



LA POLITIQUE DE PRÉVENTION À TRAVERS LA MOBILISATION DU FONDS BARNIER (1995-2019)

Jérémy Desarthe, Caisse centrale de réassurance,
Lise Gonnetan, Caisse centrale de réassurance,
Nicolas Bauduceau, Caisse centrale de réassurance

Depuis 1995, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ou fonds Barnier est un levier important de la politique de prévention des risques naturels en France. La CCR a assuré la gestion comptable et financière du FPRNM jusqu'au 31 décembre 2020 et a réalisé, en lien avec la Direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique, une étude sur la mobilisation du fonds au cours de la période 1995-2019. Cette contribution se propose de revenir sur les principaux résultats de cette étude.

LE RÔLE DU FPRNM DANS LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

- La création du FPRNM : un levier financier pour faire face aux catastrophes naturelles

Les catastrophes naturelles survenues au début des années 1990 et en particulier les inondations de 1994, qui ont causé la mort de 21 personnes et généré 3,5 milliards de francs de dommages, sont venues questionner la politique de prévention des risques naturels. En février 1995, la loi relative au

renforcement de la protection de l'environnement va constituer un élément de réponse avec, notamment, la création du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Alimenté jusqu'en 2020 par un prélèvement sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, le FPRNM a vu ses ressources et ses missions croître régulièrement au cours des deux dernières décennies.

- Un fonds qui s'est adapté

Lors de sa création en 1995, le FPRNM a eu pour principale mission d'indemniser les expropriations des biens des personnes exposées à un risque majeur. Au fil des années, l'éventail de ses missions s'est élargi en fonction des besoins et de la nécessité de répondre à une situation locale (ruines de Séchilienne, habitat informel aux Antilles...) ou bien d'accompagner la mise en œuvre des politiques publiques de prévention (Plans de prévention des risques, Programmes d'actions de prévention des inondations...). Aujourd'hui le FPRNM finance plus d'une quinzaine de mesures de prévention qui s'inscrivent dans les six champs d'intervention principaux suivants :

- La connaissance de l'exposition

des territoires aux risques naturels (études),

- La prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire (plans de prévention des risques),
- La délocalisation des personnes les plus exposées (acquisitions amiables ou expropriations),
- La réduction de la vulnérabilité des biens existants (face aux inondations et aux séismes),
- La réduction de l'intensité et de la fréquence des aléas,
- La sensibilisation et l'information des populations.

Suite à diverses recommandations de la Cour des comptes, la loi de finances pour 2021 a acté le principe de l'intégration du FPRNM au budget de l'État. À partir du 1er janvier 2021, le FPRNM est devenu une ligne du budget de l'État et plus précisément du programme 181 du budget du ministère de la Transition écologique. Son cadre d'utilisation demeure toutefois identique et son budget s'élève à 205 M€.

- La mobilisation du fonds entre 1995 et 2019

Depuis sa création en 1995, plus de 2 milliards d'euros ont été investis dans la politique de prévention au titre du FPRNM soit environ 90 millions d'euros par an. L'évolution des délégations nettes¹ rend compte de la montée en puissance de la mobilisation du fonds au cours de la période attestant de son rôle croissant dans la politique de prévention. Plusieurs années ont connu des mobilisations importantes comme en 2010 et 2011 à la suite de la tempête Xynthia et des inondations dans le Var.

La répartition spatiale met en avant les territoires qui ont mobilisé de manière significative le FPRNM au cours de la période 1997-2019. Ainsi comme le suggère la figure 2, six départements ont mobilisé plus de 100 M€.

LES PRINCIPAUX ALÉAS CONCERNÉS PAR LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

Sur la période 2009-2019, les données sur les délégations brutes² du FPRNM offrent une résolution plus fine et permettent une analyse plus détaillée des opérations de prévention financées. Ainsi, les montants attribués aux opérations de prévention des inondations et des submersions marines représentent plus de 70 % des montants totaux octroyés sur la période. Viennent

ensuite les opérations relatives à la prévention des séismes et des mouvements de terrain pour un peu plus de 11 % chacun des montants totaux (figure 3). Cette répartition traduit une forme de cohérence au regard de la vulnérabilité ou de la sinistralité du territoire français.

- Les inondations et les submersions marines

Les opérations relatives à la prévention des inondations et des submersions marines ont bénéficié de plus de 1,3 Md€ sur la période 2009-2019. Les sommes les plus importantes ont été déléguées à

la suite de la tempête Xynthia de février 2010 et des inondations du Var en juin de la même année.

Sur la dernière décennie, 118 M€ sont dédiés en moyenne chaque année à la prévention des inondations et des submersions marines. Cette somme est à comparer aux 570 M€ de dommages assurés moyens annuels pour ces deux aléas. En moyenne, ce sont donc 21 € qui sont délégués par le FPRNM pour 100 € de dommages assurés.

- Les séismes

Avec 203 M€, soit 10 % des délégations brutes sur la période 2009-2019, les opérations de prévention des séismes constituent, après celles relatives aux inondations et aux submersions marines, celles pour lesquelles les délégations du FPRNM sont les plus importantes. Au regard des 11 M€ de dommages assurés, l'effort de prévention est de 168 € de délégations brutes du FPRNM pour 100 € de dommages assurés.

Malgré une faible sinistralité, cet investissement reflète l'exposition du territoire français, notamment des Antilles, au risque sismique. Des efforts importants sont ainsi menés dans les Antilles depuis 2007 et la mise en place du Plan séisme Antilles dont le but est de réduire la vulnérabilité des bâtiments publics par des mesures de construction ou de renforcement parasismique.

Délégations nettes du FPRNM sur la période 1997-2019

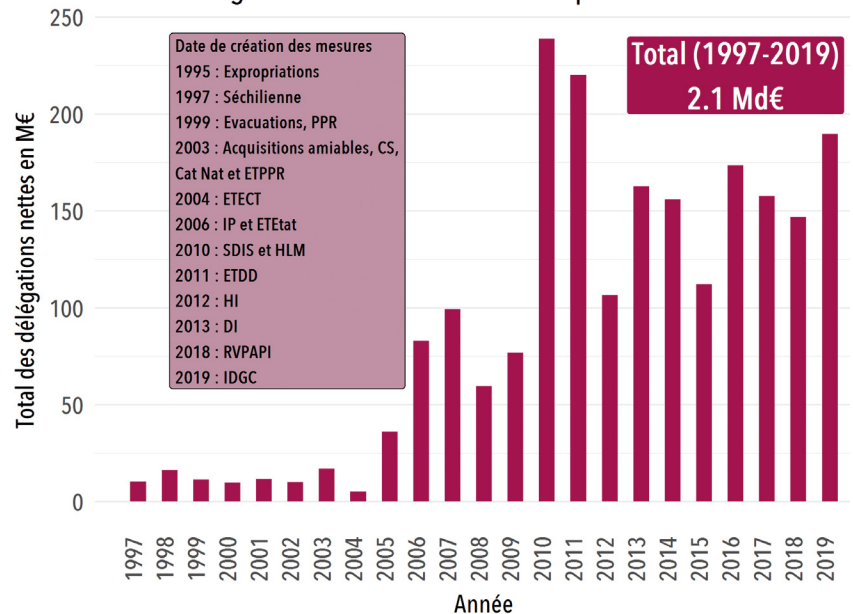


Figure 1 : Évolution annuelle des délégations nettes du FPRNM sur la période 1997-2019. © Caisse centrale de réassurance

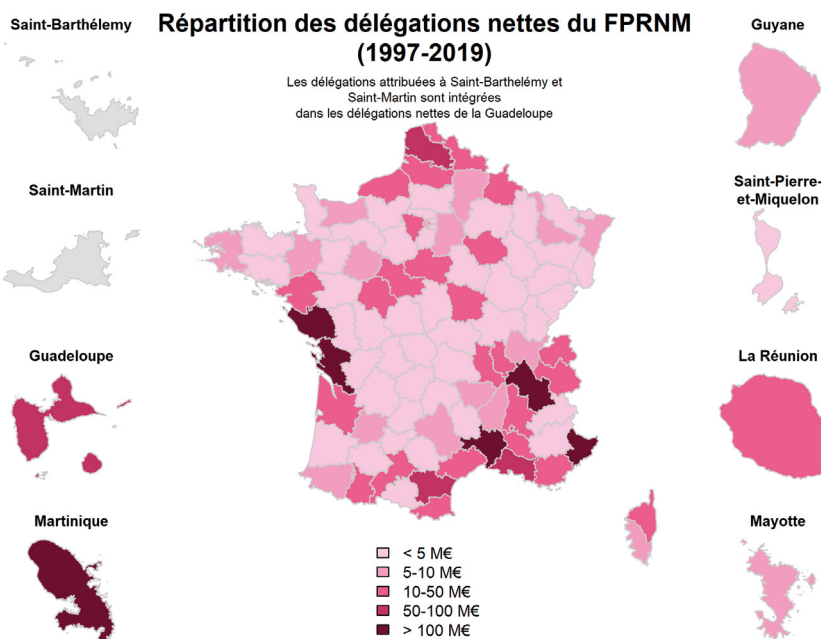


Figure 2 : Carte du montant des délégations nettes du FPRNM sur la période 1997-2019. © Caisse centrale de réassurance

¹ Délégations nettes : dépenses du FPRNM nettes des éventuelles sommes restituées après la réalisation des opérations de prévention. Les données sont disponibles sur la période 1997-2019.

² Délégations brutes du FPRNM : dépenses relatives aux différentes mesures du FPRNM. Les données sont disponibles entre 2009 et 2019 et permettent une analyse par aléa, par maîtrise d'ouvrage...

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PREMIER PLAN

► La maîtrise d'ouvrage

Les mesures du FPRNM sont portées et réalisées par différentes maîtrises d'ouvrage (figure 4). En assurant 55 % de la maîtrise d'ouvrage des dépenses du FPRNM sur la période 2009-2019, les collectivités territoriales apparaissent comme des « moteurs » incontournables de la politique de prévention des risques naturels majeurs.

Les syndicats de collectivités et les communes constituent les principaux acteurs de cette maîtrise d'ouvrage avec respectivement 20,1% et 19,3% des délégations brutes mobilisées. Viennent ensuite les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour un peu plus de 8 %, suivis par les départements (5 %) et les régions (2,1 %).

Cette forte proportion de la maîtrise d'ouvrage des collectivités dans la politique de prévention s'est progressivement accrue à partir de 2004 avec la mise en place de la mesure « études, travaux et équipements des collectivités territoriales » cofinancée par le FPRNM entre 40 % et 50 %.

► La mesure études, travaux et équipements des collectivités territoriales.

Créée en 2004, cette mesure a constitué un levier important de financement pour la réalisation des Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et du Plan séisme aux Antilles (PSA). La part de cette mesure dans le montant total des délégations du FPRNM a ainsi évolué depuis sa création. Alors qu'elle représentait 34 % sur la période 2005-2009, elle pèse

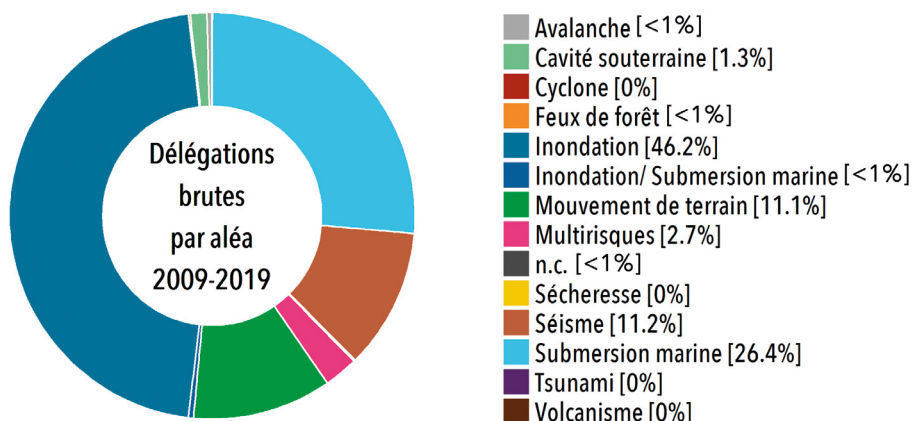


Figure 3 : Répartition des délégations brutes du FPRNM par aléa entre 2009-2019.
© MTE, Traitement et réalisation : CCR

51 % des dépenses moyennes du FPRNM entre 2015 et 2019.

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE 25 ANS DE MOBILISATION DU FPRNM ?

Depuis 1995, le FPRNM est devenu peu à peu la « colonne vertébrale » des politiques de prévention des catastrophes naturelles en France. Il assure aujourd'hui l'essentiel de la dynamique de prévention au niveau national comme au niveau local permettant ainsi de construire une politique de prévention ancrée au plus près des territoires.

Le FPRNM porte une politique globale, couvrant les principaux axes de l'anticipation des événements naturels catastrophiques et qui s'avère convenablement dimensionnée au regard de la sinistralité et de l'exposition du territoire. Dix euros sont ainsi investis en moyenne chaque année au titre du FPRNM pour 100 € de dommages assurés constatés.

La politique de prévention impulsée par le FPRNM a par ailleurs permis de mettre en place des démarches cohérentes au regard de l'exposition

des territoires. Ainsi aujourd'hui, les communes ayant un plan de prévention des risques naturels prescrit ou approuvé couvrent 89 % de la sinistralité Cat Nat depuis 1995.

Enfin, les évolutions du champ d'intervention du FPRNM au fil des années mettent en avant la volonté de répondre aux besoins en matière de prévention qui s'est encore traduite tout récemment avec le lancement du dispositif expérimental « Mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI).

Dans les années à venir, le FPRNM devra faire face à de nombreux défis. Parmi eux figure celui du maintien de la forte dynamique d'engagement de crédits constatée ces dernières années. Face à une trajectoire de croissance tendancielle des engagements financiers en faveur de la prévention des risques naturels, la question de la pérennité, voire de l'augmentation de son enveloppe, ne manquera pas de se poser dans les années à venir, dans un contexte où le changement climatique et la récurrence des phénomènes naturels dévastateurs viendront susciter des besoins de protection légitimes de la part des populations.

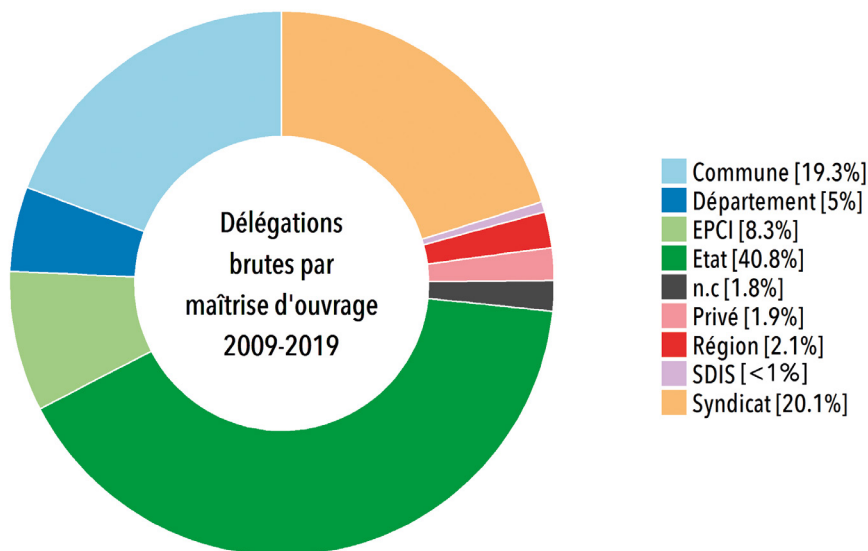


Figure 4 : Répartition des délégations brutes selon les maîtrises d'ouvrages entre 2009 et 2019.
© MTE, Traitement et réalisation : CCR

BIBLIOGRAPHIE

CCR. (2020). La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Bilan 1995-2019. France : https://catastrophes-naturelles.ccr.fr/documents/148935/544891/Rapport+national_Pr%C3%A9vention_FPRNM.pdf/ac8354c5-fd29-ee60-2113-9a9d94c6f32b?t=1610726340777

Sénat. (2020). Projet de loi de finances pour 2021 : Environnement. La budgétisation du fonds « Barnier », dont les ressources ont été renforcées à l'Assemblée nationale, est le principal événement du budget 2021 : www.senat.fr/rap/a20-142-1/a20-142-11.html