



*La ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,  
en charge des Relations internationales sur le climat*

Paris, le 23 janvier 2017

*La ministre*

à

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président de la Cour des  
Comptes

**Objet :** Référé relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs  
**Référence :** S2016-3768

Vous m'avez adressé, le 5 décembre 2016, un référé relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) pour les exercices 2010 à 2014.

Tout d'abord, je tiens à souligner la qualité et la complétude du rapport dont je partage globalement les conclusions. La plupart des recommandations faites par la Cour apparaissent justifiées et ont, d'ores et déjà, fait l'objet de premières réflexions de mes services pour améliorer la gestion du FPRNM. La mise en place des mesures retenues s'inscrit dans une vision partagée et forte de l'ensemble des services ministériels, tant de mon ministère que du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, vous attirez, par ce référé, mon attention sur deux points. Le premier concerne les élargissements du champ d'intervention du fonds qui, selon votre analyse, ont abouti à une débudgétisation des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels. Le second souligne la nécessité de réviser le dispositif de « délocalisation », mission originelle du FPRNM.

Ces deux sujets appellent de ma part les observations et précisions suivantes.



- **Les élargissements du champ d'intervention et la débudgétisation des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels**

Notre territoire est exposé à de nombreux risques naturels, comme en témoignent la tempête de décembre 1999, les inondations de la Somme en 2001, celles du Gard en 2002, celles du Rhône et de la Loire en 2003 et la tempête Xynthia de 2010. Le changement climatique rend les phénomènes météorologiques à la fois plus intenses et plus fréquents et différentes études, menées notamment par les assureurs, anticipent pour les décennies à venir une augmentation des dommages à prendre en charge dans le cadre des catastrophes naturelles. Les grandes inondations de mai et juin dans le centre de la France et l'Île-de-France ont conduit à des dommages d'un montant supérieur à un milliard d'euros, et représentent le sinistre le plus important en termes de montant à indemniser depuis la mise en œuvre du dispositif CATNAT (dispositif d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, mis en place par la loi du 13 juillet 1982 modifiée).

Ces phénomènes nécessitent une politique de prévention des risques très ambitieuse et déclinée au plus proche des territoires potentiellement concernés. C'est dans ce cadre que j'ai fait adopter la stratégie nationale de prévention du risque inondation en 2014, et que j'ai lancé le deuxième volet du plan séisme Antilles en 2016. Ces dispositifs se déclinent en stratégies locales et programmes d'actions, portés principalement par les collectivités territoriales avec le soutien de l'État.

Les crédits du FPRNM constituent, aujourd'hui, la principale ressource de financement de la politique de prévention des risques naturels au niveau national. Initialement prévu pour les délocalisations, le périmètre du FPRNM s'est élargi à d'autres mesures, en accord et souvent sous l'impulsion du Parlement, afin de répondre aux besoins et orientations en matière de prévention des risques naturels.

La nécessité d'agir au niveau des territoires pour protéger les personnes et les biens s'est traduite, en ce qui concerne le risque inondation, par la mise en œuvre de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) avec des engagements financiers du FPRNM en complément de la contribution des collectivités. Ces PAPI permettent de mener les études nécessaires à la connaissance du risque et l'identification des meilleures solutions pour les prévenir, de se doter de moyens de surveillance et de vigilance, de réduire la vulnérabilité des territoires et de mener, le cas échéant, les travaux nécessaires en termes d'ouvrages de protection hydraulique. Un cadrage précis des conditions de mobilisation des crédits du FPRNM a été fixé au travers d'un cahier des charges détaillé que les porteurs de projet doivent respecter. Un examen approfondi des dossiers est systématiquement réalisé avant tout accord pour une intervention du FPRNM.

Par ailleurs, je tiens également à souligner que la nature même des crédits du FPRNM permet d'apporter une réponse spécifique et appropriée aux situations délicates des biens d'habitation exposant les vies humaines à une menace grave ainsi que dans le cadre de biens sinistrés.

Ces spécificités répondent aux préoccupations grandissantes des acteurs locaux et des particuliers en termes de prévention des risques naturels.

Néanmoins, le constat de l'élargissement des mesures a conduit, depuis quelques années, à la décision de ne pas reconduire certaines mesures et de ne pas en créer de nouvelles. A titre d'exemple, trois dispositions de financement qui arrivaient à échéance à la fin de l'année 2016 n'ont pas été renouvelées. Ce travail de réflexion se poursuivra afin d'ajuster le périmètre d'intervention du FPRNM aux besoins dans le cadre de la politique de prévention des risques naturels, en veillant à assurer la pérennité des ressources du fonds. Parallèlement, un travail sera mené pour en améliorer et simplifier la gestion comptable et financière, dans le respect des règles de la comptabilité des crédits publics.

À l'avenir, il semble nécessaire, comme le mentionne la Cour, de mieux évaluer en termes d'enjeux et de coûts pluriannuels tout nouvel élargissement du FPRNM, tout en soulignant la nécessité de continuer à investir fortement dans la prévention pour réduire le coût des éventuels dommages en cas de sinistre. Les méthodes d'évaluation retenues doivent tenir compte du caractère pluriannuel et décentralisé des sollicitations du FPRNM.

Enfin, l'observation faite par la Cour sur la débudgétisation des interventions de l'État est à considérer au regard de la baisse des crédits du budget opérationnel de programme (BOP) 181 depuis plusieurs années. Les lois de finances initiales de 2009 à 2012 ont attribué une enveloppe de crédits budgétaires comprise entre 55 et 62 M€ pour l'ensemble de la politique de prévention des risques naturels (y compris les opérateurs de l'État). Cette enveloppe a été de 42 M€ en 2013. Elle est de l'ordre de 38 M€ par an depuis 2014.

- **La révision du dispositif de délocalisation**

Concernant le dispositif de délocalisation, la mise en place d'un groupe de travail interministériel est envisagée afin de mener une réflexion d'ensemble sur l'évolution des règles applicables à cette procédure.

Ce groupe de travail pourrait d'abord étudier l'intérêt de maintenir trois procédures distinctes de délocalisation à savoir : l'acquisition amiable de biens exposés, l'acquisition amiable de biens sinistrés et l'expropriation. En particulier, la mise en œuvre de la procédure d'expropriation ferait l'objet d'une analyse comparative avec l'acquisition amiable afin de réduire les inégalités de traitement pouvant survenir entre ces deux démarches.

Ensuite, les modalités de l'indemnisation pourraient être réévaluées afin de préciser les types de biens indemnifiables et les critères d'indemnisation. Ceci conduirait à redéfinir les critères d'indemnisation, notamment l'assiette des biens indemnifiables et l'introduction éventuelle d'une modulation des indemnités. Les modalités d'évaluation de la valeur vénale du bien pourraient également être reconsidérées dans la mesure où la présence du risque n'est actuellement pas prise en compte.

Enfin, les règles d'utilisation des terrains après acquisition pourraient être redéfinies et clarifiées, notamment pour préciser les obligations de rendre inconstructible le terrain, la limitation de l'accès aux biens et les éventuelles possibilités de réutilisation des terrains acquis.

Cette réflexion d'ensemble sur les délocalisations pourrait aboutir à une refonte du dispositif d'indemnisation avec, comme premier objectif, d'assurer de manière lisible la mission du FPRNM de protéger les vies humaines pour les biens d'habitation exposés à une menace grave. Elle devrait également permettre de rendre la procédure de délocalisation plus équitable et d'assurer sa soutenabilité au regard des ressources du FPRNM.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

  
Ségolène ROYAL