

**L'utilisation du fonds de prévention
des risques naturels majeurs**

par

Annick HELIAS

Denis LAURENS

membres de l'Inspection générale de l'environnement

et

Brigitte MAZIERE

Jean-Yves CHAUVIERE

membres du Conseil général des ponts et chaussées

Avril 2007

SOMMAIRE

RÉSUMÉ

1. OBJET ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	3
1.1 Objet de la mission	3
1.2 Déroulement et méthode	4
2. UN FONDS D'INTERVENTION DE MOINS EN MOINS LISIBLE	5
2.1 A l'origine, des indemnités d'expropriation de biens menacés	5
2.1.1 L'évolution de la politique de l'État en matière de prévention des risques naturels	5
2.1.2 La place du FPRNM dans le financement des dépenses de prévention	5
2.2 Une succession d'élargissements des dépenses finançables par le fonds	8
2.2.1 Un encadrement législatif de plus en plus complexe	8
2.2.2 Des textes d'application de moins en moins adaptés	11
3. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'APPLICATION DES MESURES	13
3.1 Les problèmes d'éligibilité.....	13
3.1.1 Les mesures destinées à libérer les zones de danger	13
3.1.2 Les mesures de réduction de la vulnérabilité des biens.....	15
3.1.3 Les mesures relatives à la planification et à l'information	17
3.2 Des maîtres d'ouvrage peu opérationnels face à la prévention des risques naturels	20
3.2.1 L'organisation insuffisante des collectivités	20
3.2.2 Des faiblesses de méthodologie et d'animation de la part de l'État.....	21
4. UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE LES PERSPECTIVES DE RECETTES ET CELLES DES DÉPENSES	25
4.1 La constitution progressive d'une importante réserve	25
4.2 Des décisions récentes qui conduisent à l'épuisement rapide des réserves et à l'inadéquation entre recettes et dépenses	25
4.3 Des perspectives de dépenses incompatibles avec les ressources prévisibles du fonds	28
4.3.1 La contribution du FPRNM au financement des PAPI	28
4.3.2 Les perspectives de contractualisation avec les régions (CPER 2007-1013)...	30
4.3.3 Les hypothèses d'augmentation des recettes et les incertitudes du régime Cat.Nat	31
5. UNE DÉCONCENTRATION QUI N'A PAS ÉTÉ MENÉE À SON TERME.....	32
5.1 Des modalités de programmation à recadrer.....	32
5.1.1 Des dépenses sans nomenclature opérationnelle	32
5.1.2 Une procédure de programmation sans responsabilité clairement identifiée ...	34
5.1.3 Une responsabilité de gestion à reconsidérer au niveau ministériel.....	36
5.1.4 Une gestion financière et comptable peu adaptée à la pluriannualité des dépenses	36
5.2 Une chaîne de responsabilité peu opérationnelle.....	38
5.2.1 Une gestion administrative du FPRNM de plus en plus éclatée au niveau départemental.....	38
5.2.2 Un échelon régional à la recherche d'un positionnement clair.....	39

5.3 Des dispositifs de suivi et de contrôle des crédits qui restent à mettre en place...	39
5.3.1 Des tableaux de bord multiples et variés ne permettant pas une comptabilité consolidée	39
6. CONCLUSION ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	42
6.1 Redonner de la lisibilité politique et technique au FPRNM.....	42
6.1.1 Afficher le rôle complémentaire du FPRNM dans le rapport annuel de performance (PAP) du programme 181 « prévention des risques et lutte contre les pollutions »	43
6.1.2 Élaborer un document pédagogique national à l'intention des collectivités et des populations concernées	43
6.1.3 Poursuivre l'élaboration d'une doctrine technique à destination des services ..	43
6.2 Assurer la cohérence de la gestion du FPRNM avec celle des crédits budgétaires ..	44
6.2.1 Maintenir la gestion déléguée à la Caisse centrale de réassurance mais renforcer le rôle du Conseil de gestion	44
6.2.2 Organiser la gestion des crédits du FPRNM dans le contexte de la déconcentration budgétaire.....	44
6.2.3 Actualiser en conséquence et compléter en tant que de besoin les textes législatifs et réglementaires	46
6.2.4 Établir une programmation de moyen terme des besoins.....	47
6.2.5 Mettre en place des dispositifs de suivi et d'évaluation performants du FPRNM	48

ANNEXES

- 1 – Lettre de mission
- 2 – Liste des personnes rencontrées
- 3 – Chronogramme des textes législatifs et réglementaires relatifs au FPRNM
- 4 – Premières recommandations de la mission
- 5 – Proposition de liste des dépenses éligibles au FPRNM en mesure et sous mesure
- 6 – Recettes et dépenses annuelles du FPRNM depuis sa création
- 7 – Présentation de l'adaptation des fonds structurels européens à la LOLF
- 8 – Avis de la mission sur le cahier des charges portant sur le développement de GASPAR
- 9 – Prévisions de trésorerie du FPRNM (DB)
- 10 – Liste des sigles utilisés

Résumé

Créé en 1995, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », était à l'origine destiné à financer les expropriations de biens exposés à un risque naturel mettant en danger des vies humaines.

Ses possibilités d'intervention ont été au fil des années considérablement élargies par la loi, soit à titre permanent par des dispositions qui ont été codifiées, soit à titre provisoire par les lois de finances. Les utilisations du fonds qui relèvent d'une décision de l'Etat, prennent la forme de participations à des opérations conduites par ses propres services ou de subventions à des collectivités locales, à des particuliers ou petites entreprises. On dénombre actuellement onze types d'utilisation du FPRNM, dénommées « mesures » qui peuvent être regroupées en 3 catégories :

- les mesures destinées à libérer les zones de danger (expropriations, acquisitions amiables, évacuations et relogements temporaires),
- les mesures de réduction de la vulnérabilité des biens (études et travaux de prévention),
- les mesures de planification du risque et d'information (plans de prévision des risques naturels prévisibles PPRNP - et actions de communication).

La contribution du FPRNM à la politique publique de prévention des risques naturels dépasse désormais la part de l'Etat, mais sa gestion n'est pas soumise aux règles de performance instaurées par la LOLF pour les dépenses budgétaires. Le rapport annuel soumis au Parlement présente une image sincère des crédits affectés aux préfets de département par grand type de mesures, mais faute de dispositifs de suivi et de contrôle adaptés, aucun élément n'est fourni sur le niveau des dépenses effectives et les résultats ne sont pas présentés en fonction d'objectifs clairement fixés par l'Etat.

C'est pour répondre à ces insuffisances que la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) souhaite, face aux élargissements successifs des dépenses et dans un contexte de déconcentration budgétaire, renforcer le contrôle de gestion du FPRNM et évaluer l'utilisation qui en a été faite jusqu'à ce jour.

Après avoir procédé à une analyse des textes et constaté leur complexité grandissante, la mission s'est penchée sur leur application par les services. Malgré les clarifications apportées par la circulaire du 23 février 2005, les difficultés rencontrées par les services restent nombreuses : interprétation variable de l'éligibilité des dépenses, insuffisante maîtrise méthodologique des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP), absence de moyens d'accompagnement dans la mise en œuvre des dépenses, mais aussi d'outils de suivi et de contrôle fiables.

La mission s'est également efforcée de cerner le problème de l'inadéquation grandissante entre les prévisions de recettes du FPRNM et celles des dépenses. Jusqu'en 2005, les dépenses imputées sur le fonds sont restées inférieures à ses recettes, permettant ainsi la constitution d'une réserve importante (118 M€ à la fin de 2004). Les récentes décisions relevant notamment le plafond de certaines dépenses conduisent à l'épuisement rapide de cette réserve, a priori dès 2008, malgré l'augmentation du taux des prélèvements sur la prime Cat.Nat. à 4% intervenue en novembre 2006.

Face à ces profonds changements intervenus dans l'utilisation du fonds, son mode de gestion a peu évolué. Il apparaît aujourd'hui totalement inadapté à la situation. Le FPRNM intervient de plus en plus en substitution des crédits budgétaires, alors que sa gestion n'a été que très partiellement déconcentrée, ce qui la rend incohérente avec les schémas d'organisation financière mis en place par les services pour l'application de la LOLF et constitue une entrave aussi bien à une bonne utilisation du fonds localement qu'à une programmation et un suivi efficace de son emploi au niveau central.

Ces constatations ont conduit la mission à formuler les recommandations suivantes :

– **redonner au FPRNM la lisibilité politique et technique**

Cette lisibilité paraît à la mission indispensable pour mener à bien le débat sur le rééquilibrage des recettes et des dépenses du fonds (hypothèse d'une nouvelle augmentation du taux de prélèvement) et sur l'établissement de priorités d'intervention face à l'épuisement de ses réserves et la perspective de besoins durablement supérieurs aux ressources actuelles. La diffusion d'une documentation pédagogique, la poursuite de l'élaboration d'une doctrine technique, ainsi que l'affichage des apports du FPRNM dans le rapport annuel de performance du programme 181 « prévention des risques et lutte contre la pollution », devraient contribuer à cette meilleure lisibilité.

L'établissement d'une programmation pluriannuelle des besoins sur la période 2007-2013 (CPER, PAPI...) à laquelle pourraient être associées les collectivités territoriales, serait de nature à éclairer ce débat.

– **Assurer la cohérence de la gestion du FPRNM avec celle des crédits budgétaires**

Cette cohérence pourrait être obtenue, tout en maintenant la gestion déléguée du fonds à la Caisse centrale de réassurance, en organisant une réelle déconcentration de la gestion de ses crédits avec l'établissement d'une nomenclature stabilisée des mesures financées et corrélée avec la nomenclature budgétaire, avec l'adossement de la programmation annuelle de ses dépenses au dispositif mis en place dans le cadre de la LOLF.

Les modalités de gestion du FPRNM pourraient dès lors s'inspirer de celles retenues pour la gestion des fonds structurels européens récemment adaptée à la LOLF et l'application informatique PRÉSAGE utilisée comme outil de gestion, de suivi et d'évaluation du fonds, ce qui permettrait de développer un contrôle de gestion cohérent avec celui des crédits budgétaires.

Une actualisation des textes législatifs et réglementaires devrait pour cela être engagée.

1. OBJET ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1 Objet de la mission

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), créé en 1995 et communément appelé fonds « Barnier »¹, contribue au financement de la politique de prévention menée en ce domaine par l'État.

Depuis cette date, différents textes de loi, notamment plusieurs lois de finances, ont considérablement élargi le champ d'intervention du fonds, et de plus en plus souvent en cofinancement avec les actions financées par l'État. Aujourd'hui, la contribution du FPRNM à la politique de prévention des risques naturels dépasse la part de l'État² alors qu'elle n'apparaît pas dans les documents budgétaires élaborés dans le cadre de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF). Les crédits du FPRNM contribuent pourtant - et d'une façon de plus en plus significative - à la mise en œuvre des objectifs du programme 181 « prévention des risques et lutte contre la pollution » du ministère de l'écologie et du développement durable et aux résultats de performance de cette politique.

Chaque année, la direction de la prévention des risques et pollutions (DPPR) présente au Parlement un rapport sur la gestion du fonds à partir des informations transmises par les préfets de département. Cette remontée d'informations se fait aujourd'hui indépendamment de celle relative à l'exécution des budgets opérationnels de programme (BOP 181) déconcentrés ; ce qui ne permet pas aux responsables de ces budgets d'avoir une vision claire de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels dans leurs région et bassin et donc d'en rendre compte au responsable du programme comme à leurs préfets.

Dans un contexte de déconcentration budgétaire, la DPPR souhaite renforcer le contrôle de gestion du FPRNM et évaluer l'utilisation qui en a été faite. A cette fin, elle a demandé qu'une mission d'inspection conjointe IGE – CGPC³ analyse plus particulièrement :

- la nature et la pertinence des actions financées par le fonds,
- les liens existants entre ce financement et, quand ils existent, les plans et programmes locaux (PPR, PAPI, PITE, CR...),
- l'organisation des services pour l'affectation, la gestion et le contrôle des dépenses,
- les politiques d'accompagnement mises en place pour la promotion et l'utilisation du fonds par les collectivités et les particuliers,
- la qualité de la maîtrise d'ouvrage dans la conduite des études et le suivi des travaux financés par le fonds.

La DPPR qui souhaite pouvoir prendre en compte les recommandations de la mission pour actualiser la circulaire du 23 février 2005 relative à l'utilisation du FPRNM, a proposé que la mission oriente en priorité ses observations sur le terrain dans les régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes, ainsi que Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon.

¹ du nom du ministre porteur de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui a créé le fonds.

² Hors dépenses de personnel.

³ Cf. lettre de mission en annexe 1.

La mission a été confiée à Annick HELIAS et Denis LAURENS pour le compte de l'Inspection générale de l'environnement et à Jean-Yves CHAUVIERE et Brigitte MAZIERE pour le compte du Conseil général des ponts et chaussées.

1.2 Déroulement et méthode

Pour répondre à l'attente de la DPPR concernant l'actualisation de la circulaire de 2005, la mission a procédé à l'analyse des textes⁴ et documents que lui a remis la sous-direction de la prévention des risques naturels (SDPRN) et organisé une visioconférence avec les DIREN des quatre régions citées.

A partir de ces analyses et des premières observations recueillies sur la gestion du FPRNM, elle a formulé une série de préconisations⁵ au cours de réunions de travail avec la SDPRN qui se sont déroulées en juillet 2006 et poursuivies en septembre.

La mission s'est ensuite rendue dans les quatre régions où elle a rencontré les principaux acteurs concernés par la gestion du FPRNM. Elle a également rencontré en fin de mission plusieurs intervenants nationaux, ainsi que des membres d'inspections ayant eu à connaître des situations nécessitant l'intervention du fonds. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

La mission s'est principalement attachée à examiner les modalités de gestion du FPRNM et l'organisation des services intervenant dans cette gestion, la recherche de cohérence avec la LOLF pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels majeurs, ainsi que la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace, lui paraissant constituer le cœur de sa mission. Elle n'a pas procédé à l'examen de tous les dossiers financés par le fonds. Un tel examen aurait nécessité des délais et des moyens d'investigation dont la mission ne disposait pas. Elle s'est par contre penchée sur quelques dossiers lui permettant de formuler des recommandations pour résoudre les principaux problèmes rencontrés par les services.

⁴ Chronogramme en annexe 3.

⁵ Cf. 1^{ères} recommandations en annexe 4.

2. UN FONDS D'INTERVENTION DE MOINS EN MOINS LISIBLE

2.1 A l'origine, des indemnités d'expropriation de biens menacés

2.1.1 L'évolution de la politique de l'État en matière de prévention des risques naturels

La participation de l'État à la lutte contre les catastrophes naturelles a d'abord et principalement consisté à réaliser des ouvrages de protection localisés ou à contribuer à leur réalisation.

Les actions locales sur le phénomène, bien qu'efficaces, restent d'effets limités. L'objectif principal de l'État vise maintenant à la réduction des vulnérabilités par une approche globale afin de limiter les conséquences des catastrophes naturelles prévisibles. Les mesures correspondantes consiste à la fois à :

améliorer la connaissance des risques, organiser leur surveillance, en informer la population, faire adopter les réglementations nécessaires et notamment les plans de prévention des risques, promouvoir et financer les mesures de réduction de la vulnérabilité et ,enfin, généraliser le retour d'expérience sur les catastrophes.

2.1.2 La place du FPRNM dans le financement des dépenses de prévention

2.1.2.1 L'objet du fonds : intervenir préventivement sur les biens les plus gravement menacés mettant en danger les vies humaines

La mise en place d'une politique efficace de prévention s'est heurtée à l'existence de logements ou de bâtiments où s'exerçaient des activités économiques dans des zones directement menacées par les catastrophes, mettant en danger des vies humaines.

En cas de danger grave ou imminent, quand la menace est permanente ou récurrente, la solution garantissant la sécurité des personnes est de procéder à une évacuation définitive de la zone. Le code général des collectivités locales permet au maire (ou au préfet) d'imposer l'évacuation d'un site, mais la question de l'indemnisation du propriétaire dont le bien perd dans ce cas toute valeur, se posait.

C'est à cette question que cherchait à répondre l'article 11 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui a prévu la possibilité pour l'Etat d'exproprier un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines. L'article 13 de cette même loi a créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs, alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles⁶, chargé de financer - dans la limite de ses ressources - les indemnités d'expropriations ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future.

2.1.2.2 La nature du fonds : une « imposition de toute nature »

La décision de financer une politique de prévention par des prélèvements sur les primes d'assurance Cat.Nat est rationnelle d'un point de vue économique : une telle politique doit avoir pour résultat de réduire les dommages et d'alléger les charges pesant sur le régime Cat.Nat des assurances instauré en 1982.

⁶ Primes dites primes Cat.Nat.

Cette liaison avec le régime Cat.Nat qui justifie l'imputation des dépenses sur un fonds alimenté par un prélèvement sur les primes, n'en fait pas une dépense strictement liée à l'assurance, même si la contrepartie devait se concrétiser par une réduction globale des indemnités après sinistre (comme les actions engagées par les compagnies d'assurance en faveur de la sécurité routière).

Remarquons en effet que, d'une part, les expropriations peuvent toucher des biens non assurés et que, d'autre part, l'objectif principal visé est la sécurité des personnes (seuls sont concernés les biens dont l'occupation est susceptible de mettre gravement en danger des vies humaines) alors que le régime d'assurances Cat.Nat ne concerne que les biens.

Le prélèvement sur les primes Cat.Nat apparaît donc comme un « impôt » sur ces primes plutôt qu'une contribution des assurances à une action visant à limiter les charges d'indemnisation auxquelles elles peuvent avoir à faire face. Même si l'utilisation du fonds a cet effet de réduction de leurs charges (comme toutes les actions de prévention), on peut penser qu'une utilisation du fonds dans ce seul objectif de réduction des charges d'indemnisation du régime Cat.Nat obéirait à d'autres règles que celles fixées par le législateur.

Le Conseil de gestion du FPRNM s'est penché sur la nature juridique des prélèvements qui alimentent le fonds et sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la LOLF⁷. Celle-ci a en effet supprimé les taxes parafiscales. A la suite de cette suppression, il n'existe plus que deux catégories de prélèvements, les redevances et les impositions de toute nature.

Le dispositif de prélèvement effectué sur les surprimes d'assurances créé par la loi ne correspond pas aux caractéristiques d'une taxe parafiscale ; il n'a donc pas été supprimé. Il ne correspond pas plus à une prestation de service rendu aux assurés ; ce prélèvement ne saurait donc être considéré comme une redevance. Reste la catégorie générale résiduelle dans laquelle les prélèvements sont rangés lorsqu'ils ne correspondent à aucune autre définition, l'« imposition de toute nature ».

Les modalités de fonctionnement de ces impositions n'ont pas à être entièrement fixées par la loi. Elles peuvent être précisées dans un décret d'application comme l'a expressément prévu la loi de 1995 codifiée (article L. 563-1 du code de l'environnement).

Les seuls éléments exigés par la jurisprudence sont :

- la création par une loi (ce qui est le cas),
- le respect du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF), notamment en matière de recouvrement.

Le régime du prélèvement suit celui de la taxe sur les conventions d'assurances régi par l'article 991 du CGI.

Enfin, ces impositions ne sont normalement pas perçues au profit de l'Etat mais affectées à un tiers. Il s'agit en l'espèce, pour le FPRNM, de la Caisse centrale de réassurance. Cette possibilité non expressément prévue par l'ordonnance de 1959 est désormais reconnue par l'article 2 de la LOLF. Par contre, la LOLF rend obligatoires deux formalités :

- la perception de ces impositions affectées à un tiers doit être autorisée par la loi de finances (article 34 de la LOLF) : l'article 1 des LFI y répond sans qu'il soit nécessaire de citer le nom de ces impositions.

⁷ Cf. Conseil de gestion du 12 avril 2005 - note de M. Tuot, conseiller d'État.

- une annexe explicative à la LFI doit présenter l'évaluation de ces impositions (art. 51 de la LOLF) : l'annexe a été complétée en ce sens pour le FPRNM dans la LFI 2006.

De cette analyse, il ressort que ce prélèvement sur les primes Cat.Nat au bénéfice du FPRNM n'appelle aucune mesure d'adaptation ou de modification pour être conforme à la LOLF, sous réserve de procéder à l'information requise dans l'annexe « impositions de toute nature » de la LFI, à savoir l'évaluation annuelle des produits du prélèvement.

2.1.2.3 La gestion du fonds : l'État est maître de l'utilisation du fonds

La gestion financière et comptable du FPRNM a été confiée par le décret du 17 octobre 1995 à la Caisse centrale de réassurance (CCR)⁸. Ce même décret prévoit la création d'un conseil de gestion dont le secrétariat est assuré par la CCR. Ce conseil, présidé par un conseiller de la Cour des comptes, est consulté sur les projets de comptes annuels, le projet de rapport annuel sur la gestion du fonds à présenter au Parlement, ainsi que sur l'ensemble des dépenses du fonds (article 11 du décret de 1995 modifié). Il peut également être consulté par les ministres concernés sur toute question se rapportant à l'objet du fonds.

Si la CCR est chargée, avec l'assistance de ce conseil de gestion, de la gestion du fonds, et notamment du placement des réserves, cette gestion est faite pour des usages décidés par l'État. Ce sont en effet les ministres chargés de la prévention des risques naturels et de l'économie qui fixent par arrêté conjoint le montant des sommes à affecter aux différentes dépenses à la charge du fonds.

Cet arrêté conjoint transfère les sommes nécessaires au trésorier payeur de chaque département concerné. Le préfet en est l'ordonnateur. Ce dispositif permet, après signature de l'arrêté conjoint, de mettre dans un court délai à la disposition du préfet les sommes nécessaires.

Pour que les sommes nécessaires soient disponibles, le MEDD (DPPR) indique chaque année à la CCR en charge d'établir les comptes du fonds, le montant des différentes dépenses qu'il souhaite voir provisionnées pour l'exercice suivant dans la limite des recettes attendues, augmentées des réserves du fonds. En cas d'urgence, l'Etat peut faire des avances au FPRNM.

Ainsi, bien que géré par une société anonyme, le FPRNM n'en est pas moins un fonds d'État.

Bien que la CCR n'ait aucun pouvoir décisionnaire dans l'utilisation du FPRNM, le Conseil de gestion s'est interrogé sur la responsabilité de la Caisse dans la gestion du fonds au regard notamment de son patrimoine. Pour éviter toute ambiguïté, la CCR a ouvert un compte spécifique, du nom du fonds, pour recueillir les produits des prélèvements et pouvoir les gérer en toute transparence. Le fonds, n'ayant pas de personnalité morale, est classé comme « organisme divers d'administration centrale » (ODAC).

La question de l'intérêt qu'il y aurait à octroyer la personnalité morale au FPRNM a été abordée au sein du conseil de gestion. Un tel choix simplifierait les relations juridiques entre donneur d'ordre et gestionnaire, en cas de contentieux par exemple.

Il est intéressant de noter que c'est le choix fait récemment par la direction du Trésor et le ministère chargé de la Santé pour le « fonds de prévention des risques sanitaires ». Un établissement public administratif spécifique vient d'être créé pour gérer ce fonds principalement approvisionné par les régimes obligatoires d'assurance maladie⁹. Cette décision répond toutefois au problème de l'utilisation de cette « imposition de toute nature »

⁸ Ancien EPIC, le capital de cette société anonyme est resté à plus de 99% propriété de l'État.

⁹ Le montant de la contribution globale est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale. Il est de 175 M€ pour 2007 et ne peut excéder 50% des dépenses effectivement constatées du fonds.

sous forme de fonds de concours¹⁰, ce qui ne correspond pas à l'objet premier du FPRNM, ni à l'évolution des dépenses dont une part de plus en plus importante est constituée de subventions aux collectivités et aux particuliers.

Aussi la mission estime-t-elle que la solution actuelle de confier la gestion de ce fonds à la CCR reste pertinente.

Si cette solution venait à soulever un problème, vis à vis notamment de la réglementation européenne, la faisabilité d'un portage par un des établissements publics œuvrant dans la sphère d'intervention du MEDD comme l'ADEME¹¹, mériterait d'être étudiée. Pour la mission, compte tenu du montant des crédits à gérer, la création d'un établissement spécifique avec les frais inhérents ne se justifie pas.

2.2 Une succession d'élargissements des dépenses finançables par le fonds

Depuis la loi du 2 février 1995 qui a créé le FPRNM, une succession de lois en a étendu les possibilités d'utilisation. La chronique de ces lois fait l'objet de l'annexe 3. Ces décisions législatives faisaient suite :

- à des évènements catastrophiques (évacuations, interventions sur les cavités souterraines, acquisitions amiables de biens sinistrés, financement de travaux exceptionnels...);
- aux premiers enseignements tirés de l'application des mesures sur le terrain (généralisation des acquisitions plutôt qu'expropriations ; accélération de l'élaboration des PPR...);
- mais aussi au constat de l'existence d'une réserve nationale de plus en plus importante¹².

Ces élargissements successifs ont eu pour conséquence de rendre de moins en moins lisibles les possibilités d'utilisation du fonds.

2.2.1 Un encadrement législatif de plus en plus complexe

L'examen de ces textes législatifs a conduit la mission à classer les dépenses finançables par le FPRNM en deux catégories bien distinctes, les mesures permanentes reprises dans le code de l'environnement, d'une part, les mesures temporaires décidées en lois de finances, d'autre part.

2.2.1.1 Les mesures permanentes : des dépenses ciblées prioritairement sur des mesures en faveur des assurés et de leurs biens

Ces possibilités ont été apportées en complément de celles ouvertes par la loi du 2 février 1995 pour les indemnités d'expropriation, par les textes législatifs suivants :

- La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, pour les évacuations et le relogement temporaires
- La loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, pour les opérations de reconnaissance des cavités souterraines ou marnières, leur traitement ou comblement en cas de risque d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, ainsi que pour l'acquisition à l'amiable des biens menacés par ce risque.

¹⁰ L'État est l'autorité adjudicatrice des marchés nécessaires à la réalisation des missions du fonds et propriétaire des produits et traitements.

¹¹ L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie gère en effet des aides aux collectivités, aux particuliers et aux entreprises ; elle dispose de délégations régionales et conduit des campagnes de sensibilisation. Ces statuts nécessiteraient toutefois d'être complétés pour répondre à cette nouvelle mission.

¹² Cf. § 4.1

- La loi de 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages :
 - l'extension aux communes et à leurs groupements de la possibilité d'exproprier;
 - la généralisation des acquisitions amiables par les pouvoirs publics des biens menacés ou sinistrés, quelle que soit l'origine du risque naturel ;
 - la pérennisation de la contribution du fonds aux mesures de prévention¹³ rendues obligatoires dans un PPR, cette contribution ayant été instaurée à titre temporaire par la LFR 2002 suite aux événements intervenus dans le Gard et les départements voisins ;
 - les campagnes d'information sur la garantie Cat.Nat.

L'ensemble de ces mesures a été repris dans le code de l'environnement (article L.561-3).

A l'exception des dépenses liées à l'expropriation de biens menacés et des dépenses d'évacuation préventives et de relogement temporaire, toutes les possibilités d'utilisation du fonds mentionnées dans le code de l'environnement ne concernent que des biens assurés ou ont pour seul objet le régime d'assurance Cat.Nat (campagne d'information sur le régime des catastrophes naturelles).

Ce recentrage sur les seuls biens assurés renforce la justification du prélèvement sur les primes d'assurance. Il apparaît cependant en contradiction avec la nature du fonds dont nous avons dit qu'il était un fonds d'État car c'est bien l'État qui en dispose pour mettre en oeuvre sa politique de prévention. Cette obligation où se trouve l'État de n'engager certaines mesures de prévention que si elles intéressent des biens assurés, peut sembler en contradiction avec ce que devrait être une politique publique de prévention.

La plupart des biens étant couverts par un contrat d'assurance, on pourrait considérer que cette distinction n'a pas de conséquence pratique, mais, outre le fait que l'existence d'un seul bien non assuré dans une zone menacée oblige à définir un montage complexe de plusieurs mesures, la mission tient à rappeler qu'Outremer, de nombreux biens parmi lesquels certains ont une valeur élevée, ne sont pas assurés. Récemment, en Martinique, le traitement d'une zone menacée par un mouvement de terrain a ainsi été rendu difficile par la présence parmi les biens à acquérir, de plusieurs maisons non assurées. Il a finalement été décidé d'utiliser la procédure d'expropriation pour l'ensemble des maisons, qu'elles soient ou non assurées, procédure plus lourde et plus coûteuse.

Une doctrine devrait être établie et portée à la connaissance des services pour la détermination de la procédure à utiliser dans les situations où plusieurs procédures sont envisageables¹⁴.

2.2.1.2 mais aussi des contributions temporaires en faveur de mesures de prévention collectives menées par les pouvoirs publics

Ces mesures d'élargissement de l'utilisation du FPRNM décidées à titre temporaire en lois de finances¹⁵, ont toutes été reconduites à leur échéance, voire élargies. Le fonds peut ainsi contribuer au financement des dépenses relatives :

- depuis 2000, à l'élaboration par l'État des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), cette mesure initialement prévue pour s'appliquer jusqu'au 1^{er} septembre 2006, a été reconduite en décembre 2005 jusqu'à la fin 2012 ;

¹³ telles que les études et travaux des particuliers relatifs à leurs biens exposés

¹⁴ y compris celles relatives à des fonds spécifiques relevant du ministère de l'intérieur (DOM notamment).

¹⁵ Cf. chronogramme en annexe 3.

- depuis 2004, aux études et travaux de prévention engagés par les collectivités dans les communes dotées d'un PPR approuvé, possibilité financièrement renforcée et surtout élargie en 2006 aux communes où un PPR est simplement prescrit ;
- depuis 2006, à des actions d'information préventive sur les risques lancées par l'État.

La justification de l'imputation sur le FPRNM de ces mesures est évidente. Des mesures de prévention bien ciblées, en réduisant la vulnérabilité des biens exposés parmi lesquels il y a une grande majorité de biens assurés, a un effet direct sur les dommages susceptibles d'être causés par une catastrophe naturelle et donc sur les indemnisations versées par les compagnies d'assurance. Les prélèvements sur les primes ayant alimenté le fonds devraient donc être compensés par une économie sur les dépenses d'indemnisation des sinistres.

La contribution du fonds à des travaux de prévention engagés par les collectivités avait été envisagée dès sa création, mais il ne devait s'agir que de travaux exceptionnels, bien identifiés et dépassant les capacités contributives des collectivités concernées. L'extension de cette possibilité soulève des problèmes d'éligibilité qui sont traités dans le chapitre 3 du présent rapport.

2.2.1.3 Aujourd'hui une utilisation du FPRNM qui couvre une large partie du champ d'intervention de l'État dans la prévention des risques naturels

Si on reprend les différentes sous-actions des actions 02 et 03 du programme 181 du MEDD, qui correspondent à la politique de prévention des risques naturels majeurs, on constate qu'une partie notable de ces sous-actions est susceptible de bénéficier, en totalité ou en partie, du financement du fonds, comme il apparaît dans le tableau suivant.

- Programme 181 « prévention des risques et lutte contre les pollutions » -

N° action sous-action	N° brique	Intitulé des actions et sous-actions	Financement possible du FPRNM
02		prévention des risques naturels hors inondation (sauf PPR)	
021	0211	connaissance et surveillance et information préventive	75% des dépenses Etat
022	0221	réglementation et planification des risques naturels (PPRNP)	75% des dépenses Etat
023	0231 0232	travaux de prévention non couverts par un PPR travaux de prévention couverts par un PPR (hors inondation)	- E&T des collectivités
03		prévention des risques liés aux inondations	
031		cartographie des zones inondables	-
032		prévision des inondations	-
033		contrôle des barrages et des digues	-
034		gestion des cours d'eau domaniaux non navigables et ouvrages hydrauliques domaniaux	-
035	0351 0352 0353 0354	mise en oeuvre d'une gestion dynamique des cours d'eau : 1 - plan Loire 2 - plan Rhône 3 - PAPI 4 - autres bassins	E&T des collectivités " " à titre exceptionnel
036	0361 0362 0363 0364	action de protection des lieux habités : 1 - plan Loire 2 - plan Rhône 3 - PAPI 4 - autres bassins	E&T des collectivités " " à titre exceptionnel

Il en résulte une imbrication des dépenses d'État et des dépenses du fonds qui impose une mise en cohérence de la gestion du FPRNM avec la gestion des crédits d'État dans le cadre de la LOLF, comme cela est développé dans le chapitre 5 du présent rapport.

L'analyse de l'évolution des moyens budgétaires consacrés par l'État à la prévention des risques naturels montre aussi que le développement de ces cofinancements correspond à une débudgétisation d'une partie non négligeable de la politique de prévention des risques naturels et non comme initialement prévu à un renforcement de l'action de l'État en ce domaine.

2.2.2 Des textes d'application de moins en moins adaptés

2.2.2.1 Un décret qui peine à intégrer les élargissements successifs de dépenses, notamment les contributions temporaires relevant des lois de finances

La Loi du 2 février 1995 prévoyait dans son article 15 qu'un décret en Conseil d'État préciserait les modalités d'application des dispositions du chapitre sur les « mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs ». Le code de l'environnement, en intégrant l'ensemble du chapitre, renvoie sous les mêmes termes à un décret en Conseil d'État (art. L.561-5).

Le décret du 19 octobre 1995, dans sa version initiale, ne traitait que des expropriations et dépenses associées. Il a été modifié en novembre 2000 et en janvier 2005 pour tenir compte des extensions du champ d'utilisation du FPRNM. Il fait ainsi figurer dans la liste des dépenses du fonds (article 7), non seulement les dépenses correspondant aux utilisations prévues dans le code de l'environnement, mais également celles qui ont été décidées à titre temporaire en loi de finances. Cela était nécessaire, la liste des utilisations possibles du fonds devant être complète et à jour au moment de la publication du décret, mais il aurait été préférable que le décret se contente de faire figurer dans cette liste la nature de ces dépenses spécifiques sans en préciser les conditions de financement, les articles des lois de finances les fixant directement. En effet, excepté pour les mesures créées par la LFR 2002¹⁶, les lois de finances ne prévoient pas de décret d'application. Elles sont en général suffisamment précises pour être directement applicables.

Ainsi, la précision apportée par l'article 7-II (7°) du décret sur le taux de prise en charge par le fonds des dépenses d'élaboration des PPR (50%) est inutile ; l'article 55 de la loi 99-1173 des finances pour 2000 qui institue cette mesure, ne renvoie pas à un décret d'application. Ce rappel peut même être une source de confusion puisque depuis la publication du décret, une nouvelle loi a porté le taux de participation à 75%, sans que le décret ait été modifié.

Par contre, conformément au code de l'environnement, le décret modifié détaille dans un titre III nouveau les conditions de financement des mesures relevant des articles L.561-3-I (1 à 5°) du code de l'environnement.

La lecture de décret ne permet donc pas d'avoir une vue exhaustive et exacte des modalités et conditions d'utilisation du fonds ; elle doit pour cela être complétée par celle de toutes les lois de finances intervenues sur le sujet depuis la loi du 2 février 1995. L'ensemble est d'une lecture difficile et augmente le risque d'une mauvaise application des textes.

La mission recommande d'actualiser ce décret en veillant à ne pas paraphraser les lois de finances.

¹⁶ mesures reprises dans la loi de 2003 et donc intégrées au code de l'environnement : financement exceptionnel en 2003 des acquisitions de biens sinistrés par les inondations et coulées de boue intervenues en 2002, ainsi que des mesures de prévention prescrites par un PPR (article 75-II).

2.2.2.2 Des circulaires et instructions de plus en plus touffues

Cette difficulté d'interprétation des textes législatifs et du décret d'application a été à plusieurs reprises signalée par les services déconcentrés en charge de les appliquer. C'est pour y remédier que la DPPR a décidé en 2005, à l'occasion de la modification du décret d'application, d'élaborer une circulaire très complète (12 pages et 15 pages d'annexes). Cette circulaire du 25 février 2005 rappelle les grands principes qui guident l'utilisation du FPRNM et regroupe en un seul document le contenu des différents textes législatifs et réglementaires, notamment les conditions d'éligibilité propres à chaque mesure.

La publication de cette circulaire qui donne une plus grande cohérence à l'ensemble du dispositif de financement des dépenses relatives à la politique de prévention des risques naturels majeurs, a été saluée par l'ensemble des services instructeurs. La mission a toutefois pu constater que les gestionnaires, tout particulièrement les agents les moins familiarisés avec les procédures administratives visées, avaient du mal à en maîtriser le contenu.

Il est à noter que cette circulaire précise que la question du financement par le FPRNM des études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRNP qui représentent pourtant une part importante des dépenses du fonds¹⁷, n'y est pas traitée ; cette question devait être reprise dans une circulaire spécifique aux PPR. La mission n'a pas trouvé de texte donnant des instructions sur les modalités de ce financement.

La mission recommande que l'ensemble des dépenses éligibles sans aucune exception soit abordé dans la prochaine circulaire relative au FPRNM pour éviter ce genre de difficultés.

De plus, depuis la publication de cette circulaire cadre de février 2005, de nombreux textes concernant la mise en œuvre de la LOLF (instruction du 26 juillet 2005 de la ministre sanctuarisant les crédits inondations, circulaire d'élaboration des budgets opérationnels de programme, lettre DE/DPPR...) sont venus la compléter, ajoutant à la complexité des règles d'éligibilité propres à chaque mesure. La programmation des dépenses du FPRNM étant désormais, et pour une grande part, liée à celle des crédits budgétaires, les deux programmations doivent être cohérentes : cette cohérence ne peut être assurée qu'au niveau régional (cf. chapitre 5).

Les nouvelles modifications apportées par la loi de finances 2006 (éligibilité de l'information préventive, modification du taux d'intervention dans le financement des PPR, augmentation du taux d'aide aux travaux, de l'enveloppe annuelle qui leur est consacrée, mais aussi de la durée des mesures temporaires) nécessitent que soient mises à jour, non seulement la circulaire et l'instruction de la comptabilité publique, mais également et sans aucune ambiguïté le décret.

La mission préconise que soit engagé sans tarder un travail de réécriture de l'ensemble des textes d'application (décret, arrêtés, circulaires) relatifs au fonds de prévention des risques naturels majeurs, une simple actualisation de la circulaire de 2005 comme l'envisage la DPPR, étant jugée insuffisante par la mission.

Un projet de circulaire ayant été communiqué à la mission au cours de ses travaux, elle a émis un certain nombre de recommandations. Ces recommandations qui ont gardé pour la mission une grande part de leur pertinence, figurent en annexe 4.

¹⁷ 44% des dépenses entre 2000, année d'éligibilité des PPRNP, et 2005.

3. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'APPLICATION DES MESURES

Les mesures qui peuvent être financées par le FPRNM sont énumérées dans l'annexe 5. Apparaissent ainsi onze mesures différentes, chacune d'entre elles ayant son propre encadrement législatif et réglementaire. Ces mesures peuvent être classées en trois catégories :

- les mesures destinées à permettre de libérer les zones de danger menaçant des vies humaines (4 mesures).

Il s'agit des expropriations de biens exposés à un risque naturel majeur, des acquisitions amiables de biens exposés, des acquisitions de biens sinistrés par une catastrophe naturelle, de l'évacuation et du relogement temporaires des personnes exposées. Ces mesures sont aussi qualifiées de mesures de « suppression de la vulnérabilité des biens » ou de « relocalisation », expression jugée plus compréhensible pour les populations concernées.

- les mesures de réduction de la vulnérabilité des biens (4 mesures).

Ces mesures regroupent les études et travaux de prévention : les opérations de reconnaissance et travaux de traitement ou comblement de cavités souterraines ou de marnières, les études et travaux rendus obligatoires par un PPRNP, les études et travaux des collectivités, ainsi que les études et travaux exceptionnels.

- Les mesures de planification du risque et d'information (3 mesures).

Ces trois mesures concernent les études lancées pour la préparation et l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), l'information préventive et les campagnes d'information sur la garantie « catastrophes naturelles ».

3.1 Les problèmes d'éligibilité

3.1.1 Les mesures destinées à libérer les zones de danger

L'instauration en 2003 de la procédure d'acquisition à l'amiable des biens menacés a considérablement limité le recours aux opérations d'**expropriation**, jugées plus longues et plus coûteuses pour les pouvoirs publics et plus traumatisantes pour les propriétaires. Elles restent cependant indispensables pour achever de libérer les espaces considérés comme dangereux face à l'opposition de certains propriétaires. Cette procédure est restée de la compétence des services centraux. La mission n'a pu identifier d'autres motifs pour ne pas la déconcentrer que la nécessité de modifier le décret d'application (cf. 5122). Aucun problème d'éligibilité relatif aux expropriations n'a été porté à la connaissance de la mission.

L'évacuation et le relogement temporaires des personnes menacées ne posent pas non plus de problèmes d'éligibilité a priori aux services, mais d'appréciation de la gravité et de l'imminence de la menace. Elles sont mises en œuvre après décision d'évacuation prise par l'autorité de police compétente, généralement le maire après contacts approfondis avec le préfet, ou ce dernier. Ce sont des opérations socialement difficiles à mener qui doivent être suivies de travaux lourds de protection ou de mesures d'acquisition, voire d'expropriation, des biens exposés, permettant de trouver des solutions pérennes. Les délais sont difficiles à maîtriser et les crédits nécessaires doivent être immédiatement disponibles ; ce qui impose l'existence d'une réserve mobilisable au niveau central (cf. § 431 ci-après).

Les mesures d'expropriations et d'acquisitions amiables ont chacune leurs modalités spécifiques d'application. Les circonstances, le contexte local, font qu'elles doivent être mises en œuvre simultanément. Cette diversité de procédures entraîne des distorsions qui peuvent

constituer une gêne dans la conduite des opérations et plaide pour la déconcentration de l'ensemble de ces mesures.

Trois difficultés principales sont à mentionner :

3.1.1.1 La qualification du risque d'inondation

La loi de 2003 a légèrement élargi le champ d'éligibilité des mesures d'acquisition par rapport à celui de l'expropriation. Aux crues torrentielles ont été rajoutées en 2003 les crues à montée rapide, ce qui est pour le moins imprécis. Le rapport IGE-CGPC-CGAAER sur « l'urbanisation derrière les digues »¹⁸ les définit comme les crues mettant en danger les vies humaines, compte tenu du délai existant entre l'alerte et le temps de mise en sécurité des populations. Le guide méthodologique d'élaboration des PPR « inondations » les définit comme des crues de temps de concentration inférieure à 12 heures.

Les dépenses d'acquisitions amiables restent relativement modestes. Cette procédure pourrait être appelée à se développer à une plus grande échelle si des inondations de grande ampleur survenaient dans des départements comme l'Hérault ou les Pyrénées-Orientales.

Nous avons souligné la complémentarité des mesures d'acquisitions amiables et d'expropriations, il serait plus efficace, et cohérent, pour l'action publique que les zones justifiant de telles mesures, à savoir les zones de danger pour les vies humaines, soient systématiquement identifiées dans les zones rouge des PPR selon des critères homogènes.

Pour limiter les problèmes d'interprétation et assurer la transparence sur l'éligibilité des aides, il serait souhaitable que la circulaire FPRNM précise les définitions opérationnelles auxquelles les services doivent se référer (crues torrentielles et crues à montée rapide) et que la circulaire relative aux PPR demande que soient identifiés dans les zones de danger les secteurs où des vies humaines sont menacées.

3.1.1.2 Le montant des sommes perçues par le propriétaire en cas d'expropriation ou d'acquisition amiable

Pour les biens menacés, le montant de l'indemnisation en cas d'expropriation, du prix d'achat en cas d'acquisition amiable, est fixé par référence à une évaluation du bien établie par le service des domaines sans prise en compte de l'existence du risque. Si ce montant est contesté par l'exproprié, c'est le juge d'expropriation qui le fixe, ce montant étant complété par une indemnité de réemploi. Cette indemnité de réemploi n'est pas due en cas d'acquisition amiable. Ce traitement a priori plus favorable de la procédure d'expropriation peut inciter les propriétaires procéduriers à refuser une acquisition amiable et placer l'administration dans une position délicate vis à vis des propriétaires avec qui elle a traité selon la procédure amiable.

Pour l'acquisition des biens sinistrés, c'est le plafond de 60 000 € par unité foncière fixé pour la subvention complémentaire aux indemnités d'assurance versées au titre de la garantie Cat.Nat, qui limiterait très fortement, selon les services, l'utilisation de cette mesure. Ils estiment manquer d'arguments pour justifier cette différence de traitement entre la procédure relative aux biens menacés et celle relative aux biens sinistrés.

Une notice explicative du plafond de la subvention complémentaire aux indemnités versées par les assurances, à partir d'exemples concrets, faciliterait le travail des services confrontés au mécontentement des sinistrés qui ne comprennent pas la différence de traitement dont ils font l'objet.

¹⁸ Rapport d'octobre 2006 – n°IGE/06/007.

3.1.1.3 L'accompagnement social

Pour mener à bien les opérations d'expropriation, un accompagnement social est souvent indispensable. L'article L.561-3-1 (1^{ier} §) du code de l'environnement est très précis sur la nature des dépenses d'accompagnement : « dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute utilisation future ». Cette rédaction exclut sans ambiguïté les dépenses d'accompagnement social. Certaines DDE regrettent cette limitation qui constitue un frein au bon déroulement de ces opérations qui restent exceptionnelles¹⁹. Lorsque les opérations de relocalisation sont menées par les services de l'Etat comme c'est généralement le cas, ces derniers devraient pouvoir disposer de crédits d'accompagnement.

Une solution peut être recherchée auprès des collectivités, notamment des conseils généraux qui participent généralement au financement des travaux de prévention et pourraient prendre en charge ce type de dépenses qui entre dans leur champ de compétence. L'analyse de la situation des personnes expropriées devrait a minima pouvoir être financée à 50% au titre des études engagées par les collectivités pour la prévention des risques naturels.

Les dépenses d'accompagnement social, indispensables à la bonne conduite des opérations d'expropriation, devraient être clairement éligibles au FPRNM ou être prises en charge sur les crédits budgétaires.

Leur prise en charge à 100% comme pour les dépenses liées aux expropriations impliquerait une modification de l'article L.561-3 (I-1ier§) du code de l'environnement. A minima, ces dépenses pourraient être éligibles au titre d'études de prévention menées par les collectivités et subventionnées à hauteur de 50%.

3.1.2 Les mesures de réduction de la vulnérabilité des biens

Quatre mesures portant sur les études et travaux de prévention relèvent de cette catégorie. Parmi celles-ci, les opérations de reconnaissance et travaux de comblement des cavités souterraines et marnières, peu présentes dans les quatre régions étudiées, n'ont pas fait l'objet d'un examen spécifique par la mission.

3.1.2.1 Les études et travaux définis et rendus obligatoires par un PPR

La mission n'a pas relevé de difficultés particulières relatives à l'éligibilité des études et travaux rendus obligatoires pour les particuliers et les très petites entreprises par les PPRNP dans la mesure où ils sont censés être définis dans un document opposable aux tiers.

Les problèmes rencontrés par les services de l'Etat pour l'application de cette mesure concernent essentiellement la définition de ces prescriptions dans les PPR (cf. 3.2.2).

Les services souhaitent également une clarification sur l'éligibilité des prescriptions susceptibles de figurer dans les PPR relatifs au retrait-gonflement d'argile. Les désordres observés dans les constructions relevant davantage de non-respect des règles de construction et la solution devant plutôt se rechercher dans l'établissement et la mise en œuvre de normes contraignantes.

La mission recommande que ne soient éligibles au FPRNM au titre des études et travaux prescrits aux particuliers et petites entreprises que ceux qui ont bien le caractère de prévention et non de réparation de vices de construction.

¹⁹ Cas signalé de l'opération de Pertuis en Vaucluse.

3.1.2.2 Les études et travaux de prévention des collectivités territoriales

Cette mesure décidée en loi de finances dès 1997 et initialement limitée à des travaux exceptionnels²⁰ et localisés (Séchilienne, La Clapière à Saint-Etienne-de-Tinée), a été généralisée à l'ensemble des études et travaux des collectivités à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2004 (article 128 dit amendement « Gouteyron »).

Les principales difficultés relatives à l'éligibilité de cette mesure et relevées par la mission concernent plus particulièrement :

- **l'assouplissement relatif à l'existence d'un PPRNP**

L'élargissement de la contribution du FPRNM aux travaux des collectivités décidé en 2004 était encadré par un plafond de dépenses de 10 M€ par an jusqu'à la fin 2008, c'est à dire sur la durée des plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI). Cette contribution était également subordonnée à l'existence d'un PPR approuvé afin d'assurer la cohérence des actions de prévention aidées. Cette clause, jugée trop limitative par les élus, a été assouplie par la loi de finances pour 2006. Le financement par le FPRNM des études et travaux des collectivités n'est plus subordonné à l'approbation du PPR mais à sa seule prescription, c'est à dire au lancement d'une procédure sans garantie qu'elle soit menée à son terme et donc sans garantie de cohérence des travaux subventionnés.

La disposition d'attribution de subventions aux collectivités sur le territoire desquelles un PPR est prescrit, est de nature à lier le PPR aux travaux ; en effet, si une subvention est attribuée alors que le PPR, prescrit pour 3 ans, n'est pas réalisé à l'issue de ce délai, il semblerait que le préfet n'ait pas d'autre possibilité que de le prescrire à nouveau, alors que d'autres priorités ont pu émerger pendant la période ou que des blocages locaux n'aient pu être surmontés.

La possibilité d'obtenir des subventions du FPRNM pour les études et travaux des collectivités, paraît être un élément important de meilleure acceptation des PPR par les élus, mais comme précédemment souligné, l'attribution de subventions aux collectivités, contrairement à celles qui bénéficient aux particuliers, n'est conditionnée qu'à la seule prescription du PPR et plus à son approbation.

Tout en comprenant que la réalisation des travaux de protection ne peut être trop longtemps reportée, la mission préconise que dans la circulaire annuelle de cadrage budgétaire où pourrait être évoqué le cadrage du FPRNM, l'approbation du PPRNP soit retenue comme un critère de priorité dans la programmation des travaux de prévention des collectivités.

- **la nature du risque traité par le PPR**

L'article 128 de la loi de finances pour 2004 ne précise pas clairement que le PPR doit concerner le risque pour lequel les financements pour études et travaux sont sollicités.

Pour éviter des différences d'interprétation entre les services, la mission recommande que la circulaire FPRNM précise clairement que l'éligibilité des études et travaux de prévention d'un risque naturel majeur au FPRNM est liée à l'existence d'un PPR traitant ce risque.

20 « Travaux propres à prévenir les conséquences exceptionnelles de certains risques naturels majeurs visés à l'article 11 (de la loi de 1995) lorsque, d'une part, leurs effets sur les personnes, les biens et l'environnement ne peuvent être circonscrits au périmètre de réalisation du risque et lorsque, d'autre part, la réalisation des travaux de prévention est hors de proportion avec les ressources des communes sur le territoire desquelles le risque est susceptible de se produire ».

- La nature des travaux éligibles et la qualification du risque naturel

Les questions d'éligibilité des travaux soulevées par les services concernent tout autant la nature des travaux que la qualification de l'aléa. Contrairement aux mesures d'expropriations et d'acquisitions amiables, la contribution du FPRNM aux études et travaux des collectivités n'est soumise par la loi à aucune condition concernant la nature du risque ou sa dangerosité ; elle reste toutefois liée à la qualification du risque comme risque naturel majeur. Les travaux contre les glissements lents (drains, enrochements...) sont-ils éligibles ? Ces glissements, susceptibles d'accélération, constituent-ils un risque naturel majeur au même titre que le gonflement des argiles sur lequel par ailleurs beaucoup de services - et la mission - s'interrogent ?

La mission recommande que la circulaire FPRNM identifie clairement les risques naturels majeurs pour lesquels il est possible de solliciter une contribution du FPRNM pour les études et travaux de prévention engagés par les collectivités.

Cette recommandation conforte celle faite précédemment pour l'éligibilité des mesures de prévention définies et rendues obligatoires par un PPRNP afin d'éviter toute difficulté d'interprétation du décret d'application par les services.

L'autre interrogation, récurrente, des services concerne l'éligibilité des travaux de protection qu'ils distinguent des travaux de prévention. Les travaux de protection rapprochée comme les digues diminuent les dommages causés par les inondations, mais ils confortent également la constructibilité des terrains protégés sans offrir une garantie contre tous les aléas ; ce type d'ouvrages peut devenir source de risques... Les travaux de protection contre les inondations ayant été assimilés aux travaux de prévention, la question de l'éligibilité des filets de protection contre les chutes de pierres ou des tournes et étraves protégeant des avalanches est ainsi posée.

L'article 32 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui modifie l'article 128 de la loi de finances pour 2004, confirme l'éligibilité des deux types de travaux en modulant les taux de subvention qui leur sont applicables : 40% pour les travaux de prévention et 25% pour les travaux de protection. La loi n'en donne pas toutefois de définition.

La mission recommande que :

- la circulaire FPRNM précise, pour chaque nature d'aléa, la nature des travaux de prévention et celle des travaux de protection éligibles,
- la circulaire de cadrage budgétaire des BOP indique que, pour la programmation des crédits relevant du FPRNM, la priorité soit donnée aux travaux de prévention dans un contexte financier devenu plus contraint.

3.1.3 Les mesures relatives à la planification et à l'information

3.1.3.1 Les plans de prévention des risques naturels prévisibles

L'objet de la mission n'est pas d'évaluer les PPRNP ; toutefois leur rôle dans l'éligibilité des dépenses au FPRNM, dans l'organisation des maîtres d'ouvrage, comme l'importance des sommes engagées pour ces études, justifient de donner quelques éléments d'évaluation.

En matière de restriction de la constructibilité des zones à risques, les PPR jouent un rôle efficace, directement et par leur transcription dans les PLU. Ce rôle est aujourd'hui

globalement reconnu²¹, même si les appréciations portées par les acteurs locaux peuvent être diverses : en Languedoc, les PPR inondations sont considérés comme des outils indispensables à l'action des DDE en matière d'urbanisme ; dans la région PACA exposée à des risques multiples, mais confrontée à des aléas de moindre intensité, ils sont considérés comme restreignant excessivement les possibilités de construction.

Les principales difficultés identifiées par la mission comme ayant des conséquences pour l'utilisation du FPRNM concernent :

- **les périmètres des PPRNP**

L'appréhension des espaces soumis aux risques naturels par les PPR revêt une certaine diversité que n'expliquent pas complètement les spécificités physiques. Ils sont aussi très différents selon la nature du risque. Les PPR « inondation » élaborés par sous bassin versant (Gard), sont logiquement intercommunaux. Les PPR « mouvements de terrain » et « avalanches » sont souvent infra communaux. Les PPR « incendies de forêt » sont généralement communaux, avec des études d'aléas plus étendues.

Le territoire appréhendé par le PPR dépend logiquement de la nature de l'aléa. Il doit aussi autant que possible prendre en compte les perspectives ultérieures de maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales.

- **les PPRNP multirisques et les PPR mixtes**

Les choix de thème (mono ou multi) et de périmètre ne sont pas toujours clairement motivés alors qu'ils le mériteraient.

L'élaboration de PPRNP multirisques qui évite de privilégier certains aléas vis à vis d'autres et permet une approche globale des risques naturels, là notamment où le foncier constructible est exigu, paraît être la démarche à recommander pour la prochaine génération de PPR.

La mission s'interroge sur l'extension d'une telle recommandation aux PPRT (risques technologiques). Outre que les procédures, que les objectifs de réduction diffèrent (aléas pour les RT, vulnérabilités pour les RN), se pose le problème du financement de ces PPR mixtes par le FPRNM. La part relevant de chaque type de risques est difficile à évaluer.

Si la mission recommande fortement l'élaboration de PPRNP multirisques sur des périmètres adaptés, elle est réservée sur l'élaboration de PPR mixtes, naturels et technologiques. Dans les cas où un PPR couvrant à la fois des risques naturels et technologiques apparaîtrait nécessaire, la participation du FPRNM doit se limiter à la seule partie « risques naturels ». Des instructions sur la méthode à employer pour déterminer la part des dépenses liées à l'élaboration d'un PPR mixte à imputer aux risques naturels, devraient être données aux services afin d'éviter des pratiques divergentes.

- **le taux de financement des études d'aléas intermédiaires**

Des études d'aléas ne se limitent pas à la crue de référence mais portent également sur des crues intermédiaires ; elles sont nécessaires pour définir les mesures de prévention à prescrire pour les constructions existantes, mais aussi pour les mesures à prescrire dans les zones où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations pourraient y être autorisés (article L.562-1-II.1°). De telles études relèvent sans ambiguïté des études préparatoires à l'élaboration de PPR dont l'État assure la maîtrise d'ouvrage.

²¹ La DDE des Alpes-Maritimes conduit une étude d'évaluation des PPR dans le département, confiée au CETE Méditerranée.

En revanche, si des collectivités souhaitent mener des études d'aléas plus fines pour préciser l'urbanisation de certaines zones inondables non encore urbanisées, de telles études relèvent de leur maîtrise d'ouvrage.

Le financement des études des collectivités n'étant plus conditionné à l'approbation préalable du PPR, ces études d'aléas peuvent être menées simultanément et il est bien souvent difficile à un service de dresser une limite entre les deux types d'études et donc de ne pas répondre favorablement aux sollicitations des collectivités pour une prise en charge totale par l'État.

La fiche concernant les PPRNP annexée à la circulaire relative au FPRNM pourrait utilement préciser que seules les études d'aléas nécessaires à l'élaboration des PPR, conduites par les services de l'État, sont finançables à 100% ; les études d'aléas réalisées pour prendre en compte les risques naturels dans l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme comme les PLU, relèvent de la compétence des collectivités.

- **l'identification des zones de danger où des vies humaines sont gravement menacées**

Comme précédemment préconisé, il importe que les PPRNP identifient dans les zones de danger, les zones où des risques naturels menacent gravement des vies humaines et où des opérations d'acquisitions amiables et d'expropriations de biens exposés sont justifiées.

Pour répondre à l'exigence du code de l'environnement (article L.561-1 et L.561-3), l'identification de ces sous-secteurs en zone rouge devrait être accompagnée d'une analyse avantages-coûts comparant financièrement ces mesures de relocalisation aux travaux de protection. Cette analyse pourrait être annexée au PPRNP.

Le décret 95-1115 modifié ne précisant pas les modalités d'application de cette condition, la mission recommande qu'il soit complété en ce sens, en renvoyant si nécessaire aux textes d'application relatifs aux PPRNP.

3.1.3.2 Les mesures d'information sur les risques naturels

Les mesures relatives à l'information préventive ne sont éligibles au FPRNM que depuis 2006. Leur financement par le FPRNM ne devrait pas soulever de problèmes particuliers, même si les autres risques majeurs sont généralement évoqués à cette occasion. Les moments privilégiés sont les réunions organisées dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des PPR.

La mission juge cohérent le rapprochement de ces deux mesures, voire leur fusion, l'information et la consultation du public étant devenues deux composantes indissociables de toute procédure administrative, de l'élaboration comme de la révision des PPRNP.

En revanche, l'information des acquéreurs et locataires qui a beaucoup mobilisé les DDE en 2006, a posé le problème du financement de la construction des sites Internet nécessaires à cette information. Des économies auraient pu être trouvées par l'élaboration, au niveau central, de sites Internet modèles, facilement adaptables aux spécificités de chaque service.

Une meilleure coordination des actions des services départementaux est en tout état de cause souhaitable pour la poursuite de la mise en place du dispositif d'information des acquéreurs et locataires.

Les campagnes réalisées sur la garantie Cat.Nat. n'ont pas été analysées par la mission.

3.2 Des maîtres d'ouvrage peu opérationnels face à la prévention des risques naturels

Les problèmes de maîtrise d'ouvrage soulignés et les solutions esquissées ci-après ne sont pas spécifiques aux actions financées par le FPRNM. Ils sont communs aux opérations de même nature financées sur les crédits budgétaires mais le FPRNM prenant une place de plus en plus prépondérante dans le financement de la politique de prévention des risques naturels, la mission les a analysés, répondant en cela à la lettre de commande.

3.2.1 L'organisation insuffisante des collectivités

3.2.1.1 Des structures de coopération qui se cherchent

Comme nous l'avons souligné ci-dessus en analysant la multiplicité des périmètres de PPR, le problème de la maîtrise d'ouvrage des plans d'action pour la prévention des risques naturels se pose très différemment selon la nature du risque.

En matière d'inondation, l'exigence formulée dans l'appel à projets d'octobre 2002 d'identifier une maîtrise d'ouvrage cohérente pour mettre en œuvre les PAPI, a conduit les collectivités à faire appel à des structures diverses : SIVU, communautés d'agglomérations, syndicats mixtes, ententes interdépartementales.

Le syndicat mixte paraît à la mission la formule de coopération à privilégier car son fonctionnement permet une meilleure définition des politiques à mettre en œuvre et une mobilisation plus aisée des moyens financiers comme des compétences administratives et techniques nécessaires.

Seuls en effet les syndicats mixtes (et les institutions interdépartementales qui en sont proches) peuvent constituer des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) au sens de la loi du 30 juillet 2003.

Les principaux problèmes rencontrés résultent du passage du « dire » des SAGE²² au « faire » des PAPI, des besoins de compétences techniques pour conduire les actions et de moyens financiers pour les réaliser.

Comme pour l'élaboration des SAGE, le rôle moteur de l' élu président la structure est reconnu comme déterminant dans la mise en œuvre du plan d'action.

La mission conjointe IGE-CGPC-IGF²³ qui a analysé la mise en œuvre du plan de prévention contre les inondations (PPCI) de Nîmes, a mis en évidence la nécessité d'assurer une continuité dans le pilotage d'un projet complexe, et notamment sur les plans techniques et administratifs, tant du côté des collectivités, maîtres d'ouvrage, que de l'État financeur.

Le recours au financement du FPRNM dont l'utilisation est moins contrôlée que celles des crédits d'État, renforce cette exigence pour les services de l'État. Il est indispensable que l'opportunité et la chronologie des travaux puissent être validées au niveau de l'État.

3.2.1.2 Les problèmes de capacité financière

L'acuité du risque inondation est habituellement corrélée avec l'importance des enjeux urbains et économiques, et donc avec l'existence de collectivités disposant d'une capacité d'organisation et d'autofinancement. Il n'en est pas de même pour les autres risques éligibles au FPRNM, notamment les mouvements de terrain qui peuvent concerner des collectivités à

²² Les SAGE doivent définir un programme d'actions sur 10 ans, mais ils sont généralement moins précis que ceux élaborés dans le cadre d'appels à projets PAPI.

²³ Rapport de septembre 2006 – n° IGE/06/002.

faibles populations et à budgets limités. La délégation de maîtrise d'ouvrage à une collectivité de rang supérieur dotée des compétences techniques et administratives nécessaires est possible, mais elle n'est pas toujours envisageable ; se pose également la question de l'autofinancement minimal. Seul un décret pris sur le rapport des ministres chargés du budget et de la prévention des risques naturels précisant la nature des dépenses peut fixer des dispositions particulières dérogatoires au taux de 80% d'aides publiques (article 10 du décret 99-1060 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement).

La mission propose que les situations où se pose un problème de maîtrise d'ouvrage lié à des projets dépassant la capacité contributive des collectivités concernées, soient clairement identifiées.

- Pour les projets de grande ampleur, il conviendrait de les qualifier sur la base d'un dossier argumenté de « travaux exceptionnels » - à l'instar de la Séchilienne ou encore La Clapière - et de fixer le montant de la contribution du FPRNM en lois de finances.

- Pour les autres opérations, la mission recommande de rechercher un maître d'ouvrage ayant une capacité financière suffisante pour apporter la contribution minimale – et des compétences administrative et technique - plutôt que de prévoir des dispositions particulières permettant un financement à 100%, dispositions qui paraissent à la mission difficiles de préciser et donc à mettre en œuvre.

La circulaire FPRNM devra préciser ce que l'on entend par opération de grande ampleur.

3.2.2 Des faiblesses de méthodologie et d'animation de la part de l'État

3.2.2.1 Des PPRNP à compléter pour être plus opérationnels

Dans l'analyse des difficultés d'éligibilité de certaines mesures susceptibles d'être financées par le FPRNM, la mission a déjà souligné les insuffisances des PPR dits de «1^{ière} génération». Deux points méritent de recevoir un développement méthodologique de la part de la DPPR et d'une formation appropriée des services en charge de les appliquer.

- **L'identification des zones de danger où des vies humaines sont menacées**

Les PPR n'identifient pas clairement ces zones de danger où peuvent être engagées des opérations d'acquisition amiable ou d'expropriation ; ils ne peuvent donc pas a fortiori les justifier par une analyse avantages-coûts comme demandé dans le code de l'environnement pour justifier de telles mesures.

- **Les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un PPRNP**

A ce jour, une faible proportion de PPR contient des prescriptions de réduction de la vulnérabilité des biens exposés à mettre en œuvre par les particuliers et les entreprises ; aucun document n'en évalue le nombre et le coût.

Ces prescriptions portant sur la réduction de la vulnérabilité de l'habitat existant situé en zones d'intervention clairement identifiées dans les PPR, représentent pourtant un enjeu considérable, quelle que soit la nature du risque naturel (zones inondables, mais aussi zone « rouge » d'expansion des avalanches connues²⁴). En zones soumises aux crues, il est peu envisageable de délocaliser le bâti traditionnel ancien, pas plus que l'essentiel du bâti récent.

Les services ont fait part à la mission de leur difficulté à définir dans les PPRNP des mesures de prévention à prescrire aux particuliers et aux très petites entreprises. Ces mesures

²⁴ Le nombre de constructions de toute nature situées en zone rouge d'expansion des avalanches est estimé à 25 000 dans les Alpes et les Pyrénées.

apparaissent dans l'article L.562-1-II (4°) du code de l'environnement qui précise que « ces plans ont pour objet, en tant que de besoin, ... de définir des mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs ». L'article L.561-3-I (4°) permet le financement par le FPRNP « des études et travaux définis et rendus obligatoires par un PPRNP approuvé en application du II de l'article L.562-1 ».

L'articulation de ces deux articles du code de l'environnement n'est pas simple.

Le champ des mesures finançables (études et travaux) et celui des mesures à prescrire relevant du point 4° qui incluent des dépenses de gestion courante, méritent d'être clarifiés dans la circulaire d'application (fiche sur ces mesures) et illustrés dans les guides d'élaboration des PPRNP réalisés pour chaque type de risques naturels.

Pour développer significativement l'application de cette mesure, la mission préconise de :

- présenter dans les guides d'élaboration des PPRNP en cours d'actualisation à la DPPR, les types d'études et de travaux à la charge des propriétaires ou exploitants qui seraient envisageables pour réduire la vulnérabilité tant des « biens à usage d'habitation » que des « biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant plus de 20 salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ».
- compléter la circulaire spécifique relative à l'élaboration des PPRNP en demandant que dans les PPRNP figure en annexe une estimation de l'importance quantitative des différents types de mesures prescrites, ainsi que de leurs coûts.

Ces mesures étant nouvelles et susceptibles d'imposer aux services des charges supplémentaires importantes, la mission préconise un échange croisé d'expériences entre DDE, DIREN, et DAC (DPPR – DE) avant de les mettre en oeuvre.

Dans la phase d'élaboration des PPR, en raison du manque de moyens humains propres des services pour atteindre les objectifs affichés par la DPPR, les compétences des services en matière de pilotage des bureaux d'études et leur capacité d'animation pour mener à bien la concertation locale doivent être développées. La sous-traitance à des bureaux d'études exige le développement d'une capacité d'expertise au sein des services de l'Etat à un niveau pertinent qui n'est pas encore clairement identifié (interdépartemental, régional ou interrégional ?), et ceci sur les principaux aléas naturels caractérisant les territoires.

Ce recadrage du contenu des PPRNP est annoncé par la DPPR, mais il ne pourra être rapidement opérationnel que si la diffusion de ces nouveaux guides s'accompagne d'actions fortes de formation et d'animation du réseau professionnel, public et privé, ainsi mobilisé.

La mission recommande de renforcer l'action de formation dans les services en charge de l'élaboration des PPRNP en matière de pilotage des études et de développer une capacité d'expertise dans le cadre d'un réseau de compétences clairement identifié et ceci pour les principaux risques concernant les territoires.

3.2.2.2 Un suivi des prescriptions pour les particuliers et les très petites entreprises à mettre en place

La politique de prévention des risques naturels par les PPR a connu un développement rapide. S'ils constituent désormais un frein efficace à l'urbanisation nouvelle en zone exposée, la réduction de la vulnérabilité des zones bâties par application de prescriptions spécifiques dans les PPR en est encore à ses débuts. Ces prescriptions seront à mettre en oeuvre dans les 5 ans

après approbation du PPR. La mobilisation des services pour l'élaboration des PPR doit donc rapidement trouver un prolongement dans la mise en œuvre des mesures prescrites.

Pour favoriser leur mise en œuvre dans ces délais, une démarche d'accompagnement auprès des particuliers est indispensable.

Le rapprochement avec l'ANAH entrepris par la DPPR est à ce titre pertinent. Les DDE commencent à mettre en place des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans les zones de danger, mais elles estiment ne pas disposer des moyens nécessaires pour assurer l'animation et le suivi de ces opérations lourdes et complexes, ni pour instruire les demandes des particuliers qui ne manqueront pas d'émerger à la suite des actions d'animation.

Ces actions pourraient dès lors être confiées à des bureaux d'études spécialisés sous maîtrise d'ouvrage État ou déléguées à une collectivité si l'une d'entre elles se porte volontaire²⁵. Certaines collectivités envisagent en effet d'intervenir en complémentarité avec le FPRNM pour financer les études et travaux de réduction de la vulnérabilité prescrits par les PPR et réalisés par les particuliers ou les petites entreprises ; ce qui justifierait d'autant leur implication dans l'accompagnement de ces opérations.

Par ailleurs, pour conduire les OPAH, il est généralement fait appel à une maîtrise d'ouvrage externe assurée dans la plupart des cas par une collectivité (commune, intercommunalité ou département) ; celles-ci hésitent cependant à s'investir dans la conduite de ces opérations d'un type nouveau, d'autant plus que la contribution du FPRNM aux dépenses d'animation n'est pas expressément prévue. Le MEDD ne peut pas inciter financièrement les collectivités à se porter maître d'ouvrage de cette animation. La réussite de la mise en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité repose donc en pratique sur l'acceptation des collectivités de prendre à leur charge la conduite de ces opérations.

Par exemple, pour un PPR couvrant 10 communes dans le département de Vaucluse, avec 1 500 logements concernés par la réduction de vulnérabilité et un coût individuel moyen évalué à 6 000 €²⁶, le coût d'animation est estimé à 100 000 €, soit environ 3% de la contribution du FPRNM évaluée pour cette opération groupée à 3,6 M€.

Le suivi de l'application des prescriptions portant sur la réduction de la vulnérabilité, sans obligatoirement faire appel aux collectivités, nécessiterait deux dispositions :

- la possibilité d'un financement à 100% du FPRNM pour les dépenses de suivi des PPRNP et pas seulement les dépenses relatives à leur préparation et à leur élaboration, impliquant une modification de l'article 136 de la loi de finances pour 2006,
- en cas de nécessité, la mise en place sur le périmètre pertinent, par arrêté préfectoral, d'un projet d'intérêt général (PIG) défini par l'article L 121-9 du code de l'urbanisme (disposition à recommander dans la circulaire relative aux PPRNP et dans les guides techniques).

Malgré ces difficultés, des initiatives multiples pour structurer cette maîtrise d'ouvrage sont en cours :

- la DDE des Alpes-Maritimes teste avec la Ville de Nice l'application d'un PPR cavités souterraines de gypse.

²⁵ Il pourrait être convenu avec une collectivité intéressée que l'animation soit lancée par l'État, puis reprise au bout de 2 ou 3 ans par la collectivité.

²⁶ Coût moyen de modification d'installation électrique, batardeaux de portes et clapets anti-retour des conduits d'assainissement, pas de pièce – refuge.

- la DDE du Vaucluse définit une méthode de diagnostic de vulnérabilité à appliquer en priorité aux établissements recevant du public et réfléchit aux modalités de sa mise en œuvre.
- la DDE du Gard propose aux communes concernées par le risque inondation un programme ambitieux d'études de réduction de la vulnérabilité dans les territoires définis comme exposés par les PPRI. Ce travail qui devrait conduire à la mise en place d'OPAH, est engagé avec le concours technique et financier de l'État et de l'ANAH.

Les priorités actuelles de l'ANAH portent sur la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Les moyens financiers propres de l'ANAH pouvant concourir aux opérations de réduction de la vulnérabilité, entrent directement en concurrence avec ceux consacrés à ce plan. Dans un tel contexte, les DDE ne seront pas en bonne position pour négocier un financement avec l'ANAH.

La convention nationale en projet entre le MEDD et l'ANAH devrait comprendre une annexe financière annuelle précisant l'enveloppe que l'agence réserverait aux opérations de réduction de vulnérabilité du bâti. La répartition de cette enveloppe pourrait ensuite être faite en concertation étroite avec la DPPR, en fonction des dossiers présentés dans les départements.

L'évaluation de l'efficacité de ces mesures, en fonction de l'intensité des aléas subis après travaux de réduction de la vulnérabilité, devra être faite en liaison si nécessaire avec les Compagnies d'assurance.

3.2.2.3 Une information préventive à mieux intégrer dans les démarches de planification

L'information préventive sur les risques majeurs

L'information préventive est une responsabilité de l'État ; jusqu'à la LFI 2006, elle ne relevait pas d'un financement du FPRNM. Les services semblent s'être peu mobilisés sur ce type d'action. Les DDE rencontrées prévoient désormais de la développer systématiquement lors de la phase de concertation des PPR, ce qui a paru à la mission être approprié.

L'information des acquéreurs et locataires (IAL)

Insuffisamment préparée, sa mise en œuvre n'a pas eu le traitement homogène au niveau national qui aurait été souhaitable, d'autant qu'acheteurs et locataires, notamment dans les départements « multirisques » du sud, viennent souvent d'autres régions. La mise en œuvre de ces actions par les DDE paraît avoir été difficile.

Un site Internet support était nécessaire. Le logiciel CARTORISQUE de la DPPR ou son équivalent du MTETM n'était pas opérationnel en 2006. Certains services ont ainsi développé des sites locaux, multipliant des dépenses pour des actions qui auraient pu être mutualisées.

Alors que les zones de risques majeurs sont souvent communes à plusieurs départements, voire à plusieurs régions comme le Bas Rhône, et qu'il existe quelques PPR intercommunaux traversant les limites départementales, l'information donnée diffère selon les directives données par les préfets. Ainsi pour quatre départements contigus, deux DDE ont donné toute l'information disponible dans les PPR ; une troisième ne donne que la géomorphologie des crues ; la dernière ne diffusera rien tant que les PPR ne seront pas approuvés...

Cet exemple confirme parmi d'autres que la coordination au niveau territorial, et notamment entre les DDE, a besoin d'être renforcée et améliorée. Il revient aux DIREN, dans le cadre des clubs risques, d'animer cette coordination. Compte tenu de l'urgence qui s'attachait au lancement de l'action d'information des acquéreurs et locataires, ce besoin de coordination est apparu trop tardivement pour être réglé dans ce cadre, mais il paraît nécessaire que la DPPR

pense à les mobiliser pour mieux assurer cette mission d'appui et de coordination aux DDE dans le futur.

Les problèmes de support informatique semblent maintenant réglés, mais une note d'orientation aux préfets sur le contenu de cette information aux propriétaires et locataires paraîtrait encore aujourd'hui utile, ainsi que le renforcement de la coordination des DDE par les DIREN.

4. UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE LES PERSPECTIVES DE RECETTES ET CELLES DES DÉPENSES

4.1 La constitution progressive d'une importante réserve

Jusqu'en 2005, le produit des prélèvements sur les primes d'assurance a été relativement stable d'une année sur l'autre (cf. tableau en annexe 6).

Ces prélèvements ont rapporté annuellement de l'ordre de 20 M€ jusqu'en 2002 puis légèrement augmenté pour atteindre 26 M€ en 2005. Sur la période de mars 1995 à mars 2006, leur montant global s'est élevé à 238,5 M€.

Les dépenses ont été beaucoup plus fluctuantes d'une année sur l'autre. Leur montant, compris entre 10 et 17 M€ de 1997 à 2004, est toujours resté inférieur aux recettes permettant la constitution de réserves dont le placement a produit des ressources supplémentaires notables (20,3 M€ entre 1995 et mars 2006).

Au fil des années, s'est ainsi constituée ce qui a été communément appelée la « cagnotte du fonds Barnier » ; elle a atteint son montant maximal à la fin de 2004 (117,9 M€). Elle s'élève encore au début de 2006 à 108,6 M€ auxquels il convient d'ajouter 3,1 M€ de valeurs, soit un total de 111,7 M€. C'est l'existence de cette réserve qui est à l'origine des élargissements successifs des dépenses éligibles décidés en loi de finances à titre temporaire (prise en charge de travaux exceptionnels, contribution à l'élaboration des PPR...). Il n'est pas en effet dans la logique d'un tel fonds de faire des « bénéfiques », mais bien de contribuer le plus efficacement possible à la politique de prévention des risques naturels.

Mais, pour la première fois en 2005, les dépenses du FPRNM ont dépassé le produit des prélèvements (36,3 M€ contre 26,2 M€).

Ce dépassement ne constitue pas un problème immédiat en raison de l'importance du solde résultant de la gestion des années précédentes. Cependant, conséquence des derniers élargissements des dépenses éligibles portant notamment sur les travaux de prévention réalisés par les collectivités, le flux des dépenses risque désormais d'être beaucoup plus soutenu que par le passé et il est probable que la récente augmentation du taux de prélèvement ne sera pas suffisante pour que le fonds puisse satisfaire les demandes dans les années à venir.

4.2 Des décisions récentes qui conduisent à l'épuisement rapide des réserves et à l'inadéquation entre recettes et dépenses

Si les dépenses du FPRNM sont restées comprises entre 10 et 20 M€ par an depuis sa création, les récentes décisions prises par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2006, puis de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) votée le 20 décembre 2006, auront pour conséquence un fort accroissement des demandes, au moins jusqu'à fin 2012. Ces décisions conduisent d'ores et déjà à un épuisement des réserves du fonds au cours de l'année 2008 :

- la part de la contribution du fonds aux études relatives aux PPR passe de 50 à 75% du montant global de ces dépenses engagées par l'Etat ; cette contribution est de plus élargie à l'information préventive, avec un plafond de dépenses annuelles fixé à 16 M€.

Initialement la décision de cofinancer sur le FPRNM l'élaboration des PPR avait pour objet de doubler sur une période de 6 ans (2000-2006) les crédits budgétaires consacrés à cette action. La contribution du fonds aux PPR a ainsi représenté 44% des dépenses entre 2000 et 2005. Malgré la mobilisation certaine des services, non seulement l'ensemble des communes concernées ne sont pas encore couvertes par un PPR approuvé, mais il devient urgent, comme nous l'avons vu précédemment, d'engager la révision de la première génération des PPRNP. Ce bilan justifie donc pleinement le renforcement de la contribution du FPRNM dont le plafond augmente de 10 à 16 M€ par an. L'information préventive étant par ailleurs de plus en plus associée à ce travail, il paraît pertinent à la mission de prendre en compte les dépenses correspondantes sur le FPRNM.

La mission note que, dès 2006, le montant des dépenses de ce poste devrait atteindre le plafond des 16 M€. Elle s'interroge toutefois sur la capacité des services à suivre cette montée en puissance, compte tenu des reliquats non négligeables constatés sur cette mesure en TG.

- le taux d'aide des travaux de prévention des collectivités, éligibles depuis 2004, passe de 20 à 25% pour les travaux de protection et 40% pour les travaux de prévention ; le plafond des dépenses annuelles correspondantes passe de 10 à 33 M€ (LFI 2006), puis à 55 M€ (LEMA).

Cette mesure, également limitée dans le temps, est prolongée de fin 2008 à fin 2012. Les besoins exprimés relèvent principalement de la prévention des inondations, mais aussi de la prévention des mouvements de terrain. Ils devraient connaître une croissance forte au cours des prochaines années, ne serait ce que pour anticiper la directive européenne sur les inondations prévue pour 2013.

Ainsi, ces dépenses sur le FPRNM étaient de 6,4 M€ en 2005 et de 13,5 M€ pour les 3 premiers trimestres de 2006. Les dépenses prévues par le MEDD pour le 4^{ème} trimestre devraient correspondre au plafond voté en LFI 2006 (33 M€). La demande prévisionnelle dans les seuls PAPI devrait atteindre 43 M€ en 2007 pour un plafond rehaussé à 55 M€ par la loi sur l'eau votée en décembre 2006.

- une contribution exceptionnelle à la poursuite des travaux de sécurisation du site de la Séchilienne est autorisée à hauteur de 35 M€ entre 2006 et 2012, soit une contribution moyenne de 5 M€ par an.
- le FPRNM contribuera en 2007, sous forme de fonds de concours, au financement des études et travaux réalisés ou subventionnés par l'Etat avant cette date à hauteur de 40 M€.

Cette contribution exceptionnelle, votée dans le cadre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques le 20 décembre 2006, diminuera d'autant le montant des réserves disponibles du FPRNM.

A toutes ces dépenses doivent être ajoutées celles qui sont à l'origine de la création du fonds : indemnités d'expropriation, subventions pour acquisitions, pour travaux prescrits par les PPRNP. Or les opérations d'acquisitions amiables et d'expropriations précédemment lancées ne sont pas encore toutes achevées²⁷ et surtout la nécessité d'opérations nouvelles pourraient bien apparaître si des inondations de grande ampleur survenaient dans des départements tels que l'Hérault ou les Pyrénées-Orientales. L'identification dans les PPRNM de zones de

²⁷ Dans les Alpes-maritimes par exemple, les besoins ont été évalués entre 5 et 7 M€ par an, se partageant pour moitié entre travaux contre les inondations et travaux contre les mouvements de terrain.

danger où des vies humaines sont menacées, devrait être également de nature à susciter de telles opérations.

Ces dépenses de relocalisation, de l'ordre de 8 M€ en 2003 et 2004, sont passées à plus de 20 M€ en 2005 et 2006.

Les besoins relatifs aux études et travaux prescrits dans les PPRNP aux particuliers pour réduire la vulnérabilité de leurs biens devraient également connaître une montée en puissance au fur et à mesure de l'achèvement ou de la révision de ces derniers. La part de ces dépenses est aujourd'hui bien modeste au regard des enjeux qu'elles représentent (2,2 M€ en 2005). Une provision de l'ordre 5 M€ paraîtrait adaptée ... sous réserve de ne pas prendre en considération les études et travaux prescrits pour prévenir l'aléa retrait/gonflement des argiles.

A partir de ces analyses, un tableau des dépenses prévisibles a été dressé par le conseil de gestion lors de sa réunion d'octobre 2006, les prévisions des dépenses PPR et travaux des collectivités correspondant aux plafonds autorisés.

- Dépenses prévisibles pour 2007 et 2008 (en M€) -

Dépenses	2006	2007	2008
PPR et information préventive	16,0	16,0	16,0
Études et travaux des collectivités	33,0	55,0	55,0
Études et travaux exceptionnels	-	5,0	7,0
Expropriations	5,3	8,2	12,0
Mesures de prévention*	26,5	20,0	10,0
Évacuation et relogement	0,1	0,1	0,1
Fonds de concours exceptionnel	-	40,0	-
TOTAL	80,9	144,3	100,1

* Acquisitions amiables, études et travaux prescrits dans les PPRN, opérations sur les cavités souterraines...

Source : conseil de gestion du 26 octobre 2006

Les décisions votées en loi de finances 2006 dont les effets s'ajoutent à la montée en puissance de décisions antérieures, avaient déjà alerté le conseil de gestion qui prévoyait, à la date de sa réunion d'avril 2006, l'apparition d'un solde négatif dès l'année 2007.

Devant cette perspective d'épuisement des réserves du PFRNM à courte échéance, un arrêté du 29 septembre 2006 a porté, à compter du 1^{er} novembre 2006, le taux de prélèvement de 2 à 4%, taux maximal autorisé par la loi. Mais cette augmentation du taux ne suffira pas à compenser les nouvelles augmentations de dépenses prévues dans la loi sur l'eau, comme le montre la simulation ci-après, établie à la suite d'une demande du conseil de gestion formulée au cours de sa réunion du 24 octobre 2006 et annexée au compte rendu de cette réunion :

- Simulations 2006-2008 (chronologie par trimestre en M€) -

Postes	3-2006	4-2006	2006	1-2007	2-2007	3-2007	4-2007	2007	2008
Dépenses		- 36,3	- 80,9	- 91,4	- 5,4	- 59,0	- 2,2	- 144,3	- 100,1
Prélèvements		5,0	25,0	20,0	10,0	10,0	10,0	50,0	50,0
solde	89,8	58,5	58,5	- 12,9	- 8,3	- 43,6	- 35,8	- 35,8	- 85,9

Source : conseil de gestion du 26 octobre 2006

Cette simulation prévoit la mise en place du fonds de concours exceptionnel pour financer les dépenses de prévention non payées de l'État dès le 1^{er} trimestre 2007. Une telle dépense pourrait être étalée sur l'année, mais cela ne changerait rien à la situation financière à laquelle est confronté le FPRNM. Le fonds ne pouvant être en déséquilibre, deux solutions sont possibles, soit revoir significativement à la hausse le taux de prélèvement sur les primes Cat.Nat, soit établir des priorités drastiques entre les dépenses ; ces deux solutions ne s'excluant pas.

La mission a pu prendre connaissance – difficilement - de programmations pluriannuelles concernant le FPRNM, mais celles-ci, loin de donner une vision d'ensemble de dépenses prévisionnelles maîtrisées, mettent en évidence des risques de graves déséquilibres entre recettes et dépenses pour les années à venir.

4.3 Des perspectives de dépenses incompatibles avec les ressources prévisibles du fonds

Des prévisions de dépenses à plus long terme montrent qu'il n'est pas envisagé de réduire les dépenses à la charge du FPRNM au cours des années qui nous séparent de 2012, date de la fin des mesures temporaires décidées en loi de finances.

4.3.1 La contribution du FPRNM au financement des PAPI

Lancés par appel à projets en 2002, les plans d'action de prévention des inondations (PAPI) ont un coût global évalué à 500 M€ sur la période 2003-2008. Ils sont financés par l'Etat à hauteur de 183 M€. Sur ce montant, les dépenses éligibles au FPRNM ont été estimées à environ 107 M€. La contribution du fonds a considérablement augmenté à la suite des élargissements des dépenses éligibles, passant de 0,2 M€ en 2003 à 19,4 M€ en 2006. En 2007, elles devaient s'élever à 43,5 M€. L'achèvement du programme en 2008 devrait mobiliser 37,8 M€.

La décomposition par mesures éligibles au FPRNM a été établie par la direction de l'eau pour l'ensemble des PAPI sur la période 2003-2008. Les études et travaux de prévention et de protection des collectivités représentent le poste de dépenses le plus important, près de 70% de la contribution totale du FPRNM à ce programme.

- Financement des PAPI (2003 – 2008) par l'État et le FPRNM (en M€) -

Actions PAPI	État 2003-2008	dont FPRNM		
		2003-2008	2007	2008
Acquisitions amiables (suppression de la vulnérabilité)	18,9	18,9	4,7	1,7
Planification urbaine (PPR)	8,3	5,2	1,6	0,4
Information préventive	2,5	1,1	0,4	0,2
Mesures de prévention prescrites par les PPR (réduction de la vulnérabilité)	8,7	8,7	3,0	4,6
Etudes et travaux de protection (lieux habités)	52,1	34,3	14,7	11,6
Etudes et travaux de prévention (ralentissement dynamique et études de bassin)	74,4	38,4	19,1	19,3
Autres mesures (pilotage, communication, gestion de crise, prévision des crues, formation, connaissance, divers)	17,9	0	0	0
TOTAL	182,8	106,6	43,5	37,8

Source : direction de l'eau

Conformément à la lettre de commande, la mission a examiné plusieurs PAPI (Maine, Orb et Siagne). Ces 3 plans, comme l'ensemble des PAPI, laissent une part importante aux travaux de prévention et de protection par rapport aux acquisitions (relocalisations). La circulaire du 19 janvier 2005 cosignée par la DE et la DPPR limite, il est vrai, cette dernière possibilité aux cas les plus graves. Cependant, aucune étude financière comparative des différentes options envisageables ne figure dans les PAPI Orb et Siagne, alors que les inondations dans ces deux bassins peuvent menacer des vies humaines et que les enjeux économiques et humains y sont quantifiés avec précision (Siagne notamment). Ce sujet ne serait donc pas « bordé » en cas de nouvelles catastrophes intervenant dans ces bassins à risques. Certes, les conventions PAPI qui précisent le contenu de ces programmes, n'exigent pas l'identification des zones de « relocalisation » ; elles ne prévoient pas l'évaluation a priori des coûts-avantages des mesures de suppression de la vulnérabilité (acquisitions amiables, expropriations) par rapport aux mesures de réduction (travaux), ni la définition des indicateurs d'efficience à retenir. Les PAPI ne justifient pas de manière satisfaisante les options retenues.

Des contributions très importantes du FPRNM sont ainsi attendues pour le financement des études et travaux des collectivités, sans que les solutions alternatives soient exposées et sans que l'impact de ces travaux, donc leur rapport coût-efficacité, soit analysé avant décision.

Il en est de même des mesures de réduction de la vulnérabilité qui résulteront des prescriptions des PPRI. Les PAPI, en programmant ces mesures, n'ont pas procédé à une véritable évaluation de leur efficacité. En fait, l'analyse de l'impact des mesures est renvoyée à une phase ultérieure de la démarche PAPI. La circulaire du 19 janvier 2005 prévoit pourtant l'évaluation de l'efficacité économique des programmes à l'issue de la mise en œuvre des programmes d'actions (2008).

La circulaire DPPR/DE du 20 février 2003 rappelait par ailleurs que les PAPI devaient avoir pour objectif prioritaire d'enrayer l'augmentation du nombre de constructions implantées dans les zones inondables en veillant à ce que les actions de réduction de la vulnérabilité n'incitent pas à une reprise de la construction dans les zones à protection améliorée. Les conventions PAPI examinées n'abordent pas cet objectif stratégique de façon explicite.

Compte tenu notamment de l'importance de la contribution du FPRNM au financement des PAPI, la mission préconise de :

- compléter ces programmes par une analyse plus fine des mesures de relocalisation éventuelles à partir des études de révision des PPRI permettant l'identification des zones de danger justifiant de telles mesures,
- lancer sans tarder une évaluation prévisionnelle de l'efficacité attendue des actions ainsi programmées dans chaque PAPI.

Cette évaluation prévisionnelle d'efficacité des investissements faciliterait grandement le travail des services instructeurs et des services de programmation qui, faute d'éléments leur permettant à ce stade d'établir des priorités, soit acceptent systématiquement les projets inscrits dans les PAPI, soit parient sur le temps pour que les projets les moins crédibles soient abandonnés par les maîtres d'ouvrage.

L'exigence d'une cohérence globale par bassin, qui est l'ambition des PAPI, suppose par ailleurs que soit respecté un ordre logique dans la réalisation des travaux. Une programmation rigoureuse des opérations dans le temps devrait figurer dans le PAPI. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PPCI de Nîmes en rappellent la nécessité impérative.

La circulaire DPPR/DE du 19 janvier 2005 prévoit la mise en place dans chaque PAPI d'indicateurs techniques caractérisant l'efficacité des actions, cohérents avec ceux de la LOLF, à l'usage du comité de pilotage du PAPI. La mission n'a pas trouvé ces indicateurs dans les conventions de PAPI qu'elle a examinées.

4.3.2 Les perspectives de contractualisation avec les régions (CPER 2007-2013)

Les mandats de négociation adressés aux préfets en novembre 2006, prévoyaient une contribution du FPRNM de 278 M€ dont 173 M€ pour la gestion des crues, 80 M€ pour le plan séisme des Antilles, 25 M€ pour la prévention des autres risques naturels, soit une moyenne de 39,7 M€ par an, mobilisant ainsi environ 80% des recettes annuelles du fonds (de l'ordre de 50 M€ par an pour un taux de prélèvement sur les primes d'assurance Cat.Nat de 4%).

Faute de tableau prévisionnel consolidé, la mission n'a pas été en mesure de déterminer de quelle manière les dépenses prises en compte dans ces 173 M€ se recouvrent avec celles financées par le FPRNM dans les PAPI traités dans le paragraphe précédent (81,3 M€ en 2007 et 2008).

De telles perspectives laissent une part très modeste pour faire face aux dépenses correspondant à des actions non contractualisées sur la période 2007-2013 et surtout à la survenue d'éventuelles catastrophes (acquisitions de biens sinistrés).

Pour sa part, la mission considère qu'en raison de la nature même des dépenses prises en charge par le FPRNM, l'Etat doit conserver une marge d'intervention hors contrats de projets.

La mission s'est également interrogée sur les prévisions affichées pour les dépenses liées aux mesures de prévention.

Comme le montre le 1^{er} tableau du § 4.2, ces dépenses qui comprennent les opérations de réduction de la vulnérabilité, se situent à un faible niveau en 2008, en forte réduction par rapport à 2006 (26,5 M€ en 2006, 20 M€ en 2007, 10 M€ en 2008). L'estimation de ces dépenses apparaît davantage comme une simple variable d'ajustement entre les ressources du fonds et les autres dépenses, notamment les études et travaux des collectivités territoriales, en très forte croissance.

Les dépenses relatives aux études et travaux prescrits aux particuliers mériteraient une place plus importante dans les usages du fonds ; il en est sans doute de même pour les dépenses d'acquisition.

Par ailleurs, l'importance relative des différentes mesures éligibles au FPRNM qui seraient ainsi contractualisées dans le cadre des CPER, semble avoir été laissée à l'initiative des Préfets, aucun cadrage national n'ayant accompagné les mandats de négociation.

Concernant les PAPI, base importante de la programmation des crédits du FPRNM, la direction de l'eau a demandé aux DIREN de veiller à ce qu'ils soient inclus dans les CPER en préparation, soit dans les plans « grands fleuves », soit dans les enveloppes régionales. Ainsi, dans l'important bassin Rhône-Méditerranée, 3 PAPI relèveraient du plan Rhône et 13 autres des enveloppes régionales. Dans d'autres régions, le souci de répartir les « labellisations » conduirait les parties prenantes à écarter des contrats de projet les actions déjà labellisées « PAPI ».

Ces négociations conduites à échelles différentes (région, bassin), l'absence de cadrage technique des mesures à contractualiser, risquent d'aboutir à une situation inflationniste à partir de laquelle il sera ensuite très difficile d'exprimer des priorités face à l'insuffisance des ressources par rapport aux demandes.

Au-delà des contrats de projet en négociation à l'horizon 2013, l'application de la directive cadre européenne sur les inondations en cours de préparation devrait prolonger le dispositif actuel basé sur le volontariat de l'appel à projets d'octobre 2002 par une démarche systématique de plans de gestion des fleuves et cours d'eau. Il est ainsi probable que la demande de travaux de prévention des inondations se maintiendra durablement à un niveau élevé.

4.3.3 Les hypothèses d'augmentation des recettes et les incertitudes du régime Cat.Nat

L'amendement déposé dans le cadre du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques prévoyait l'augmentation des dépenses mais également et très logiquement une augmentation des recettes. Il portait le plafond du taux de prélèvement sur les primes Cat.Nat de 4% à 6,5%, et permettait de dégager une recette de plus de 80 M€ par an.

Il n'aurait sans doute pas été indispensable de procéder immédiatement à cette augmentation du taux de prélèvement. On connaît les délais nécessaires au démarrage et à la mise en œuvre des programmes, surtout lorsqu'ils sont aussi complexes et difficiles que ceux portant sur la prévention des risques naturels. Mais **une telle augmentation aurait été cohérente avec la décision d'accroître de façon aussi significative les plafonds de certaines des dépenses éligibles**. Il n'a, dans l'immédiat, pas été donné suite à cette proposition d'augmenter les recettes du fonds.

De plus, ce projet d'amendement prenait essentiellement en compte l'accroissement attendu des dépenses en matière de prévention des inondations mais pas les besoins relatifs à la prévention des autres risques naturels, notamment le plan séisme. Les projets de réforme en cours du régime d'assurance Cat.Nat laisse en outre planer une incertitude sur l'assiette des prélèvements²⁸, incertitude qui s'ajoute à celle qui porte sur le taux de ces prélèvements.

Face à une telle situation, une programmation rigoureuse des dépenses, prévoyant plusieurs hypothèses cohérentes en fonction de différents scénarios sur les ressources prévisibles, est indispensable. La mission a été étonnée de ne pouvoir disposer de documents présentant les dépenses prévisionnelles sur la période 2006-2013 étayant les amendements votés en loi de finances 2006, lors de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Les seuls documents qui lui ont été remis à sa demande expresse, sont ceux de la direction de l'eau concernant les PAPI sur la période 2003-2008, ainsi que les mandats des préfets pour les CPER 2007-2013 ; seule la direction du Budget lui a remis un document prévisionnel sur la trésorerie du FPRNM jusqu'en 2012²⁹, résultant des informations recueillies lors du conseil de gestion du 18 octobre 2006, mais ce document de simulation qui met en évidence des déficits de trésorerie, ne saurait être assimilé à un document de gestion prévisionnelle.

La mission estime que ces graves lacunes dans la gestion prévisionnelle du fonds sont en partie imputables au partage de la responsabilité de la politique de prévention des risques naturels entre deux directions, la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) et la direction de l'eau (DE).

Le DPPR était jusqu'à fin 2006 responsable du programme 181 sur la prévention des risques et pollutions, mais c'est la DE qui programme les plus grosses dépenses comme on vient de le voir en analysant les PAPI et les mandats de négociation des futurs CPER. Les difficultés sont apparues dans la gestion du FPRNM avec l'éligibilité des études et travaux de prévention des collectivités territoriales jusqu'alors financés sur le budget de l'État.

²⁸ D'après les informations qu'a pu recueillir la mission, le montant des produits ne devrait pas être affecté par le projet de réforme du régime Cat.Nat tel que connu à ce jour.

²⁹ Cf. annexe 9.

La mission considère qu'une véritable programmation pluriannuelle des dépenses du FPRNM sur la période 2007-2013 doit être élaborée sous l'autorité du responsable du programme 181 « prévention des risques et pollutions » et soumise pour avis au Conseil de gestion.³⁰

On est donc passé, au cours des dernières années, d'une situation où les disponibilités du fonds permettaient de faire face aux dépenses éligibles qui apparaissaient justifiées, à une situation où le gestionnaire du fonds devra faire des choix et établir des priorités. Cela impose un nouveau type de gestion.

5. UNE DÉCONCENTRATION QUI N'A PAS ÉTÉ MENÉE À SON TERME

Les élargissements des dépenses éligibles au FPRNM ont conduit à compléter le décret d'application de 1995, en introduisant la déconcentration des procédures de financement pour les dépenses autres que celles relatives aux indemnités d'expropriation. Le dispositif de gestion des crédits du FPRNM n'apparaît cependant pas comme satisfaisant, la programmation restant centralisée, alors que la LOLF prévoit une procédure de programmation déconcentrée pour les crédits d'Etat susceptibles d'être utilisés pour les opérations cofinancées par le FPRNM, ce qui pose le problème, évoqué dans le chapitre 2 (§2.2.1.3) de la cohérence entre la gestion du fonds et celle des crédits budgétaires du programme 181. La mission a identifié un certain nombre de difficultés rencontrées par les différents intervenants.

5.1 Des modalités de programmation à recadrer

5.1.1 Des dépenses sans nomenclature opérationnelle

L'article L.561-3-I du code de l'environnement énumère de manière très claire les dépenses éligibles au FPRNM. Sont ainsi citées les indemnités d'**expropriation** et les dépenses liées, les dépenses d'**évacuation** et de relogement temporaires ; sont ensuite énumérées des **mesures de prévention** au nombre de cinq :

- acquisitions amiables de biens menacés (1),
- acquisitions amiables de biens sinistrés (2),
- opérations de reconnaissance des cavités et traitement (3),
- études et travaux de prévention correspondant aux prescriptions des PPR (4),
- campagnes d'information Cat.Nat (5).

A cette liste s'ajoutent quatre autres mesures décidées à titre temporaire en lois de finances : les études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels majeurs prévisibles (**PPRNP**), les études et **travaux de prévention** dont les collectivités assurent la maîtrise d'ouvrage.

La loi de finances pour 2006 en rajoute une dixième en décidant le cofinancement par le FPRNM des dépenses **d'information préventive** engagée par l'État à hauteur de 75% à l'identique des PPRNP. La DPPR a en fait fusionné ces dépenses avec celles des PPR dans la mesure où elles doivent respecter la même règle de cofinancement global avec les crédits de l'État (75/25%). On peut donc penser qu'il ne s'agit que d'une sous-mesure à intégrer dans la

³⁰ La perspective que soit créé un programme « eau » dans le cadre de la mission « écologie et développement durable » ne modifierait pas ce besoin de programmation pluriannuelle, indispensable pour fixer les enveloppes « réservées » aux risques inondations d'une part, aux autres risques d'autre part. Ces enveloppes « dédiées » existent de fait (50%-50%), mais sans référence programmatique.

mesure PPR. En l'absence d'instructions spécifiques, par prudence, certaines trésoreries ont identifié une nouvelle mesure : « PPR et information préventive » !

Un onzième type de dépenses portant sur des **travaux exceptionnels** pourrait être retenu. Cette mesure, également décidée en lois de finances, une première fois en 1997 puis en 2006, ne figure toutefois dans aucun texte d'application.

La circulaire du 25 février 2005 prend le parti de regrouper les mesures en trois catégories (acquisitions, réduction de vulnérabilité, accessoires). Les fiches par mesures figurant en annexe sont au nombre de sept ; le financement par le FPRNM des PPRNP n'y est pas abordé, pas plus que celui de l'information préventive dont le financement par le FPRNM n'avait pas encore été décidé. De son côté, la note sur le FPRNM annexée à l'instruction technique pour l'élaboration des BOP 2007, identifie neuf types de mesures.

En l'absence de nomenclature officielle, le comptable du Trésor public n'a d'autre possibilité que de gérer localement les crédits en fonction des intitulés des arrêtés qui déclenchent les transferts financiers dans les caisses du trésor public. Cinq intitulés différents ont été relevés par la mission :

- les expropriations (1),
- les évacuations (2),
- les mesures de prévention énumérées au L563-1-I (3), les PPR (4), intitulé qui deviendrait « PPR et information préventive »,
- les études et travaux des collectivités (5),

A l'arrivée des crédits, le comptable en informe le préfet, ainsi que les services avec lesquels il est en relation. Ces services suivent les crédits selon leurs propres tableaux de gestion.

Lors de ses déplacements, il n'a pas pu être montré à la mission un tableau de synthèse permettant un suivi cohérent des crédits du FPRNM au niveau départemental.

La même difficulté existe au niveau central où la Caisse centrale de réassurance (CCR) dresse les comptes à partir des intitulés des mesures tels qu'ils figurent dans les textes législatifs (code de l'environnement et lois de finances). Six intitulés sont utilisés. Aux cinq précédents vient d'en être rajouté un sixième : « Séchilienne » (travaux exceptionnels décidés en loi de finances).

Ce flottement est encore aggravé par les nouveaux termes utilisés dans les circulaires postérieures à celle de 2005, et plus particulièrement dans les textes relatifs aux inondations où les mesures de prévention sont rebaptisées en « mesures de suppression de la vulnérabilité » (expropriations, acquisitions), en « mesures de réduction de la vulnérabilité » (études et travaux prescrits dans les PPR), ralentissement dynamique ou travaux de protection (études et travaux de prévention des collectivités), intitulés qui sembleraient correspondre aux nouvelles sous-mesures introduites par la loi sur l'eau votée en décembre 2006 (travaux de prévention stricto sensu et travaux de protection rapprochée).

Il en résulte une impossibilité d'établir une comptabilité consolidée par type de mesures et donc un suivi rigoureux des dépenses.

Dans son projet de refonte de la circulaire de 2005, la DPPR reprend les neuf mesures présentées en annexe de la circulaire de cadrage budgétaire 2007. La mission propose de ne retenir que six mesures et d'identifier des sous-mesures permettant de mieux suivre leur mise en œuvre et de procéder aux évaluations nécessaires (cf. proposition en annexe 5).

La mission recommande fortement qu'une nomenclature stabilisée des mesures financées par le FPRNM soit bâtie en corrélation avec la nomenclature budgétaire (grille de correspondance).

5.1.2 Une procédure de programmation sans responsabilité clairement identifiée

5.1.2.1 Une pré-programmation départementale éclairée d'un avis régional

La circulaire du 25 février 2005 esquisse une coordination régionale de la programmation des crédits du FPRNM. Elle demande ainsi aux préfets de département d'établir chaque année un « état prévisionnel des dépenses éligibles » et de le transmettre au préfet de région (DIREN), à charge pour ce dernier de l'adresser à la DPPR accompagné de son avis. C'est le ministre chargé des risques naturels majeurs (DPPR) qui arrête la programmation. Doit être joint à cet état prévisionnel un « état d'avancement et d'exécution des dépenses financées » sur l'exercice écoulé accompagné d'un compte rendu des opérations réalisées.

La mission n'a pu se procurer de tels documents, ni auprès de la DPPR qui devrait en être destinataire, ni dans les services régionaux et départementaux qu'elle a auditionnés. Par contre, de nombreux tableaux lui ont été remis. Aucun tableau de synthèse ne lui a cependant permis d'avoir une vision d'ensemble de la situation et surtout d'avoir une connaissance de l'état d'avancement et d'exécution des dépenses. Le seul document qui s'en rapproche, est une note de situation élaborée par la préfecture du Gard, mais elle ne concerne que le programme de « relocalisations », c'est à dire une seule mesure, les acquisitions amiables de biens menacés.

Ce dispositif respecte l'esprit qui a présidé à la création du fonds (mise à disposition rapide des crédits auprès des préfets de département) ; il tient compte de la compétence renforcée de l'échelon régional dans les exercices de programmation, mais il n'introduit aucune déconcentration ; il ne s'agit que d'une consultation.

Les élargissements successifs des dépenses éligibles, notamment les règles de gestion des mesures temporaires (subventions aux collectivités et aux particuliers), compliquent la mise en œuvre de ce dispositif. Nombre de ces mesures sont de plus contractualisées (CPER), conventionnées (PAPI), font l'objet d'un cofinancement Etat – FPRNM (PPR et études et travaux de prévention des collectivités). Les crédits budgétaires étant programmés au niveau régional, il paraît dans ces conditions indispensable que le niveau de programmation des crédits du FPRNM soit également régional.

5.1.2.2 Une programmation régionale à confirmer dans le cadre de la LOLF

Cette nécessité s'est concrétisée dans les circulaires de cadrage pour l'élaboration des budgets opérationnels (BOP) déconcentrés de 2006 et surtout de 2007. Dans cette dernière circulaire, la déclinaison du programme 181 « prévention des risques et lutte contre les pollutions » concerne l'ensemble des crédits du FPRNM. Désormais, leur programmation est menée parallèlement, mais en cohérence avec celle des crédits budgétaires. Elle en respecte les modalités, ainsi que le calendrier.

Toutefois, contrairement à l'exercice demandé aux responsables de BOP pour les crédits budgétaires, **l'élaboration de la programmation régionale des crédits du FPRNM ne se fait pas dans le cadre d'une enveloppe prévisionnelle préalablement notifiée aux responsables**. Ce qui complique grandement l'exercice d'élaboration des programmations déconcentrées pour les responsables de BOP comme celui de consolidation des projets au niveau national par le responsable de programme 181³¹ et le DPPR, en tant que responsable du FPRNM.

Cette programmation parallèle n'échappe pas aux difficultés engendrées par le partage des compétences en matière de risques naturels entre la DPPR et la DE, pas plus qu'elle

³¹ Initialement le DPPR, aujourd'hui la SG.

n'échappe à la complexité engendrée par le développement, aux côtés des BOP régionaux, de BOP de bassin, aujourd'hui au nombre de trois, potentiellement six.

La circulaire 2007 de cadrage des BOP donne simplement quelques éléments chiffrés qui sont repris dans différentes notes successives du DE ou du DPPR, voire dans des notes co-signées. On retrouve au niveau de l'exercice de programmation, la même profusion d'instructions déjà signalée par la mission. Ainsi, une note spécifique de cinq pages relative au FPRNM est annexée à l'instruction technique jointe à la circulaire de cadrage budgétaire. Cette note reprend en précisant mais aussi en actualisant la circulaire du 25 février 2005 sans se substituer à elle.

Il ne paraît pas pertinent d'alourdir ainsi une circulaire de cadrage budgétaire.

Cette déconcentration plus affichée que réelle ne paraît pas non plus à la mission un gage de bonne administration. Si le ministère, en tant que responsable de l'utilisation du FPRNM, délègue aux préfets de région (DIREN) l'élaboration de la programmation des dépenses éligibles à ce fonds, cette délégation doit être pleine et entière, l'administration centrale gardant la responsabilité de la validation des programmations régionales (consolidation nationale).

Dans ce cadre rénové, la mission ne voit pas de raison particulière à maintenir au niveau central la programmation et la gestion des dépenses liées aux expropriations d'autant plus que ces dépenses sont désormais mobilisées en complémentarité avec celles relatives aux acquisitions amiables.

Par ailleurs, cette programmation régionale, se bâtissant en liaison étroite avec les services départementaux compétents, doit permettre non seulement d'établir des priorités, mais également de valider l'éligibilité des opérations proposées. Si cette responsabilité doit rester clairement celle des préfets de département et des services instructeurs désignés, il reste souhaitable qu'un dispositif de validation soit mis en place sous la responsabilité du responsable de BOP, en subsidiarité au DPPR. Le dialogue de gestion doit servir de cadre à cette validation sans qu'un avis formel soit demandé au responsable de BOP par le responsable du fonds pour chaque opération.

Il reviendra par contre au responsable de programme en liaison avec la DPPR et la DE, comme aux responsables de BOP, de mettre en place les procédures nécessaires pour le suivi des dépenses et le contrôle de gestion. Ce point est développé ci-après.

La mission préconise que :

- l'établissement des états prévisionnels des dépenses sur le FPRNM soit confié aux préfets de région (DIREN), y compris pour les dépenses liées aux opérations d'expropriation, parallèlement à l'élaboration des BOP du programme 181, et qu'ils soient validés par le responsable de ce programme ;
- les instructions correspondantes figurent dans la circulaire annuelle de cadrage pour l'élaboration des BOP et programmations annexes ; des enveloppes régionales FPRNM seraient ainsi notifiées et des priorités d'utilisation fixées en cohérence avec celles des actions du programme 181 ;
- l'établissement de ces états prévisionnels régionaux soit l'occasion non seulement d'établir des priorités entre les besoins, mais également de valider l'éligibilité des opérations au FPRNM ;
- la validation de ces états prévisionnels de dépenses soit assurée par le responsable du programme 181 en liaison avec les deux directions concernées, la DPPR et la DE.

5.1.3 Une responsabilité de gestion à reconsidérer au niveau ministériel

La responsabilité de la gestion de ce fonds d'État est assurée conjointement par les ministres chargés de l'économie et de la prévention des risques, mais la préparation des décisions comme le suivi des crédits sont de la responsabilité du MEDD et plus particulièrement de la DPPR.

L'élargissement des mesures a là encore profondément modifié les pratiques, sinon les responsabilités, au sein du MEDD, puisque comme nous l'avons analysé précédemment, la plus grande part des dépenses concernent le risque inondation, risque naturel qui relève de la compétence de la DE et non de celle de la DPPR.

Jusqu'en 2005, la responsabilité du programme 181 confiée au DPPR confortait son autorité administrative pour coordonner la politique de prévention des risques naturels. La décision de confier désormais cette responsabilité à la secrétaire générale rend nécessaire d'organiser formellement les procédures de programmation des crédits du FPRNM entre la DPPR et la DE. Cette formalisation est d'autant plus nécessaire que le problème de l'insuffisante coordination des deux directions centrales pour la prévention des risques naturels se pose de façon similaire pour la gestion des crédits budgétaires³².

La charte de gestion préconisée par ailleurs³³ pour préciser les modalités de collaboration entre les deux directions pour la mise en œuvre du programme 181, incluant désormais le secrétariat général, pourrait fort pertinemment être élargie à la gestion des crédits du FPRNM.

En tout état de cause, au-delà de la seule gestion des crédits, il paraît souhaitable à la mission que soient clarifiées les compétences respectives de la DPPR et de la DE dans le champ de la prévention des risques naturels³⁴.

5.1.4 Une gestion financière et comptable peu adaptée à la pluriannualité des dépenses

S'agissant de crédits de paiement, les crédits du FPRNM sont affectés à des opérations sur la base d'états prévisionnels de dépenses éligibles établis chaque année par les préfets de département. Or ces dépenses ne correspondent que très partiellement à des dépenses effectuées dans l'année, mais plutôt à des autorisations d'engagement. Il en est ainsi des procédures d'acquisitions, mais également de l'élaboration des PPR et plus encore des études et travaux de prévention lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par des collectivités ou des particuliers. L'ordre de grandeur de la durée d'élaboration d'un PPR est estimé à 3 ans, les études et travaux de projets complexes peuvent s'étaler entre 5 à 10 ans.

Il existe de ce fait des reliquats importants dans les caisses des trésoreries des départements. Ainsi dans la région Languedoc-Roussillon, les crédits disponibles dans les caisses des TG départementales en septembre 2006 s'élevaient à 16,7 M€, sans que les contrôleurs financiers aient connaissance de la réalité des engagements en cours.

Lorsqu'une opération pour laquelle des crédits ont été affectés est terminée, le solde des crédits doit être retourné à la CCR afin de pouvoir être réaffecté à d'autres opérations. Cette règle est en fait très rarement respectée par les préfets qui « réaffectent » ces soldes à des opérations de même nature. Cette réaffectation départementale est rendue possible par

³² La création d'un programme spécifique « eau » maintes fois évoquée au sein du MEDD comme au Parlement, n'est pas de nature à modifier les données du problème ; elle ne ferait que renforcer la nécessité de répartir les crédits du FPRNM en deux enveloppes distinctes, l'une pour le risque inondation, l'autre pour les autres risques naturels. Par contre, elle créerait une rigidité nouvelle dans la gestion du fonds en l'adossant, non à un, mais à deux programmes.

³³ « Premiers enseignements des préfigurations de BOP au niveau déconcentré » - IGE/05/007 (mai 2005).

³⁴ Cette clarification sera encore plus nécessaire dans l'hypothèse d'un programme eau.

l'intitulé des arrêtés interministériels qui affectent les crédits non pas à des opérations nominatives, mais à une « mesure » en référence aux textes législatifs. Les opérations (ou groupes d'opérations) n'apparaissent que dans la lettre d'accompagnement sans que celle-ci précise de quelle manière la somme transférée se répartit entre ces opérations.

Il a été ainsi relevé dans un des départements visités que le solde de crédits affectés à l'élaboration de trois PPR nommément cités dans la lettre d'accompagnement de l'arrêté interministériel, avait été réaffecté à l'élaboration d'autres PPR en cours. Des situations analogues ont été rencontrées pour d'autres types d'opérations (acquisitions amiables) et dans tous les départements visités.

En fait, l'affectation des crédits du FPRNM ne se fait pas par opération mais par mesure valant « nomenclature » ... et une mesure n'a aucune raison de s'achever.

Il existe de ce fait des reliquats qui sont loin d'être négligeables dans les caisses des TPG. Malgré ses demandes, adressées tant à la DPPR qu'aux préfets, la mission n'a pas pu se procurer les états de consommation annuels du FPRNM que les TPG doivent adresser chaque année aux préfets de département en vue de leur transmission au MEDD, conformément à l'instruction de la comptabilité publique du 25 mai 2001. Quelques bilans comptables ont pu être examinés par la mission mais ils semblent avoir été établis pour l'occasion. De plus, ils ne donnent aucune indication de l'état de consommation des crédits par mesure, se contentant de présenter un solde global au niveau des départements.

Les exercices de programmation régionale devraient lorsqu'ils seront maîtrisés par les services, permettre la production de bilans réguliers sur l'état d'avancement des dépenses sur le FPRNM. Aujourd'hui, la priorité des services, et tout particulièrement des responsables de BOP, porte en effet sur l'engagement et le versement des crédits, qu'ils soient budgétaires ou du FPRNM.

Une plus grande rigueur dans la programmation des dépenses et dans la gestion des reliquats devrait limiter l'immobilisation de sommes importantes dans les caisses des trésoreries. Subsistera la contrainte à laquelle est soumis l'ordonnateur, en l'absence d'autorisation d'engagement, de devoir disposer de la totalité des crédits avant d'engager une dépense sur le FPRNM.

Pour permettre une meilleure utilisation des crédits du FPRNM, la mission préconise que :

- les arrêtés interministériels n'affectent pas les crédits aux préfets de département, mais aux préfets de région,
- les sommes correspondantes ne soient plus transférées aux TPG départementaux, mais aux TPG régionaux.

Les ministres chargés de la prévention des risques naturels et de l'économie répartiraient annuellement les recettes du FPRNM entre les préfets de région sur la base de la programmation établie par les responsables de BOP, après avis du CAR et validation par le responsable du programme 181, c'est à dire selon la même procédure que pour les crédits budgétaires auxquels ils seraient en grande partie adossés. Les préfets de région répartiraient ensuite ces enveloppes entre les préfets de département, sans avoir à remonter au niveau national pour chaque modification de cette répartition entre opérations, ce qui permettrait une fongibilité des crédits par mesure au niveau régional (ou au niveau des bassins pour les plans qui relèvent de ce niveau de programmation). Ces modifications seraient proposées par le responsable de BOP en fonction des bilans annuels, mais aussi des bilans intermédiaires établis dans le cadre du dialogue de gestion prévu par la LOLF. Ce schéma suppose bien sûr une modification du décret de 1995 qui institue une gestion départementale.

Une enveloppe serait conservée au niveau central pour faire face aux imprévus et aux ajustements nécessaires en cours d'année, ainsi qu'aux dépenses à gérer au niveau national³⁵.

Une telle gestion des crédits du FPRNM pourrait dès lors s'inspirer des **procédures mises en place pour la gestion des fonds structurels dans le cadre de la LOLF** où le trésorier-payeur général de région (TPGR) est le seul comptable assignataire. Cette procédure permet de plus un double dispositif de gestion :

- **un dispositif de gestion hors du budget de l'État pour les subventions aux collectivités et aux particuliers,**

Il permet à partir d'un compte de tiers au préfet de région d'ouvrir les crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) et de procéder à cette ouverture dans NDL pour validation du TPGR. Une fois cette ouverture faite, les préfets de région peuvent alors subdéléguer les AE aux ordonnateurs secondaires délégués.

Il est même possible d'individualiser les subdélégations dans NDL pour assurer le fonctionnement du lien NDL/PRÉSAGE (cf. 531).

- **un dispositif de gestion dans le budget de l'Etat pour les dépenses d'élaboration des PPRNP, l'information et autres dépenses directement prises en charge par l'Etat.**

Certains crédits pourraient ainsi être rattachés au budget du MEDD par voie de fonds de concours (projets sous maîtrise d'ouvrage Etat, dépenses directes d'assistance technique).

Seraient ainsi concernées les études d'élaboration des PPRNP, l'information préventive. Pourraient l'être aussi les dépenses directes d'assistance technique comme les dépenses d'accompagnement social liées aux expropriations ou encore les dépenses d'animation et de suivi des mesures prescrites dans les PPRNP.

Pour la mission, une telle solution ne serait cependant acceptable que sous la réserve express que ces fonds de concours ne soient pas soumis aux régulations budgétaires.

La mission recommande pour gérer le FPRNM de s'inspirer du dispositif de gestion des fonds structurels européens tel qu'il a été adapté dans le cadre de la LOLF³⁶, et de confier à un groupe de travail réunissant les directions des différents ministères concernés la définition des modalités concrètes d'un tel dispositif. Ce dispositif devra être présenté pour avis au conseil de gestion du FPRNM.

5.2 Une chaîne de responsabilité peu opérationnelle

5.2.1 Une gestion administrative du FPRNM de plus en plus éclatée au niveau départemental

Initialement, l'instruction des demandes qui ne concernaient que des expropriations, était directement assurée par les services des préfetures avec l'appui technique des DDE. Là encore les élargissements successifs de l'utilisation du FPRNM ont conduit les préfets à déléguer aux services techniques une part de plus en plus grande des dossiers et la gestion des crédits correspondants. Ainsi en a-t-il été des contributions au financement des PPRNP dont l'élaboration est confiée le plus souvent aux DDE, mais aussi aux DDAF (PPR feux de forêt), au service « restauration des terrains en montagne » (RTM) pour les PPR avalanches. Ce service intervient comme bureau d'études spécialisé, mais il constitue aussi le service technique de référence des DDAF pour tous les risques en montagne.

³⁵ La création d'un programme « eau » au sein de la mission « écologie et développement durable » nécessiterait de dédoubler le dispositif proposé.

³⁶ Cf. présentation de la direction du budget en annexe 7.

Plusieurs services au sein d'une même préfecture peuvent également avoir à connaître des demandes de financement relevant du FPRNM. Les dépenses d'évacuation et de relogement temporaire sont ainsi suivies par les services des secrétaires généraux, alors que les questions d'information préventive sont le plus souvent suivies par les SIDPC en liaison avec les services techniques, DDE généralement. Au sein d'une même région, les dispositifs diffèrent d'un département à l'autre. Dans le Gard, la gestion administrative du PPCI de Nîmes vient d'être transférée de la préfecture à la DDE ; le préfet de l'Hérault voisin s'interroge sur le principe d'une délégation globale de la politique de prévention des risques naturels à la DDE.

Cette gestion déléguée se fait généralement sans aucun formalisme. Peu d'arrêtés préfectoraux de délégation mentionnent clairement les crédits du FPRNM.

La mission recommande dans l'attente des décisions qui seront prises dans le cadre des expérimentations menées sur la fusion des DDE et DDAF, que délégation de gestion des crédits du FPRNM soit donnée par le préfet au chef de service qu'il aura désigné comme responsable d'unité opérationnelle (R.UO) pour le programme 181.

A l'identique du schéma organisationnel mis en oeuvre pour décliner les programmes du MEDD, des services programmeurs pourront être identifiés en complément de l'unité opérationnelle, en veillant toutefois à en limiter le nombre.

Un tel schéma facilitera la programmation des crédits du FPRNM en cohérence avec celle des crédits budgétaires concourant à la politique publique de prévention des risques majeurs, ainsi qu'à son suivi et son évaluation.

5.2.2 Un échelon régional à la recherche d'un positionnement clair

Le décret de 1995 modifié dont l'architecture est restée celle de ses origines quand le FPRNM ne servait qu'à financer des indemnités d'expropriation, a organisé la gestion locale du fonds. La circulaire de 2005 a bien introduit le niveau régional, mais pour un rôle strictement consultatif, alors que le niveau régional est devenu le niveau de la programmation budgétaire et du contrôle de gestion.

Il paraît donc indispensable que le décret d'application relatif au FPRNM soit modifié pour permettre de mettre en place le dispositif tel que préconisé au paragraphe précédent.

5.3 Des dispositifs de suivi et de contrôle des crédits qui restent à mettre en place

5.3.1 Des tableaux de bord multiples et variés ne permettant pas une comptabilité consolidée

Depuis 2005, la DPPR a élaboré un certain nombre de tableaux qu'elle a adressés à chaque service concerné afin d'être à même d'élaborer le rapport annuel sur l'utilisation du FPRNM et d'établir les dépenses prévisionnelles nécessaires à la gestion du fonds. Le nombre et la lourdeur de ces tableaux de suivi sont impressionnants ; ceux-ci sont en fin de compte peu lisibles. La mission n'a pu se procurer de tableaux clairs sur les sommes transférées, engagées, consommées par type de mesure, ni au niveau départemental, ni par conséquent au niveau central.

De plus, faute d'instructions claires, chaque service a élaboré ses propres tableaux de bord sous Excel ajoutant à la confusion : les intitulés des mesures et leurs regroupements diffèrent d'un service à l'autre (DDE, DDAF, préfecture, DIREN, DIREN de bassin, TPG...).

Malgré les nombreuses relances de la DPPR, aucun bilan d'exécution ne semble être élaboré au niveau départemental. Les comptes-rendus annuels que doivent adresser les préfets de département – quand ils sont rédigés – ne permettent pas d'avoir une vision claire de la bonne

exécution de l'ensemble des opérations pour lesquelles les crédits ont été affectés. La note de synthèse de la préfecture du Gard ne concerne que les opérations de relocalisation.

La DPPR est bien consciente de ces difficultés. C'est la raison pour laquelle elle a engagé une réflexion pour créer à partir du logiciel GASPARG, outil de suivi des procédures administratives des PPRNP, un outil de programmation et de suivi des crédits du FPRNM.

Un projet de cahier des charges a été mis au point en août 2006. Pour la mission dont l'avis³⁷ a été sollicité, son contenu n'a pas paru être directement utilisable pour procéder à un appel d'offre ayant pour objet la conception d'un logiciel spécifique. En particulier, les processus de programmation budgétaire et comptable à traduire n'étaient pas formalisés. La mission a préconisé une phase d'analyse complémentaire associant les services utilisateurs déjà pressentis pour un comité de pilotage (DIREN notamment). Elle a recommandé en outre que les relations de ce nouveau produit soient précisées avec le système d'information de gestion et de pilotage (SIGP) en gestation et que bien sûr puissent être prises en compte les recommandations formulées dans le présent rapport.

Sans nier l'intérêt de cet outil pour le suivi des crédits par opération, la mission s'interroge sur son caractère opérationnel par rapport au schéma financier inspiré de la gestion des fonds structurels qu'elle propose. Ce schéma a l'avantage d'offrir un dispositif de programmation et de suivi financier opérationnel depuis plusieurs années et en lien avec les outils financiers et comptables des TPG, PRÉSAGE 2000. Il est prévu de l'adapter dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF (PRÉSAGE 2007). Par ailleurs, autre élément favorable à un tel choix, c'est le logiciel retenu pour outil de programmation et de suivi des crédits des DIREN.

Pour toutes ces raisons, la mission recommande d'adopter au niveau central le logiciel PRÉSAGE comme outil de programmation et de suivi des crédits du FPRNM. Ce logiciel n'étant pas adapté à un suivi par opération, mais par mesure et sous-mesure, un développement plus limité de GASPARG pourrait être envisagé pour un suivi des opérations au niveau déconcentré, mais dans un tel cas, les doubles saisies ne pourront être évitées.

5.3.2 Une absence totale de dispositif de contrôle

En l'absence d'outils de suivi, il paraît difficile d'effectuer des contrôles sur place. Il n'était pas dans l'objet de la présente mission d'effectuer des contrôles de régularité. C'est en fait au gré d'inspections spécifiques que des interrogations ne sont faites jour. La mission a ainsi auditionné des membres des inspections générales ayant eu à connaître des opérations financées sur le FPRNM, mais elle a surtout souhaité relayer les nombreuses interrogations des services sur l'éligibilité de certaines dépenses au FPRNM (cf. infra).

Ces difficultés se retrouvent également pour le contrôle des règles de gestion fixées au fonds comme celles relatives au cofinancement avec les crédits budgétaires.

Ainsi, la règle des 50% Etat - 50% FPRNM fixée initialement pour les PPRNP, bien appliquée au niveau des affectations, n'est pas vérifiable au niveau de l'exécution. Il faudrait pour cela faire des investigations au niveau de chaque département et additionner les sommes effectivement payées. L'analyse des tableaux communiqués par les services rencontrés révèle les retards non seulement de paiement mais d'engagement des crédits budgétaires sur la ligne PPR faute de disponibilités de crédits de paiement³⁸.

³⁷ Avis en en annexe 8.

³⁸ Il est ainsi prévu une somme de 16 M€ sur les 40 M€ de fonds de concours exceptionnels votés dans la LEMA pour régler les dettes de l'État contractées notamment pour l'élaboration des PPRNM et qui n'ont pu être honorées faute de crédits de paiement.

L'instauration d'un contrôle de gestion dans le cadre de la LOLF doit être l'occasion de l'élargir au contrôle de gestion des crédits du FPRNM. Un tel élargissement est d'autant plus souhaitable que les crédits du FPRNM contribuent de plus en plus largement à la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels majeurs menée par l'État.

L'élaboration d'une programmation adossée à celle des crédits budgétaires et la mise en œuvre d'un suivi coordonné dans le cadre d'un dialogue de gestion unique devraient faciliter le contrôle du FPRNM, tout en rendant plus efficace et performant celui portant sur les crédits budgétaires consacrés à cette même politique, celle de la prévention des risques naturels majeurs.

6. CONCLUSION ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Lors de sa création, le fonds de prévention des risques naturels majeurs avait un objet bien précis : *indemniser l'expropriation des biens exposés à des risques naturels menaçant gravement des vies humaines.*

Les élargissements successifs du champ d'intervention du fonds ont eu pour effet, d'une part d'en brouiller la lisibilité politique et technique, d'autre part, de rendre sa gestion inadaptée, malgré les aménagements qui lui ont été apportés. Ce constat a conduit la mission à deux groupes de préconisations.

6.1 Redonner de la lisibilité politique et technique au FPRNM

Au fil du temps et des élargissements successifs des dépenses, l'objet du FPRNM s'est dilué et il n'est pas rare d'entendre que, désormais, on peut tout financer sur le fonds « Barnier ». Ce genre de discours rend encore plus difficile l'instruction des dossiers par les services qui, eux-mêmes, ont parfois du mal à maîtriser des critères d'éligibilité des dépenses, très évolutifs d'une année sur l'autre.

Il est apparu important à la mission que le ministère chargé de la prévention des risques naturels puisse redonner à ce fonds une lisibilité technique, mais aussi politique, en affichant ses priorités d'intervention en la matière. Le FPRNM apporte en effet une contribution de plus en plus significative dans la mise en œuvre de la politique de prévention de l'État, puisque sa contribution dépasse désormais le montant des crédits budgétaires consacrés à cette politique.

Cette lisibilité politique est d'autant plus importante que les cofinancements actuellement mis en place ne suffiront pas à faire face aux besoins recensés dans le cadre de plans de prévention existants ou en projet et que des décisions importantes relatives au FPRNM restent donc à prendre.

Pour y répondre, deux solutions sont envisageables :

- **Etablir des priorités d'intervention** à hauteur des recettes prévisibles (de l'ordre de 50 M€ par an) et les afficher clairement au regard d'une programmation pluriannuelle basée sur des engagements pris (PAPI) ou en cours de négociation (CPER), en sachant que ces priorités et ces engagements peuvent à tout moment être remis en cause en cas de survenue de catastrophes naturelles de grande ampleur ;
- **Accroître les ressources du FPRNM** :
 - en augmentant le taux de prélèvement sur les primes Cat.Nat comme un moment envisagé lors du vote de la loi sur l'eau, en fixant le taux en fonction des prévisions qui auront été arrêtées dans le cadre d'une programmation pluriannuelle qui reste à bâtir (voir § 624) ;
 - en renforçant le cofinancement des mesures avec des crédits budgétaires, la politique de prévention des risques naturels restant une priorité de l'État au travers du programme 181 « prévention des pollutions et des risques ».

Ces deux solutions ne sont pas exclusives l'une de l'autre ; il est même souhaitable qu'elles soient mises en œuvre en complémentarité afin de faire face aux enjeux des risques naturels

dans le contexte du changement climatique. Mais l'une et l'autre impliquent que la place du FPRNM soit clairement affirmée dans la politique de prévention des risques naturels majeurs.

La mission recommande pour cela que soit préparée une communication ministérielle sur la prévention des risques naturels majeurs à l'occasion de la publication du décret d'application modifié et de la nouvelle circulaire, éventuellement de la signature des prochains CPER.

6.1.1 Afficher le rôle complémentaire du FPRNM dans le rapport annuel de performance (PAP) du programme 181 « prévention des risques et lutte contre les pollutions »

La loi créant le fonds prévoit qu'un rapport annuel sur l'utilisation du FPRNM est communiqué au Parlement. Compte tenu de l'importance prise par le FPRNM dans la politique de prévention des risques naturels majeurs de l'État, la mission recommande qu'il soit expressément fait référence à ce rapport spécifique dans le rapport annuel de performance du programme 181, les seuls crédits budgétaires ne pouvant suffire à rendre compte de l'efficacité de cette politique.

6.1.2 Élaborer un document pédagogique national à l'intention des collectivités et des populations concernées

Pour mieux comprendre les domaines d'intervention du FPRNM, un document pédagogique devrait être élaboré à destination des collectivités et des populations concernées (particuliers et petites entreprises). Son contenu devra veiller tout particulièrement à lever les principales incertitudes concernant l'éligibilité des dépenses.

Le projet communiqué récemment à la mission, tout en constituant une première réponse aux attentes formulées, laisse encore place pour les lecteurs à de trop nombreuses interprétations.

6.1.3 Poursuivre l'élaboration d'une doctrine technique à destination des services

Compte tenu du rôle majeur des plans de prévention des risques naturels prévisibles dans la définition des différentes dépenses éligibles au FPRNM, la mission recommande que les **guides techniques pour l'élaboration des PPRNP, réalisés par type de risques**, soient complétés pour répondre aux interrogations des services concernés, notamment sur les points suivants :

- la nature des études et travaux visant à la réduction de la vulnérabilité des biens exposés et devant faire l'objet de prescriptions (locaux d'habitation, biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles...) et les méthodes à utiliser pour procéder à leur évaluation financière ;
- les critères d'identification dans les zones de danger des zones où des vies humaines sont gravement menacées et où des mesures d'expropriation ou d'acquisitions amiables, ainsi que les analyses avantages-coûts exigées par le code de l'environnement ;
- les différences entre les travaux de prévention et les travaux de protection dans la mesure où les taux de subvention à appliquer diffèrent.

Ces guides techniques pourraient utilement être complétés par des **notes argumentaires** permettant aux services d'explicitier, par exemple, le principe d'un plafonnement de la

subvention accordée aux personnes sinistrées en complémentarité des indemnités versées par leur compagnie d'assurances, ou encore des **notes de doctrine** quand il s'agit de déterminer la procédure à utiliser dans le cas de biens non assurés, situations observées en Outre-mer notamment.

6.2 Assurer la cohérence de la gestion du FPRNM avec celle des crédits budgétaires

L'importance des moyens apportés par le FPRNM pour mettre en oeuvre la politique de prévention des risques naturels du MEDD en complément des moyens budgétaires impose une gestion cohérente dans le respect des principes de la LOLF.

6.2.1 Maintenir la gestion déléguée à la Caisse centrale de réassurance mais renforcer le rôle du Conseil de gestion

Les prélèvements sur les primes relatives à la garantie Cat.Nat constituent une « imposition de toute nature » dont l'évaluation annuelle doit figurer dans une des annexes de la loi de finances initiale. Elle peut être affectée à un tiers, à la Caisse centrale de réassurance en l'occurrence. Ainsi, bien que géré par une société anonyme, le FPRNM n'en est pas moins un fonds d'État.

Compte tenu de la relative modestie des sommes gérées par le FPRNM, la mission ne préconise pas pour autant de créer un établissement public administratif spécifique afin de doter le fonds d'une personnalité morale propre, ni d'en confier la gestion à un établissement public existant. Elle recommande toutefois aux ministères concernés, MEDD et MINEFI, d'étudier une telle hypothèse en fonction du contexte communautaire.

La mission propose par contre de renforcer le rôle d'avis confié au Conseil de gestion et de mieux l'associer à la préparation des décisions relatives au FPRNM.

6.2.2 Organiser la gestion des crédits du FPRNM dans le contexte de la déconcentration budgétaire

Le dispositif de gestion mis en place lors de la création du FPRNM n'est plus adapté à la nature des dépenses éligibles au FPRNM qui sont constituées désormais majoritairement de subventions aux collectivités et demain sans doute aux particuliers. La circulaire de février 2005, en prévoyant la simple consultation des préfets de région sur les « états prévisionnels des dépenses » établis par les préfets de département, n'a pas mis en place une véritable déconcentration de la gestion des crédits du fonds. De plus, un nombre significatif des dépenses étant assuré par des cofinancements État-FPRNM, il paraît indispensable à la mission que la programmation de ces dépenses soit menée en totale complémentarité avec celle des crédits budgétaires.

La mission préconise donc que la programmation des crédits du FPRNM soit adossée à celle des crédits budgétaires³⁹. Pour cela, il conviendrait :

³⁹ L'hypothèse d'un programme « eau » impliquerait le dédoublement de tout le dispositif (gestion du fonds en deux enveloppes : l'une consacrée au risque inondation, l'autre aux autres risques naturels).

- qu'une **nomenclature stabilisée des mesures financées par le FPRNM** soit arrêtée et qu'elle le soit en corrélation avec la nomenclature budgétaire à partir d'une grille de correspondance. Pour respecter les textes législatifs, la mission propose d'identifier six mesures et de les décliner en sous-mesures afin de pouvoir faire les regroupements nécessaires (cf. annexe 5).

Par ailleurs, la mission considère que les dépenses portant sur les mesures d'expropriation doivent être déconcentrées de la même manière que les autres dépenses à la charge du FPRNM.

- que la **programmation annuelle des dépenses financables par le FPRNM** adopte le même dispositif que celui mis en place dans le cadre de la LOLF, à savoir :
 - Notification d'enveloppes prévisionnelles FPRNM aux responsables de BOP centraux et déconcentrés du programme 181, en même temps que celle des enveloppes de crédits budgétaires ; une enveloppe serait conservée au niveau du BOP central pour faire face à d'éventuelles catastrophes (évacuations et relogements temporaires) et aux dépenses gérées au niveau national (campagnes sur la garantie Cat.Nat par exemple).
 - Élaboration de projets de programmation FPRNM dans le cadre du dialogue de gestion local entre responsables de BOP, services programmeurs et unités opérationnelles, désignés par les préfets (arrêtés de délégation), avec avis du préfet de région (ou de bassin) et consultation du CAR.
 - Validation des projets de programmation par le responsable du programme 181 en liaison avec le DPPR et le DE ; cette validation devrait se faire dans le cadre de la charte de gestion qui a vocation à préciser les modalités de collaboration entre les deux directions concernées par la politique de prévention des risques naturels.
 - Arrêtés interministériels d'affectation des crédits aux préfets de région et de bassin, par mesure, selon les programmations régionales (et de bassin) arrêtées, à charge pour les préfets de région de procéder à la subdélégation des crédits selon des procédures similaires à celles adoptées pour les crédits des fonds structurels européens (voir ci-après).
 - Sur la base de ces arrêtés, transfert des crédits aux trésoreries régionales, les trésoriers payeurs généraux régionaux étant les seuls comptables assignataires au niveau local, sur un compte de tiers réservé au FPRNM.
- que la **gestion des crédits du FPRNM** se fasse selon le même dispositif que celui mis en place pour les crédits des fonds structurels européens au 1^{ier} janvier 2006 dans le cadre de la LOLF, permettant un double système de gestion, à savoir :
 - un dispositif de gestion hors budget de l'État pour les subventions aux collectivités et particuliers,
 - un dispositif de gestion, par exception, dans le budget de l'État pour les dépenses sous maîtrise d'ouvrage État, sous réserve que cette solution, très orthodoxe, n'expose pas les crédits du FPRNM aux régulations budgétaires.

Un groupe de travail réunissant les directions des différents ministères concernés permettrait d'arrêter les modalités concrètes d'un tel dispositif selon le schéma présenté en annexe 7 et de les présenter pour avis au conseil de gestion du fonds.

6.2.3 Actualiser en conséquence et compléter en tant que de besoin les textes législatifs et réglementaires

Les élargissements successifs du champ d'intervention du FPRNM ont rendu les textes d'application, et notamment le décret d'application 95-1115 modifié, de plus en plus inadaptés par rapport à la nature des dépenses (subventions) et aux schémas organisationnels mis en place dans le cadre de la LOLF.

➤ Prendre en considération les dépenses d'accompagnement dans les textes législatifs

L'évolution de la nature des dépenses implique que les moyens des services soient adaptés à leur mise en œuvre et à leur suivi. Il serait ainsi cohérent de prendre en considération certaines dépenses associées aux mesures éligibles comme les études d'accompagnement social des expropriations ou encore les dépenses d'animation à mener auprès des particuliers pour la mise en œuvre des prescriptions des PPRNP (opérations groupées par exemple). Ce qui impliquerait qu'un article de loi de finances précise que sont éligibles non seulement les études de préparation des PPR, mais également les études de suivi.

Si ce nouvel élargissement du FPRNM n'est pas retenu, il paraît indispensable à la mission que ces dépenses soient budgétisées par le MEDD.

➤ Revoir les schémas organisationnels de gestion définis dans les textes d'application

Dès lors qu'il y a cofinancement possible entre les crédits budgétaires et les crédits du FPRNM, il paraît indispensable à la mission que leurs modalités de gestion soient liées ; ce qui implique que le décret de 1995 soit modifié pour permettre la déconcentration de la gestion des crédits et la mise en place d'un véritable contrôle de gestion de ces crédits.

▪ Modifier le décret 95-1115

Le décret d'application devra être revu afin de tenir compte des modalités de la déconcentration de la gestion du FPRNM proposées.

Il importe également que ce décret distingue plus clairement les mesures relevant du code de l'environnement - dont les conditions d'attribution sont déclinées dans le titre III, et les mesures temporaires - dont les modalités relèvent directement des lois de finances ; celles-ci ne doivent pas être paraphrasées dans le décret afin d'éviter tout risque de contradiction ou d'échapper à la nécessité de modifications répétées du décret.

▪ Simplifier la circulaire de février 2005 relative au FPRNM

Cette circulaire devrait rester purement technique en s'attachant à définir les conditions d'éligibilité des mesures quelle que soit leur support législatif, code de l'environnement ou lois de finances, ainsi que des modalités de gestion propres au FPRNM.

Un effort de simplification devrait également être engagé à l'occasion de sa réécriture, en évitant tout commentaire sur les priorités ministérielles et sur les modalités de programmation et d'évaluation qui relèvent de la circulaire annuelle de cadrage de l'élaboration des BOP (et dépenses associées).

Le principe de fiches annexes par mesure ou sous mesure est à conserver, en respectant les intitulés de la nomenclature qui aura été préalablement arrêtée.

- **Compléter la circulaire relative aux PPRNP**

La mission a souligné à maintes reprises le rôle important des plans de prévention des risques dans l'utilisation du FPRNM. Afin de faciliter l'application des principes qui régissent l'utilisation du fonds, elle propose, outre les compléments méthodologiques à apporter dans les guides techniques, que la circulaire spécifique consacrée aux PPRNP soit complétée pour que ces documents comprennent désormais :

- l'identification dans les zones de danger des secteurs où des vies humaines sont menacées et où doivent être préconisées des procédures d'acquisition amiable ou d'expropriation,
- une note d'évaluation financière des incidences du PPRNP en annexe (analyse avantage-coûts des acquisitions/expropriations par rapport à des travaux de protection ; estimation du nombre et du coût des études et travaux prescrits aux particuliers et entreprises).

Bien que la mission ne juge pas pertinente l'élaboration de PPR mixtes risques naturels/risques technologiques, il serait également souhaitable que cette circulaire précise les modalités de la contribution du FPRNM à leur financement..

- **Élargir le champ de la circulaire annuelle de cadrage budgétaire pour l'élaboration des BOP à la programmation du FPRNM**

La circulaire pour 2007 a déjà fourni un certain nombre d'éléments pour la programmation du FPRNM, fixé des priorités pour la contribution du FPRNM à la politique de prévention des risques naturels, précisé les modalités de programmation, de suivi et d'évaluation en cohérence avec celles des crédits budgétaires. Elle reprend également des éléments de la circulaire FPRNM en les actualisant.

La mission recommande d'éviter ces redites afin que les services ne se trouvent pas confrontés à une multitude d'instructions. Cette circulaire devrait être ciblée uniquement sur les priorités ministérielles et les modalités de programmation budgétaire, d'exécution et de suivi.

- **Actualiser l'instruction comptable de mai 2001**

Cette instruction devra être entièrement revue pour prendre en compte les modifications apportées au dispositif de gestion du FPRNM.

Le groupe de travail interministériel préconisé par la mission pour adapter le dispositif de gestion des fonds structurels au FPRNM pourrait également être chargé de cette réécriture.

6.2.4 Établir une programmation de moyen terme des besoins

Il n'est pas envisagé de réduire les dépenses à la charge du FPRNM d'ici fin 2012, date limite de la période fixée par la loi de finances pour la prise en charge des mesures temporaires.

Les seuls documents de dépenses prévisionnelles communiqués à la mission sont ceux établis en 2006 pour le Conseil de gestion à partir d'éléments communiqués par la DPPR et qui ne portent que sur 2 ans (2007 et 2008). Les autres documents prévisionnels ne concernent qu'indirectement le FPRNM. Il s'agit d'une part des plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI) qui portent sur la période 2003-2008, et d'autre part des contrats de projet État-Régions 2007-2013 (CPER). Pour ces deux types de contrats, des crédits du FPRNM sont « engagés » : 107 M€ pour les PAPI et 278 M€ pour les CPER selon les informations que la mission a pu recueillir. Ces démarches contractuelles ne concernent, du moins à la

connaissance de la mission, que les inondations et le plan séisme des Antilles. Un travail équivalent reste à faire dans le domaine des autres risques naturels prévisibles.

- **Pour gérer de tels engagements, la mission préconise que soit établie par le responsable du programme 181 en liaison avec les deux directeurs concernés, DPPR et DE⁴⁰, une programmation pluriannuelle sur la période 2007-2013 et que cette programmation soit présentée pour avis au Conseil de gestion du FPRNM.**

La mission estime que cette programmation pluriannuelle devrait mieux prendre en compte la montée en puissance attendue des mesures dites de réduction de la vulnérabilité des biens exposés prescrites aux particuliers dans les PPRNP. Elle devrait également prévoir une réserve nationale pour faire face aux besoins d'urgence, celle-ci pouvant être reconduite d'une année sur l'autre en cas de non-utilisation ou redéployer vers d'autres mesures lors des réajustements de programmation annuelle.

- **Pour mieux associer les collectivités territoriales à l'élaboration d'une telle programmation qui les engage généralement, la mission propose de mobiliser les nouvelles commissions départementales des risques sur le sujet et de mettre en place des comités de financeurs au niveau régional pour consolider les programmations annuelles.**

6.2.5 Mettre en place des dispositifs de suivi et d'évaluation performants du FPRNM

L'importance de la contribution des crédits du FPRNM à la politique de prévention des risques naturels implique qu'ils soient intégrés au dispositif d'évaluation de cette politique publique majeure. Pour cela, la mission préconise que les outils de suivi et d'évaluation mis en place pour les crédits budgétaires soient développés à l'identique pour les crédits du FPRNM. L'usage d'un logiciel commun, PRÉSAGE, en faciliterait la mise en œuvre.

- **Adapter le logiciel PRÉSAGE pour la gestion du FPRNM**

Le dispositif de gestion des fonds structurels européens préconisé pour gérer le FPRNM est à l'origine d'un logiciel de suivi financier et comptable performant PRÉSAGE. Ce logiciel est installé dans de nombreux services déconcentrés (SGAR, préfectures de département, services techniques chargés de suivre les programmes européens). Il est également maîtrisé par les services des TG. De plus, et ce n'est pas le moindre des arguments, c'est le logiciel qui a été retenu par le MEDD pour doter les DIREN d'un logiciel de gestion financière et comptable dans le cadre de la LOLF.

Ce logiciel est par ailleurs capable de distinguer les actions contractualisées des autres actions. Il est donc tout à fait adapté pour suivre les dépenses du FPRNM par mesure et sous-mesure, ainsi que celles qui ont fait l'objet d'une contractualisation.

Le suivi des crédits par opérations risquerait par contre d'alourdir considérablement le fonctionnement de ce logiciel. Aussi la mission recommande-t-elle pour répondre à ce besoin de développer comme l'envisage la DPPR un module financier à partir du logiciel GASPARE, mais avec un développement beaucoup plus restreint et exclusivement réservé à cet usage (dialogue entre responsables des BOP et responsables des unités opérationnelles).

- **Utiliser les indicateurs établis dans le cadre de la LOLF pour évaluer les actions cofinancées par le FPRNM et les compléter si nécessaire pour les mesures spécifiques**

⁴⁰ Ou, dans l'hypothèse d'un programme eau, par la secrétaire générale (au nom de la ministre en charge de la mission EDD) en liaison avec les deux responsables de programmes.

Plusieurs des indicateurs définis pour évaluer la performance des actions du programme 181 concernent les mesures éligibles au FPRNM. Il s'agit de deux mesures temporaires (PPR et travaux de prévention des collectivités). Des indicateurs complémentaires ont été développés dans les BOP. Quelques indicateurs propres aux mesures spécifiques du FPRNM pourraient être définis en complémentarité (travaux de prévention prescrits dans les PPRNP par exemple).

➤ **Élargir aux crédits du FPRNM le contrôle de gestion mis en place pour le programme 181**

Les modalités de gestion ayant été rapprochées sans être confondues, rien n'empêche d'appliquer au FPRNM le dispositif de contrôle de gestion défini au niveau national par le responsable du programme 181 et au niveau déconcentré par les responsables de BOP.

Annick HELIAS



Denis LAURENS



Brigitte MAZIERE



Jean-Yves CHAUVIERE



ANNEXES

- 1 – Lettre de mission
- 2 – Liste des personnes rencontrées
- 3 – Chronogramme des textes législatifs et réglementaires relatifs au FPRNM
- 4 – Premières recommandations de la mission (juillet 2006)
- 5 – Proposition de liste des dépenses éligibles au FPRNM par mesure et sous-mesure
- 6 – Recettes et dépenses annuelles du FPRNM depuis sa création
- 7 – Présentation de l'adaptation de la gestion des fonds structurels à la LOLF
- 8 – Avis de la mission sur le cahier des charges portant sur le développement de GASPAR
- 9 – Prévisions de trésorerie du FPRNM (direction du Budget)
- 10 – Liste des sigles utilisés

ANNEXE 1 – Lettre de mission

**Direction
de la Prévention
des Pollutions et des Risques**



Sous-direction de la prévention
des risques majeurs
Bureau de la cartographie des
risques et de l'aménagement

Affaire suivie par :
Magali PINON-LECONTE
tél : 01 42 19 15 68 – fax : 01 42 19 14 79
magali.PINON-LECONTE@ecologie.gouv.fr

Paris, le 23 FEV. 2006

La Ministre de l'écologie et
du développement durable

à
Monsieur le chef de
l'inspection générale de
l'environnement
Monsieur le vice-président
du conseil général des ponts
et chaussées

OBJET : Utilisation du FPRNM

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) contribue au financement des politiques de prévention des risques naturels en complément des crédits de l'Etat. Cette contribution sera élargie en 2006 ; elle dépassera la part « Etat ».

Ce financement n'apparaît pas dans l'exercice budgétaire imposé par la LOLF, il ne figure pas dans les BOP. Pourtant, les objectifs de l'action « prévention des risques naturels » du programme « prévention des risques et lutte contre la pollution » de la DPPR pourraient être que difficilement tenus sans ces crédits complémentaires.

Chaque année la DPPR présente au parlement un rapport sur la gestion du fonds qui est examiné par le conseil de gestion du FPRNM et annexé à la loi de finances. La loi du 30 juillet 2003 a étendu le champ d'intervention du fonds et le parlement a voté pour 2006 une augmentation des plafonds de dépenses.

Pour plus de visibilité sur l'action qu'elle conduit, la SDPRM a demandé aux responsables de BOP de lui transmettre des notes explicatives sur l'utilisation faite en région de ces crédits. Force est de constater que peu de DIREN ont une vision claire de cette utilisation et notamment des crédits sans emploi pouvant encore être disponibles chez le Trésorier payeur général de département.

Dans ce contexte budgétaire déconcentré et en raison de l'augmentation de la part du Fonds dans le financement des politiques relatives aux risques naturels, il est essentiel de renforcer le contrôle de la gestion du FPRNM et d'évaluer l'usage qui en a été fait.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
20, avenue de Ségur – 75302 Paris 07 SP
tél : +33 1 42 19 20 21 – www.ecologie.gouv.fr

En conséquence, je souhaite qu'une mission d'inspection analyse les points suivants :

- La nature et la pertinence des actions financées par le Fonds ;
- Les liens existant entre ce financement et, quand ils existent, les PPR, les PAPI, les PITE, les politiques de bassin, les OPAH, etc. ;
- L'organisation dans l'affectation, la gestion et le contrôle des dépenses entre DIREN, DDE et préfectures ;
- Les politiques d'accompagnement de ce financement et sa promotion, notamment l'information assurée par les services sur les possibilités offertes par le Fonds auprès des collectivités territoriales et des particuliers ;
- La qualité de la maîtrise d'ouvrage dans la conduite des études et le suivi des travaux financés par le Fonds.

Les recommandations de la mission seront utilisées pour compléter la circulaire du 23 février 2005, notamment en ce qui concerne la possibilité ouverte en 2006 de financer des actions relevant de la direction de l'Eau.

Les Régions proposés par la SDPRM pour cette mission d'inspection sont prioritairement Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes, auxquelles s'ajoutent PACA et Languedoc Roussillon, si les moyens le permettent.

Le rapport est attendu dans un délai de 5 mois à compter de la présente lettre de mission.

**Pour la ministre,
le directeur de la prévention
des pollutions et des risques,
délégué aux risques majeurs**



Thierry TROUVÉ

Copie : M. le Directeur de l'Eau

IGE_FPRNM_291105sdprm2secretariatMPLcourriercciam2005.doc

ANNEXE 2 - Liste des personnes rencontrées

MEDD-DPPR

- Thierry TROUVE, directeur de la prévention des pollutions et des risques, délégué aux risques majeurs
- Michel SEGARD, sous directeur de la prévention des risques majeurs, délégué adjoint
- Magali PINON-LECONTE, chef du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement
- François BELBEZET
- Fabrice MORONVAL

MEDD-DE

- Yves LE TRIONNAIRE, chef du bureau de la prévention des inondations et de la gestion des rivières, puis Frédérique MARTINI, nouvelle responsable
- Philippe ORIGNAC, chargé de la gestion financière

MEDD-IGE

- Henri LEGRAND, IGM, membre du conseil de gestion
- Xavier MARTIN, IGGREF
- Philippe QUEVREMONT, IGGREF

MINEFI

Direction générale du trésor et de la politique économique

- Anthony REQUIN, chef de bureau marchés et produits d'assurance
- Hervé BEC, adjoint, représentant la DGTPE au conseil de gestion

Direction du Budget

- Richard CHREBOR, chef du bureau économie, finances et industrie - EDD
- Georges Henri LION, représentant la DB au conseil de gestion

Caisse centrale de réassurance

- Thierry MASQUELIER, président directeur général
- René VANDAMME, directeur général adjoint
- Philippe ROBERT, chargé de la gestion des fonds publics, secrétaire du FPRNM

Conseil de gestion du FPRNM

- Pierre Yves RICHARD, président

Région PACA

Préfecture des Bouches-du-Rhône et de la région PACA

- Christian FREMONT, préfet des Bouches-du-Rhône, préfet de la Région PACA

Trésorerie générale des Bouches-du-Rhône

- Arnaud D'ESCRIVAN, contrôleur financier régional
- Dominique PUBRUIL, chef du service de la comptabilité

DIREN PACA

- Philippe LEDENVIC, directeur DRIRE/DIREN
- Laurent MICHELIS, chef de l'unité risques naturels au SEMA

DDE des Alpes-Maritimes

- Christian CARTAYRAC, directeur
- Mme. DELIBES, chargée des risques naturels (PPR)
- Vincent LEGRAIN, responsable de l'unité risques des Alpes-Maritimes

DDE de Vaucluse

- Florence HILAIRE, chef de service eau, environnement et bases aériennes

Région Languedoc-Roussillon

Préfecture de l'Hérault et de la région Languedoc-Roussillon

- Michel THENAULT, préfet de région, préfet de l'Hérault
- Jean-Paul CELET, SGAR

Trésorerie Générale de l'Hérault

- Patrick FAURE, contrôleur financier régional
- M. FICHAUD, adjoint au CFR

DIREN Languedoc-Roussillon

- Alain VALLETTE-VIALLARD, directeur adjoint
- Xavier EUDES, chef du SEMA
- Frédéric FORNER, adjoint au SG, chef de l'unité finances et marchés
- Olivier BRAUD

DDE Hérault

- Christine BAUMES, chargée du suivi du BOP 181
- Jean Emmanuel BOUCHUT, responsable de l'unité environnement & risques
- Hélène CHARITAL, chargée des PPR

Préfecture du Gard

- François DEMONET, secrétaire général
- Michel GARREL, chef du SIDPC du Gard
- D. LEMERCIER, chargée de l'unité urbanisme et affaires foncières -DRCLÉ
- Claude COMBEMAELE, responsable du pôle « relocalisations »

Trésorerie générale du Gard

- Gildas HENRIOT, chef du service comptabilité

DDE du Gard

- Michel GUERIN, directeur adjoint
- Christophe LAURIOL, chef du service urbanisme - environnement
- Renaud DURAND, responsable de l'unité risques

DDAF du Gard

- Mireille JOURGET, directrice, déléguée interservices de l'eau (DISE)
- Jean-François CURCI, chef du service environnement

Région Rhône-Alpes

Préfecture du Rhône et de la région Rhône-Alpes

- Jean-Pierre LACROIX, préfet de région, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée
- Alain ESPINASSE, adjoint au SGAR
- Sébastien JALLET, sous-préfet d'arrondissement
- Patrick POQUET, directeur du SIRACEDPC du Rhône

DRIRE Rhône-Alpes

- Philippe GUIGNARD, directeur
- Philippe BECAUD, secrétaire général adjoint
- Jean DOLQUES, secrétaire du pôle EDD

DIREN Rhône-Alpes

- Emmanuel de GUILLEBON, directeur
- Guillaume LE REVEILLE, chef du service protection et gestion de l'espace
- Philippe RAVIOL, chargé de mission montagne et risques naturels au SPGE
- Jean-Marc CHASTEL, chef du SEMA
- François DOLS, chargé des risques inondation
- Gilles PIROUX, adjoint au délégué de bassin (gestion du FPRNM)

DRDAF du Rhône

- Yves MARCHAL, directeur départemental délégué
- Sébastien FERRA, chef du service forêt-environnement

Région Midi-Pyrénées

DIREN Midi-Pyrénées, délégation du bassin Adour-Garonne

- Philippe SENEGAS, directeur
- Jean-Jacques VIDAL, adjoint au délégué, chef du service prévention des risques naturels
- Christophe SABOT, chargé de mission prévention des risques
- Rodolphe ANJARD, conseiller de gestion au SG

DDE Haute-Garonne

- Stéphane DENECHÉAU, chef du service risques et sécurité

DDE Hautes-Pyrénées

- Bruno ROUCH, chef de service risques
- Daniel TULSA, service déplacements, environnement, risques

ANNEXE 3 – Chronogramme des textes législatifs et réglementaires relatifs au FPRNM

Textes	Contenu et nature des dépenses éligibles	Taux d'aides
Loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (art. 11 à 14)	Indemnités d'expropriation des biens exposés aux risques naturels prévisibles Limitation des accès et démolition Taux de prélèvement fixé à 2,5%	100% Décret en CE (articles codifiés)
Loi 97-1239 du 29 décembre 1997 rectificative des finances (art. 38)	Etudes et travaux en vue ou à l'occasion d'expropriations et certains travaux de prévention exceptionnels hors zone (Séchilienne+St-Etienne de Tinée-C lapière)	à hauteur de 145 MF d'ici fin 1999 (pour mémoire)
Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (art. 75)	Evacuations temporaires et relogement des personnes exposées	100% (mesure codifiée)
Loi 99-1173 du 30 décembre 1999 des finances pour 2000 (art. 55)	Etudes des PPRNP sur la période allant du 1 ^{er} janvier 2000 au 1 ^{er} septembre 2006 Taux ramené à 2% à compter du 1 ^{er} septembre 1999 (au lieu de 2,5%)	50% du montant global de ces dépenses (pour mémoire)
Ordonnance 2001-321 du 11 avril 2001 (art. 9-I et II)	Information des citoyens exposés par les maires	
Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (art. 159-V et VI)	Opérations de reconnaissance des cavités souterraines ou marnières et traitement Acquisitions amiables de ces biens menacés	30% des études et travaux (décret 2005) (mesures codifiées)
Loi 2002-1576 du 30 décembre 2002 rectificative des finances (art. 75-I)	Acquisitions amiables des biens endommagés dans communes Cat.Nat Mesures de prévention rendues obligatoires par les PPR pour les particuliers ou TPE (10 Galerie technique de la Clapière (Alpes maritimes) Taux de prélèvement fixé par arrêté interministériel jusqu'à 2,5%	A hauteur de 15 M€ d'ici fin 2003 (mesures codifiées) A hauteur de 600 K€ d'ici fin 2003 (pour mémoire)
Loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparations des dommages (art. 40, 60, 61, 66,	Généralisation des acquisitions amiables Reprise des mesures cavités Mesures de prévention (études et travaux) rendues obligatoires par un PPR approuvé relatives aux biens exposés ou sinistrés à plus de la moitié de leur valeur Campagnes d'information notamment... Taux maximal de prélèvement fixé à 4% en vigueur depuis le 31 août 2003	100% mais avec règles clarifiées et limites instaurées pour les biens sinistrés 40% pour les particuliers 20% pour les TPE 100% [taux fixés par le décret de 2005...] (repris dans le code des impôts)
Loi 2003-1311 du 30 décembre 2003 des finances pour 2004 (art. 128 – amendement Gouteyron)	Etudes et travaux de prévention des CT couvertes par un PPR approuvé	50% pour les études et 20% pour les travaux à hauteur de 10 M€/an jusqu'à fin 2008 (modifié)
Loi 2004-811 (art. 102-II)	Information	
Loi 2005-1719 du 30 décembre 2005 des finances pour 2006 (article 136)	Etudes des PPRNP et actions d'information préventive Etudes et travaux de prévention des CT couvertes par un PPR prescrit ou approuvé Etudes et travaux de prévention du site des ruines de la Séchilienne (Isère)	75% du montant global de ces dépenses à hauteur de 16 M€ /an jusqu'à fin 2012 50% pour les études et 25% pour les travaux à hauteur de 33 M€ /an jusqu'à fin 2012 A hauteur de 35 M€ d'ici fin 2012
Loi 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (art. 32)	Etudes et travaux de prévention et de protection des CT réalisés ou subventionnés Etudes et travaux de prévention et de protection des CT Prélèvement à 6,5% (supprimé)	Dépenses engagées avant le 1 ^{er} janvier 2007 = 40 M€ avant le 31 décembre 2007 Modification de l'article 128 LF 2004 : 40% prévention et 25% protection A hauteur de 55 M€ par an jusqu'à fin 2012
Décrets		
Décret 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux PPRNP (art. 5)	Travaux de prévention imposés par PPR ne peuvent excéder 10% de la valeur du bien lors de l'approbation du plan	
Décret 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à des RNM	Modalités et conditions d'application des financements du FPRNM	(modifié)
Décret 2000-1143 du 21 novembre 2000	Modification du titre Dépenses d'évacuation et de relogement Dépenses PPR Compétences du préfet de département	
Décret 2005-29 du 12 janvier 2005	DUP par préfet (ou maire) Taux fixé par arrêté conjoint des 2 ministres Mesures supplémentaires : acquisitions amiables ; études et travaux de prévention prescrits par les PPR ; études et travaux de prévention engagés par les collectivités territoriales	

Arrêtés		
Arrêté du 24 juillet 2003	Taux fixé à 2%	En application loi du 30 décembre 2002
Arrêté du 12 janvier 2005 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables et les mesures	Par unité foncière = 60 000 €	
Arrêté du 12 janvier 2005 relatif aux subventions accordées au titre du financement par le FPRNM de mesures de prévention des RNM	Pièces à fournir lors du dépôt de la demande de subvention (acquisition amiable, opération de reconnaissance, études et travaux) et de la demande de paiement	
Arrêté du 29 septembre 2006	Taux porté à 4% (applicable au 1 ^{er} novembre 2006)	
Circulaires et instructions		
Instruction ministérielle DGCP du 28 mars 1995 relative au prélèvement au profit du FPRNM	Imputation des recettes au budget de la DGF sur le compte 477 « imputations provisoire de recettes » - rubrique « transferts divers entre comptables supérieurs transferts de recettes »	Affectation par voie de fonds de concours des sommes correspondantes
Circulaire n°96-53 du 10 juillet 1996 relative à l'expropriation		
Instruction ministérielle DGCP du 25 mai 2001 sur les conditions de fonctionnement du FPRNM et sur l'intervention des comptables dans le paiement des indemnités allouées	Conditions de comptabilisation et de transfert à l'organisme bénéficiaire des recettes encaissées	Arrêté conjoint des ministres risques et économie le montant des indemnités Engagement et paiement par les préfets de département (virements ou chèques sur le Trésor ; le préfet demande au TPG le reversement à la CCR) Un bilan du TPG est adressé au préfet qui le transmet à la DPPR
Note technique interministérielle du 2 octobre 2002 relative au financement du FPRNM		
Circulaire du 19 janvier 2005 DE/DPPR sur les PAPI		
Circulaire interministérielle DPPR/SDPRM du 23 février 2005 sur le financement par le FPRNM de certaines mesures de prévention	Conditions d'éligibilité au financement du FPRNM (générales : arrêté conjoint d'affectation des 2 ministres, et particulières aux mesures de prévention) Procédures de financement (principes, programmation, exécution des dépenses)	
Note DE/DPPR du 1 ^{er} décembre 2005	Répartition du flux annuel de 33 M€	
Instruction du 26 juillet 2005 de la ministre sur l'élaboration des BOP		
Circulaire de juillet 2007 du DGA sur le cadrage pour l'élaboration des BOP déconcentrés et centraux – programmation 2007	Instructions sur la programmation du FPRNM	
Codes		
Code de l'environnement	Articles L. 125-2 Articles L.561-1 à L.561-5 Articles 562-1	
Code général des collectivités territoriales	Articles 2212-2 et 4	maire compétent pour décider l'évacuation des personnes exposées à un risque
Code de l'expropriation	Articles L.15-6 à 8 et 14	
Code des assurances	Articles L. 125-1 et 2	
Code des impôts	Articles 991 et suivants	

ANNEXE 4 – Note d'étape « premières recommandations » (juillet 2006)

1. Organiser la programmation et le contrôle des crédits du FPRNM (hors urgence) en cohérence avec les procédures définies dans le cadre de la LOLF

1.1. confier la programmation des dépenses prévisionnelles au préfet de région (au préfet de bassin pour les PAPI interrégions) en demandant qu'elle soit adossée à celle du BOP « 181 » (programmation conjointe)

⇒ revoir en conséquence le vocabulaire utilisé dans les circulaires (ne plus parler par exemple de programmation départementale, mais d'état prévisionnel des dépenses sur le FPRNM)

1.2. demander aux préfets de département de déléguer la gestion des crédits du FPRNM à l'unité comptable retenue pour le BOP « 181 » au niveau départemental, d'identifier les services programmeurs en cohérence avec l'organisation des services arrêtée dans le département et formaliser cette organisation par une décision préfectorale, (délégation de signature notamment)

1.3. intégrer dans la charte de gestion des BOP les modalités de gestion des crédits du FPRNM.

2. Bâtir une nomenclature des mesures financées par le FPRNM en corrélation avec celle adoptée pour les actions de la LOLF

(grille de correspondance complétée par des sous-actions spécifiques en tant que de besoin)

Il s'agira sous-actions « miroir ». Cette programmation « miroir » apparaît déjà dans le tableau de programmation du contrat de BOP 181-2006 en Midi-Pyrénées.

3. regrouper toutes les instructions relatives à la gestion du FPRNM au niveau déconcentré dans deux circulaires, en évitant les redondances :

3.1. une circulaire spécifique au FPRNM relative aux principes généraux qui le régissent et aux règles d'éligibilité des dépenses

3.2. la circulaire annuelle de cadrage budgétaire présentant les priorités nationales de la politique de prévention des risques naturels, les modalités de financement tant , notamment les dispositions temporaires issues des lois de finances, la plupart d'entre elles impactant la programmation des crédits d'Etat (limites à la fongibilité au sein d'un BOP).

⇒ Ne pas utiliser 2 vocables différents pour désigner le fonds : utiliser celui figurant dans le texte de la loi (FPRNM).

⇒ Par contre utiliser le vocabulaire lolfien de préférence aux termes de la loi instituant le fonds...

⇒ Dans l'attente d'outils de suivi opérationnels, mettre en annexe la « nomenclature lolfienne » des mesures éligibles au FPRNM, ainsi qu'un tableau de suivi analytique.

⇒ Élaborer quelques indicateurs de performance spécifiques au FPRNM complémentaires à ceux figurant dans le contrat de BOP (PPRN, travaux de prévention).

4. Prendre en compte dans les outils de suivi et d'évaluation de la LOLF les crédits du FPRNM

- ⇒ examiner la faisabilité de l'intégration des crédits du FPRNM au logiciel PRESAGE (éviter de développer un outil spécifique dans la mesure où une grande part des enveloppes de crédits sont croisées)
- ⇒ harmoniser au niveau national les tableaux de suivi (crédits) et d'évaluation (indicateurs).

5. Élaborer une charte de gestion PRNM entre la DPPR et la DE

- ⇒ formaliser les relations entre les deux directions pour gérer les crédits relatifs à la prévention des risques naturels majeurs (Etat et FPRNM).

6. mieux associer les collectivités territoriales à l'élaboration de la programmation, au suivi et à l'évaluation de la politique de prévention des risques naturels majeurs

- ⇒ reprendre les recommandations de la mission interministérielle sur l'organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés
- ⇒ faire référence à la nouvelle commission départementale sur les risques...

ANNEXE 5 – proposition de liste des dépenses du FPRNM **par mesure et sous-mesure**

A - Mesures encadrées par le code de l'environnement

1. Indemnités d'expropriation et dépenses liées
2. Evacués et relogements temporaires
3. Mesures de prévention se décomposant en cinq sous-mesures
 - 3.1 Acquisitions amiables de biens exposés
 - 3.2 Acquisitions amiables de biens sinistrés
 - 3.3 Opérations de reconnaissance et travaux relatifs aux cavités souterraines et marnières
 - 3.4 Études et travaux des particuliers et entreprises prescrits par les PPRNM
 - 3.5 Campagnes d'information sur les catastrophes naturelles

B- Mesures encadrées par les lois de finances

4. Élaboration des PPRNM et information préventive
 - 4.1 Élaboration des PPRNM
 - 4.2 Information préventive
5. Études et travaux de prévention des collectivités territoriales
 - 5.1 Études et travaux de prévention
 - 5.2 Études et travaux de protection
6. Études et travaux exceptionnels

**ANNEXE 6 – Recettes et dépenses annuelles du Fonds de prévention des risques naturels majeurs
depuis sa création**

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	total	2006*	1995/2006
pdts prélèv.	10,9	21,3	18,2	19,3	21,0	19,8	20,0	22,4	25,9	24,9	26,2	229,9	52,0	238,5
pdts placem.		0,9*	1,2	1,3	1,3	2,5	3,0	2,6	2,3	2,3	2,6	20,0	2,0	20,3
recettes	10,9	22,2	19,4	20,6	22,3	22,3	23,0	25,1	28,2	27,2	28,9	250,0	54,0	258,9
cumul	10,9	33,1	52,5	73,1	95,4	117,7	140,7	165,8	194,0	221,2	250,1			3,1
placements			38,0		50,7	62,3	72,5	88,8	97,2	117,9	108,6			108,6
expropria.			10,3	5,3	1,0	6,0	2,6	1,1	3,1	1,7	8,0	39,1	5,3	40,7
E&T except.				10,8	10,3	0	0,0	0,0	0,6		0,0	21,7	0,0	21,8
PPR						3,9	9,0	8,9	8,3	3,5	7,0	40,6	16,0	43,5
mesures prév.									5,0	6,0	14,8	25,8	26,5	26,8
évacuation							0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
E&T-CT											6,4	6,4	33,0	6,4
<i>ss-total</i>			<i>10,3</i>	<i>16,1</i>	<i>11,3</i>	<i>9,9</i>	<i>11,6</i>	<i>10,0</i>	<i>17,0</i>	<i>11,2</i>	<i>36,3</i>	133,7	80,9	139,4
frais		1,5	0,8	0,9	1,0	0,9	1,0	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	10,9
dépenses		1,5	11,1	17,0	12,3	10,8	12,6	11,1	18,3	12,4	37,6	144,8	82,2	150,3
cumul		1,5	12,6	29,6	41,9	52,7	65,3	76,4	94,7	107,1	144,7			108,6
solde	10,9	20,7	8,3	3,6	10,0	11,5	10,4	14,0	9,9	14,8	-8,7	105,4		
cumul	10,9	31,6	39,9	43,5	53,5	65,0	75,4	89,4	99,3	114,1	105,4			

* prévisionnel pour le dernier trimestre

ANNEXE 7 – Présentation de l'adaptation de la gestion des fonds structurels européens à la LOLF



Sommaire

1. Le dispositif de gestion hors du budget de l'Etat
 - 1.1. Les modalités de gestion hors du budget de l'Etat
 - 1.2. Le versement des fonds au niveau local sur programme technique
 - 1.3. La récupération des indus au niveau local sur programme technique
 - 1.4. Le règlement des notes de débit au niveau local sur programme technique
2. Le dispositif de gestion dans le budget de l'Etat
 - 2.1. Les modalités de gestion dans le budget de l'Etat
 - 2.2. Le versement des fonds sur le budget de l'Etat (programme LOLF)
 - 2.3. Le règlement des notes de débit sur le budget de l'Etat (programme LOLF)

1. Le dispositif de gestion hors du budget de l'Etat

1er janvier 2006 :
Rénovation de la gestion des fonds structurels européens dans le cadre de la mise en place de l'ensemble des dispositions de la LOLF

- Gestion hors du budget de l'Etat, sauf exceptions
- Sur compte de tiers (compte 464-1)
- Avec un suivi parallèle en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sur des programmes dits techniques

1. Le dispositif de gestion hors du budget de l'Etat

Enjeux du nouveau dispositif de gestion :

- Traçabilité des crédits communautaires
- Non-fongibilité des crédits communautaires et des crédits nationaux

Ce qui change au 1er janvier 2006 :

- Abandon de la procédure des fonds de concours locaux
- Le trésorier-payeur général de région (TPGR) est seul comptable assignataire au niveau régional

1.1. Les modalités de gestion hors du budget de l'Etat

Le suivi financier en compte de tiers :
1 seul compte de tiers (464-1) au niveau régional, tenu par le TPGR réservé aux crédits européens

Ce compte est crédité :

- lors de sa création au 1er janvier 2006, par les crédits communautaires disponibles au 31 décembre 2005
- après sa création, par les versements de la Commission européenne et les indus récupérés

Ce compte est débité :

- du paiement des subventions
- des éventuelles notes de débit de la Commission

1.1. Les modalités de gestion hors du budget de l'Etat

Suivi des opérations dans les systèmes informatiques :

- Les programmes techniques sont déclinés en actions et sous-actions, définies par les ministères gestionnaires
- Chaque opération est suivie au sein des programmes techniques dans les systèmes informatiques existants (ACCORD-LOLF et NDL) au format LOLF
- Pas de lien ACCORD-LOLF/NDL
- Chaque mouvement affectant le compte de tiers comporte la référence du programme technique concerné (code alphanumérique et code titre/catégorie)

1.1. Les modalités de gestion hors du budget de l'Etat

Suivi des crédits au niveau local :

Les crédits (AE et CP) sont ouverts au niveau local par le préfet de région

Les autorisations d'engagement (AE) :

▣ Au début de chaque année, l'autorité de gestion (le préfet de région) détermine le montant des AE à ouvrir, procède à leur ouverture dans NDL, puis le TPGR les valide

▣ Une fois les ouvertures d'AE validées par le TPGR, subdélégation des AE aux ordonnateurs secondaires délégués

▣ Remarque : individualiser les subdélégations dans NDL pour assurer le fonctionnement du lien NDL/PRESAGE

1.1. Les modalités de gestion hors du budget de l'Etat

Suivi des crédits au niveau local :

Les crédits de paiement (CP) :

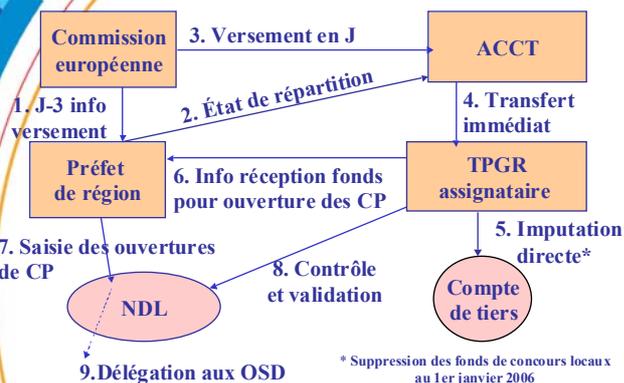
▣ Le préfet de région ouvre les CP au fil de l'eau, après comptabilisation des versements ou des indus récupérés, sur le compte de tiers au niveau local

▣ Le TPGR valide les ouvertures de CP

▣ Le préfet de région distribue les CP aux ordonnateurs secondaires délégués

▣ Remarque : ce dispositif d'ouverture des CP permet la redistribution des CP par le préfet de région au niveau régional, le cas échéant

1.2. Le versement des fonds au niveau local sur programme technique



1.3. La récupération des indus dans NDL au niveau local sur programme technique

Lors de la constatation d'un indu, émission d'un titre de perception à l'encontre du débiteur

Suivi des titres de perception :

▣ Assignation des ordres de reversement sur la caisse du TPG de région teneur du compte de tiers

▣ Les titres de perception font l'objet d'une prise en charge extra-comptable dans l'application REP

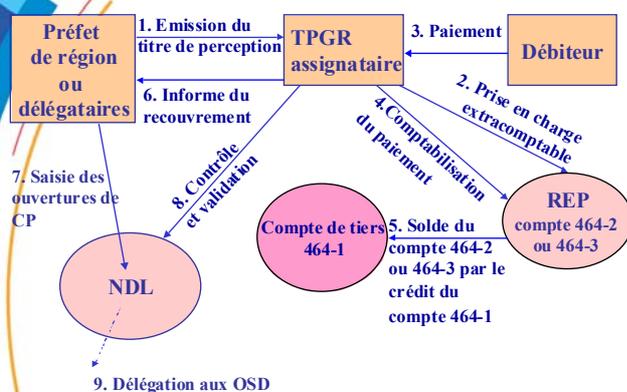
Comptabilisation des reversements :

▣ les reversements sont portés au crédit du compte de tiers (464-1)

▣ Les CP correspondants sont réouverts dans NDL

▣ Les AE sont réajustées en début de gestion suivante, sauf exceptions

1.3. Schéma de comptabilisation des indus récupérés au niveau local sur programme technique



1.4. Le règlement des notes de débit au niveau local sur programme technique

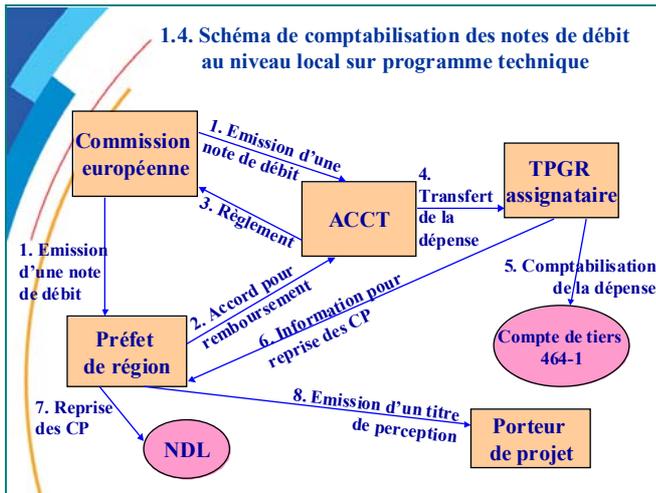
Règlement des notes de débit par l'ACCT à l'échéance:

▣ après accord de l'autorité de gestion,

▣ et vérification du solde du compte 464-1 à la spécification comptable correspondant au programme technique concerné

Remboursements concernant un programme technique supportés par ce même programme technique

Paiement des éventuels intérêts de retard supportés par le budget de l'Etat



2. Le dispositif de gestion sur le budget de l'Etat

Par exception, certains crédits restent rattachés au budget des ministères par voie de fonds de concours :

- ▣ Projets sous maîtrise d'ouvrage État,
- ▣ Dépenses directes d'assistance technique effectuées par l'État (dont rémunérations de contractuels),
- ▣ Volet national FSE objectif 3, pour les montants gérés par les autorités de gestion déléguées

2.1. Les modalités de gestion dans le budget de l'Etat

Différents modes de suivi des dépenses cofinancées sont possibles :

- ▣ dans les programmes LOLF par des actions, sous-actions ou sous-sous-actions dédiées, si celles-ci ont été prévues
- ▣ par le biais d'O.I. spécifiques
- ▣ par un suivi extra-comptable (tableur Excel ou autre)

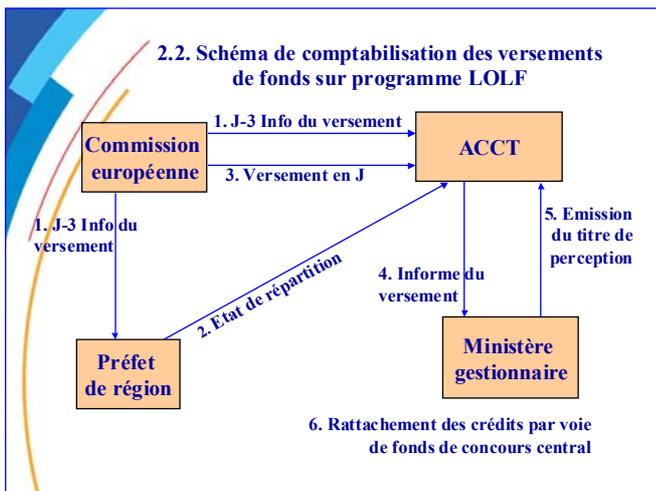
Cartographie des BOP et des UO définie par chaque ministère gestionnaire

2.2. Les versements de fonds sur le budget de l'Etat

Les ministères bénéficiaires de crédits communautaires préfinancent les dépenses sur leurs propres crédits (en AE et CP) puis sollicitent les remboursements communautaires

Les crédits communautaires :

- ▣ arrivent en remboursement des AE et CP consommés par les ministères qui ont effectué la dépense
- ▣ sont rattachés par voie de fonds de concours central avec émission d'un titre de perception
- ▣ L'article 17 de la LOLF dispose que les recettes de fonds de concours sont prévues et évaluées par la Loi de Finances



2.3. Le règlement des notes de débit sur le budget de l'Etat

Règlement de la note de débit par l'ACCT :

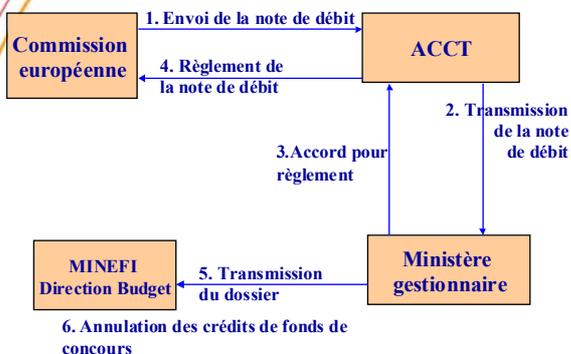
- ▣ à l'échéance après accord du ministère gestionnaire
- ▣ par une dépense sans ordonnancement sur la mission « Remboursements et dégrèvements »

Annulation des crédits de fonds de concours :

- ▣ par la Direction du Budget
- ▣ sur les crédits de fonds de concours précédemment ouverts du ministère qui en avait bénéficié

Remarque : transmission des dossiers d'annulation de fonds de concours avant le 10 décembre

2.3. Schéma de comptabilisation des notes de débit sur programme LOLF



Conclusion

Textes de référence :

- Projet de circulaire interministérielle du 23 décembre 2005
- Référentiel 2006 (instruction comptable)

Textes modifiés :

- Circulaire interministérielle du 19 août 2002
- Circulaire interministérielle du 27 novembre 2002

Texte abrogé :

- Circulaire Premier Ministre du 24 décembre 2002

ANNEXE 8 - Avis sur le projet de cahier des charges relatif au développement d'un module financier au logiciel GASPAR

Le projet comporte :

- la description du contexte général
- la définition des objectifs et besoins
- l'identification des contraintes et enjeux particuliers
- le cahier des charges
- le lieu de réalisation, et le pilotage
- la démarche d'éco-responsabilité.

L'annexe 1 présente l'application GASPAR. L'annexe 2 décrit de façon non exhaustive les champs à renseigner.

Les différents paragraphes contiennent beaucoup de données utiles au cahier des charges à élaborer.

Toutefois, dans sa forme actuelle, le projet de cahier des charges ne paraît pas être directement utilisable pour un appel d'offres, les procédures devant être traduites en informatique.

Avant de conclure un marché de prestation informatique, une analyse détaillée de processus est nécessaire. Cette analyse doit conduire à identifier un ou plusieurs processus, segmenter les processus en opérations. Les processus doivent être décrits, conduisant à des « logigrammes » précis et complets. Ce travail est nécessaire pour pouvoir ensuite définir complètement l'architecture de la prestation. Comme vous le soulignez, les pratiques actuelles en services déconcentrés sont disparates, il importe donc de retenir, ou de définir une « bonne pratique » pour description des processus avant leur traduction informatique.

Ces logigrammes précisent les étapes, pour chaque étape les données d'entrée et de sortie, la (les) personne(s) responsable(s), les autres intervenants. Ce travail est esquissé, mais sans approche processus, dans l'annexe 2.

L'action 1 (définition des besoins) de l'article 4 prévoit le recueil et l'analyse des besoins et attentes des services déconcentrés. Cette phase doit être conduite complètement pour alimenter l'analyse.

La phase actuelle devrait donc être complétée par une phase d'analyse (dans le cadre de l'AMO ?) précisant les besoins et décrivant les processus sous forme de logigrammes. Ceci relève, si vous ne disposez pas des compétences correspondantes en interne, d'un consultant en organisation détenant des connaissances en comptabilité publique.

Inclure cette phase d'analyse dans le marché de prestation informatique expose au risque d'une analyse mal conduite, donc ensuite d'un outil imparfait dont la résorption des bogues sera ensuite coûteuse. Il paraît souhaitable que la phase d'analyse ne soit pas confiée au prestataire informatique.

Deux problèmes de coordination existent :

- la construction du système central d'information et de pilotage(SIGP) est en cours. La complexité de ce chantier fait que l'outil ne sera pas rapidement opérationnel.
- les procédures FPRNM actuelles sont à même d'être impactées par les conclusions de l'expertise IGE/CGPC actuellement en cours.

Votre opération pourrait comporter deux phases :

- 1) dans l'immédiat, écrire des logigrammes de processus simples, puis développer l'outil Excel que vous proposez.
- 2) après le rendu de l'audit, réviser et compléter les procédures de programmation et de gestion du FPRNM, écrire les processus complets et lancer l'appel d'offres de prestations informatiques.

DL (08.09.2006)

ANNEXE 9 – Prévisions de trésorerie du FPRNM

PREVISIONS DE TRESORERIE DU FONDS BARNIER

DEPENSES	2004	2005	Prév° 2006	Prév° 2007	Prév° 2008	Prév° 2009	Prév° 2010	Prév° 2011	Prév° 2012
Expropriation	-2	-8	-5	-8	-12	-12	-12	-12	-12
Cofinancement des PPR	-5	-7	-16	-16	-16	-16	-16	-16	-16
Mesures de prévention	0	-15	-27	-20	-10	-10	-10	-10	-10
Etudes et travaux CT	0	-6	-33	-55	-55	-55	-55	-55	-55
Séchilienne			0	-5	-7	-7	-7	-7	-7
TOTAL Dépenses	-6	-36	-81	-104	-100	-100	-100	-100	-100

RECETTES au taux de 4% à partir de nov. 2006		25	26	50	50	50	50	50	50
Prélèvement pour dettes du MEDD (FDC)			-40						
TRESORERIE fin d'année	120	109	14	-40	-90	-141	-191	-241	-291

NB : Les prévisions 2009-2012 sont extrapolées à partir des prévisions 2008.

Sources : Réunions du Conseil de gestion du Fonds du 18/10/06, du 04/04/06, du 18/10/05 et projet de loi sur l'eau en cours d'examen au Parlement.
(document de travail de la DB)

ANNEXE 10 – Liste des sigles utilisés

- ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AE : autorisation d'engagement
- ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'Habitat
- BOP : budget opérationnel de programme (LOLF)
- CAR : Comité administratif régional
- Cat.Nat : abréviation de « catastrophes naturelles »
- CCR : Caisse centrale de réassurance
- CGPC : Conseil général des ponts et chaussées
- CP : crédits de paiements
- CPER : contrat de projet État-Région
- CR : Conseil régional
- DAC : Direction d'administration centrale
- DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
- DDE : Direction départementale de l'équipement
- DE : Direction de l'eau
- DIREN : Direction régionale de l'environnement
- DPPR : Direction de la prévention des pollutions et des nuisances
- FPRNM : fonds de prévention des risques naturels majeurs
- GASPAR : gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturel (application informatique)
- IAL : information des acquéreurs et des locataires
- IGE : Inspection générale de l'environnement
- LEMA : loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques
- LFI, LFR : loi de finances initiale, rectificative
- LOLF : loi organique relative aux lois de finances
- MEDD : ministère de l'écologie et du développement durable
- MTETM : ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
- NDL : nouvelles dépenses locales (application informatique)
- ODAC : organisme divers d'administration centrale
- OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat
- PAPI : Plan d'action de prévention contre les inondations
- PIG : projet d'intérêt général
- PITE : programme « interventions territoriales de l'Etat »
- PPCI : plan de protection contre les inondations de Nîmes
- PPR(I) : plan de prévention des risques (inondation)
- PPRNP : plan de prévention des risques naturels prévisibles
- PRESAGE : programme régional et européen de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation (application informatique)
- R.UO : responsable d'unité opérationnelle (LOLF)
- RAP : rapport annuel de programme (LOLF)
- RTM : restauration des terrains en montagne
- SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SDPRM : Sous-direction de la prévention des risques naturels
- SIDPC : Service interministériel de défense et de la protection civile
- TG : Trésorerie générale
- TPG (R) : trésorier payeur général (de région)