies par un principe d'inconstructibilité de projets tels que des bâtiments neufs, la reconstruction de biens détruits, la création d'extension d'aires de camping ou de caravanage, l'implantation d'habitats légers de loisirs ou de résidences démontables, la création de sous-sol, le dépôt de matériaux ou de remblais.

Des exceptions de constructibilité sont prévues notamment pour les projets d'infrastructures publiques de transport ou bien aux constructions et installations techniques liées à la gestion et à l'utilisation des cours d'eau. La constructibilité en zones d'exposition rapprochées peut également être autorisée pour des projets de rénovation, réhabilitation ou confortement sur biens existants.

- une troisième zone d'analyse au cas par cas (zone jaune) peut être potentiellement exposée à des risques résiduels non négligeables. Cette zone est régie par un principe de constructibilité sous conditions. Il s'agit de qualifier les aléas qui menacent le terrain assiette du projet, de vérifier si cet aléa est compatible avec le projet, de proposer des dispositions constructives qui permettent une prise en compte efficiente des aléas considérés dans une logique de prévention, de vérifier que le projet n'aggrave pas les risques ou n'en crée pas de nouveaux. Cette zone comprend une bande forfaitaire de 40 mètres de large de part et d'autre de la zone d'exposition rapprochée.

3.1.2 Un plan de prévention des risques naturels qui ne vise que les mouvements de terrain et les chutes de blocs

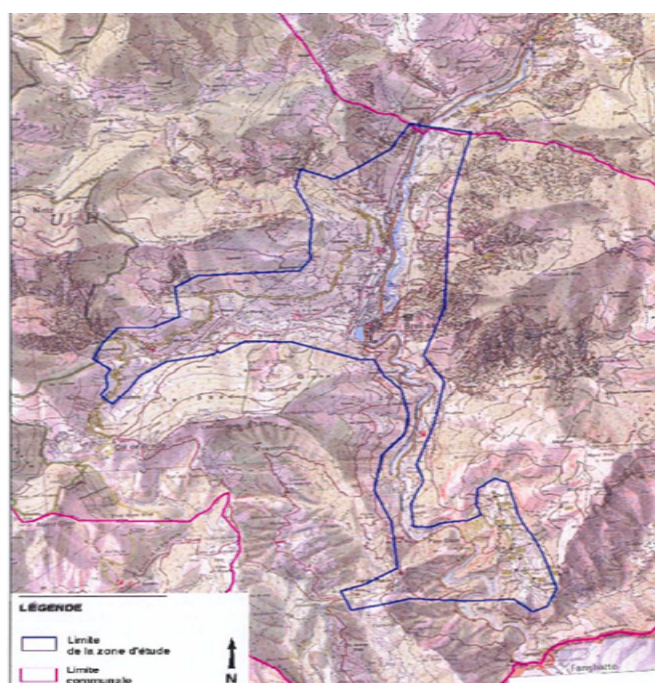
L'article L. 562-1 du code de l'environnement précise qu'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) a pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle.

²⁸ La bande active est l'espace constitué par le lit mineur et les bancs d'alluvions plus ou moins végétalisés.

Le document définit également les zones qui ne sont pas exposées directement aux risques, et prévoit les mesures de prévention, de protection, de sauvegarde qui doivent être prises. Il est établi par arrêté du préfet de département après consultation des collectivités territoriales compétentes et enquête publique. Le plan régit l'aménagement et l'urbanisme dans les zones concernées par un ou plusieurs risques naturels. Sur la base de zonages définis, le préfet peut interdire certaines constructions et ordonner des aménagements et des travaux de réduction des vulnérabilités.

Le plan pour la commune de Breil-sur-Roya a été adopté par arrêté préfectoral le 26 janvier 2015, après une prescription prise par arrêté préfectoral en date du 30 novembre 2010. Il concerne 1 100 hectares, sur les 8 131 hectares que compte la commune, divisés en trois grands secteurs géographiques répartis le long des vallées de la Lavina à l'ouest et de la Roya au nord et au sud.

Carte n° 5 : Périmètre du plan de prévention des risques

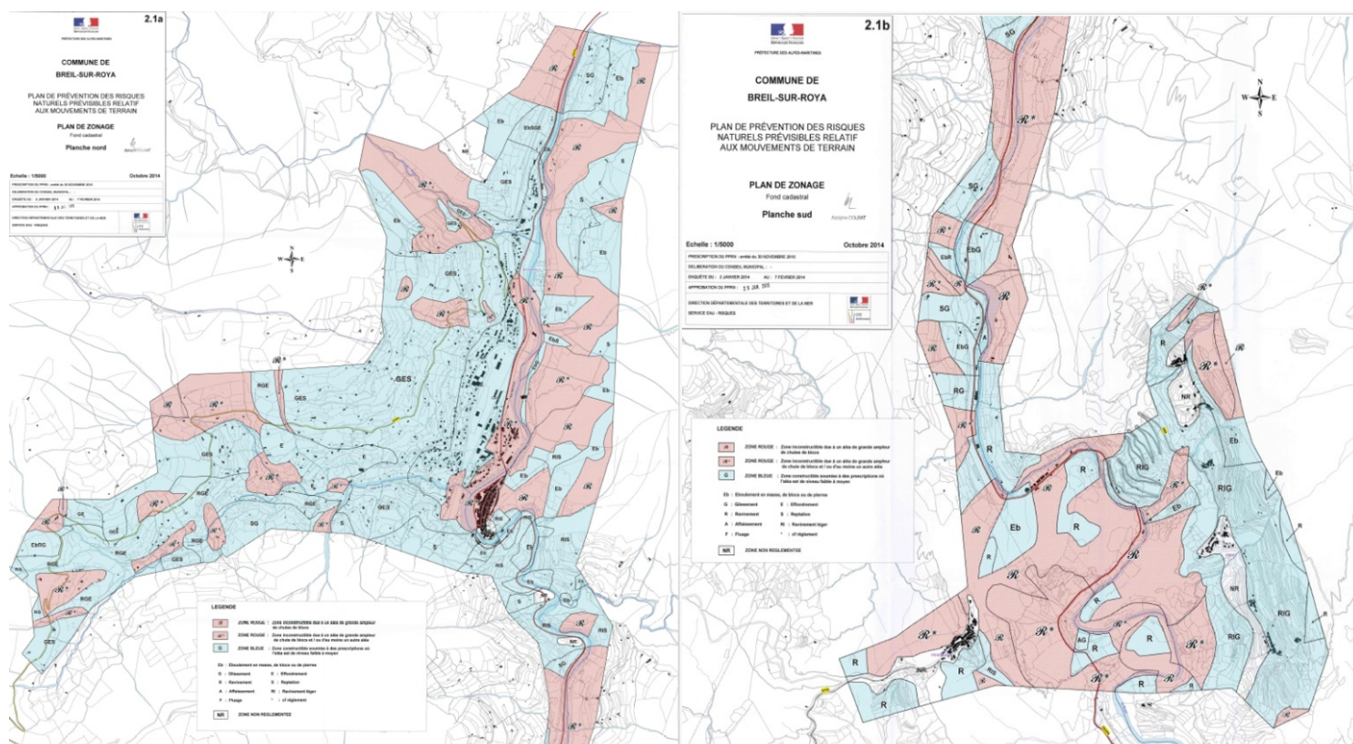


Source : PPR – rapport de présentation de 2015.

Le PPR de Breil-sur-Roya se fonde sur les travaux d'identification et de caractérisation des mouvements de terrains réalisés par un centre technique. L'étude souligne que la commune de Breil-sur-Roya est, par ses caractéristiques géographiques et géologiques, exposée à des phénomènes de mouvements de terrains divers.

Le plan délimite des zones dans lesquelles sont applicables des interdictions, des prescriptions réglementaires homogènes et/ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Dans les zones rouges, le principe d'inconstructibilité prévaut. Dans les zones bleues, des aménagements ou constructions sont autorisés sous réserve de prendre des mesures adaptées au risque.

Carte n° 6 : Plans de zonage nord et sud du PPR



Source : plan de prévention des risques naturels (PPRN).

Cependant, le PPRN ne prend pas en compte le risque d'inondation²⁹. Or, un plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) a pour objectifs :

- d'établir une cartographie aussi précise que possible des zones de risque d'inondation par débordement de cours d'eau ;
- d'interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, les limiter dans les autres zones inondables ;
- de prescrire des mesures pour réduire la vulnérabilité des installations et constructions existantes ;
- de prescrire les mesures de protection et de prévention collectives ;
- de préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues.

²⁹ Les inondations sont définies par le site gouvernemental GéoRisques comme « une submersion, rapide ou lente, d'une zone habituellement hors de l'eau ». Les inondations peuvent avoir quatre origines : le ruissellement (lorsque le sol n'est plus en mesure d'absorber l'eau à l'occasion d'un événement climatique intense) ; le débordement de cours d'eau, ces crues pouvant être lentes (surtout en plaine) ou rapides et torrentielles (surtout en zone montagneuse) ; la remontée de nappes phréatiques ; la submersion marine.

En se référant au porter à connaissance, la rédaction d'un PPRi doit permettre de définir les secteurs inhabitables directement concernés par la crue d'octobre 2020, de réglementer l'urbanisme et l'aménagement du territoire et de transcrire l'exposition de la commune à l'aléa. En 2022, l'État a engagé les travaux d'élaboration des futurs PPRi des vallées de la Vésubie et de la Roya.

Une prestation d'étude et d'accompagnement a ainsi été confiée à deux groupements de bureaux d'études pour élaborer, sous l'autorité de l'État, les cartes d'aléas et les futurs zonages réglementaires des PPRi. La procédure d'appel d'offres correspondante s'est conclue en toute fin d'année 2023 par la notification des deux marchés (comportant un lot « Bassin versant de la Roya » et un lot « Bassin versant de la Vésubie »). Les premières réunions des personnes publiques associées (PPA) ont été tenues au printemps 2024. Une première présentation des cartes d'aléas aux PPA est envisagée pour l'automne 2025.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la stratégie régionale 2019-2021 explicite des critères régionaux de priorisation et prescrit une révision de PPRN après événement. Dans les Alpes-Maritimes, l'élaboration ou la révision des PPRi a principalement été engagée dans les espaces littoraux, dans la continuité des événements 2015 et 2019.

En l'absence de PPRi, il appartient au maire de se prononcer en prenant en compte l'ensemble des risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques effectivement constatés à la date où il prend sa décision. Pour cela, le maire peut s'appuyer, dans son appréciation de la réalité du risque, sur tous les éléments dont il dispose à la date à laquelle il statue (le porter à connaissance préfectoral ainsi que les documents préparatoires à l'élaboration d'un PPRi³⁰, alors même que celui-ci n'est pas encore directement opposable). La commune fait ainsi référence au PAC en vigueur dans le cadre de l'instruction des projets d'urbanismes qui lui sont soumis.

3.1.3 L'information de la population sur les risques et aléas

3.1.3.1 Le plan communal de sauvegarde

L'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) définit le plan communal de sauvegarde (PCS), comme étant le maillon local de l'organisation de la sécurité civile et complète les plans Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC) de protection générale des populations. Un PCS est obligatoire pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels. Il est arrêté par le maire et relève de sa responsabilité et doit faire l'objet d'une communication auprès de la population.

Le plan constitue un instrument de planification des secours, qui a vocation à gérer une crise, en vue d'assurer la sécurité de la population. Il détermine, sous l'autorité du maire, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation de la diffusion de l'alerte et les consignes de sécurité, recense les moyens disponibles, et définit les mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

³⁰ Réunion préfectorale, du 21 mars 2024, des personnes publiques associées à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation pour les communes de la vallée de la Roya.

Le 12 septembre 2023, le conseil municipal de Breil-sur-Roya a adopté un nouveau plan communal de sauvegarde par délibération n° 156/2023, se substituant au PCS précédent adopté par délibération n° 27/2021 en date du 1^{er} juin 2021. Le nouveau PCS intègre les recommandations formulées par la préfecture dans le cadre de sa démarche d'appui opérationnel.

Conformément aux prescriptions du code de la sécurité intérieure, le plan communal de sauvegarde de Breil-sur-Roya comprend un diagnostic des risques, le dispositif communal de crise, les principes d'organisation de l'alerte, un annuaire de crise, le recensement des moyens humains et logistiques utiles à la protection de la population, et des fiches synthétisant les modes d'action opérationnels pour faire face à une crise.

Les dispositions du III de l'article L. 731-3 du code de sécurité intérieure prévoient que *« tous les cinq ans au moins, la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde fait l'objet d'un exercice associant les communes et les services concourant à la sécurité civile. Dans la mesure du possible, cet exercice implique aussi la population »*.

La commune a réalisé un exercice « séisme » les 14 et 15 janvier 2025 qui a mobilisé les agents de la commune ainsi que l'ensemble des services concourant à la sécurité civile. De même, au cours des années précédentes, la commune a participé à des exercices de gestion de crise notamment organisé en 2024 par l'association la Croix-Rouge.

Conformément à ces dispositions, le SMIAGE a organisé, en septembre 2020, un exercice de gestion de crise d'inondation sur les communes du bassin versant de la Roya. Les observations et les améliorations à conduire relevées lors de cet exercice pourront être prises en compte lors du prochain exercice, qui devra intervenir au plus tard dans le courant de l'année 2025.

3.1.3.2 L'information de la population

En application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, *« les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent »*. Cette information doit être mise à la disposition des habitants par différents vecteurs.

Pour cela, le maire établit un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), lequel reprend notamment les informations transmises par le préfet dans le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)³¹, conformément au 2° de l'article R. 731-2 du code de la sécurité intérieure.

Le DICRIM de la commune de Breil-sur-Roya a été approuvé le 1^{er} juin 2021 (et mis à jour en 2023). Le document décrit les risques présents sur le territoire communal, et leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, et l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets³².

³¹ Le DDRM 2021 des Alpes-Maritimes énumère et décrit les risques, en précise les conséquences prévisibles ainsi que la chronologie des événements et accidents connus. De plus, il expose les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues dans le département pour en limiter les effets.

³² Conformément aux dispositions de l'article R. 125-11 du code de l'environnement.

Le document précise également les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues par les contrats d'assurance contre les catastrophes naturelles.

Conformément aux dispositions de l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure, le maire de Breil-sur-Roya a fait connaître au public l'existence du DICRIM par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins. Le document est également consultable, sans frais, dans les locaux de la mairie et a été délivré par courrier aux habitants.

En complément de ces dispositifs d'informations, il appartient à la commune d'effectuer les actions suivantes :

- assurer l'information au moins une fois tous les deux ans « *par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié* » (conformément aux dispositions de l'article L. 125-2 du code de l'environnement). La commune a organisé une réunion publique sur ce thème le 3 mars 2025 ;
- porter à la connaissance du public les consignes de sécurité figurant dans le DICRIM par voie d'affiches³³. Cet affichage peut être imposé sur certains terrains et dans certains locaux, tels que, par exemple, dans les établissements recevant du public lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à cinquante personnes. En février 2025, des affiches ont été diffusées à ces établissements, notamment à l'attention des écoles maternelle et élémentaire et du collège de Breil-sur-Roya ;
- dédier une page permanente du site internet de la commune aux risques majeurs, en complément des informations contenues dans le DICRIM, lequel est rendu disponible sur le site de la collectivité ;
- répartir des repères physiques de crue³⁴ sur l'ensemble du territoire communal exposé au risque d'inondation, prioritairement dans les espaces publics, dans le but d'améliorer la mémoire des inondations passées, en application des articles L. 563-3 et R. 563-11 et suivants du code de l'environnement. L'inventaire et l'établissement des repères relèvent du maire avec l'appui des services de l'État. À ce jour, un seul repère physique a été installé sur le territoire de la commune (sur le bâtiment principal de la mairie de Breil-sur-Roya). L'ordonnateur indique que des repères complémentaires ont été commandés afin d'être installés.

³³ Article R. 125-12 du code de l'environnement.

³⁴ Les repères doivent être recensés dans le DICRIM.

3.2 La nécessaire prise en compte des stratégies de prévention et d'aménagement durable

3.2.1 Les projets de développement de la commune

3.2.1.1 Des projets adaptés aux risques

La commune de Breil-Sur-Roya a développé plusieurs projets de développement visant à intégrer les ambitions de durabilité et de résilience³⁵. Il s'agit notamment des réalisations techniques telles que la construction du nouveau pont de Veil (bénéficiant de piliers hydrodynamiques afin d'éviter de constituer un embâcle en cas de crue) et de la construction du pont du stade d'une longueur trois fois supérieure à l'ancien pont, permettant de conserver un espace suffisant d'écoulement pour le fleuve Roya.

De même, s'agissant de l'aménagement de ses équipements, la commune a délocalisé les locaux de ses services techniques municipaux (situés initialement en bordure de rivière) afin de les relocaliser dans une zone non exposée aux inondations ou aux mouvements de terrain. Le bâtiment communal de la Poste a également été adapté afin de permettre la création d'un escalier de secours, d'une zone refuge et d'une sortie en toiture facilitant la mise à l'abri et l'évacuation en cas de montée des eaux.

Enfin, l'aménagement des structures de tourisme s'est traduit notamment par la construction d'un éco-village de tourisme dans une zone non exposée aux inondations ou aux mouvements de terrain.

3.2.1.2 Un projet coûteux : « Petite ville de demain »

La commune de Breil-sur-Roya a présenté sa candidature pour le programme d'action « Petites villes de demain », lancé en octobre 2020 par l'État afin de redynamiser 1 600 petites villes françaises³⁶. Il s'agit d'un programme sur six ans, de 2020 à 2026, qui vise à apporter un soutien technique et financier aux communes et intercommunalités dans leurs projets de redynamisation des centres-bourgs et d'amélioration de l'habitat.

En soutien au projet, une note méthodologique a été réalisée en vue de l'élaboration du plan guide de programmation pour la revitalisation du centre-village de Breil-sur-Roya et des berges.

³⁵ La résilience peut être définie comme la capacité à retrouver un état d'équilibre après un événement exceptionnel.

³⁶ Présenté dans le cadre de la loi de finances pour 2021, il concrétise la mise en œuvre du plan de relance, qui a pour objectif le retour de la croissance économique et l'atténuation des conséquences économiques et sociales de la crise (Cf. Journal officiel du 30 décembre 2020).

Le projet prévoit la réalisation d'actions visant à valoriser l'offre commerciale en centre-ville, optimiser l'utilisation de l'énergie, aménager les espaces publics et développer le tourisme. Deux scénarii³⁷ prévoient par exemple la déviation de la route départementale sur l'autre rive de la Roya. Une autre hypothèse prévoit la création d'un parking couvert de 200 places de stationnement dans le quartier Charles de Gaulle en bordure de la Roya.

Une première estimation évalue le coût des projets à 57 M€ selon l'ordonnateur. Celui-ci indique que l'étude a permis de retenir les équipements les plus adaptés, tels que les aménagements du quartier de l'Isola et le *pumptrack*³⁸. Les coûts engendrés par les projets de déviations de la route départementale ont finalement conduit la commune à écarter ces scénarii.

3.2.1.3 Des projets de reconstruction à l'identique

Dès 2019, un rapport, relatif à l'évaluation du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, remis au Sénat par la sénatrice Nicole Bonnefoy préconisait un changement culturel et le passage du « lutter contre » au « vivre avec ».

Pour autant, la culture d'une « vie avec le risque » rencontre encore des difficultés dans l'opinion publique, notamment s'agissant des contraintes qui y sont liées. L'absence de définition d'un PPRI applicable sur le territoire de la commune de Breil-sur-Roya, participe de cette moindre connaissance des risques.

Lors d'une concertation citoyenne organisée sur la commune de Breil-sur-Roya, en avril 2022, des questionnaires ont permis aux habitants d'exprimer leurs préférences en matière d'aménagement des berges du centre-ville de Breil-sur-Roya (1 042 réponses ont été recueillies, correspondant à 53,8 % des personnes inscrites sur les listes électorales).

Parmi les personnes questionnées, 87 % d'entre elles répondent favorablement à la reconstruction d'un espace de festivité au bord du lac sur l'emplacement de l'ancien chapiteau. Plus de la majorité (52 %) considèrent que le chapiteau doit être reconstruit en dur.

Dans le même temps, le retour d'expérience de la DDTM conclut que la prise en compte post-Alex de l'extension de la largeur du lit de la Roya, établi par endroit à 40 à 60 mètres (alors qu'il était inférieur de 15 à 30 mètres) ne permet cependant pas de protéger les infrastructures en arrière de ces largeurs, la protection n'est effective que contre les érosions torrentielles, et non pas dans le cas de tempêtes violentes avec des transports sédimentaires.

Les experts de la RTM relèvent que certaines zones ne peuvent pas être défendues contre les intempéries, en raison notamment du coût des travaux nécessaires à leur protection. Néanmoins, les services préfectoraux ont indiqué que l'amphithéâtre, l'aire de loisirs polyvalente, l'activité de location de barque, le ponton, la buvette, les sanitaires, l'armoire de commande et le jet d'eau, tous considérés comme des équipements et activités de loisirs, pouvaient être autorisés, sous réserve de positionner les dispositifs électriques hors d'eau et de mettre en place une protection des réseaux enterrés contre les affouillements.

³⁷ Le scénario conservateur, le scénario « ville dortoir », le scénario équipements.

³⁸ Le *pumptrack* est une piste en forme de circuit fermé, constituée d'alternance de bosses permettant de réaliser des sauts et de virages relevés. Elle s'emploie le plus souvent à vélo, en skateboard, en rollers.

La réhabilitation de la base nautique et l'aménagement des berges de la Roya ont été conduits. L'État a accordé sa participation financière à un projet de réhabilitation d'équipements préexistants, situé en bordure directe de la Roya, dans une zone de risque à forte sinistralité (selon le zonage défini dans le PAC) qui avait été entièrement détruite et inondée lors du passage de la tempête Alex.

Ces travaux ont été terminés en 2024 pour un coût total de 1 352 153 € TTC, financés à 90 % par l'État dans le cadre de la dotation de solidarité. Le tour du lac a également donné lieu à une subvention de 100 000 € du conseil départemental.

Photo n° 1 : Aménagement du bord du lac de Breil et sa buvette



Source : CRC.

3.2.2 L'enjeu de la planification intercommunale en matière de prévention et d'aménagement du territoire

3.2.2.1 L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

La commune de Breil-sur-Roya dispose d'un PLU établi pour la période 2017-2027, qui ne prend pas en compte les conséquences de la tempête Alex et qui ne s'intègre pas dans un schéma intercommunal.

Or, l'intercommunalité est retenue comme étant l'échelle la plus pertinente pour la coordination des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement. En particulier un PLUi est un document d'urbanisme intercommunal qui construit un projet de développement respectueux de l'environnement et le formalise dans des règles d'utilisation du sol.

L'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoyait que les communautés de communes deviendraient compétentes de plein droit pour élaborer un PLUi à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa publication.

À ce jour, dans le département des Alpes-Maritimes, un seul territoire est couvert par un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), la métropole Nice Côte d'Azur.

Les autres EPCI ne disposent pas de cette compétence de plein droit (communauté de communes ou communauté d'agglomération), notamment en raison de l'opposition de certains de leurs élus communaux à son transfert³⁹ vers l'intercommunalité.

3.2.2.2 L'enjeu d'un modèle de coopération cohérente autour du bassin de vie

Le 31 octobre 2024, la commune de Breil-sur-Roya a signé une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT)⁴⁰. La convention définit sept axes stratégiques d'action (habitat, vie de village, environnement, développement économique, aménagement, patrimoine et gouvernance) qui devront se traduire par la réalisation de 49 actions d'ici 2029. Il s'agit notamment du développement de tiers-lieux, de la création d'un écovillage comme hébergement touristique et de la rénovation du patrimoine bâti.

La démarche contribue à la dynamisation de la commune, cependant, les projets présentés n'intègrent pas de dimension de coopération entre des communes appartenant à un même bassin de vie, au risque de voir se développer des initiatives similaires dans le territoire limitrophe. En effet, en complément des EPCI existants (communauté d'agglomération et SIVOM), des projets communaux peuvent se concevoir à l'échelle d'un bassin de vie de populations tel que notamment celui existant entre la commune de Breil-sur-Roya et les communes limitrophes.

Cette définition d'une stratégie de coopération apparaît d'autant plus nécessaire que des mouvements de populations s'observent le long de la vallée de la Roya. La fermeture du tunnel de Tende a ainsi contraint une partie de la population à se déplacer vers le sud de la vallée afin de se rapprocher des pôles d'activités économiques⁴¹.

3.2.2.3 L'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT)

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme prévoit que les collectivités territoriales doivent prendre en compte les objectifs de prévention des risques d'inondation dans leur action en matière d'urbanisme, notamment dans leurs documents d'urbanisme, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT)⁴².

³⁹ En application des dispositions de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) relatif au transfert de compétence en matière de document d'urbanisme.

⁴⁰ Engagée en 2021 avec le soutien de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de la Banque des Territoires, la démarche a pour objectif de renforcer la qualité de vie et de dynamiser économiquement et socialement certains secteurs en France.

⁴¹ Pour répondre à la demande, deux immeubles (anciennement détenus par la SNCF) ont été réhabilités en 2024 par Habitat 06, dans le quartier de l'Isola de la commune de Breil-sur-Roya. Dans ce cadre, la commune de Breil-sur-Roya a fait l'acquisition de deux appartements afin de les offrir à la location.

⁴² Article L. 131-1 du code de l'urbanisme.

L'article L. 141-5 du code de l'urbanisme dispose que le SCoT constitue un document de programmation prescriptif, détermine les conditions de valorisation des paysages et de prévention des risques.

Cependant, aucun SCoT n'est en vigueur sur le périmètre de la communauté d'agglomération⁴³, qui recense 72 000 habitants dans un territoire d'une superficie de 66 000 hectares répartis en 15 communes.

L'établissement avait pourtant approuvé un SCoT en séance du conseil communautaire du 12 septembre 2019 mais le document n'a pas été entériné par la préfecture des Alpes-Maritimes. Cette décision s'est notamment fondée sur l'avis préalable de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du 7 janvier 2020, rendu sur la base des travaux préparatoires de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

L'avis de la mission régionale indique, en synthèse, que l'évaluation environnementale du SCoT de la communauté d'agglomération a été réalisée à une échelle trop large et que la gestion économe de l'espace ainsi que la préservation du patrimoine naturel n'était pas démontrée. L'évaluation environnementale du SCoT devait être reprise pour permettre d'évaluer ses effets sur la biodiversité, les sites Natura 2000, les espaces naturels et agricoles, le paysage. La MRAE relevait également que le SCoT était peu prescriptif vis-à-vis des PLU.

La révision en cours du SCoT devrait également permettre de le rendre compatible avec les règles générales du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur d'octobre 2019⁴⁴ qui préconise une meilleure prise en compte des risques naturels⁴⁵.

Le SRADDET appelle notamment à prendre en compte un spectre géographique intercommunal. De fait, les choix de développement effectués au niveau local peuvent impacter d'autres territoires et s'ajouter aux bouleversements importants induits par le changement climatique sur la disponibilité des ressources ainsi que la fréquence ou l'intensité des risques naturels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La prévention du risque inondation est au cœur du projet municipal de la commune de Breil-sur-Roya. La collectivité a œuvré à la fois dans l'aménagement du territoire mais aussi dans la mise en place des dispositifs d'alerte et l'organisation d'exercices de gestion de crise à destination des populations afin de prémunir au mieux la commune contre ce risque.

⁴³ Le territoire du SCoT de la Riviera Française et de la Roya, situé à l'est du département des Alpes-Maritimes, entre les Préalpes et la mer Méditerranée, regroupe les 15 communes de la communauté d'agglomération : Menton, Beausoleil, La Turbie, Roquebrune-Cap-Martin, Gorbio, Sainte-Agnès, Castillon, Sospel, Moulinet, Breil-sur-Roya, Fontan, Tende, La Brigue, Saorge et Castellar.

⁴⁴<https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

⁴⁵ L'objectif 10 du SRADDET prévoit que l'impact des projets sur l'environnement humain soit évalué à différentes échelles territoriales dans les documents de planification et d'aménagement. De même, il invite les territoires à intégrer une démarche de réduction de la vulnérabilité prenant en compte les effets cumulatifs des risques et mobilisant les plans de prévention et stratégies locales de gestion des risques.

4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

4.1 La fiabilité des comptes

Les obligations en matière d'information budgétaire sont limitées au regard de la population de la commune⁴⁶.

4.1.1 Un suivi patrimonial insuffisant

L'inventaire doit donner une image fidèle, complète et sincère du patrimoine de la collectivité. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur tient l'inventaire physique, c'est-à-dire le registre justifiant la réalité physique des biens, ainsi que l'inventaire comptable correspondant au volet financier des biens inventoriés. Pour sa part, le comptable public est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'ordonnateur n'est pas en mesure de justifier d'un inventaire tenu à jour. Il doit par conséquent procéder à un suivi de la réalité et de la présence des immobilisations, ajuster son inventaire comptable en fonction de l'inventaire physique, en concertation avec le comptable public afin qu'inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable public soient concordants.

La chambre rappelle que la mise à jour de l'inventaire physique des immobilisations constitue un document utile pour définir le cadre assurantiel des biens de la commune, le cas échéant.

Recommandation n° 1. : Mettre à jour l'inventaire physique des immobilisations et veiller à sa cohérence avec l'état de l'actif produit par le comptable public.

4.1.2 Les restes à réaliser et les provisions

La chambre signale deux points majeurs d'amélioration : la définition des restes à réaliser et l'actualisation des provisions.

Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

⁴⁶ Eu égard à une population inférieure à 3 500 habitants, la présentation du rapport sur les orientations budgétaires, certaines annexes au budget primitif et au compte administratif ne sont pas obligatoires ; l'application des procédures de rattachement des produits et des charges à l'exercice concerné et l'amortissement des immobilisations sont également facultatifs, à l'exception des subventions d'équipement versées.

Sur un montant de 11,43 M€ inscrits en restes à réaliser en recettes au compte administratif 2023, plus de 43 % ne correspondent pas à la définition des restes à réaliser, les recettes n'étant pas certaines au 31 décembre 2023 (arrêtés de subvention reçus en 2024 ou non reçus).

Ainsi, les restes à réaliser doivent être fiabilisés, ceux-ci devant être repris dans le budget suivant et pris en compte pour l'affectation des résultats. Cette fiabilisation est d'autant plus nécessaire que le montant des restes à réaliser est important au regard des crédits ouverts, en dépenses comme en recettes (voir l'annexe n° 3).

De même, une actualisation des provisions doit être effectuée. La provision de 20 000 € comptabilisée initialement sur le budget annexe eau assainissement et transférée sur le budget principal en 2019 doit faire l'objet d'une reprise, les compétences eau et assainissement ayant été transférées à la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2018.

4.2 Une capacité d'autofinancement limitée

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe destiné à individualiser les opérations de la crèche communale. Le budget annexe comporte essentiellement des dépenses et recettes de fonctionnement, constituées principalement des charges de personnel, des subventions du budget principal et des participations notamment de la caisse d'allocations familiales.

Le budget annexe camping a été dissout en 2022, l'équipement ayant été entièrement détruit par la tempête Alex⁴⁷. Il ne présentait aucun investissement et représentait moins de 0,5 % des recettes et dépenses totales de fonctionnement de la commune.

L'examen de la situation financière porte par conséquent sur le budget principal qui concentre l'essentiel de l'investissement et représente plus de 90 % des dépenses de fonctionnement. Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'instruction budgétaire et comptable M57 est appliquée par la commune.

4.2.1 Les performances financières annuelles

La situation financière de 2019 à 2023 se caractérise par une évolution à la baisse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et par des variations importantes des autres ratios financiers qui s'expliquent toutefois par les conséquences de la tempête Alex.

⁴⁷ Le budget annexe « camping municipal » a été dissout par délibération 39/2020 du 3 juillet 2020, la DSP étant achevée ; par délibération 40/2020 de la même date, le conseil municipal a créé un nouveau budget annexe pour le camping désormais géré en régie. Ce budget annexe a été dissout par délibération du 22 mars 2022.

L'EBF, faible en 2019 (86 621 €, ramené à 36 621 € après correction d'une anomalie comptable⁴⁸) est devenu négatif à partir de 2021, les charges de gestion ayant augmenté (14,5 % entre 2019 et 2023) et les produits de gestion ayant légèrement diminué (Cf. annexe n° 4). La situation financière de la commune se dégrade depuis 2021, l'EBF devenant négatif dans des proportions importantes en 2023.

Tableau n° 2 : Principaux soldes de gestion du budget principal

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2019- 2023
<i>Produits de gestion (A)</i>	3 087 592	2 966 379	2 819 754	3 000 614	3 061 704	- 0,8 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	3 000 971	2 787 218	2 917 516	3 152 585	3 437 124	14,5 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	86 621	179 161	-97 762	-151 971	-375 419	
<i>+/- Résultat financier</i>	- 87 483	- 103 194	- 85 429	- 77 601	- 77 160	- 11,8 %
<i>+/- Autres produits et charges exceptionnels réels</i>	43 514	310 973	476 055	1 039 984	86 540	98,9 %
<i>= CAF brute</i>	42 651	386 940	292 865	810 412	- 366 039	
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	201 062	211 544	199 841	196 880	203 263	1,1 %
<i>= CAF nette ou disponible</i>	- 158 410	175 396	93 024	613 533	- 569 303	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

4.2.1.1 Une capacité d'autofinancement négative en 2023

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement disponible pour financer les opérations d'investissement (remboursements du capital des emprunts, contribution aux dépenses d'équipement). Elle est calculée par la différence entre les produits réels (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles (hors valeur comptable des immobilisations cédées) de fonctionnement.

⁴⁸ Deux subventions d'équipement ont été inscrites à tort sur les comptes 74718 « Participations – État – Autres » et 7478 « Participations – Autres organismes ». Les recettes de fonctionnement ont ainsi été majorées à tort de 50 000 €.

Depuis 2020, les conséquences de la tempête Alex ont en partie occulté l'évolution de l'indicateur. Ainsi, la CAF brute varie fortement en fonction des produits exceptionnels perçus à la suite de la tempête Alex. Les indemnités versées par l'assureur des immeubles de la commune et les dons⁴⁹ ont permis une situation positive de CAF brute en 2021 et 2022.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement, non compensée par celle des recettes, conduit à une CAF brute négative⁵⁰ en 2023. Les produits exceptionnels liés à la tempête Alex (indemnités et libéralités) a représenté une part importante de la CAF brute, leur montant était limité en 2023 (23 108 €).

Tableau n° 3 : Part des produits exceptionnels liés à la tempête Alex dans la CAF brute

<i>En</i>	2020	2021	2022	2023
<i>CAF brute</i>	386 940	292 865	810 412	- 366 039
<i>Dont produits exceptionnels</i>	309 320	462 642	1 016 436	23 108
<i>Indemnités versées par l'assureur</i>	150 000	400 000	1 000 000	
<i>Libéralités reçues</i>	159 320	62 642	16 436	23 108
<i>Part des produits exceptionnels liés à la tempête Alex dans la CAF brute</i>	80 %	158 %	125 %	ns

Source : chambre régionale des comptes.

La CAF nette suit la même évolution que la CAF brute, l'annuité en capital de la dette étant restée stable durant la période examinée (d'un montant moyen de 202 518 €).

4.2.1.2 La hausse des charges de gestion

La hausse des charges courantes s'explique principalement par les charges de personnel⁵¹ qui ont fortement augmenté durant les exercices 2022 et 2023 (22 % entre 2021 et 2023, voir l'annexe n° 5). En 2023, les charges de personnel par habitant représentaient plus du double de la moyenne de la strate (924 € par habitant à Breil-sur-Roya contre 417 € par habitant en moyenne). Cette augmentation n'est pas liée aux conséquences de la tempête Alex mais au remplacement d'agents placés en congé pour maladie.

⁴⁹ Respectivement 1 550 000 € et 261 506 € entre 2020 et 2023.

⁵⁰ L'assureur a versé 4,45 M€ à la commune en mai 2024, somme correspondant au solde des sommes dues à la suite de la tempête Alex. Un protocole d'accord transactionnel a été signé le 25 mars 2024 entre la commune et son assureur ; ce dernier s'est engagé à verser 6 M€ à la commune (4,45 M€ après déduction des sommes déjà versées de 2020 à 2022) et celle-ci a renoncé à tout recours.

⁵¹ Les dépenses de personnel du budget principal et du budget annexe de la crèche sont comptabilisées sur le budget principal, lequel enregistre une recette correspondant à la mise à disposition du personnel au budget annexe de la crèche, en moyenne 275 893 € entre 2019 et 2023.

La rémunération du personnel titulaire a été contenue en raison de la stagnation du nombre de titulaires⁵². La rémunération du personnel non titulaire a presque triplé entre 2019 à 2020, passant de 151 021 € à 410 815 €. Le recours aux agents non titulaires [2 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2019 ; 10,9 ETPT en 2023] est venu pallier les absences des agents titulaires.

Enfin, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place par délibération du 9 février 2024 à compter du 1^{er} avril 2024.

Les subventions de fonctionnement ont augmenté depuis 2021, au bénéfice du budget annexe crèche⁵³ et des associations et personnes de droit privé⁵⁴. Elles représentent un montant de 108 € par habitant (38 € par habitant pour les communes comparables), soit 234 114 € en 2023.

4.2.1.3 Des produits de gestion stables

Les produits des taxes locales sont stables en raison de bases fiscales n'ayant pas évolué significativement et de taux d'imposition inchangés durant la période contrôlée. Le fonds départemental des droits de mutation à titre onéreux a augmenté la fiscalité reversée (140 973 € en moyenne de 2021 à 2023)⁵⁵.

Les ressources d'exploitation sont peu dynamiques⁵⁶ alors que les autres ressources (telles que les subventions ou les dotations) ont augmenté grâce notamment à la dotation d'aménagement.

4.2.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement engagées par la commune ont augmenté durant la période contrôlée (elles sont supérieures de 40 % à la moyenne des communes comparables).

Les dépenses liées à la tempête Alex ont principalement été réalisées en 2021 (construction du pont du stade, réhabilitation de la mairie, réfection du pont Charabot) et 2023 (pont Aïgara, promenade Goulden)⁵⁷.

⁵² En dépit de la baisse du nombre d'agents titulaires, leur rémunération a augmenté en raison de mesures gouvernementales, notamment la revalorisation du point d'indice.

⁵³ Les dépenses de personnel relatives à la crèche ont augmenté en raison de l'absence de certains agents. La subvention de la caisse d'allocations familiales a été réduite.

⁵⁴ La subvention au centre communal d'action sociale est restée stable, à 35 000 € chaque année.

⁵⁵ L'attribution de compensation brute a diminué de 26 119 € entre 2019 et 2020, montant qui correspond à la contribution au service départemental d'incendie et de secours, pour rester ensuite stable (307 559 €).

⁵⁶ Par délibérations du 23 juin 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, des exonérations ont été votées pour un montant estimé à 10 000 €.

⁵⁷ Les dépenses portant sur la réhabilitation et l'extension de l'école maternelle constituent la moitié des dépenses d'équipement de l'exercice 2019.

Cette même année, des interventions non liées à la tempête ont également été réalisées sur la Maison Guidi (677 491 €) et pour la restauration de la chapelle de Notre-Dame du Mont (310 289 €).

Afin de financer les investissements (notamment les travaux de voirie, l'aménagement et la réhabilitation du centre-ville et l'investissement locatif dans le quartier de l'Isola), la commune n'a pas disposé d'un autofinancement, à l'exception de l'exercice 2022. Les subventions constituent l'essentiel des recettes hors emprunt. La communauté d'agglomération a versé des fonds de concours d'un montant annuel moyen⁵⁸ de 95 468 €. Les subventions ont été particulièrement élevées en 2021 et 2023 pour aider la commune à faire face aux dépenses induites par la tempête Alex. En 2020, l'État a ainsi versé un montant de 2 829 990 € au titre du fonds de solidarité.

La commune a mobilisé son fonds de roulement en 2019, complété par un recours à l'emprunt. En 2023, le fonds de roulement a été mobilisé pour plus de 3 M€, rendant l'indicateur négatif (- 65 028 €).

⁵⁸ Le fonds de concours le plus important versé par la communauté d'agglomération porte sur l'agrandissement et la rénovation de l'école maternelle (171 236 € en 2019). Pour cette même opération, la commune a obtenu une subvention de 164 773 € de la région en 2020.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (A)	-158 410	175 396	93 024	613 533	-569 303	154 239
Recettes d'inv. hors emprunt (B)	634 600	622 108	3 646 499	1 211 442	1 549 034	7 663 682
Dont Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	421 318	517 991	3 366 563	863 546	1 391 239	6 560 658
Financement propre disponible (A+B)	476 189	797 504	3 739 522	1 824 974	979 731	7 817 921
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 355 920	493 800	1 508 761	1 346 612	4 105 810	8 810 902
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-879 730	305 954	2 225 668	478 362	-3 170 078	-1 039 824
- Reprise sur excédents capitalisés	1 090	0	0	0	4 094	5 184
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-880 821	305 954	2 225 668	478 362	-3 174 172	-1 045 008
Nouveaux emprunts de l'année	545 000	0	0	0	0	545 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-335 821	305 954	2 225 668	478 362	-3 174 172	-500 008
Fonds de roulement à la clôture de l'exercice (FDR budgétaire)	61 298	373 441*	2 599 110	3 058 502 [#]	-65 028	

* Incorporation du résultat du budget annexe du camping à hauteur de 6 189,41 €.

[#] Corrections opérées par le comptable public par opérations d'ordre non budgétaires.

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

4.2.3 Un endettement élevé

Deux emprunts ont été contractés en 2019 pour un montant total de 545 000 €⁵⁹. L'encours de dette, d'un montant de 2 554 983 € au 31 décembre 2024, a baissé significativement (42 %) du fait notamment du transfert de certains emprunts à la communauté d'agglomération en 2022⁶⁰. La commune présente toutefois un encours de dette par habitant élevé (1 337 € par habitant contre 669 € pour les communes comparables au 31 décembre 2022).

⁵⁹ Un emprunt de 450 000 € a été contracté pour des travaux de rénovation et d'agrandissement de l'école maternelle et un autre emprunt de 95 000 € a été souscrit pour l'acquisition d'un nouveau chapiteau.

⁶⁰ Les emprunts portés par le budget annexe eau assainissement ont été transférés sur le budget principal (1 128 041 €) en 2019 puis transférés à la communauté d'agglomération pour un montant de 1 120 408 € en 2022 alors que la compétence eau et assainissement relève de l'EPCI depuis 2018.

La dette est constituée d'emprunts à taux fixe qui ne comportent pas de risques.

La commune rembourse des emprunts souscrits par le syndicat à vocation multiple (SIVOM) de la Roya dans le cadre de plusieurs opérations effectuées sous mandat. La chambre observe que le remboursement de ces emprunts, capital et intérêts, apparaissent dans la comptabilité de la commune à la section de fonctionnement alors qu'ils devraient être inscrits dans la dette, à la section d'investissement⁶¹.

En l'absence d'autofinancement et au regard du niveau élevé de la dette, la commune dispose de marges de manœuvres réduites en matière d'investissement.

Le besoin en fonds de roulement de la commune de Breil-sur-Roya, qui correspond à la différence entre les créances à court terme et les dettes à court terme, est positif à l'exception de l'exercice 2021. Cela signifie que le cycle d'exploitation comporte un montant de créances dues à la commune supérieur à celui des dettes envers les fournisseurs.

Dans ce contexte, le fonds de roulement, qui constitue les réserves financières de la commune, ne permet pas de répondre au besoin de financement. Le fonds de roulement est négatif au 31 décembre 2023, l'indicateur exprime la disparition d'une réserve financière.

Compte tenu du niveau des indicateurs de gestion, la commune a recours à une ligne de trésorerie⁶², en raison notamment des délais d'encaissement des subventions (de trois mois pour le deuxième acompte de la dotation de solidarité à plus de six mois pour la région).

Tableau n° 5 : La trésorerie à la clôture de l'exercice (en euros)

<i>au 31 décembre</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	81 298	393 441	2 619 110	3 096 890	- 30 188
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	244 693	268 109	- 87 544	166 013	131 470
<i>=Trésorerie nette</i>	- 163 396	125 332	2 706 654	2 930 877	- 161 658
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	- 19,3	15,8	329,0	331,2	- 16,8

Source : chambre régionale des comptes.

⁶¹ 185 282 € ont été ainsi imputés sur le compte 65548 pour rembourser des emprunts en capital et intérêts entre 2019 et 2023. Ces emprunts concernent la maison de santé, la voirie et l'acquisition de terrains.

⁶² Le compte des lignes de crédit de trésorerie a été soldé une seule fois, au 31 décembre 2022 ; les intérêts liés à ces lignes de trésorerie représentent 10 883 € durant la période contrôlée. La trésorerie nette était négative au 31 décembre 2023 de 161 658 €. L'ordonnateur a mobilisé à nouveau sa ligne de trésorerie en réalisant un tirage de 500 000 € le 24 octobre 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le solde entre les produits et les charges de gestion du budget principal est négatif en 2023, à un niveau comparable à celui de 2019.

À la clôture de l'exercice 2023, la capacité d'autofinancement nette dégagée par la section de fonctionnement est négative d'un montant de 569 303 €, en raison d'une progression des dépenses plus dynamique que celle des recettes. L'encours de la dette reste élevé et le fonds de roulement de la commune est négatif.

En dehors des produits exceptionnels ou des subventions encaissés dans le cadre du financement des travaux de réhabilitation et de reconstruction des effets de la tempête Alex, les capacités d'autofinancement de la commune de Breil-sur-Roya sont réduites et les capacités d'investissements dans les projets urbains en cours.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	45
Annexe n° 2. Opérations d'équipement donnant lieu à subventions à la suite de la tempête Alex	46
Annexe n° 3. Restes à réaliser du budget principal.....	47
Annexe n° 4. Excédent brut de fonctionnement.....	48
Annexe n° 5. Effectifs en ETPT et rémunérations	49

Annexe n° 1. Glossaire

CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ;
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer ;
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs ;
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
DTA	Directive territoriale d'aménagement ;
EPA	Établissement public d'aménagement ;
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale ;
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ;
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;
PAC	Porter à connaissance ;
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable ;
PAPI	Programme d'action de prévention des inondations ;
PCS	Plan communal de sauvegarde ;
PGRI	Plan de gestion des risques inondation ;
PPRI	Plan de prévention des risques naturels – Inondation ;
SCoT	Schéma de cohérence territoriale ;
SMIAGE	Syndicat Mixte pour les Inondations, l'Aménagement et la Gestion de l'Eau maralpin ;
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Annexe n° 2. Opérations d'équipement donnant lieu à subventions à la suite de la tempête Alex

OPERATIONS		2021		2022		2023		2024		TOTAL	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
OP622	VOIRIE 2022			36 127	15 141	40 705		59 576	73 056	136 407	88 197
OP661	REHABILITATION MAIRIE	252 856	202 000	45 530		37 551		51 160	55 054	387 097	257 054
OP662	VOIRIE 2021	12 272	20 075	150 947	117 519	0		0	15 306	163 219	152 900
OP664	PONT DE SECOURS QUATIER VEIL			12 370	8 659	0		0		12 370	8 659
OP665	CONSTRUCTION PONT METAL BOIS QUARTIER AIGARA	680 651	2 041 952	0		789 324	156 353	1 406 783		2 876 758	2 198 305
OP666	REFECTION STRUCTURE PONT CHARABOT	239 156	94 392		55 026		1 668		49 878	239 156	200 965
OP667	CREATION JET D'EAU AU CENTRE DU LAC	72 000	19 246	9 374	31 200	0		0	49 302	81 374	99 748
OP668	REHABILITATION BUVETTE DU LAC			1 404		8 135	33 907	396 668		406 206	33 907
OP669	REHABILITATION BATIMENT POSTE PERCEPTION			3 420	108 814	3 960		215 504		222 884	108 814
OP673	REHABILITATION LOCAL PERMANENCE RUE MALACRIA			0		39 074		7 800	22 210	46 874	22 210
OP676	REHABILITATION PROMENADE GOULDEN			0	35 964	479 084	339 405	15 037		494 121	375 369
OP678	DEMOLITION ANCIEN ST ET CREATION NOUVEAU CENTRE TECHNIQUE			0		36 480		63 597		100 077	0
OP681	REHABILITATION ET CREATION DE SENTIERS VTT			0		30 250	7 538	0		30 250	7 538
OP685	REAMANAGMENT TOUR DU LAC			35 063		165 799	60 000	1 161 472	458 625	1 362 334	518 625
OP686	REAMENAGEMENT PROMENADE GEORGES CLEMENCEAU ET ISOLA			0		0		321 949		321 949	0
OP687	REFECTION AVENUE DE L'AUTHION			33 414		0		6 072		39 486	0
OP693	AMENAGEMENT BASE NAUTIQUE SUR LE LAC					14 974		31 562	17 662	46 536	17 662
OP695	VOIRIE 2023					56 678		19 995	51 142	76 673	51 142
OP696	RESTAURATION GENERALE CHAPELLE SAINT CATHERINE					93 691		22 661		116 351	0
OP697	PASSERELLE CHEMIN DE GRAÏOU					46 980				46 980	0
OP698	RESTAURATION GENRALE EGLISE SANTA MARIE IN ALBIS ET MISERICORDE		1 179			0		16 847		16 847	1 179
OP699	SONORISATION SAINTE CATHERINE					66 658	65 433	11 537		78 195	65 433
TOTAL		1 256 934	2 378 843	327 649	372 322	1 909 343	664 304	3 808 219	792 236	7 302 145	4 207 705

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune de Breil-sur-Roya.

Annexe n° 3. Restes à réaliser du budget principal**Tableau n° 1 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement**

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>					
<i>Total crédits ouverts</i>	3 247 545	3 206 250	3 446 975	3 498 059	3 635 605
<i>Mandats émis + Charges rattachées</i>	3 143 186	2 939 207	3 106 618	3 338 598	3 530 943
<i>Taux de réalisation budgétaire</i>	96,79 %	91,67 %	90,13 %	95,44 %	97,12 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>					
<i>Total crédits ouverts</i>	3 161 600	2 972 763	3 276 350	5 485 524	5 207 898
<i>Titres émis + Produits rattachés</i>	3 108 361	3 287 737	3 339 705	4 115 852	3 169 010
<i>Taux de réalisation budgétaire</i>	98,32 %	110,60 %	101,93 %	75,03 %	60,85 %

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution de la section d'investissement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>					
<i>Total crédits ouverts</i>	2 216 686	1 384 869	6 191 260	15 351 204	18 403 866
<i>Mandats émis</i>	1 468 595	666 934	1 653 917	1 528 720	4 360 261
<i>Taux de réalisation budgétaire</i>	66,25 %	48,16 %	26,71 %	9,96 %	23,69 %
<i>Restes à réaliser (RAR)</i>	628 776	618 374	4 532 081	12 034 819	10 839 073
<i>Taux de réalisation budgétaire avec les RAR</i>	94,62 %	92,81 %	99,92 %	88,35 %	82,59 %
<i>Recettes réelles d'investissement</i>					
<i>Total crédits ouverts</i>	1 923 718	1 550 868	6 161 853	11 038 775	14 488 500
<i>Titres émis</i>	1 184 715	624 358	3 819 909	1 485 005	2 314 092
<i>Taux de réalisation budgétaire</i>	61,58%	40,26%	61,99%	13,45%	15,97%
<i>Restes à réaliser (RAR)</i>	851 547	877 853	2 622 688	9 580 917	11 425 501
<i>Taux de réalisation budgétaire avec les RAR</i>	105,85 %	96,86 %	104,56 %	100,25 %	94,83 %

Source : comptes administratifs.

Annexe n° 4. Excédent brut de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Var. simple	Var. annuelle moyenne euros constants
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	1 073 064	605 028*	889 771	878 634	1 018 113	- 1,3 %	- 5,1 %	- 4,1 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	307 372	307 559	398 363	434 604	460 016	10,6 %	49,7 %	7,4 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	1 380 436	912 586	1 288 134	1 313 238	1 478 129	1,7 %	7,1 %	- 1,2 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	719 050	687 692	557 721	591 757	598 548	- 4,5 %	- 16,8 %	- 7,2 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	898 629	1 327 691	914 121	1 080 847	985 027	2,3 %	9,6 %	- 0,6 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	89 477	38 410	59 778	14 771	0	- 100,0%	- 100,0 %	- 100,0 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	3 087 592	2 966 379	2 819 754	3 000 614	3 061 704	- 0,2%	- 0,8%	- 3,1%
<i>Charges à caractère général</i>	1 054 991	855 306	884 922	937 093	1 023 785	- 0,7%	- 3,0%	- 3,6%
+ <i>Charges de personnel</i>	1 580 414	1 606 673	1 644 113	1 839 985	2 006 803	6,2 %	27,0 %	3,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	161 870	129 062	169 388	197 482	234 114	9,7 %	44,6 %	6,5%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	203 697	196 178	219 093	178 025	172 422	- 4,1 %	-15,4 %	-6,8 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	3 000 971	2 787 218	2 917 516	3 152 585	3 437 124	3,5 %	14,5 %	0,5 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	86 621	179 161	- 97 762	- 151 971	- 375 419		-533,4 %	

* Les ressources fiscales propres de l'exercice 2020 sont en réalité de 1 058 278 €, un montant de 453 250 € a été imputé à tort sur le compte 74835 « État – Compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation, compris dans les ressources institutionnelles ».

Source : chambre régionale des compte

Annexe n° 5. Effectifs en ETPT et rémunérations

<i>Au 31 décembre</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évol. 2019- 2023
<i>Titulaires en ETPT</i>	35,56	39,86	38,86	36,76	34,76	- 2 %
<i>Non titulaires en ETPT</i>	2	2,24	3,9	8,77	10,88	444 %
<i>Total des ETPT</i>	37,56	42,1	42,76	45,53	45,64	22 %
<i>Rémunération du personnel titulaire (c/6411), en euros</i>	923 729	993 161	1 036 545	1 013 655	968 897	5 %
<i>Rémunération du personnel non titulaire (c/6413), en euros</i>	151 021	120 051	132 963	276 164	410 815	172 %
<i>Rémunération des titulaires et non titulaires (c/6411 + c/6413), en euros</i>	1 074 750	1 113 212	1 169 508	1 289 819	1 379 712	28 %

Source : comptes administratifs.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur