



Le 05 DEC. 2016

Le Premier président

à

Madame Ségolène Royal

Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer,
chargée des relations internationales sur le climat

Monsieur Michel Sapin

Ministre de l'économie et des finances

Réf. : S2016-3768

Objet : Le fonds de prévention des risques naturels majeurs

En application des dispositions des articles L. 111-3 et L. 111-4 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), pour les exercices 2010 à 2014.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur deux observations.

1. Les élargissements du champ d'intervention du FPRNM ont abouti à une débudgétisation critiquable des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Sa vocation initiale était circonscrite : il s'agissait seulement de financer les indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels menaçant gravement la vie des occupants. Les dépenses du fonds étaient alors limitées à environ 10 M€ par an jusqu'en 2004.

Ces dépenses ont atteint un montant d'environ 100 M€ dès 2007 et se sont élevées à 158 M€ en 2014¹ en raison d'un champ d'intervention régulièrement élargi : 18 lois comportant 45 dispositions sont intervenues le plus souvent par voie d'amendements parlementaires. Les textes réglementaires d'application n'ont pas tous été pris de sorte qu'il existe des décalages, voire des incohérences, entre la partie législative et la partie réglementaire du code de l'environnement. Afin de clarifier le droit applicable, il serait opportun que le décret modificatif en préparation soit finalisé sans délai.

¹ En 2010 et 2011, en raison des conséquences de la tempête Xynthia, les dépenses ont culminé respectivement à 253,8 M€ et 222,8 M€.

En outre, de nombreuses dispositions initialement conçues comme temporaires ont été pérennisées. Ainsi, sur les 17 catégories d'actions actuellement financées de façon récurrente par le fonds, sept d'entre elles, à caractère temporaire, ont été prorogées. À l'inverse, quatre autres n'ont presque jamais été mises en œuvre.

L'élargissement du champ d'intervention du FPRNM et la pérennisation de ses interventions temporaires n'ont généralement pas fait l'objet d'évaluations en termes d'enjeux et de coûts pluriannuels. Or, les dépenses prévisibles du fonds devraient être à court terme supérieures à ses recettes, entraînant une disparition progressive de sa trésorerie.

Aujourd'hui, le FPRNM est devenu la principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels sans aucune stratégie autre que la volonté de reporter sur le FPRNM une partie de la charge financière des actions de l'État. Conçu pour financer une procédure spécifique, ce fonds a permis la débudgétisation de dépenses ordinaires de l'État (études ou subventions aux collectivités locales). Cela nuit à la lisibilité de l'effort public en matière de risques naturels puisque la baisse des crédits budgétaires masque en réalité une progression des dépenses.

Le FPRNM est financé par un prélèvement sur les primes additionnelles versées par les assurés au titre de la garantie catastrophe naturelle². Ce prélèvement, passé de 2 à 12 % au cours des années 2000, est invisible pour les assurés qui ne sont pas informés de son existence. Alors qu'il existait initialement un lien entre contribution et bénéfice individuel puisque seuls les propriétaires de biens assurés pouvaient recevoir une aide au titre du FPRNM, l'élargissement des missions du fonds a fortement distendu ce lien.

La gestion comptable et financière du FPRNM est assurée par la Caisse centrale de réassurance (CCR) qui ne fait qu'exécuter les instructions des ministères. Le conseil de gestion du FPRNM n'a, de même, qu'un rôle consultatif limité. Le FPRNM est en réalité entièrement sous le contrôle de l'État. Par ailleurs, inutilement complexe, le mode de suivi comptable des crédits n'est pas conforme aux règles de gestion des crédits publics. Il n'y a ainsi pas de comptable assignataire chargé de contrôler les dépenses ordonnancées par les préfets, les directions départementales des finances publiques (DDFiP) n'assurant qu'un rôle de caissier.

Si les particularités de la mission initiale du FPRNM pouvaient éventuellement expliquer la mise en place d'un outil spécifique, la prise en charge de cette politique publique par un dispositif extrabudgétaire est devenue contestable. Ce financement ne répond pas au principe d'égalité devant les charges publiques et prive le Parlement d'une information suffisante pour exercer pleinement son contrôle de l'exécution des dépenses.

2. La révision du dispositif de « délocalisation », mission originelle du FPRNM, est devenue nécessaire

Le rôle initial du FPRNM était de financer une procédure, dite de « délocalisation », permettant aux personnes résidant dans des zones où leur vie est gravement menacée par certains risques naturels majeurs, de se réinstaller ailleurs, dans des conditions économiquement satisfaisantes. Depuis sa création, le FPRNM finance le rachat des biens à un niveau supérieur à leur valeur vénale puisque l'indemnité versée est calculée au prix du marché dans une zone comparable, mais non exposée au risque.

² Ce prélèvement est défini au II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement et ses modalités d'application sont précisées dans l'instruction fiscale BOI-TCAS-AUT-50 publiée le 12 septembre 2012.

Ce dispositif s'avère particulièrement avantageux pour les bénéficiaires : aucun élément relatif à leur patrimoine, à leur situation personnelle ou au statut de l'habitation - principale ou secondaire -, n'est pris en compte pour l'examen de l'éligibilité et la détermination du montant de l'indemnisation. À l'inverse, l'État acquiert, à un prix supérieur au prix du marché, des biens qui ont en réalité perdu toute valeur et qui ne peuvent faire l'objet d'aucune valorisation en raison de la dangerosité de la zone.

La Cour avait déjà émis des critiques sur les conditions de mise en œuvre des délocalisations à la suite de la tempête Xynthia³. Après l'examen de nombreux dossiers d'indemnisation dans plusieurs régions, elle constate la persistance de certaines dérives et une hétérogénéité marquée des pratiques, à l'origine d'inégalités de traitement entre citoyens, voire de surcoûts injustifiés. La Cour a notamment identifié des cas de rachats de biens dans des conditions critiquables. En particulier, le code de l'environnement pose comme condition à une acquisition amiable que le bien soit préalablement assuré, ce qui se justifie par le fait que le FPRNM est financé par un prélèvement sur les primes d'assurance. Or dans un certain nombre de cas, cette règle n'a pas été respectée. Cette prise en charge par le FPRNM de biens non assurés constitue un effet d'aubaine pour les bénéficiaires et représente un coût injustifié pour la collectivité puisque, d'une part, les propriétaires de ces biens n'ont pas contribué au financement du FPRNM, et, d'autre part, aucune indemnité d'assurance ne peut être déduite du coût de rachat. De même, déclarer éligible à une acquisition amiable un bien qui n'est assuré qu'à compter de la demande de rachat est contraire à l'esprit du dispositif.

En outre, la prise en compte, pour le calcul de la valeur du bien, des améliorations résultant de travaux illégaux ou non conformes aux règles d'urbanisme, revient à conférer un avantage financier indu aux propriétaires ayant commis une infraction aux règles d'urbanisme, voire ayant manqué à leurs obligations fiscales. Dans son rapport public thématique de 2012 précité, la Cour avait déjà souligné que les services de l'État n'avaient pas procédé à un contrôle systématique de la situation des biens en matière d'urbanisme s'agissant de rachats amiables à la suite de Xynthia⁴. La Cour regrettait cette absence de contrôle qui prive l'État d'un instrument de dissuasion des constructions illégales, notamment dans les zones les plus dangereuses.

Au vu des principales observations ainsi formulées, la Cour formule les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : subordonner tout nouvel élargissement des missions du FPRNM à une évaluation précise du coût de la mesure et de son impact sur la soutenabilité des engagements du fonds ;
- **Recommandation n° 2** : simplifier le mode de gestion du FPRNM et clarifier les responsabilités des différents acteurs dans des conditions conformes aux règles de la comptabilité publique (désignation d'un comptable assignataire) ;
- **Recommandation n° 3** : redéfinir la procédure de délocalisation et les conditions d'indemnisation en excluant du bénéfice du FPRNM, les biens non assurés et/ou illégaux.

--oOo--

³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*. La Documentation française, juillet 2012, 299 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Le seul cas où la procédure d'acquisition avait été interrompue, car la justice avait ordonné la destruction de ce bien transformé illégalement en habitation, trouvait son origine dans un signalement par la mairie concernée.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.