



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

# Devenir des biens acquis avec l'aide du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

**Mission d'appui**

**Rapport n° 012984-01**

**Établi par**

**Bruno CINOTTI et Virginie DUMOULIN**

Avril 2020

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

## Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>6</b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b>8</b>
<b>1 L’acquisition des biens : lesquels, pourquoi et comment ? .....</b>	<b>12</b>
1.1 Un domaine d’intervention du fonds Barnier progressivement élargi .....	12
1.1.1 La sauvegarde des populations menacées par un événement brutal dont le déclenchement est imprévisible : le cas des Ruines de Séchilienne (1995).....	12
1.1.2 Les dépenses d’évacuations temporaires et de relogement des personnes.....	14
1.1.3 Le risque d’effondrement du sous-sol : le cas du massif de l’Hautil (1998).....	14
1.1.4 L’intégration des crues à montée rapide : les inondations et les collectivités mises au cœur du dispositif (2003).....	15
1.1.5 Le risque de submersion marine : la tempête Xynthia fait du FPRNM l’acteur qui répond aux crises majeures (2010).....	17
1.1.6 Le recours au FPRNM pour des biens sans droit ni titre : les situations spécifiques à l’Outre-mer .....	18
1.2 Les conditions d’éligibilité des biens rachetés .....	19
1.2.1 Une sélection des biens appuyée sur une analyse du risque.....	19
1.2.2 Une sélection également appuyée sur la nature des biens pris en charge.....	24
1.2.3 L’obligation d’assurance du bien bénéficiaire .....	25
1.3 Les modalités de rachat des biens.....	26
1.3.1 Une procédure centrée sur l’expropriation.....	26
1.3.2 Les acquisitions amiables pour faciliter la procédure de rachat .....	27
1.3.3 La prise en charge des personnes, une obligation corollaire des pouvoirs publics 28	
1.3.4 Les travaux de réduction de la vulnérabilité, une option pour limiter le rachat des biens 28	
<b>2 Le devenir des biens acquis : à qui et pour quoi faire ? .....</b>	<b>30</b>
2.1 L’inconstructibilité des terrains comme principe de base .....	30
2.1.1 La déconstruction : étape indispensable .....	30
2.1.2 Un principe d’inconstructibilité insuffisamment lisible et difficile à faire respecter 31	
2.1.3 Un principe d’inconstructibilité qui peut se heurter à une volonté, louable, de recomposition urbaine.....	32

2.2	Le nouveau propriétaire des biens acquis : de l'État aux collectivités.....	33
2.2.1	Acquisition, expropriation, propriété, domanialité et gestion ultérieure .....	33
2.2.2	L'État souvent désigné propriétaire pour agir dans l'urgence .....	33
2.2.3	Les collectivités territoriales, propriétaires naturels, mais manquant de moyens et de volonté.....	34
2.2.4	La relation État-collections dans la gestion des terrains.....	35
2.3	Examiner les possibilités de réemploi du foncier acquis.....	36
<b>3</b>	<b>Un système qui a fait ses preuves mais reste perfectible .....</b>	<b>38</b>
3.1.1	Systematiser le rachat par les collectivités, l'État n'intervenant que par exception 40	40
3.1.2	Privilégier les achats amiables, en gardant la possibilité d'expropriation .....	40
3.1.3	Procéder au transfert aux collectivités des terrains actuellement détenus par l'État en toute propriété ou, au moins, en gestion.....	40
3.2	Développer les outils nécessaires à l'achat et la gestion des terrains par les collectivités .....	41
3.2.1	Promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier .....	41
3.2.2	S'appuyer sur les Établissements Publics Fonciers y compris locaux .....	42
3.2.3	Définir à l'échelle nationale les outils de gestion fiscaux en lien avec Bercy .....	42
3.2.4	Inscrire les terrains déconstruits, lorsqu'ils sont en agglomération, dans des projets de restructuration urbaine. ....	43
3.3	Recentrer l'action de l'État sur la protection des personnes.....	43
3.3.1	Garantir, selon les cas, la non habitabilité ou l'inconstructibilité.....	43
3.3.2	Donner aux terrains un devenir qui garantisse la protection des personnes.....	44
3.3.3	Définir des outils pour les services de l'État (démarche qualité inspirée de l'expérience audoise).....	46
3.4	Renforcer l'aspect préventif de l'action du FPRNM.....	47
3.4.1	Augmenter la cohérence des politiques d'acquisition des biens par le FPRNM et de gestion de ces terrains .....	47
3.4.2	Inscrire l'action dans l'aménagement préventif des territoires plutôt que dans la réaction .....	48
	<b>Conclusion.....</b>	<b>50</b>
	<b>Annexes.....</b>	<b>51</b>
<b>1</b>	<b>Lettre de mission.....</b>	<b>52</b>

<b>2</b>	<b>Enquête auprès des DDT(M)</b> .....	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>Le fonds Barnier</b> .....	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>Autres textes de référence</b> .....	<b>64</b>
<b>5</b>	<b>Exemple de convention d'intervention d'un établissement public foncier</b> .....	<b>68</b>
<b>6</b>	<b>Liste des personnes rencontrées</b> .....	<b>78</b>
<b>7</b>	<b>Glossaire des sigles et acronymes</b> .....	<b>81</b>

## Résumé

L'acquisition de biens par le fonds Barnier est un système qui a fait ses preuves mais reste perfectible.

Les articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement autorisent l'État ou les collectivités locales à racheter un bien exposé à un risque « de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine » qui menace gravement des vies humaines, sans qu'il soit « tenu compte de l'existence du risque » pour évaluer la valeur du bien. Cette possibilité a été mise en place par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, qui a également créé le « fonds de prévention des risques naturels majeurs » (FPRNM dit « fonds Barnier »).

Ce fonds finance les indemnités d'expropriations ou d'acquisition amiable de biens (logements, ou bâtiments où s'exerçaient des activités économiques), directement menacés par des aléas mettant en danger des vies humaines, afin de limiter l'exposition aux risques de leurs habitants. Il finance aussi les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens afin d'en empêcher toute occupation future. Il finance enfin des travaux de réaménagement de certains des biens impactés qui ne seraient pas rachetés.

Il est alimenté par un prélèvement sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles dont le taux a été progressivement augmenté au fur et à mesure de l'extension du champ d'interventions du fonds passant de 2 % au départ à 12 % depuis 2008.

L'éligibilité des biens rachetés s'appuie sur une analyse du risque (aléa auquel ils sont exposés, évaluation de leur vulnérabilité, bilan coût-avantage d'une réduction de la vulnérabilité). Seuls les biens assurés peuvent être rachetés.

La mission a pu constater que ce dispositif, devenu central dans les politiques de prévention et de réduction de la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles, est bien utilisé et a été en capacité de répondre aux différentes situations qui se sont présentées, au fur et à mesure, en s'enrichissant sans se dévoyer. Néanmoins, la gestion des terrains ainsi rachetés, qui doivent rester inhabitables, ne fait pas l'objet d'une détermination réglementaire et représente un coût pour le propriétaire.

La mission a procédé à une enquête auprès des services déconcentrés de l'État pour compenser l'absence de base de données répertoriant l'ensemble des terrains.

L'État devient souvent propriétaire pour agir dans l'urgence, les collectivités territoriales, propriétaires naturels, manquant de moyens et de volonté. Cependant, il apparaît clairement qu'elles doivent être au centre du dispositif. À l'avenir, afin de leur donner le rôle principal dans l'achat et la gestion des terrains, il sera préférable de systématiser le rachat par les collectivités, l'État n'intervenant que par exception. Il serait même souhaitable de procéder au transfert aux collectivités des terrains actuellement détenus par l'État, en toute propriété ou, au moins, en gestion par concession.

Pour développer les outils nécessaires à l'achat (les achats amiables étant à privilégier, en gardant la possibilité d'expropriation) et à la gestion des terrains par les collectivités, il est nécessaire de promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier, de s'appuyer sur les établissements publics fonciers y compris locaux, et d'inscrire les terrains déconstruits, lorsqu'ils sont en agglomération, dans des projets de restructuration urbaine. Une réflexion sur l'assurabilité des biens ayant été acquis ou réaménagés avec le FPRNM mérite également d'être menée.

Pour recentrer l'action de l'État sur la protection des personnes, il est important de garantir, selon les cas, la non habitabilité ou l'inconstructibilité, en particulier dans des zones de forte pression foncière, et de donner aux terrains un devenir qui garantisse la protection des personnes. Sous réserve d'une exhaustivité que la mission n'a pu atteindre, l'usage qui est fait des biens rachetés apparaît compatible avec les aléas auxquels ces biens sont exposés. La mission a même pu constater une grande prudence

des services de l'État dans le réemploi des terrains, malgré les pressions foncières existantes. Les biens acquis sont en règle générale déconstruits.

Pour renforcer la capacité d'agir des services locaux de l'État, l'exemplarité de certains territoires pourrait être référencée et mise à disposition des autres services départementaux et régionaux.

Par ailleurs, il apparaît que le FPRNM, qui doit rester axé sur la sauvegarde des vies humaines, n'offre pas l'ensemble des outils nécessaires pour gérer l'aménagement urbain dans les zones soumises aux aléas. Pour renforcer l'aspect préventif de son intervention, il serait nécessaire d'augmenter la cohérence des politiques d'acquisition des biens et de gestion de ces terrains, et d'inscrire ses actions dans l'aménagement préventif des territoires plutôt que dans la réaction. Des exemples, certes peu nombreux, existent d'un tel usage préventif. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant de plus la compétence de gestion des milieux aquatique et prévention des inondations (GEMAPI), ce sont bien les collectivités qui disposent des outils nécessaires à la planification de la gestion des cours d'eau, en préventif et en lien avec leurs aménagements urbains, condition d'un ancrage dans un futur durable et résilient pour ces collectivités, mais également d'une appropriation par les populations de ces nouvelles contraintes. La gestion des terrains a posteriori en serait facilitée.

## Liste des recommandations

**Recommandation 1. (Préfets) Privilégier l'acquisition et la gestion par les collectivités en :** 1.1. Systématisant la prise de possession des biens par les collectivités concernées et en limitant les cas où l'État est propriétaire aux espaces boisés (pour une remise en gestion par l'ONF) ou aux espaces naturels du littoral (pour gestion déléguée au CELRL) ; 1.2. Privilégiant l'acquisition à l'amiable ; 1.3. Transférant aux collectivités la gestion des terrains après expropriation ou acquisition pour leur permettre de développer un projet d'aménagement local. Pour cela développer des modèles de conventions de gestion et/ou de transfert aux collectivités. 41

**Recommandation 2. Développer les outils nécessaires à l'achat et la gestion des terrains par les collectivités :** 2.1. (DHUP et DGPR) Promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier et créer pour les collectivités un droit de préemption et la possibilité d'acquérir de façon préventive, après approbation d'un PPR, avec l'aide du fonds Barnier, la nue-propiété de bâtiments d'habitation exposés à un aléa naturel majeur ; 2.2. (DHUP) Favoriser l'intervention des établissements publics fonciers ; 2.3. (DGFIP-DGPR) Définir à l'échelle nationale les règles d'usage des outils fiscaux ; 2.4. (Préfets) Financer aux collectivités un appui pour les projets de réorganisation dans les zones urbaines de danger grave. 43

**Recommandation 3. (DGPR et préfets) Garantir, sauf cas exceptionnels, l'inconstructibilité des terrains acquis ou expropriés en :** 3.1. Veillant à la mise en œuvre systématique par les préfets de l'article Env. L. 562-2 en cas de sinistre, et, pour tout PPR, des articles Urb. L. 133-3 et L. 153-60 ; 3.2. Faisant inscrire dans les PLU l'inhabitabilité voire l'inconstructibilité de toute parcelle acquise avec l'aide du FPRNM ; 3.3. Cartographiant dans les PPR, en réglementant de manière spécifique et en inscrivant au Géoportail de l'urbanisme les zones ayant bénéficié d'une intervention du FPRNM et devant, à ce titre, rester inhabitées ; 3.4. Créant, systématiquement sur les parcelles acquises, une servitude « non habitandi » publiée aux hypothèques. 44

**Recommandation 4. Pour le devenir des terrains, développer les usages les plus valorisants :** 4.1. En tenant compte de l'aléa ; 4.2. En développant le recours à la compensation écologique, pour financer les cas où seul le retour à la nature est envisageable ; 4.3. Tout en conservant la possibilité de maintenir du bâti adapté au risque (sans possibilité d'utilisation en habitation, et aux risques et périls du propriétaire) sous réserve d'un projet local d'aménagement compatible avec la SLGRI. 46

**Recommandation 5. Mettre en place une assistance aux services de l'État en :** 5.1. (DGPR) Développant un guide méthodologique à destination des DDT(M) recensant les bonnes pratiques et décrivant les dispositifs à mettre en œuvre ; 5.2. (DGPR) Mettant en place une formation / démarche qualité sur la base du dispositif audois ; 5.3. (Préfets-DGPR) Définissant de façon claire et sans remise en cause les critères

déterminant les biens devant être rachetés par le FPRNM selon les caractéristiques de l'événement et du territoire. 47

**Recommandation 6. (DGPR et DG Trésor) Privilégier la cohérence territoriale dans le rachat des biens par le FPRNM : 6.1. En permettant l'acquisition amiable de certains biens en proximité des terrains achetés ou expropriés avec l'aide du fonds Barnier, même en sortant des critères de danger initialement fixés ; 6.2 En excluant du régime « CatNat » les biens et activités sur tous terrains déjà indemnisés par le fonds Barnier, voire toute habitation frappée d'expropriation pour cause de risque naturel majeur. 48**

**Recommandation 7. Encourager, en leur apportant, si nécessaire, du financement sur fonds Barnier, les démarches d'anticipation de collectivités territoriales. 49**

## Introduction

Par une lettre de mission signée le 7 août 2019, le directeur de cabinet de la ministre de la transition écologique et solidaire, a sollicité le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) afin de réaliser une mission de réflexion sur le devenir des biens, d'habitation ou d'activités, acquis avec l'aide du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « Fonds Barnier »). Cette commande demandait une vision précise sur l'ampleur réelle des constats d'usages non compatibles avec les risques auxquels ces biens sont exposés, sur la prospective de gestion des acquisitions à dix ans et des propositions d'amélioration de la gestion de ces biens.

La mission a rencontré la direction générale de la prévention des risques, plusieurs services de l'administration territoriale de l'État, des élus en charge de biens acquis avec l'aide du FPRNM et leurs services. Les analyses qui sont contenues dans le rapport ci-après sont le fruit de ces constats et devront être complétées au besoin si des éléments plus détaillés se révélaient nécessaires à une prise de décision.

La mission précise que la comptabilité du FPRNM ne permet pas de disposer d'une information comptable précise sur les indemnités d'acquisition à l'amiable ou d'expropriation, ni sur les travaux de démolition ou de limitation d'accès, ni même sur la liste des biens acquis. La mission a donc réalisé une enquête par questionnaire auprès des directions départementales des territoires (DDT) ; le taux de réponse (75 %) a été très bon pour ce type d'enquête et ses résultats figurent en annexe.

Le rôle de l'État dans la lutte contre les catastrophes naturelles a d'abord et principalement consisté à veiller à la réalisation d'ouvrages de protection localisés. Ces actions, même si elles sont efficaces, restent néanmoins d'effets limités, ne pouvant prémunir de tous les risques et de leurs impacts. L'objectif principal de l'État est donc la réduction des vulnérabilités à travers une approche globale permettant de limiter les conséquences des catastrophes naturelles prévisibles.

Néanmoins, une telle politique s'est heurtée à l'existant. Des logements, des bâtiments où s'exerçaient des activités économiques sont situés dans des zones directement menacées par les catastrophes, mettant en danger des vies humaines.

En cas de danger grave ou imminent pour les vies humaines, sans possibilité d'alerte, que la menace soit 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, par substitution) de « *prescrire l'exécution des mesures de sécurité exigées par les circonstances* » (par exemple, d'imposer l'évacuation d'un site), mais la question de l'indemnisation du propriétaire, dont le bien perd dans ce cas toute valeur, restait posée.

C'est à cette question que cherchait à répondre l'article 11 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui a prévu la possibilité pour l'État d'exproprier un « *bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines* » et ce, conformément aux règles d'expropriation prévue par le code de l'urbanisme.

L'article 13 de cette même loi a créé un « *fonds de prévention des risques naturels majeurs* » (FPRNM), alimenté par un prélèvement sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Ce fonds est destiné à 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. Ce « *fonds de prévention des risques naturels majeurs* » est dit « fonds Barnier » en raison du nom du ministre en charge de l'environnement, Michel Barnier, lors de sa création.

Le fonds Barnier est alimenté par un prélèvement sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance aux biens et automobile<sup>1</sup>. Au départ, ce prélèvement était d'un taux de 2 % ; il a ensuite été progressivement augmenté au fur et à mesure de l'extension du champ d'interventions du fonds Barnier. Il est de 12 % depuis 2008.

Au fil des années, le FPRNM a effectivement permis l'acquisition de biens, par l'État et par les collectivités territoriales, afin de limiter l'exposition aux risques de leurs habitants. Ce rôle est devenu central dans les politiques de prévention et de réduction de la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles. Les missions du Fonds Barnier se sont également élargies au-delà de ses compétences premières, mais cela ne sera pas traité dans ce rapport.

Le rapport est organisé en trois parties :

- Une description du dispositif existant et de son évolution progressive en première partie.
- Une analyse de l'usage actuel des biens en deuxième partie.
- Enfin, la troisième partie comporte les préconisations de la mission.

---

<sup>1</sup> Tous les articles des différents codes cités dans ce rapport sont, quand ils ne sont pas cités in extenso dans le texte, rassemblés en annexe 4.

# 1 L'acquisition des biens : lesquels, pourquoi et comment ?

L'usage du FPRNM pour l'acquisition de biens soumis à risque naturel majeur a été codifié dans le code de l'environnement aux articles L. 561-1 et L. 561-3, qui ont été progressivement modifiés pour élargir les conditions d'éligibilité et les outils d'indemnisation.

Les utilisations du fonds relèvent d'une décision de l'État. Elles prennent la forme de mise en sécurité de biens, d'achats de biens et d'opérations de déconstruction commanditées par les services de l'État, ou de subventions aux collectivités locales pour qu'elles réalisent ces mêmes opérations, ou encore d'aides financières à des particuliers ou petites entreprises.

La mission s'est penchée exclusivement sur les mesures destinées à libérer les zones de danger; tout en prenant en compte les mesures liées, notamment celles relatives à la réduction de la vulnérabilité des biens.

## 1.1 Un domaine d'intervention du fonds Barnier progressivement élargi

Les possibilités d'intervention du FPRNM pour le rachat des biens exposés à un risque ont été, au fil des années, considérablement élargies par la loi, soit de façon permanente, soit de façon temporaire (décidées en loi de finances) tout en étant la plupart du temps finalement reconduites et pérennisées. Ces décisions législatives faisaient suite :

- à des événements catastrophiques (évacuations, interventions sur les cavités souterraines, acquisitions amiables de biens sinistrés, financement de travaux exceptionnels...);
- aux enseignements tirés de l'application des mesures sur le terrain (généralisation des acquisitions amiables plutôt que le recours systématique à l'expropriation ; association des collectivités ; accélération de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles – PPR -...).

### 1.1.1 La sauvegarde des populations menacées par un événement brutal dont le déclenchement est imprévisible : le cas des Ruines de Séchilienne (1995)

La première application pour la « sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs » de la loi Barnier a été le décret d'expropriation du 31 mai 1997 du lotissement de l'île Falcon à Saint-Barthélemy-de-Séchilienne (Isère), menacé par l'éboulement de versants des Ruines de Séchilienne. La loi « Barnier » de 1995 avait, entre autres, pour objectif le règlement de ce cas. L'île Falcon est aujourd'hui inhabitée, et une centrale EDF et une usine papetière ont été démantelées.

#### Cas des Ruines de Séchilienne<sup>2</sup>

À l'extrémité sud-ouest du massif de Belledonne dans l'Isère, le versant sud du Mont-Sec, situé en rive droite de la basse vallée de la Romanche, entre Séchilienne et Le-Péage-de-Vizille, est l'objet d'un mouvement de terrain (« cône d'éboulis »), baptisé site des Ruines de Séchilienne.

« Des « Ruines », un terme choisi pour illustrer le souvenir d'éboulements que garde cette montagne ».

Un grand éboulis occupe donc le bas du versant et est alimenté par l'érosion d'un abrupt à mi-pente d'où se détachent des pierres. Le principal risque serait un éboulement de milliers de tonnes qui créerait un barrage sur la Romanche, susceptible de céder et d'inonder la vallée sans prévenir. Sept communes sont directement concernées par le risque : Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, Séchilienne, Vizille, Saint-Pierre-de-Mésage, Notre-Dame-de-Mésage, Montchaboud, Champ-sur-Drac. Au pied du versant, en amont des Ruines, se

<sup>2</sup> La plupart des informations contenues ici proviennent du dossier thématique « Les Ruines de Séchilienne » de l'Institut des risques majeurs de Grenoble.

[http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers\\_numero.php?id\\_DT=1](http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers_numero.php?id_DT=1)

trouvaient la centrale EDF de Noyer-Chut et une usine papetière. Au pied de ce versant, en aval, se trouvait le hameau de l'île de Falcon (115 hectares), comprenant quatre-vingt-quatorze maisons, des équipements publics et une population de 300 personnes. Le site est traversé par la route RD 1091 (anciennement RN 91).



© Géraldine Strappazon

Même si de gros blocs rocheux dévalent occasionnellement la pente depuis des siècles, lors de l'hiver 1985-1986, une recrudescence des chutes de blocs et une augmentation de leur calibre alertent les pouvoirs publics. Une étude est réalisée, le phénomène géologique est identifié et le site est mis sous surveillance. « *Le phénomène des Ruines de Séchilienne n'est pas un glissement de terrain proprement dit mais, selon les scientifiques, « une rupture interne progressive » par fracturation. Cette rupture se traduit par une désagrégation du massif qui se décomprime et s'affaisse sur lui-même. C'est un phénomène géologique irréversible et continu.* » Le massif est constitué de micaschistes fracturés et instables : les fissures s'ouvrent et se propagent, provoquant des affaissements du terrain et découpant le versant en « lanières » verticales. Ces différents compartiments de roches bougent, se déforment, jusqu'à se rompre. L'éventualité d'un mouvement de terrain exceptionnel et de ses effets catastrophiques devient une préoccupation prioritaire des pouvoirs publics.

Face à ce risque, la première mesure prise a été l'expropriation du hameau de l'île Falcon, situé immédiatement à l'aval des Ruines de Séchilienne dès 1997 (décret du premier ministre du 31 mai 1997 portant déclaration d'utilité publique), avec une ordonnance d'expropriation en date du 4 juin 1998. Les quatre-vingt-quatorze maisons ont été rachetées par l'État, via le FPRNM, et démolies entre 2002 et 2011. L'espace se complète de l'ancienne route départementale déplacée de l'autre côté de la vallée. Il fait presque 67 hectares. En terme d'urbanisme, cet espace est classé en zone inconstructible par le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) Romanche aval et en zone agricole au plan local d'urbanisme (PLU). L'aménagement hydro-électrique de Noyer Chut appartenant à EDF a également été démantelé en 2011-2012. Le barrage de Séchilienne le sera en 2017-2018 seulement.

Postérieurement à cette première action, le dossier restera une préoccupation majeure des autorités françaises. Plusieurs lois de finances (1997, 2005, 2009) prévoient des financements pour ce site.

### 1.1.2 Les dépenses d'évacuations temporaires et de relogement des personnes

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a mis à la charge du fonds « Barnier », les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement des personnes exposées à un risque majeur de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue torrentielle (codifié à l'article Env. L. 563-1). Cette capacité n'est pas au cœur de la mission mais elle ne peut en être totalement dissociée comme nous le verrons ultérieurement dans ce rapport.

### 1.1.3 Le risque d'effondrement du sous-sol : le cas du massif de l'Hautil (1998)

Dans le cadre des élargissements du champ de compétence du fonds Barnier, on citera ensuite le cas particulier du massif de l'Hautil, qui a fait l'objet de la deuxième application du dispositif face au risque d'effondrement du sous-sol.

Bien que non expressément prévu par la loi Barnier, le cas du massif de l'Hautil a cependant été traité dès décembre 1998. Une deuxième série d'expropriations aura lieu en 2002.

#### **Cas du Massif de l'Hautil**

Le massif de l'Hautil, qui s'étend notamment sur les communes de Chanteloup-les-Vignes, Triel-sur-Seine, Vaux-sur-Seine et Menucourt dans les départements des Yvelines et du Val-d'Oise, comporte un soubassement gypseux dans lequel ont été exploitées des carrières jusqu'au début du siècle dernier. Les précautions prises pour garantir la stabilité du sol au-dessus de cette zone à l'époque apparaissent insuffisantes, et les connaissances de l'état précis du sous-sol sont limitées : les quartiers de carrière concernés sont en partie inaccessibles et ne font pas l'objet de visites périodiques. Enfin, le gypse se dissout progressivement dans l'eau. Les événements de type effondrement ponctuel (fontis<sup>3</sup>) du sol peuvent donc survenir de façon soudaine et sans signe précurseur. Sur l'ensemble de la zone, des vies humaines apparaissent donc comme gravement menacées. Une zone de 350 hectares est particulièrement concernée.

Un plan de prévention des risques interdépartemental a été établi et arrêté en 1995. Il a défini une zone rouge dans laquelle 118 propriétés bâties ont été identifiées.

23 de ces propriétés, situées sur le plateau, ont été expropriées par un arrêté du 8 décembre 1998 faisant usage des options ouvertes par la loi Barnier. Cela concernait les communes de Chanteloup-les-Vignes et de Triel-sur-Seine. Une deuxième vague d'expropriations a ensuite eu lieu en 2002 pour 24 biens sur Chanteloup-les-Vignes, Triel-sur-Seine, Vaux-sur-Seine et Menucourt dans le Val-d'Oise. Il s'agit de propriété situées sur les coteaux. Ces 47 biens ont été démolis.

Parmi les 118 propriétés recensées par le plan de prévention des risques naturels (PPR), d'autres ont également fait l'objet de la même procédure :

- en 2015, la commune de Vaux-sur-Seine a acquis le domaine de la Hautilière, dont la démolition s'est achevée en 2017 ;
- suite à l'apparition de fontis, deux parcelles ont été rachetées par l'État à Chanteloup-les-Vignes en 2016. La démolition est en projet.

Le reste des biens demeure occupé.

Par ailleurs, l'État a engagé le transfert à la commune des parcelles acquises à Vaux-sur-Seine en 2002.

Ce n'est cependant qu'en 2002 que le sujet spécifique des cavités souterraines et des marnières est intégré formellement dans les articles Env. L. 561-1 et L. 561-3 par le biais de l'article 159 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. D'une part, ce risque est ajouté à la liste des risques naturels concernés dans l'article Env. L. 561-1, et bien distingué de la question des mines ou exploitations humaines. D'autre part, l'article Env. L. 561-3 donne la possibilité de **financer des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières** dont les risques d'effondrement pour les constructions ou les vies humaines sont avérés. Enfin, est autorisée

<sup>3</sup> Effondrements pseudo-circulaires de profondeur variable et d'un diamètre maximal de 40 mètres.

**l'acquisition amiable par l'État d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menacent gravement des vies humaines** ou le financement de **travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation** (modification de l'article Env. L. 561-3). La question de l'insertion de l'acquisition amiable comme une alternative aux expropriations sera traitée au point 1.3 du rapport.

#### *1.1.4 L'intégration des crues à montée rapide : les inondations et les collectivités mises au cœur du dispositif (2003)*

Concernant l'élargissement des types d'intervention du fonds Barnier pour répondre à la mise en danger, ce sont les inondations dramatiques du Gard en 2002 (septembre et décembre) qui vont conduire à faire des inondations soudaines le cœur de l'intervention du fonds Barnier pour le rachat préventif des biens. Dans l'urgence, la loi de finances rectificatives pour 2002 a tout d'abord permis au fonds de contribuer, dans la limite d'une enveloppe de 15 millions d'euros, au financement d'opérations préventives en faveur des sinistrés à la suite des inondations dans le Gard.

La formalisation définitive a ensuite été menée à bien grâce à la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels, dite loi Bachelot. Elle modifie les articles Env. L. 561-1 et L. 561-3 pour leur donner une forme proche de leur structure actuelle.

Elle introduit dans l'article Env. L. 561-3 (mais pas dans le Env. L. 561-1) le risque de crues « à montée rapide » en sus des crues torrentielles<sup>4</sup>. La commune de Collias (Gard) est la première commune sur laquelle le fonds Barnier a été utilisé pour 52 acquisitions amiables afin de délocaliser les habitations situées en zone dangereuse.

#### **Les inondations du Gard – septembre et décembre 2002**

Du 8 au 12 septembre 2002, des crues torrentielles frappent les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme. C'est dans le département du Gard que la pluviométrie est la plus violente : plus de 300 mm sur les 2/3 du département. L'événement est caractérisé par des cumuls ponctuels allant jusqu'à 637 mm en 24h, sur une surface très étendue, avec des contrastes très forts en zones.

Suite aux inondations et aux coulées de boues, on comptabilise 23 morts dont 22 dans le Gard. Ce sinistre majeur est le quatrième plus coûteux de ces trente dernières années, derrière Irma, la sécheresse de 2003 et les inondations de mai-juin 2016 pour un coût assuré actualisé de 1,1 G€<sup>5</sup>. Plus de 400 communes sont reconnues en état de catastrophe naturelle, dont 299 communes sur 359 dans le Gard. 7 200 logements et 3 000 entreprises sont sinistrés.

Face à l'événement, une forte mobilisation politique conduit au déclenchement d'un "plan Marshall" de 400 M€, sans compter les aides européennes (21 M€ accordés par l'UE) et locales ainsi que les dons venus de toute la France.

Cette crise a fait prendre conscience que **40 % des Gardois et plus de 50 % du secteur économique se trouvent en zone inondable**. Le rapport IGA-CGPC-IGE-CGGREF<sup>6</sup> insiste particulièrement sur ce sujet : « *Au-delà de la violence et de la brutalité de l'épisode, l'augmentation de la vulnérabilité en zone inondable, aux origines multiples, est un facteur aggravant significatif.* » En 2013, 259 000 personnes habitent en zone inondable, soit 35 % de la population gardoise. 21 % du territoire gardois est en zone inondable, dont 29 % des surfaces urbanisées.

<sup>4</sup> Pour une définition des crues à montée rapide, nous renvoyons au guide réalisé par la Mission Inter-régionale « Inondation Arc Méditerranéen » avec le CEREMA réalisé en 2019

[https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/12/guide-inondation\\_pcs\\_vf.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/12/guide-inondation_pcs_vf.pdf)

<sup>5</sup> Source : Caisse centrale de réassurance.

<sup>6</sup> Rapport IGA-CGPC-IGE-CGGREF du 27 juin 2003 – « Retour d'expérience des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme ».

Il convient de rappeler que les inondations de 2002 font suite à celles de 1988 (9 morts à Nîmes) et précèdent celles de 2003, 2005, 2014 et 2018. Les inondations de 2003 ont sinistré 37 communes et fait 300 M€ de dégâts, celles de 2005 ont touché 86 communes et fait 26,65 M€ de dégâts.

De plus, l'article 60 de la loi n° 2003-699 (loi Bachelot) **rend les communes ou, le cas échéant, leurs groupements, bénéficiaires des biens**, même si la déclaration d'utilité publique demeure de la compétence exclusive du préfet. La question posée ici est bien celle de donner aux collectivités la responsabilité de l'expropriation et de la gestion future des terrains rendus inconstructibles. En effet, **le rachat des biens par le fonds Barnier a évolué, avec la question des inondations, du risque non prévisible aux conséquences d'un risque avéré et susceptible de se reproduire**. Cela nécessite également souvent la destruction de groupes de bâtiments, modifiant le plan d'occupation des sols des collectivités et justifiant une réflexion d'urbanisme pour intégrer la zone nouvellement inconstructible dans un projet urbain.

La même loi introduit la déduction des indemnités d'assurance du montant des indemnités d'expropriation, renforçant le lien entre l'assurance des biens et le fonds Barnier. En parallèle, elle déplafonne l'aide permettant d'acquérir les maisons à détruire (plafonnée au préalable à 60 000 francs).

Enfin, **elle reprend la possibilité d'acquisition amiable ouverte par la loi de 2002** pour les marnières et cavités souterraines en l'étendant à tous les biens concernés, immeubles d'habitation comme biens liés à une activité économique (modification de l'article Env. L. 561-3). Elle ajoute aussi le financement des actions d'information des populations à la charge du fonds Barnier.

À la suite de ces évolutions, des inondations précédentes à celles du Gard, et tout aussi meurtrières, celles de 1999 dans l'Aude, seront également traitées par le fonds Barnier et permettront le rachat de plusieurs habitations.

#### **Inondations dans l'Aude en 1999**

Les **12 et 13 novembre 1999**, un épisode orageux diluvien s'abat sur l'ouest de la région Languedoc-Roussillon. Les inondations consécutives à ces orages sont historiques sur l'Aude aval. 25 personnes trouvent la mort, une autre est portée disparue et 200.000 personnes sont touchées par ces très fortes pluies. Les cumuls de pluie relevés à Lézignan-Corbières en 48h sont absolument exceptionnels.



Les inondations touchent le département très largement.

À l'issue du recours au fonds Barnier, l'État aura racheté 24 maisons à Cuxac d'Aude (toutes démolies avant 2012), 3 à Durban-Corbières (dont deux démolies seulement en 2018), 3 à Sigean (maison de retraite), Bagnoles et Villeneuve-Minervois. Une dernière maison a également été rachetée suite à un glissement de terrain à Bizanet (démolie en 2006). Certains terrains ont été cédés aux collectivités.



Destruction du pont à Cascastel-des-Corbières

### *1.1.5 Le risque de submersion marine : la tempête Xynthia fait du FPRNM l'acteur qui répond aux crises majeures (2010)*

Un nouvel événement majeur, la tempête Xynthia (en février 2010), aux conséquences dévastatrices au voisinage de la baie de l'Aiguillon, va une nouvelle fois conduire à faire évoluer le champ d'intervention du fonds Barnier. L'article 222 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement modifie l'article Env. L. 561-3 en ajoutant la **submersion marine** aux risques de crues à montée rapide. Cette loi a également modifié l'article Env. L. 561-1 en ajoutant cette fois les crues « à montée rapide ou de submersion marine ». Enfin, elle ajoute d'autres dispositions liées au financement d'études et aux travaux de prévention.

#### **La tempête Xynthia**

La tempête Xynthia frappe la côte atlantique durant la nuit du 27 au 28 février 2010 et une partie de la journée du 28. En Charente-Maritime et en Vendée, elle fait au moins 42 victimes, dont 29 dans le seul département de la Vendée (à la Commune de la Faute-sur-Mer) et 12 en Charente-Maritime<sup>7</sup>, et de nombreux déplacés à la suite des inondations. Les dégâts matériels ont été très importants : 75 km de digues endommagées, 160 exploitations agricoles inondées en Vendée, 4 800 habitations inondées, 120 km de côtes endommagées, 40 km de voies départementales inondées et des dégâts importants sur la voie ferrée La Rochelle - Rochefort en Charente-Maritime.

Les crédits ouverts pour les inondations provoquées par Xynthia « s'élèvent au total à 315,7 M€ de crédits délégués fin juin 2012, et 298,7 M€ de dépenses à la même date » d'après le rapport de la cour des comptes précité.

L'ampleur des dégâts et l'impact psychologique de l'événement sont tels que 811 biens sont concernés par un rachat impliquant le FPRNM en Vendée à la Faute-sur-Mer et à l'Aiguillon. 31 biens restent à démolir dont 16 biens le seront au premier semestre 2020, d'autres faisant l'objet d'une prochaine vague de démolition en 2020 / 2021 (diagnostics et marchés publics à réaliser) ; 4 biens sont en procédure d'expulsion (pour lesquels le préfet devra décider, ou non, du recours à la force publique), et 4 biens doivent

<sup>7</sup> Ces chiffres sont ceux du rapport de la Cour des Comptes de 2012 – « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral Atlantique (Xynthia) et dans le Var », juillet 2012, Didier Migaux et Jean-Marie Bertrand.

faire l'objet d'une enquête complémentaire, car ils n'avaient pu être intégrés dans la première déclaration pour cause d'utilité publique (DUP) du fait de la méconnaissance de tous les ayants droit.



Vue aérienne prise le 3 mars 2010 du village inondé de L'Aiguillon-sur-Mer 4 jours après la tempête Xynthia [afp.com/BERTRAND GUAY](http://afp.com/)

En Charente-Maritime, ce sont 472 biens qui ont été acquis par l'État (445 transactions réalisées, certains propriétaires possédant plusieurs biens sur une ou plusieurs parcelles). Six communes ont fait l'objet d'arrêtés de DUP et de cessibilité : Aytré, Loix-en-Ré, St-Trojan et Fouras, des propriétaires refusant de vendre, à Charron et Port-des-Barques principalement pour l'acquisition de biens non assurés. Il reste encore 7 acquisitions à réaliser suite à DUP, dont certains cas délicats.

### *1.1.6 Le recours au FPRNM pour des biens sans droit ni titre : les situations spécifiques à l'Outre-mer*

La dernière extension des compétences du fonds Barnier relève de situations existantes dans certains départements d'Outre-mer. Pour des raisons historiques, des habitations précaires (« habitat informel ») se sont implantées en zone de risque naturel majeur, notamment dans la zone des cinquante pas géométriques<sup>8</sup>. Cette zone, dans le contexte de crise du logement a fait l'objet d'occupations, souvent spontanées, par des personnes privées comme par des collectivités. Une partie des habitations y est particulièrement exposée au risque cyclonique, de mouvement de terrains et de submersion marine<sup>9</sup>.

L'article 126 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a étendu le champ d'intervention du FPRNM, en application de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, au financement de l'aide financière et des frais de démolition de biens existant sans droits ni titres, dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2016. Cette option a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2019 par la loi de finances 2019 adoptée en 2018.

<sup>8</sup> Bande littorale, de 50 pas de large comptés à partir du rivage de la mer, relevant du domaine public de l'État, inaliénable et imprescriptible.

<sup>9</sup> Pour plus de détail, consulter le rapport du CGEDD n° 012883-01 *Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des 50 pas géométriques aux Antilles*, Lefort et Touchefeu.

Le contexte actuel de transfert de la propriété de ces zones, soit aux occupants, soit au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), soit au parc national, soit aux collectivités, a pris du retard et reste une séquelle difficile de l'histoire des Antilles et de l'esclavage.

Une procédure de transfert légal de ces propriétés a été mise en place depuis 1996. Aujourd'hui, l'enjeu en matière de risque est donc de s'intégrer dans ce dispositif de régularisation dont l'issue a été reportée plusieurs fois.

De son enquête auprès des directions de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL), la mission retient que le fonds Barnier a été mobilisé en Guadeloupe, Guyane, à la Réunion, à Mayotte et à Saint Martin. La Martinique n'a pas répondu à l'enquête.

Ces recours au FPRNM n'ont néanmoins pas porté sur la question des 50 pas géométriques. Ils concernent le plus souvent des suites de glissements de terrain. En Guadeloupe, le principal achat réalisé relève de la lutte contre les inondations (commune de Sainte-Rose suite aux crues à montée rapide de 2010 et 2011 de la Grande rivière à Goyaves). D'autres projets sont en cours, dont certains en application de la loi Letchimy qui traite les biens sans droit ni titre, mais pour des raisons de glissement de terrain (Petit Bourg et Basse-Terre). En Guyane également, les habitats concernés sont informels et menacés par un mouvement de terrain.

On citera le cas particulier de Saint-Martin. Il a été fait usage du FPRNM pour faire face aux conséquences du cyclone Irma alors que ce type d'épisodes météorologiques n'entre pas dans la liste des causes renvoyant à une action du FPRNM, mais il s'agit ici de la lutte contre la submersion marine. Les terrains déconstruits seront gérés par le conservatoire du littoral qui dispose déjà des terrains adjacents.

## 1.2 Les conditions d'éligibilité des biens rachetés

Avant de procéder au rachat des biens, il convient de déterminer leur éligibilité. Cette responsabilité revient aux services de l'État. Ils doivent à la fois évaluer, dans la zone exposée à l'aléa, l'exposition de chaque bien à l'aléa, contrôler l'éligibilité des biens en fonction de leur nature et vérifier que les biens susceptibles de rachat sont assurés.

### 1.2.1 Une sélection des biens appuyée sur une analyse du risque

Comme les cas couverts par le fond, les critères conduisant à la sélection des biens devant être rachetés ont évolué au fil de l'expérience et des évolutions législatives et réglementaires.

L'usage du Fonds Barnier ne peut être utilisée que lorsque trois conditions sont cumulativement réunies :

1. *Des risques naturels spécifiques qui sont énumérés à l'article Env. L. 561-1, sujet que nous avons examiné en partie 1.1* (mouvements de terrain, affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou une marnière d'origine naturelle ou humaine ne résultant pas de l'exploitation passée ou en cours d'une mine, avalanches, crues torrentielles ou à montée rapide, submersion marine). Les autres événements climatiques, tels les ouragans, sont exclus du dispositif car ils ne peuvent pas être définis à l'avance à un endroit donné.

2. *Une menace grave pour les vies humaines* : La gravité du danger est appréciée au regard de certains critères dont l'article Env. R. 561-2 donne une énumération non exhaustive.

3. *L'absence de solution alternative moins coûteuse*. **La procédure n'est applicable que dans les situations où il n'existe pas d'autres mesures de sauvegarde et de protection fiables et moins coûteuses**. L'administration doit donc se livrer à une analyse selon la théorie du bilan afin de déterminer quel est le choix le moins coûteux pour la collectivité. Cette estimation n'est toutefois pas

nécessaire lorsqu'il apparaît qu'aucun moyen de sauvegarde et de protection n'est réalisable compte tenu par exemple des difficultés voire des dangers présentées par la mise en place desdits moyens<sup>10</sup>.

### 1.2.1.1 L'évaluation du risque

Dès le dossier de Séchilienne, la notion de risque et ses conséquences ont fait l'objet d'études et d'évaluations, remises en question à plusieurs reprises et conduisant à des évolutions des actions à mettre en œuvre. Ces tâtonnements s'expliquent aisément pour le cas de Séchilienne, premier cas d'une part, totalement préventif, d'autre part : l'effondrement rocheux redouté dès 1985 n'a toujours pas eu lieu en 2020.

#### **Cas des Ruines de Séchilienne**

Des premières évaluations réalisées à partir de 1985 pronostiquent des effondrements rocheux de 1 million de m<sup>3</sup> à 30 millions de m<sup>3</sup> (4 rapports publiés par le centre d'études techniques de l'Équipement de 1985 à 1990), options validées en 1992 par un comité national d'experts.

Le rapport commun du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement en mars 2005<sup>11</sup> met en garde contre un risque d'effondrement rapide pouvant aller jusqu'à 3 millions de tonnes, entraînant un blocage de la circulation de la Romanche et, suite à la formation d'un lac, une violente inondation de l'aval mettant en péril les collectivités de la basse vallée, tout en rappelant la difficulté à pronostiquer une telle occurrence. Cette conclusion s'appuie notamment sur celle du groupe d'experts présidé par le professeur Panet en date de 2003.

Les années 2000 verront l'expertise conclure à une moindre ampleur du risque.

Sur les sept communes directement concernées par le risque que représentent les Ruines de Séchilienne, seules des contraintes d'urbanisme sont appliquées, les recours à des digues et des casiers d'évacuation, mais il ne sera pas fait usage du fonds Barnier pour financer le rachat et la déconstruction d'autres lotissements.

L'État fait assurer le suivi de l'évolution géologique du versant instable par le CEREMA, et sous l'inspection d'un collège d'experts mandatés, remplacé par une cellule d'appui en 2015. Aucune rupture majeure ne s'est encore produite en 2020 et la surveillance se poursuit.

Par ailleurs, la loi Barnier de 1995 a également mis en place les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Certes, préexistaient des plans d'exposition aux risques (PER, créés en 1982) et des plans de surfaces submersibles (PSS, datant d'une loi de 1935), mais la création des PPR en 1995 change l'approche, facilitant leur adoption. Les cartographies qui supportent les PPR établissent un zonage des risques, sur lequel peuvent s'appuyer les services de l'État lorsqu'ils doivent déterminer les biens à racheter dans le cadre de l'usage du fonds Barnier. Néanmoins, et la mission l'a noté lors de son enquête auprès des services de l'État, l'adoption de ces documents de planification, et de leurs conséquences cartographiques, s'est révélée lente et difficile, même après la survenue de catastrophes naturelles majeures. Tous les territoires ne sont pas dotés de PPR et la cartographie des aléas n'est pas réalisée partout. Enfin, les cartes des aléas peuvent être remises en cause par des événements extrêmes comme ce fut le cas de la tempête Xynthia. Ce zonage des PPR est donc insuffisant pour déterminer les biens devant être rachetés.

Le cas des biens affectés par des inondations -avec un traitement du zonage postérieur à la crise- aurait pu faire espérer une plus grande facilité dans l'établissement du lien entre bien, ampleur du risque et zonage. Ce ne fut pas le cas.

<sup>10</sup> CE 7 avr. 1999, n°189263.

<sup>11</sup> « *Le risque d'éboulement des ruines de Séchilienne : quelle parade technique ?* » - CGPC et IGE - mars 2005 - <http://www.isere.gouv.fr/content/download/4657/31200/file/Rapport%20sur%20les%20Ruines%20de%20S%C3%A9chilienne%20-%20mars%202005.pdf>

Dans le Gard, précédemment évoqué, la lenteur des procédures d'acquisition amiable suite aux inondations de Nîmes en 1988 n'a pas permis d'élaborer des critères susceptibles d'être utilisés en 2002 : les choix faits alors ont suscité des oppositions fortes de la population.

La mission constate les mêmes problèmes de détermination du zonage de l'aléa en 2010 suite à la tempête Xynthia, avec en sus un décalage entre les documents de planification des risques et la réalité des biens inondés. Les services de l'État ont tenté, sous la pression de leurs autorités politiques, d'établir rapidement des « zones » dans lesquelles les biens devaient être rachetés et déconstruits. Face à l'opposition suscitée, ces « zonages » seront revus et de nouveaux critères de choix des biens en fonction du risque seront développés.

### **Cas de la tempête Xynthia**

À la suite des événements dramatiques liés à la tempête Xynthia en Vendée et en Charente-Maritime, une mobilisation politique très importante se met en place, entraînant rapidement l'annonce de la délocalisation et de l'indemnisation des victimes de l'événement.

Le président de la République<sup>12</sup> ayant déclaré le 16 mars 2010 « *Nous ne laisserons pas se réinstaller des gens dans des maisons situées dans des lieux où il y a des risques mortels* », une circulaire signée par le directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie fixe, dès le 18 mars, soit quinze jours après le drame, une méthode pour délimiter les « *zones sinistrées qui ne pourront plus être réoccupées à cause de leur trop forte exposition aux risques* » :

- l'aléa de référence est constitué des niveaux d'eau atteint par la tempête Xynthia, sans surélévation pour cause de changement climatique ;
- la zone d'aléa fort est délimitée à partir d'une hauteur d'eau de 1 m qui crée un danger très important pour la vie humaine ;
- une bande de précaution en pied de digues de 90 à 110 m est incluse dans le périmètre à cause de l'effet de vagues en cas de rupture.

Des « zones de solidarité », dans lesquelles s'appliqueront l'expropriation et le rachat par le fonds Barnier, sont annoncées dès avril 2010 et conduisent au classement de 840 biens en Vendée à La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer et de 785 biens en Charente-Maritime dans treize communes (Île d'Aix, Aytré, Charron, Châtelaiillon-Plage, La Flotte-en-Ré, Fouras, Loix, Nieul, Saint-Georges d'Oléron, Saint-Pierre d'Oléron, Yves, Port des Barques, Saint-Trojan-les-Bains). À ce stade, le rachat par acquisition amiable est privilégié par l'État.

Rédigée dans la précipitation, sans concertation avec les collectivités et la population, la circulaire du 18 mars 2010 déclenche une très forte contestation. Des expertises complémentaires doivent être mises en œuvre pour calmer les personnes qui s'opposent à l'acquisition de leurs biens et conduiront à une modification de la cartographie initiale et à la réintroduction de l'expropriation. La délimitation des « zones d'expropriation » intervient à la suite d'études complémentaires effectuées par le CGEDD : rapport pour la Vendée de MM. Pitié et Puech en date de septembre 2010, rapport pour la Charente-Maritime de MM. Pitié, Bellec, Maillot, Nadeau et Puech publié en février 2011.

Lors de la publication des rapports, beaucoup de décisions individuelles sont déjà prises en matière d'acquisition amiable. Le rapport « Charente-Maritime » n'est en outre pas conclusif pour un certain nombre de communes. On se retrouve donc avec **deux zonages fondés sur des critères différents** : pour des raisons politiques, il est annoncé que tout bien intégré dans l'un ou l'autre des zonages pourra bénéficier d'une procédure de rachat par acquisition amiable.

Les différences viennent notamment de la prise en compte de la présence d'un étage dans les maisons concernées, seule justification de la non inclusion de certains biens dans la zone d'expropriation (des exemples existent à Saint-Trojan-les-Bains en Charente-Maritime, au sud du port des Yachts à La Faute-sur-Mer, dans les secteurs des Glaireaux et des Caves à L'Aiguillon-sur-Mer).

<sup>12</sup> "la catastrophe du 28 février n'est pas seulement le produit d'événements climatiques", mais "aussi le résultat d'une cascade de décisions litigieuses ou contraires au bon sens, de négligences, de prescriptions non respectées, d'expertises négligées". [...] Et "la situation n'est pas meilleure pour les autres risques, incendies de forêts, risque sismique. Ce n'est plus tolérable".

Au total, en Vendée, 246 biens sur 840 situés en zone de solidarité se retrouvent hors zone d'expropriation. Parmi eux, 167 ont été rachetés par l'État (121 à La Faute-sur-Mer, 46 à l'Aiguillon-sur-Mer), pour un montant de 49 M€. En Charente-Maritime, on note les mêmes difficultés : à Charron, la zone d'expropriation inclut trois maisons non intégrées dans la zone de solidarité, mais exclut de la zone d'expropriation huit biens situés en zone de solidarité. S'agissant du quartier des Boucholeurs (Châtelailon-Plage, Yves), la décision de renoncer à toute expropriation est prise en septembre 2011. Au total, 88 maisons en Charente-Maritime ont été acquises par l'État bien que n'étant pas incluses dans une zone d'expropriation, pour un coût total de 34 M€ : 35 dans le quartier des Boucholeurs à Châtelailon-Plage (pour un total de 11,2 M€), 15 à Saint-Georges d'Oléron (6,1 M€), 31 à Fouras (12,3 M€), et 7 dans d'autres communes (4,4 M€).



©Thierry Degen / DREAL Poitou-Charentes

Ces hésitations de « zonage » ont eu des conséquences non seulement pour les finances publiques, mais également pour la reconstruction des villes affectées. La « décohérence » urbaine qui en résulte dans le quartier des Boucholeurs à Châtelailon-Plage est particulièrement illustrative.

En conclusion, l'usage du FPRNM n'est pas lié à une cartographie de l'aléa ou du risque, mais à une combinaison de critères visant uniquement la mise à l'abri des vies humaines. Cette situation permet la souplesse, mais rend critique la prise de décision dans l'urgence, en préventif comme suite à une catastrophe naturelle.

### 1.2.1.2 Le bilan coût-avantage

Il est prévu que sont sujets au rachat par le fonds Barnier les biens « **sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation** ». Ainsi, les services de l'État doivent évaluer si le risque de rendre au bien son usage d'habitation ou de lieu professionnel est supérieur aux autres moyens de sauvegarde des populations.

Le choix du bien par les services de l'État devrait donc comporter une évaluation des coûts d'aménagement du bien permettant de le conserver dans son usage initial : les biens peuvent-ils faire l'objet de travaux justifiant leur maintien dans leur usage initial, par exemple par la mise en place d'une surélévation assurant, pour tout lieu de sommeil, un refuge à l'abri d'une nouvelle crue, qui suffise à sauver les vies humaines ?

Ce raisonnement explique largement la situation actuelle du massif de l'Hautil.

### **Cas du Massif de l'Hautil**

Sur les 118 biens inclus dans le périmètre, le choix des biens rachetés en 1998 fait suite à l'accident mortel survenu le 11 mars 1991 à Chanteloup-les-Vignes<sup>13</sup>. Néanmoins, le rapport du commissaire enquêteur mentionne que « *l'établissement des biens expropriables nécessitait une évaluation du coût des travaux destinés à les mettre en sécurité* »<sup>14</sup>. Ainsi sur la commune de Chanteloup-les-Vignes, le quartier du Chapitre a un « recouvrement »<sup>15</sup> inférieur à 30 m au droit de 16 propriétés alors que le plateau a un recouvrement de 70 mètres au droit de 16 propriétés. **Le choix des biens à exproprier a donc été fait en fonction du coût des travaux de mise en sécurité plutôt que du niveau évaluable du risque.**

Le même raisonnement a été appliqué lors des expropriations suivantes en 2002, même si les hauteurs de recouvrement sont plus faibles pour certains des biens de cette deuxième série. Le commissaire enquêteur note dans son rapport une incompréhension de la part de certains propriétaires, leur propriété étant désignée mais pas celle de leurs voisins.

La situation se poursuit aujourd'hui : une grande partie des biens bâtis désignés en « zone rouge » en 1995 par le PPR sont toujours occupés et les rachats récents font suite à l'apparition de fontis dans les jardins ou appentis, sans dégâts humains à ce stade.

La gestion des marnières et des cavités souterraines concerne également les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime où de nombreux cas sont signalés. Là encore, l'évaluation des travaux susceptibles de rendre le logement à nouveau sûr doit être faite, les habitants étant relogés pendant la période d'évaluation et de comblement<sup>16</sup>.

Cette approche explique également le choix d'éliminer de la destruction des biens disposant d'un « étage refuge », solution appliquée en cas d'inondations, tout en autorisant un aménagement desdits biens. En Charente-Maritime, les services de l'État ont produit un « guide spécifique aux zones jaunes de Xynthia » dans lequel ils détaillent les éléments permettant « *de se réinstaller dans une maison plus sûre* ». Le guide explique comment mesurer la hauteur d'eau dans son habitation, et ensuite comment réaliser les travaux qui permettront d'une part et en premier lieu d'améliorer la sécurité des personnes (« *prévoir au-dessus du niveau de référence un accès aisé par l'intérieur et l'extérieur rendant facile l'évacuation des habitants* »), et en d'autre part en facilitant, par des aménagements adaptés, le retour dans la maison.

La complexité de ces choix est explicitement évoquée dans le rapport de la Cour des Comptes : « *S'il ne s'agissait que de protéger la population dans des zones à risque très élevé, les zones de rachat amiable auraient dû avoir pour délimitation celle, restreinte, des zones d'expropriation et la détermination des zones d'expropriation aurait dû interrompre la procédure amiable pour les biens situés à l'extérieur de ce zonage. La seule présence dans une zone inconstructible, déclarée rouge au plan de prévention des risques, ne suffit pas en effet à justifier un rachat de maison, qui doit, selon la loi et le bon usage des fonds publics, être limité aux cas où aucune mesure de protection moins coûteuse n'est possible.* »<sup>17</sup>. Le rôle de l'État est

<sup>13</sup> Le 11 mars 1991, dans la forêt de l'Hautil à Chanteloup-les-Vignes, un fontis de 30 m de diamètre et 80 m de profondeur est venu à jour, tuant une personne et engloutissant plusieurs caravanes et un camion.

<sup>14</sup> Nota : Le même rapport note (page 5) que « *le choix de propriétés à exproprier résulte de l'inventaire des risques* ».

<sup>15</sup> Recouvrement : Terrain stérile devant être excavé (pour exploiter à ciel ouvert) ou traversé par des voies d'accès (pour exploiter en souterrain) afin d'atteindre le minerai. (Larousse).

<sup>16</sup> Rapport du CGEDD « La gestion des risques engendrés par les manières abandonnées » - mai 2019.

<sup>17</sup> Rapport de la Cour des Comptes sur Xynthia.

d'évaluer l'aléa, puis, sur cette base, de financer et de rendre publique une cartographie des zones à risque.

La situation la plus complexe est celle où des digues sont demandées pour réduire l'aléa par des propriétaires qui attendent de la collectivité qu'elle mutualise par l'impôt les coûts dont ils tireront un bénéfice direct. Il est parfois difficile, socialement et politiquement, de résister à ce type de demandes, ce qui nécessite de la part des services de l'État beaucoup de pédagogie, pour privilégier le long terme au court terme, d'autant plus que la rupture de digues mal construites ou mal entretenues est un aléa plus grave qu'une inondation à montée lente.

Enfin, il faut tirer, dans certains cas, les conséquences de l'application de ces critères : ainsi, il arrive que, dans des centres-villes atteints par les inondations parce qu'exposés à un niveau élevé d'aléa, il faille rendre inconstructibles des parcelles qui ne peuvent rester à l'état de « dent creuse intra-urbaine ». La mission a rencontré de telles situations où la commune a, de ce fait, décidé de s'engager dans une réflexion d'aménagement pour repenser l'urbanisme autour d'elles.

### 1.2.2 Une sélection également appuyée sur la nature des biens pris en charge

L'article Env. L. 561-1 vise expressément les « biens exposés à ce risque » de catastrophe naturelle. Cet article ne donne donc pas une définition précise de la nature des biens susceptibles de faire l'objet d'une d'expropriation.

À l'inverse, l'article Env. L. 561-3 2°) détaille les biens susceptibles de faire l'objet d'une acquisition amiable : les biens d'habitation ou utilisés dans le cadre d'activités professionnelles pour des entreprises de moins de 20 salariés si les biens ont été sinistrés à plus de 50 % et sont assurés. Pour ce qui relève du risque prévisible, l'article Env. L. 561-3 1°) ne donne pas de détail sur la nature des biens.

Il existe donc des débats sur la prise en charge de certains biens.

Des campings ont dans plusieurs cas (Séchilienne, La-Faute-sur-Mer, etc.) constitué des points de crispation. N'étant pas des terrains bâtis, ils ne sont en principe pas inclus dans les biens susceptibles de faire l'objet d'une acquisition. Néanmoins, il a été jugé que le fait pour un préfet de refuser d'appliquer la procédure FPRNM pour un terrain de camping au motif que seuls les terrains supportant des constructions à usage d'habitation entrent dans le champ d'application de l'article Env. L. 561-1 faisait naître « un doute sérieux de nature à justifier la suspension de la décision de refus »<sup>18</sup>. Cette jurisprudence sous-entendrait donc que le législateur, contrairement aux positions de l'administration, n'a jamais voulu limiter l'application du dispositif Barnier aux seuls immeubles à usage d'habitation. Ce débat sur les campings a été rencontré par la mission à plusieurs reprises, les services de l'État ayant dû recourir à des contournements pour indemniser à minima les propriétaires.

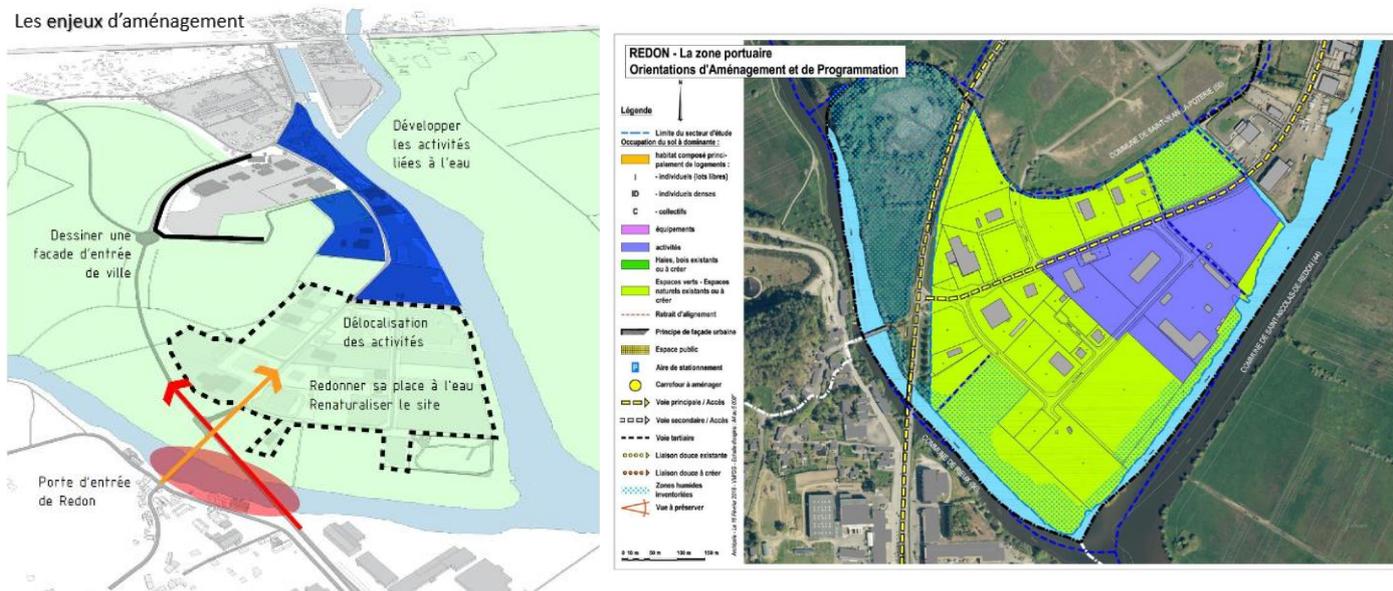
De même, la notion de bien pourrait être interprétée de façon plus large que celle d'immeuble. Ainsi, certains juristes soutiennent qu'un « fonds de commerce est un bien au sens du droit positif ». « L'exploitation d'un fonds de commerce implique la présence sur le lieu dangereux d'une population en l'occurrence les clients et employés du commerce, telle que visée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement comme condition d'application du fonds Barnier. »<sup>19</sup> Il faut par ailleurs rappeler que le juge de l'expropriation indemnise la perte de fonds de commerce lorsqu'il est situé dans un immeuble exproprié. Le seul préjudice non indemnisable par le juge de l'expropriation est le préjudice moral.

Néanmoins, même si l'on s'en tient à la non prise en compte des fonds de commerce dans le FPRNM, la mission citera à titre d'exemple positif la procédure d'usage du Fonds Barnier mise en œuvre de façon préventive à Redon en Ille-et-Vilaine. L'agglomération de Redon, en coopération avec l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Vilaine, achète à l'amiable et délocalise les entreprises occupant une zone d'activité située à la confluence de l'Oust et de la Vilaine et plusieurs fois inondée, afin de la

<sup>18</sup> CE référé 16 févr. 2004 Min de l'écologie et du développement durable n° 260811.

<sup>19</sup> <https://www.village-justice.com/articles/expropriation-pour-cause-utilite-publique-fonds-barnier-quelle-articulation,28347.html>

transformer en zone d'expansion des crues. Un comité de pilotage associant notamment les services de l'État, Redon agglomération, la ville de Redon et l'EPTB Vilaine a été mis en place afin d'encadrer et de développer cette démarche. Le rachat des parcelles a été financé à 40 % par le FPRNM et 60 % par l'agglomération. Les fonds de commerce, jugés non rachetables par le FPRNM, sont indemnisés dans le cadre du programme d'action de prévention des inondations (PAPI 2).



La mission citera enfin le cas des terrains nus. Ce cas s'est produit notamment à la Faute-sur-Mer où un terrain nu, devenu inconstructible, non vendu et non expropriable, se trouve au sein de la parcelle transformée en golf. Des bâtiments agricoles posent le même type de problème dans l'Aude : n'étant pas indemnisables par le FPRNM, ils occupent des parcelles au sein de l'espace de réaménagement urbain prévu par la municipalité de Couffoulens.

En conclusion, la nature des biens est en réalité liée au risque potentiel couru par les personnes les occupant.

### 1.2.3 L'obligation d'assurance du bien bénéficiaire

On insistera ici sur le fait que le financement du fonds Barnier étant issu du régime « Catastrophe Naturelle », seul le rachat des biens assurés est finançable : comme le régime de catastrophe naturelle, le fonds Barnier n'intervient que sur les biens assurés.

De plus, l'article Env. L. 561-1 dispose que : « Les indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances viennent en déduction des indemnités d'expropriation, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis ». En conséquence c'est d'abord le contrat d'assurance couvrant le risque catastrophe naturelle souscrit par le propriétaire qui doit indemniser la perte ou l'atteinte au bien assuré.

Il est possible, en fonction du capital assuré en cas de catastrophe naturelle, que le montant de l'indemnisation accordée par l'assureur couvre l'intégralité de la perte de valeur du bien. Dans ce cas, le fonds Barnier qui intervient en deuxième rang (en complément du contrat d'assurance) n'aura pas à intervenir puisque le propriétaire sinistré sera totalement indemnisé par son assureur.

Lors de son enquête, la mission a pu constater que se présente parfois un autre cas de figure : les services de l'État se trouvent avec un bâtiment non assuré, intégré dans un périmètre dans lequel l'ensemble des bâtiments sont voués à la déconstruction. L'absence d'assurance devrait conduire au

non-rachat du bien par le FPRNM, et compliquerait donc la réorganisation urbaine à mener a posteriori. La mission a été informée d'interventions financières du fonds Barnier sur des biens assurables non assurés, en recourant à une assurance des personnes après sinistre. Si la logique sociale de ce dévoiement du fonds Barnier peut se comprendre, cela pourrait constituer une incitation à ne pas s'assurer pour ensuite faire appel à la solidarité nationale pour indemniser des biens. Il paraît donc important de continuer à promouvoir une logique assurantielle, en réservant aux seuls biens assurés l'intervention du fonds (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et à réserver à des situations personnelles exceptionnelles de tels accommodements.

## 1.3 Les modalités de rachat des biens

### 1.3.1 Une procédure centrée sur l'expropriation

Comme indiqué précédemment, le fonds Barnier ne pouvait initialement financer que les expropriations. Lorsqu'il s'avère impossible de prévenir les risques naturels majeurs, le moyen ultime d'action de l'État est d'exproprier.

L'article L.1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) dispose : « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à **une utilité publique préalablement et formellement constatée** à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité* ».

Les dispositions spécifiques de la procédure d'expropriation pour le cas des risques naturels majeurs ont été mises en place par le décret n° 95-115 du 17 octobre 1995 déjà cité.

Il faut tout d'abord rappeler que **c'est l'État seul qui déclare l'utilité publique** conduisant à la procédure d'expropriation : « *l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque* » (Env. article L. 561-1). Les collectivités locales ne peuvent pas en prendre l'initiative seules.

Le choix de mettre en application ou non cette procédure dépend uniquement de l'administration. Il n'existe aucun « droit à être exproprié » même lorsque toutes les conditions de l'article Env. L. 561-1 sont réunies<sup>20</sup>. Cependant un refus fautif de l'administration d'engager la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut engager la responsabilité de cette dernière<sup>21</sup>.

D'autre part, **l'utilité publique qui est nécessaire doit avoir une finalité adaptée à l'objet de la loi** : elle doit établir qu'on ne peut faire autrement qu'en gelant le foncier. La procédure d'expropriation ne peut donc être utilisée que lorsque les trois conditions sont cumulativement réunies (risques naturels spécifiques, menace grave pour les vies humaines, absence de solution alternative moins coûteuse).

Enfin, **l'expropriation conduit à une indemnité qui est calculée sans tenir compte de l'exposition du bien aux risques naturels**, c'est-à-dire que la valeur du bien est estimée comme s'il n'était pas exposé. Ce mode de calcul est spécifique des expropriations pour « risques naturels majeurs ». Le montant de l'indemnisation en cas d'expropriation est fixé par référence à une évaluation du bien établie par le service des domaines sans prise en compte de l'existence du risque, et complété par une indemnité de réemploi<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> T.A Pau 13 mars 2006 M Paul X, n° 03-02153.

<sup>21</sup> TA Pau, 7 juill. 2008 SARL Ascaïna n° 08-01422.

<sup>22</sup> L'indemnité de réemploi est calculée forfaitairement en proportion du montant de l'indemnité principale et elle représente le montant des frais et droits (droits de mutation, frais d'acte et honoraires de négociation) que devrait supporter l'exproprié pour reconstituer en nature son patrimoine. <http://ggl-expoexpress.fr/exposes/principes.html>

Si ce montant est contesté par l'exproprié, c'est le juge d'expropriation qui le fixe. La jurisprudence applique ce principe qui repose sur l'idée que l'exproprié doit pouvoir acheter un autre bien sans subir une quelconque dépréciation du fait du risque encouru<sup>23</sup>.

La procédure d'expropriation est quasi similaire à la procédure habituellement prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ce qui implique avant toute chose la prise d'une déclaration d'utilité publique.

Lorsque l'État est à l'origine de la procédure, l'autorité expropriante est à la fois initiatrice et bénéficiaire de la procédure d'expropriation. Lorsque l'autorité expropriante est une commune ou une autre collectivité territoriale, elle doit transmettre au préfet sa demande accompagnée des pièces nécessaires. Le préfet contrôle l'opportunité d'enclencher la procédure. S'il estime la demande recevable, il la transmet au ministre chargé de la prévention des risques majeurs accompagnée des pièces du dossier et de son avis. Si le ministère est favorable à la poursuite de la procédure, c'est le schéma classique de l'expropriation qui s'applique avec enquête publique, consultations et enquête parcellaire. Ces actes étant le préalable à la prise d'une déclaration pour cause d'utilité publique (DUP).

À la suite de la prise de la DUP, l'autorité expropriante fait une proposition d'indemnisation à l'exproprié. À défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation est saisi.

Le principal problème posé par l'expropriation est celui de ses délais, doublé d'un risque de surenchère, dans un contexte de manque de consultation préalable. Le cas du Gard précédemment évoqué en est une illustration : la lenteur de réalisation des procédures d'acquisition amiable conduit à des dossiers qui ne sont pas soldés depuis 2002 ! Le choix du préfet en 1988 de ne pas recourir à l'expropriation et de s'appuyer fortement sur la collectivité de Nîmes a conduit à un enlisement des procédures de diagnostic et de rachat. En 2002, le choix est différent et le recours à l'expropriation utilisé, mais c'est alors le zonage qui fait l'objet de critiques et d'oppositions, et donc de procédures judiciaires. Dans l'enquête fournie par la DDT, il apparaît qu'à Collias, des expropriations sont toujours en cours en 2020.

Ces procédures conduisent bien souvent, en raison des procédures engagées par les propriétaires, à des délais de plus de 10 ans, et à une réévaluation – en général à la hausse – de la valeur du bien par le juge des expropriations, alors même que ce qui fonde cette décision est une réponse rapide à une situation d'urgence. La mission a pu constater lors de son enquête que le juge des expropriations peut réévaluer à la hausse le prix du bien (exemple dans le cadre du post-Xynthia notamment).

Ces difficultés ont conduit au développement des procédures d'acquisition amiables.

### *1.3.2 Les acquisitions amiables pour faciliter la procédure de rachat*

L'article 61 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 pérennise les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2002 sur le financement des dépenses d'acquisition amiable par le FPRNM.

L'instauration de l'acquisition amiable, y compris pour les collectivités, a considérablement limité le recours aux opérations d'expropriation, même si celles-ci restent indispensables pour les propriétaires les plus récalcitrants. Cette procédure est de plus qualifiée de moins traumatisante pour les victimes. Elle couvre tous les biens (y compris professionnels) et tous les risques. Elle a globalement permis un très fort gain de temps pour les services de l'État. Elle permet également d'inclure dans le périmètre d'autres types de biens (notamment des terrains nus).

Elle pose néanmoins des problèmes d'égalité de traitement entre les biens, les règles entre l'expropriation et l'acquisition amiable n'étant pas encore totalement alignées.

Ainsi, l'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.

Autre sujet de distorsion, le plafonnement des subventions du fonds Barnier imposée par les articles Env. L. 561-3 2°) et R. 561-12 pour les biens « *ayant été sinistrés à plus de 50% de leur valeur* ». L'acquisition amiable comme l'expropriation des biens « à risque » est déplaçonnée (Env. art L. 561-3 1°). Par contre, la valeur de biens « sinistrés » acquis à l'amiable est limitée à 240 000 euros par unité foncière par l'arrêté du 24 avril 2010 visé par l'article Env. R. 561-12.

### 1.3.3 *La prise en charge des personnes, une obligation corollaire des pouvoirs publics*

Même si ce point ne fait pas à proprement parler de la lettre de commande, il convient de rappeler que l'usage du fonds Barnier en cas de « *sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs* » conduit les services de l'État à réaliser également d'autres actions que le rachat des biens concernés.

**L'évacuation et le relogement temporaires** des personnes menacées doit être réalisé par les mêmes services, dans un contexte 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 par ce dernier. Ce sont des opérations socialement difficiles à mener. La mise à l'abri des personnes et l'objectif de rachat des biens conditionnent la déconstruction et le devenir ultérieur des biens acquis.

De même, des procédures d'expulsion sont parfois nécessaires, jusqu'à plus de dix ans après les faits (dernières décisions des tribunaux intervenues fin 2019 pour le post-Xynthia).

Comme indiqué dans le rapport IGE-CGPC de 2007 « *L'utilisation du FPRNM* », un accompagnement « social » auprès des propriétaires comme des élus locaux est souvent indispensable pour mener à bien les opérations d'expropriation et d'acquisition amiable<sup>24</sup>. L'article Env. L. 561-3 précise la nature des dépenses d'accompagnement et n'inclut pas les dépenses d'accompagnement social. Certaines DDT regrettent cette limitation qui constitue un frein au bon déroulement de ces opérations.

### 1.3.4 *Les travaux de réduction de la vulnérabilité, une option pour limiter le rachat des biens*

Le FPRNM peut prendre en charge des dépenses destinées à réduire la vulnérabilité des biens existants et de leurs occupants, construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme.

Cette possibilité, qui s'exerce sous réserve d'une évaluation préalable du risque pour les vies humaines qui aurait justifié le rachat par le FPRNM, apparaît importante à signaler par la mission car, si elle permet de limiter le rachat des biens, elle a un impact sur la mise en œuvre des projets de restructuration urbaine dans les tissus urbains où des déconstructions sont par ailleurs obligatoires. Elle impacte donc le sort fait aux terrains rachetés dans le cadre de l'article Env. L. 561-3.

Ces règles relatives aux travaux de réduction de la vulnérabilité ont été modifiées et clarifiées récemment, tout d'abord en loi de finances 2017 pour l'année 2018 (loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017) : en sus du 4°) de l'article Env. L. 561-3 I existant depuis la loi Bachelot qui prévoit les financements des « *travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles* », elle crée un 6°) qui autorise le FPRNM à subventionner dans la limite de 10% de la valeur du bien considéré les travaux à hauteur d'un montant plafonné.

---

<sup>24</sup> « *Lorsque les opérations de relocalisation sont menées par les services de l'État 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.* »

La loi de finances 2019 adoptée en novembre 2018 a à nouveau assoupli ces règles :

- pour inclure comme bénéficiaires des subventions du FPRNM non seulement les propriétaires mais également les exploitants et usagers des biens à usage d'habitation ou à usage professionnel, afin de couvrir notamment les exploitants agricoles.
- en introduisant une hausse du taux de financement des travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des habitations, dans tous les territoires dotés d'un PPRI. Afin d'inciter davantage les particuliers à leur réalisation, il est ainsi prévu d'augmenter le taux de subvention du fonds pour le porter à 80 % (au lieu de 40 %), en ce qui concerne les travaux relatifs à des biens à usage d'habitation.

Ces mesures sont directement inspirées par les inondations dans l'Aude de la mi-octobre 2018 et des annonces faites par le président de la République dans la foulée. Une liste des travaux finançables prévue par le nouvel article Env. L. 561-3 a été énoncée par l'arrêté du 2 mars 2019. Ces mesures sont ensuite déclinées dans le décret n° 2019-1301 du 5 décembre 2019 modifiant l'article Env. R. 561-15.

En résumé, ces dispositions ne peuvent être mises en œuvre que dans la limite de 10% de la valeur vénale du bien considéré à la date d'approbation du PPRI. Les travaux de protection réalisés peuvent alors être subventionnés par le FPRNM à hauteur de :

- 80 % de leur montant pour les biens à usage d'habitation ou à usage mixte,
- 20 % de leur montant pour les biens à usage professionnel (personnes morales ou physique employant moins de 20 salariés).

De notre enquête auprès des services de l'État, la mission pense important de faire remonter l'information selon laquelle s'en tenir à 10% de la valeur vénale du bien constitue un frein important à cette mesure, surtout dans les territoires où la valeur du bâti reste faible (dans l'Aude par exemple). On peut alors une nouvelle fois s'interroger sur l'objectif recherché : réduire les coûts du rachat des biens sinistrés pour le FPRNM ou rechercher la mise en sécurité qui privilégie toujours la libération des zones de danger. Une nouvelle fois ces éléments ont un impact sur l'usage qui peut, ensuite, être fait des terrains rachetés.

## 2 Le devenir des biens acquis : à qui et pour quoi faire ?

La mission n'a pas pu procéder à un bilan de l'emploi du FPRNM pour l'acquisition de biens soumis à un risque naturel certain. Quelques opérations emblématiques, telles que la Séchilienne (38) ou le déchargeoir de la Bouillie à Blois (41) (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) sont répertoriées, mais aucun inventaire n'existe, comportant les coordonnées cadastrales des surfaces concernées, leur surface et qui les a acquises. La charge de renseignement d'une base de données n'a pas été considérée comme prioritaire au regard des multiples actions à mettre en œuvre en matière de risques naturels. La mission considère que ce choix est raisonnable. L'enquête réalisée par la mission auprès des DDT(M) (dont les résultats sont présentés en annexe 0), même si le nombre de réponses est très satisfaisant, ne permet pas d'y pallier. La mission a donc dû se contenter de travailler sur le seul plan qualitatif.

Il est vite apparu que le devenir des biens acquis dépend de la nature de l'aléa, des modalités d'acquisition et du propriétaire du bien acquis.

### 2.1 L'inconstructibilité des terrains comme principe de base

Si l'objectif de l'intervention foncière du fond Barnier est de réduire l'exposition de vies humaines à des aléas naturels majeurs en procédant à des acquisitions de biens bâtis et en les déconstruisant, ce n'est évidemment pas pour que l'usage ultérieur de ces parcelles expose à nouveau des vies humaines. Après expropriation ou acquisition de ces biens, puis démolition, quel qu'en soit le propriétaire, l'instauration d'une servitude d'inconstructibilité et d'occupation contrainte du terrain, ou même d'interdiction d'accès (dans les cas de risques d'éboulement ou d'effondrement), apparaît nécessaire pour éviter toute exposition de personnes à l'aléa.

#### 2.1.1 La déconstruction : étape indispensable

L'article Env. L. 561-3 prévoit expressément « *la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future* ». Certes, l'usage du mot « éventuelle » pourrait laisser penser que la déconstruction ne doit pas être systématique.

Dans les faits, les services de l'autorité publique qui acquièrent le bien procèdent à l'évacuation et au relogement des habitants, à la mise en sécurité du bien puis à sa démolition.

Cette étape apparaît fondamentale dans le processus car elle matérialise pour les anciens propriétaires et les autres victimes l'avancée du dispositif et permet de « *tourner la page* ». Cette mission a ainsi entendu que la « déconstruction » de la maison de l'ancien maire de la Faute-sur-Mer, sise dans la zone ayant connu une forte mortalité lors de la tempête Xynthia, a permis à la fois une plus grande acceptation de la situation par la population de la ville et même la vente amiable de biens qui faisaient encore l'objet de procédures contentieuses jusque-là. L'usage du mot « déconstruction » en lieu et place de celui de « démolition » traduit également la forte charge morale de cette étape.

Elle permet également d'alléger la charge de l'entretien de la zone évacuée, qui peut faire l'objet de pillages. Les autorités publiques en charge cherchent donc à la réaliser le plus vite possible une fois les biens acquis.

La mission tient néanmoins à signaler que plusieurs DDT(M) lui ont fait part de leur difficulté à réaliser, ou à aider les collectivités à la passation des marchés publics nécessaires à la réalisation de cette phase de « déconstruction ». Cette incapacité des services de l'État lui semble inquiétante et comme devant être signalée.

## 2.1.2 Un principe d'inconstructibilité insuffisamment lisible et difficile à faire respecter

Après la démolition, la loi ne prévoit pas toujours que les parcelles acquises avec la participation du fonds Barnier deviennent inconstructibles : selon qu'elles ont été acquises à l'amiable, par expropriation préventive ou après sinistre, les règles relatives aux biens diffèrent.

Seuls les biens acquis après sinistre doivent être rendus inconstructibles dans un délai de trois ans (Env. L. 561-3 2°). De plus, même dans le cas où la procédure d'acquisition amiable des biens sinistrés impose de rendre les terrains acquis inconstructibles dans un délai de trois ans, la loi ne prévoit aucune vérification du respect de cette obligation.

Dans le cas d'une expropriation, l'article Urb. L. 421-6 prévoit certes que le permis de construire ne doit pas être incompatible avec une déclaration d'utilité publique.

De plus, l'article Urb. R. 111-2 précise qu'un permis de construire peut être refusé « *s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la **sécurité publique** du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* » Néanmoins, la municipalité qui possède les terrains est le plus souvent celle qui accorde le permis de construire.

Enfin, l'inconstructibilité peut être assurée par l'élaboration et la mise en application, par l'État, d'un plan de prévention des risques (PPR) (Env. L. 562-5 et R. 562-11-6): « *Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.* »

Mais l'élaboration d'un PPR est une procédure longue qui, souvent, vient contrarier les collectivités territoriales et les propriétaires de biens dont les règles du PPR vont limiter voire interdire la « valorisation par le bâti ». De ce fait, bien que les PPR existent depuis la loi de 1995, toutes les collectivités n'en sont pas encore dotées par l'État. De plus, toute occurrence de catastrophe naturelle devrait conduire à une révision du PPR, intégrant les nouveaux aléas, ce qui n'est pas toujours fait.

Pourtant, après un sinistre, le préfet peut, au plus vite, prescrire un PPR et appliquer l'article Env. L. 562-2 al. 1 : « *Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.* » Ces prescriptions consistent à interdire ou à prescrire des conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation pour « *tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle* ». La mission a eu connaissance de mise en œuvre effective de ces dispositions qui permettent d'instaurer sans délai des règles d'urbanisme restrictives voire rigoureuses dans l'Aude et à Saint-Martin.

Une fois adopté, un PPR ne devient opposable que s'il est annexé en tant que servitude au PLU par une action combinée des codes de l'urbanisme et de l'environnement (article Urb. L. 151-43 et Env. L. 562-43). L'article Urb. L. 152-7 limite néanmoins à un an le temps pendant lequel une servitude peut être annexée pour rester opposable. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille (N° 15MA02991) le confirme : « *l'opposabilité de la servitude instituée par un PPRI aux demandes d'autorisation d'occuper le sol est ainsi subordonnée à son annexion dans le délai d'un an au plan local d'urbanisme et à la régularité de sa publication* ». De ce fait, il peut-être tentant, pour une collectivité qui s'oppose à un PPR « d'oublier » d'effectuer l'annexion d'un PPR au PLU en tant que servitude, ce dernier devenant inopposable et rendant aux terrains leur constructibilité.

La situation actuelle de La Faute-sur-mer illustre bien cette situation de conflit entre l'État, qui a attaqué le PLU dont les dispositions n'étaient pas assez protectrices, et la commune, qui a attaqué le PPR approuvé en 2017 ; l'État a gagné le contentieux PLU, mais le contentieux PPR Littoral est toujours en cours, dix ans après la catastrophe.

Le législateur a, certes, prévu (Urb. L. 153-60), en cas de carence du maire, que le préfet, après mise en demeure adressée au maire, procède d'office à l'annexion du PPR au PLU. La mission doute que cette inscription d'office présente un caractère systématique.

La mission n'a eu connaissance que d'un seul cas de construction sur un terrain racheté avec le financement du FPRNM, celui de la construction d'une station d'épuration en Haute-Loire. Mais elle a eu également connaissance de velléités de construction de la part d'autres collectivités.

Un « exemple », extrait du rapport de la Cour des Comptes sur la tempête Xynthia :

« Dans une note au préfet d'avril 2007, le directeur départemental de l'équipement de Vendée rappelle que « la protection par des digues peut conduire à étendre les règles de constructibilité des zones protégées déjà partiellement urbanisées, mais ne doit en aucun cas conduire à ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne le seraient pas, ni à construire de nouveaux systèmes de protection destinés à permettre une urbanisation nouvelle. Le règlement du PPRI de l'estuaire du Lay est conforme à ces conclusions. »

Après la catastrophe, le préfet prescrit en août 2010 deux nouveaux plans de prévention du risque inondation distincts, l'un pour La Faute-sur-Mer, l'autre pour L'Aiguillon-sur-Mer. La consultation du public est ouverte de septembre 2010 à janvier 2011. Les réunions publiques qui sont organisées montrent que les oppositions aux projets de plan restent vives.

Le conseil municipal de L'Aiguillon-sur-Mer développe ses revendications dans une délibération du 11 janvier 2011. Il y demande notamment que toutes les propriétés bâties situées à une cote plancher supérieure à 3,70 mètres, ainsi que celles situées à une altitude inférieure à 3,70 m mais non inondées, soient reclassées en zone bleue et que **les terrains nus situés en zone rouge soient constructibles** moyennant des adaptations aux règlements d'urbanisme. Le même jour, le conseil municipal de La Faute-sur-Mer décide de transmettre un mémoire aux services de l'État et aux différents partenaires. **Il y préconise, notamment, d'autoriser des constructions nouvelles dans les zones rouges urbanisées, sous condition de hauteur du niveau habitable ; il demande la suppression de la bande des 100 mètres inconstructibles derrière les digues et l'autorisation de la reconstruction après sinistre et des extensions, sous condition de hauteur de niveau du plancher habitable.** Enfin, il considère que seules devraient être déclarées inconstructibles les deux zones les plus gravement inondées. La commune continue d'affirmer une politique d'urbanisation et de densification de son territoire.

Comme malheureusement tout espace non bâti suscite des tentations proportionnelles à la pression foncière environnante, il apparaît nécessaire de renforcer les outils permettant d'assurer l'inconstructibilité (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

### *2.1.3 Un principe d'inconstructibilité qui peut se heurter à une volonté, louable, de recomposition urbaine*

À l'inverse, la mission a aussi constaté qu'une application stricte du principe d'inconstructibilité peut conduire à de réelles difficultés dans la mise en place des projets de réaménagement urbain. En effet, il peut apparaître opportun de conserver l'un des bâtiments appartenant à la zone inondée et rachetée par le fonds Barnier afin de lui donner un nouveau rôle, compatible avec le risque, dans le cadre d'un projet de réaménagement urbain.

Les seuls exemples connus par la mission sont postérieurs à la tempête Xynthia : la « maison du golf » à la Faute-sur-Mer, qui est l'une des maisons qui aurait normalement dû faire l'objet d'une déconstruction, et un centre pour les jeunes à Yves, bâtiment conservé à l'arrière des nouveaux terrains de pétanque. Ces exceptions ont été autorisées par l'État, qui s'est donc mis en responsabilité en cas de nouveau sinistre<sup>25</sup>, et s'accompagnent de contraintes d'utilisation (aucun lieu de sommeil, bâtiments fermés en soirée et la nuit).

<sup>25</sup> L'État est propriétaire de ces terrains, dont la gestion est confiée aux collectivités par contrat.

La même question peut se poser pour la reconstruction de bâtiments à vocation temporaire permettant l'animation d'une zone déconstruite. Ainsi, à Châtelailon-Plage, une structure temporaire de petite restauration, sans lieu de sommeil, permet l'animation de la zone de front de mer des Boucholeurs qui n'a été que partiellement déconstruite suite aux évolutions de la cartographie d'application du recours au fonds Barnier. Des usages du même type pourraient être envisagés dans des communes telle que Villegailhenc ou Couffoulens dans l'Aude frappés en 2018. Ces usages, dès lors qu'ils sont bien délimités, n'apparaissent pas en contradiction avec la doctrine de non réexposition au risque et s'insèrent dans la nécessaire recomposition urbaine.

Néanmoins, en ce qui concerne les biens bâtis expropriés, la destination qui leur est donnée doit veiller à éviter que l'expropriation ne soit remise en cause par l'ancien propriétaire.

## 2.2 Le nouveau propriétaire des biens acquis : de l'État aux collectivités.

### 2.2.1 Acquisition, expropriation, propriété, domanialité et gestion ultérieure

S'il y a bien « utilité publique » à acquérir des parcelles, que ce soit par acquisition amiable ou par expropriation, elles ne sont pas affectées à l'usage direct du public, sauf à considérer que la prévention des risques naturels majeurs soit un « usage direct du public » ou un « service public ». Elles ne paraissent pas non plus constituer l'accessoire indissociable d'un bien appartenant au domaine public. La preuve en est qu'avant acquisition, elles n'étaient pas un accessoire du domaine public.

Ces parcelles ne remplissent donc aucune des trois conditions posées dans les articles L. 2111-1 et 2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ; elles font donc partie, en application de l'article L. 2211-1 du même code, du domaine privé des personnes publiques acquéreuses ou bénéficiaires de l'expropriation sans que l'article CG3P L. 2121-1 puisse y faire obstacle.

De ce fait (n'étant pas dans le domaine public), ces parcelles ne peuvent faire l'objet du transfert de gestion rendu possible par l'article L. 2123-3 du CG3P. Une convention de gestion des terrains acquis ou expropriés peut en revanche être envisagée dans les conditions prévues par les articles L. 2123-2 et L. 2222-10 du CG3P<sup>26</sup>. Mettre ce foncier en gestion par des conventions dont la sécurité juridique paraît faible devrait donc être expertisé (voir en 2.2.4).

Le fait que les biens acquis avec le fonds Barnier soient dans le domaine privé permet leur aliénation contrairement au domaine public, toujours inaliénable.

Toutefois l'article CECUP L. 411-1 donne une liste limitative des immeubles qui « *peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire* ».

Or les immeubles acquis ou expropriés pour risques naturels majeurs en application des articles Env. 561-1 et suiv. n'apparaissent pas dans cette liste limitative des biens expropriés pouvant faire l'objet de l'une ou l'autre de ces transactions. En l'état actuel du droit, ces immeubles ne sont donc pas susceptibles d'être vendus ou concédés.

### 2.2.2 L'État souvent désigné propriétaire pour agir dans l'urgence

L'enquête de la mission fait apparaître que l'État est propriétaire de biens soit pour des raisons historiques (premiers cas de rachats : Séchilienne, massif de l'Hautil), soit car il a dû agir dans l'urgence, notamment dans le cadre d'inondations majeures et coûteuses en vie humaines (Xynthia, Var).

---

<sup>26</sup> Ces deux articles, l'un concernant les biens du domaine public de l'État, l'autre ceux du domaine privé, sont rigoureusement identiques.

L'appartenance au domaine de l'État apparaît utile à certains pour garantir l'inconstructibilité face à la pression foncière ou à la tentation de « reconstruire du potentiel fiscal » (Xynthia, Isère, Aude) qui est celle de certaines collectivités, et dans la situation évoquée précédemment de fragilité de la garantie d'inconstructibilité des terrains.

Mais l'État, qui a fortement réduit sa présence locale, ne sait pas (plus) gérer du foncier (sauf forestier). Un transfert de gestion, dans les conditions prévues par l'article CG3P L. 2123-3 I 1<sup>er</sup> al., serait subordonné à un changement d'affectation des terrains ce qui est impossible pour des terrains expropriés pour cause d'utilité publique.

Par ailleurs, l'exemple de la forêt domaniale de l'Hautil montre que la domanialité, même privée, des parcelles acquises est une situation difficilement gérable. Les obligations de mise en sécurité et d'information du public qui s'imposent au propriétaire ne connaissent pas d'exceptions. Or, ni les services de l'État, ni ceux de l'ONF ne disposent des moyens leur permettant une surveillance constante de parcelles dispersées, au-delà de la mise en place de panneaux d'information prohibant l'accès, de clôtures qui se dégradent et de rondes régulières.

Lorsque l'État est propriétaire des terrains, la pratique administrative conduit à mettre le financement de cet entretien à la charge du budget du ministère en charge des risques (BOP 181 risques). Les DDT(M) s'en plaignent, leurs crédits disponibles ne permettant ni d'assurer la mise en sécurité, ni l'entretien régulier, ni le paiement des charges fiscales liées (taxe sur le foncier non bâti -TFNB-).

De plus, le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 confie à la direction de l'immobilier de l'État, et donc aux directions départementales des finances publiques (DDFIP) au plan local, la gestion et l'entretien des biens immobiliers de l'État. La mission a pu constater que cette dernière met à la charge de nombreuses DDT(M), parfois à travers une convention entre services de l'État, certains de ces biens<sup>27</sup>. On constate donc une situation dans laquelle les services de l'État se trouvent chargés d'une mission pour laquelle ils ne disposent souvent pas des compétences techniques, ni des moyens financiers pour en assurer la gestion et sans qu'ils en aient un réel usage.

Le manque de moyens des services locaux de l'État apparaît déjà dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif Barnier (problèmes liés à la cartographie du risque, passation des marchés publics pour la déconstruction, suivi de long terme de dossiers contentieux, etc.). Ces difficultés se poursuivent lors de la gestion de terrains, plus encore quand ils sont de petite taille, et dispersés.

De plus, l'insertion des terrains Barnier dans les projets de recomposition urbaine ne relèvent clairement pas de la compétence de l'État qui ne dispose plus de la compétence d'aménagement urbain et d'application du droit des sols.

### *2.2.3 Les collectivités territoriales, propriétaires naturels, mais manquant de moyens et de volonté*

Dans la majorité des départements, les acquisitions de biens au profit de collectivités ont été privilégiées afin de garantir la gestion du site au plus près (principe de subsidiarité, difficultés probables pour l'État à assurer la gestion des sites sur le long terme). Cette modalité facilite d'ailleurs l'intervention d'un établissement public foncier lorsqu'il en existe un, même si cette possibilité n'a, de fait, été utilisée que dans l'Aude (voir en 3).

La mission a néanmoins constaté dans ses échanges avec les services de l'État que l'interprétation de la loi, sur les options offertes de rachat par les collectivités, n'est pas toujours comprise ou mise en œuvre. Ainsi certains services de l'État considèrent, à tort, que seul l'État peut procéder au rachat des biens.

---

<sup>27</sup> Alors qu'aucune disposition du code général des propriétés des personnes publiques ne permet aux services des finances publiques de se décharger sur d'autres services de l'État de la gestion et de l'entretien des biens immobiliers qui ne leur sont pas nécessaires à l'exercice de leur mission de service public.

Par ailleurs, des réserves ont été émises sur les acquisitions par les collectivités :

- Incapacité de la collectivité à porter de tels dossiers (notamment dans les périodes immédiatement postérieures aux catastrophes naturelles de type inondation) ;
- Difficulté pour la collectivité à porter un message clair auprès du propriétaire quant à la nécessité de l'acquisition/expropriation ;
- Manque de confiance de la part des services de l'État sur la capacité des collectivités à faire respecter sur le long terme les servitudes d'inconstructibilité, la collectivité disposant du pouvoir de planification urbaine et pouvant être sujette à la pression foncière et fiscale ;
- Problème fiscaux, les acquisitions de biens par les collectivités pouvant être soumises à la TVA<sup>28</sup> puis à la taxe foncière.

Si les collectivités territoriales directement concernées par les aléas majeurs sont plus légitimes que l'État à recevoir la propriété des biens acquis, et en ont la compétence légale, elles n'en ont pas toujours la volonté ni les moyens humains et financiers. Même si elles peuvent être aidées à totalité des coûts des acquisitions par le fonds Barnier, elles refusent souvent de recevoir ces biens ou cherchent à les « valoriser », ne serait-ce que pour éviter qu'ils ne constituent qu'un poste de coût.

Une bonne façon d'aider une collectivité apparaît de lui permettre de mettre en place un projet de développement local (Isère, Aude). Cette mission a ainsi pu constater dans l'Aude que des projets portés par les communes, avec l'aide de l'intercommunalité et de l'État, et le soutien de l'Établissement public foncier d'Occitanie et du fonds Barnier, pouvaient permettre une réappropriation des terrains par les collectivités et un nouvel usage conforme à la fois au risque et l'aménagement urbain. Cet exemple pourrait être étendu à d'autres cas (voir en 3).

#### *2.2.4 La relation État-collectivités dans la gestion des terrains*

Comme indiqué en 2.2.3, le transfert de gestion des terrains détenus par l'État au profit d'une collectivité territoriale (commune ou groupement de communes), d'un établissement public (office national des forêts -ONF-, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres – CELRL-), établissement public foncier régional ou local ...) ou d'une société d'aménagement foncier pour leur conservation, protection ou leur mise en valeur, est une option.

Cette hypothèse de gestion déléguée n'est envisageable que dans la mesure où ces terrains sont compris dans le champ d'application de l'article R. 2123-1 du CG3P, qui fixe la liste des biens domaniaux publics ou privés pouvant faire l'objet d'une telle gestion, au titre de la catégorie des immeubles « dont le caractère naturel doit être préservé » mentionnée à son 4°.

Sous cette réserve, l'État (administration chargée des domaines) peut ainsi conclure une convention permettant l'occupation ou la location des terrains par l'organisme intéressé, sur proposition du ministère chargé de la prévention des risques majeurs. Cette convention, souscrite dans les conditions prévues par les articles R. 2123-1 et suivants du CG3P, doit clairement spécifier les contraintes de gestion liées à l'existence du risque au droit des terrains, et comporter en particulier une clause excluant toute utilisation contraire aux objectifs de sécurité publique pour lesquels ces terrains ont été expropriés.

La convention doit également préciser que tout projet d'utilisation des terrains fera l'objet d'un accord préalable du ministère chargé de la prévention des risques majeurs, qui vérifiera la conformité de l'utilisation projetée avec la clause précitée.

La mission a pu constater que cette option était utilisée par les services de l'État au profit des collectivités principalement.

---

<sup>28</sup> Dans le cas d'achat initial du bien par un établissement publics foncier qui est soumis à la TVA. Or, le FPRNM finance hors taxe et les remboursements de TVA aux collectivités par l'État peuvent être longs et poser des problèmes de trésorerie.

Le code civil confie la garde d'un bien au propriétaire de celui-ci. La garde du bien peut être transférée par contrat. L'État a donc signé dans certains cas des conventions avec les collectivités qui ne souhaitent pas reprendre la propriété des terrains, mais acceptaient de les gérer. Or la mission a pu constater que les conventions de gestion signées entre l'État et certaines collectivités ne comportent pas de clause transférant cette garde, ce qui revient à permettre à la collectivité de disposer du bien sans avoir à supporter les obligations de garde (notamment de sécurité) qui, de ce fait, restent à la charge du propriétaire.

## 2.3 Examiner les possibilités de réemploi du foncier acquis

L'entretien ou la gestion des biens ne sont pas encadrés par les textes relatifs au FPRNM, ce qui pose des difficultés matérielles croissantes du fait des obligations qui incombent aux propriétaires, à commencer par la limitation d'accès dans certains cas, l'entretien, les usages acceptables, le paiement de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB). Comme indiqué précédemment, l'État ne dispose pas de budget ni de moyens pour l'entretien et la plupart des collectivités craignent également une charge qu'elles ne pourraient affronter.

En ce qui concerne les modalités pratiques de gestion des terrains expropriés, il convient de rappeler que la cession de gré à gré par l'État ou la concession temporaire de ces terrains à des personnes de droit privé ou de droit public n'est pas envisageable (voir 2.2.1).

Les possibilités d'utilisation de ces terrains pour des projets d'intérêt public s'avèrent donc limitées. En toute hypothèse, l'utilisation qui pourrait en être envisagée devra être compatible avec les motifs poursuivis par la procédure d'expropriation et avec les risques encourus (selon l'article L. 2121-1 du CG3P, « *Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation* »). Dans l'hypothèse où les biens expropriés ne recevraient pas ou cesseraient de recevoir la destination prévue, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit pourraient en demander la rétrocession dans les conditions prévues à l'article CEPCUP L. 12-6. De plus, en cas de sinistre, quel que soit le bénéficiaire de l'autorisation d'utilisation, la responsabilité de l'État pourrait être engagée.

De son enquête, la mission retient que l'usage des terrains « déconstruits » est très variable, entre une non utilisation, qui pose la question de la surveillance et de l'entretien, et des usages planifiés avant même la phase de démolition. Ces différences tiennent à la fois avant tout au type d'aléa, mais également au rôle joué par les collectivités dans l'acquisition et la gestion desdits terrains.

**Si l'aléa est susceptible de survenir à tout moment sans signaux annonciateurs (effondrement sur fontis, éboulement rocheux majeur), toute présence humaine y est exposée et les possibilités de réemploi apparaissent très limitées.** Dans de tels cas, le propriétaire a en outre l'obligation de matérialiser le danger, au minimum par une signalétique appropriée et sans équivoque, dans l'idéal par une clôture empêchant toute circulation humaine. « *Constitue une faute de nature à engager la responsabilité de son auteur, le fait, pour le propriétaire d'un terrain dangereux de ne pas en signaler le danger et/ou de ne pas en soustraire l'accès au public par la pose de clôtures ou de protections* » (Cour de cassation chambre civile 2 Audience publique du jeudi 29 mars 2018 n° de pourvoi : 17-15918).

De son enquête, la mission constate que peu de dispositifs d'usage de ce type de terrains ont pu être développés : construction d'ouvrages de protection contre l'aléa visé (merlons pare-blocs, digues, etc.) ou retour à la nature.

La question du maintien sur le long terme de la mise en sécurité est même une difficulté pour les services de l'État ou les collectivités qui en ont la charge. L'exemple le plus illustratif est celui du massif de l'Hautil où une zone de plusieurs dizaines d'hectares est signalisée et partiellement grillagée, mais où l'entretien de la signalétique et des clôtures n'empêche pas que certains y pénètrent. À l'inverse, à la Séchilienne, à la demande de la collectivité qui souhaite que le terrain soit valorisé, la zone exposée

à l'aléa est ouverte aux loisirs de plein air (randonnées pédestre et cycliste), ce qui expose l'État-proprétaire à des recours en cas de manifestation de l'aléa.

**À l'inverse, si l'aléa est susceptible de survenir à tout moment mais qu'il est généralement précédé de signaux annonciateurs (crue à montée rapide, avalanches, submersion marine), c'est la présence humaine nocturne ou en période de vigilance qui y est principalement exposée et un réemploi du terrain apparaît possible** s'il intègre l'exclusion de tout « lieu de sommeil ». La mission a d'ailleurs pu constater que sur ce type de terrain (post Xynthia, Aude), des solutions sont envisagées, par l'État comme par les collectivités :

- Espaces verts publics ou zones de déambulation piétonne (Aude, Gard, Vendée, Charente-Maritime, Isère) ;
- Terres agricoles ou potagères avec des jardins familiaux (Aude, Gard) ;
- Espaces sportifs : golfs, pistes de randonnée ou de cheminement (Vendée, Isère, Aude) ;
- Parkings (Aude) ;
- Lieux de restauration (on peut ici conserver du bâti ou utiliser du bâti temporaire) – (Charente- Maritime) ;
- Retour à la nature (zone d'expansion des crues, zones de compensation écologique).

#### **Exemples de retour à la nature :**

À Séchilienne (Isère), le syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI) a trouvé un intérêt à placer des mesures de compensation environnementale sur le foncier de l'île Falcon : sanctuarisation des forêts (vieillessement de boisement), réouverture de bras, suppression d'ouvrages de protection, renaturation, coordination avec les mesures du projet EDF Romanche-Gavet pour lequel EDF cherchait des prairies sèches.

De son côté, le rapport d'enquête d'utilité publique du massif de l'Hautil mentionne (page 6) une suggestion « *que les espaces évacués à la suite des expropriations soient convertis en réserve faunistique et floristique.* »

En Savoie, une zone exposée à éboulement a été intégrée, après son acquisition par le fonds Barnier, comme zone de dissipation dans un dispositif de restauration des terrains en montagne (RTM).

Dans le même état d'esprit, la DDT de la Loire a suggéré à la mission qu'à terme, ces opérations d'acquisitions pourront faire partie de la démarche nationale de gestion économe du foncier (circulaire « zéro artificialisation » du 29 juillet 2019).

La mission s'est employée à répertorier l'ensemble des usages mis en œuvre (voir tableau issu de l'enquête auprès des DDT(M) en annexe) et d'en tirer des principes d'usage qui sont exposés en 3.

### 3 Un système qui a fait ses preuves mais reste perfectible

Comme exposé dans les deux premières parties de ce rapport, l'utilisation des options offertes par le FPRNM a désormais permis de traiter des cas divers, en améliorant progressivement le dispositif pour le bénéfice des sinistrés et des collectivités impactées. Dans le cadre de son enquête auprès des services locaux de l'État, la mission a pu constater l'existence de bons exemples, dont ses propositions de recommandations lui semblent pouvoir s'inspirer.

Ainsi, après plusieurs épisodes d'inondations, une DDTM a capitalisé ses expériences successives, su mobiliser un partenaire détenant un savoir-faire sur le foncier bâti et traiter dans des délais et avec une efficacité remarquable un nombre élevé d'acquisitions, tout en inscrivant la gestion des terrains acquis dans les réorganisations des collectivités impactées.

Le département de l'Aude, comme cela a été mentionné plusieurs fois dans les deux premières parties, a été fortement impacté par des inondations liées à des crues à montée rapide, qui ont entraîné, dès 2003, le recours au Fonds Barnier. La gestion des derniers épisodes de 2018, particulièrement violents, a donc bénéficié de l'expérience acquise. La méthode mise en place par ce département apparaît efficace, juste et réaliste par rapport aux moyens dont il dispose. Bien entendu, eu égard à l'aspect récent des événements, la procédure n'a pas encore été menée à son terme, la phase de déconstruction commençant seulement.

#### **Crues du 15 octobre 2018 dans l'Aude**

Sur un axe allant du Cabardès aux Corbières, des cumuls de pluie atteignant 300 mm en 6 heures provoquent au niveau de Trèbes une crue exceptionnelle de l'Aude et de ses affluents issus de la Montagne Noire, notamment le Trapel et l'Orbiel. L'Orbiel atteint un pic à 490m<sup>3</sup>/s, et l'Aude à Trèbes atteint 1700m<sup>3</sup>/s. Les hauteurs atteintes par l'Aude à Trèbes et Puichéric sont comparables à celles de la crue de référence de 1891. L'onde de crue progresse ensuite en engendrant une crue importante sur les basses plaines de l'Aude.

Au total, 204 communes audoises feront l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour les inondations et coulées de boue des 14 et 15 octobre 2018. 20 800 sinistres ont été déclarés dans le département (dont 15 300 pour les habitations, 3 800 pour les véhicules et 1 700 pour les biens professionnels), pour un montant global estimé à 214 M€. On recense 14 morts notamment dans les communes de Villegailhenc (3) et de Trèbes (6) que la mission a visitées.

À Villegailhenc, suite à l'empilement des véhicules déplacés par le flux des cours d'eau en crues, la montée des eaux a été particulièrement importante et rapide jusqu'à ce que le pont cède. C'est le centre-ville historique qui est touché.

À Trèbes, un quartier de la ville, plus récent, a été impacté. S'y trouvaient la piscine municipale et l'école du quartier.

La recomposition des plans d'aménagement urbain est donc indispensable. Les travaux sur une partie des biens également.

La préfecture, en lien étroit avec la DDTM a tout d'abord **fixé de façon uniforme sur l'ensemble du territoire sinistré les critères de détermination des biens susceptibles d'être rachetés par le fonds Barnier** : 80 cm d'eau dans les maisons de plain-pied et 2 m dans les maisons disposant d'un étage. Ces critères n'ont ensuite jamais été remis en cause par les autorités de l'État ou des collectivités, ce qui, en limitant les espoirs de propriétaires de conserver leur bien, a permis à la fois d'accélérer la détermination des biens à acquérir et de faciliter les procédures d'acquisition amiable.

**Tous ces biens ont été rachetés par les collectivités.** Ce choix permet à la fois à la collectivité d'inscrire les terrains dans sa future recomposition urbaine et d'être l'interlocuteur unique des propriétaires impactés. Cela facilite les **procédures d'acquisition amiable** et limite les recours.



Villegailhenc – octobre 2018, photo CGEDD 10/2018

Afin de répondre aux difficultés susceptibles d'être rencontrées par les collectivités – notamment de trésorerie – un dispositif astucieux a été mis en place grâce à l'implication de l'**Établissement public foncier (EPF) Occitanie**. Ce dernier rachète les biens aux propriétaires pour le compte des communes et est directement remboursé par le FPRNM. Les collectivités n'ont donc pas à faire la moindre avance de fonds pour le rachat des biens. De plus, l'EPF se charge de passer les marchés publics pour les travaux de déconstruction. Il faut ici rappeler que les collectivités audoises concernées sont toutes de moins de 5 000 habitants (la plus importante est Trèbes avec environ 5 600 habitants) et qu'aucune d'entre elles ne dispose des moyens humains ou financiers pour réaliser de telles opérations.

Enfin, afin de se projeter dans l'avenir de la reconstruction urbaine, ces projets ont dès le départ (en même temps que la définition des biens concernés et de leur rachat) été **inscrits dans le projet de plan climat** de l'agglomération de Carcassonne. C'est donc sur la dotation générale de décentralisation (enveloppe urbanisme) qu'ont été financées des études pour les communes de Villegailhenc, Trèbes, et Couffoulens afin de leur permettre d'envisager immédiatement le nouvel usage des terrains ainsi acquis, tout en bénéficiant de projets de reconstruction dans d'autres secteurs pour attirer de nouveaux habitants. Cette démarche a facilité l'appropriation par les habitants des évolutions nécessaires dans des contextes parfois très difficiles.

Il convient ici de mentionner également que des **dispositifs fiscaux**, élaborés en accord avec le directeur départemental des finances publiques (DDFIP), ont également permis d'éviter toute fiscalisation inappropriée pour les collectivités et l'EPF (taxes foncières et TVA).

Le résultat est exceptionnel : sur 170 biens concernés, 61 biens sont déjà rachetés (tous en acquisition amiable), 53 le seront bientôt et le marché de maîtrise d'œuvre pour la déconstruction avec 3 entreprises est déjà passé. Les premières démolitions pourront intervenir sur 8 biens en 2020, soit à peine plus d'un an

après les inondations. Si l'on compare à la situation post-Xynthia où les derniers jugements sont intervenus à l'automne 2019 (soit presque 10 ans après les événements), on peut apprécier les bénéfices de la méthode mise en place dans l'Aude.

À l'inverse, d'autres exemples de terrain démontrent certaines faiblesses du dispositif qui mériteraient d'être corrigées, surtout lorsque l'on se place dans une dimension prospective comme cela est demandé par la lettre de commande.

La mission consacre donc cette 3<sup>e</sup> partie du rapport à ses recommandations, afin de consolider le dispositif existant.

## **3.1 Donner aux collectivités le rôle principal dans l'achat et la gestion des terrains**

### *3.1.1 Systématiser le rachat par les collectivités, l'État n'intervenant que par exception*

Les différents cas étudiés par la mission montrent que, pour insérer les terrains acquis avec l'aide du FPRNM dans l'urbanisme local, l'acquisition par la collectivité concernée est la meilleure solution.

L'État ne devrait intervenir que :

- Lorsque les biens acquis sont situés sur le littoral, où la compétence du CELRL pourra utilement être mise en œuvre en bordure de zone urbaine,
- Ou pour des parcelles attenantes au domaine forestier privé de l'État, et ayant vocation à y être intégrées ;
- Par substitution, lorsqu'une collectivité refuse ou n'est pas en capacité d'acquérir les biens.

Le rôle des collectivités est de prendre les mesures nécessaires pour réduire l'exposition des populations aux risques. Le FPRNM leur en donne les moyens financiers, mais elles doivent également pour cela disposer des outils juridiques leur permettant d'engager de telles actions.

### *3.1.2 Privilégier les achats amiables, en gardant la possibilité d'expropriation*

La mission a pu constater que l'acquisition amiable est plus rapide, et permet, lorsque le nombre de biens à acquérir est élevé, une procédure en masse.

À l'inverse, l'expropriation limite les possibilités d'usage ultérieur notamment du fait qu'un bien exproprié ne peut pas être cédé. De plus, il ressort des échanges avec certaines DDT(M) que l'utilisation des procédures d'expropriation par le juge offre un effet d'aubaine (les indemnisations sont rarement moins favorables que celles proposées en acquisitions à l'amiable, et parfois, au contraire, bien supérieures). Enfin, les contentieux d'expropriation durent souvent plusieurs années. L'expropriation peut donc être une solution de repli, mais elle doit être réservée aux situations où les propriétaires refusent la procédure amiable.

Une « déchéance de couverture CatNat » dès l'ouverture de la procédure d'acquisition pourrait constituer un accélérateur (cf. infra Recommandation 6/Recommandation 6).

### *3.1.3 Procéder au transfert aux collectivités des terrains actuellement détenus par l'État en toute propriété ou, au moins, en gestion*

Concernant les situations où les terrains sont détenus par l'État (Charente-Maritime, Vendée, Var, Yvelines, Isère, etc.), une cession des terrains aux collectivités devrait être mise en œuvre. Afin de l'encourager, des conditions de transfert favorables, notamment avec le co-financement des études

pour d'éventuels projets de recomposition urbaine, l'élimination des risques fiscaux, doivent être définies par l'État et proposées aux collectivités.

Dans une phase transitoire, ou lorsque l'on fait suite à des expropriations, l'utilisation de conventions de mise en gestion, telles que celles utilisées en Charente-Maritime et en Vendée, peut être conseillée, sous les réserves mentionnées au 2.2.4. Ce type de dispositif permet en effet à la collectivité de se projeter sur sa recomposition urbaine et de réacquérir des outils de gestion des terrains concernés. Une telle situation reste néanmoins moins favorable à la collectivité puisqu'elle n'est pas propriétaire des terrains.

La mission préconise l'élaboration d'une convention type détaillant les modalités des mises à disposition (bail, convention, autorisation d'occupation temporaire), de l'utilisation que la collectivité sera autorisée à faire du bien concédé, en fonction de l'aléa auquel il est exposé. Sous réserve des dispositions de l'article R. 2123-5 du CG3P, cette mise à disposition a vocation à être faite à titre gratuit si la collectivité ne tire pas de revenu de l'usage du bien concédé ; elle devra être assortie, si nécessaire, de garanties d'entretien et d'assurance de la part de collectivités territoriales et prévoir explicitement que la collectivité assure l'ensemble des obligations incombant au propriétaire et qu'elle renonce à toute action récursoire contre ce dernier.

**Recommandation 1. (Préfets) Privilégier l'acquisition et la gestion par les collectivités en :**

- 1.1. Systématisant la prise de possession des biens par les collectivités concernées et en limitant les cas où l'État est propriétaire aux espaces boisés (pour une remise en gestion par l'ONF) ou aux espaces naturels du littoral (pour gestion déléguée au CELRL) ;**
- 1.2. Privilégiant l'acquisition à l'amiable ;**
- 1.3. Transférant aux collectivités la gestion des terrains après expropriation ou acquisition pour leur permettre de développer un projet d'aménagement local. Pour cela développer des modèles de conventions de gestion et/ou de transfert aux collectivités.**

## 3.2 Développer les outils nécessaires à l'achat et la gestion des terrains par les collectivités

### 3.2.1 Promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier

Les collectivités disposent, en droit de l'urbanisme, de nombreux outils qu'elles peuvent utiliser pour reprendre la maîtrise du foncier dans et autour des zones sinistrées :

- Périmètres d'inconstructibilité de cinq ans (Urb. L. 123-2 a),
- Zone d'aménagement différé (Urb. L. 142-1 et suivants, et L. 212-2-1),
- Emplacements réservés (Urb. L. 151-41),
- Droit de préemption (Urb. L. 210-1 et suivants),
- Espaces naturels sensibles (Urb. L. 215-1 à L. 215-24), etc.

Mais la mission a constaté que les collectivités, qui ont le plus souvent la volonté de « rebondir » après un sinistre, ne mobilisent pas ces outils d'urbanisme. La mission suggère donc, en complément des outils existants qu'il conviendrait de leur rappeler, **la création d'un droit de préemption** sur les zones exposées à un risque naturel majeur identifiées dans les PAPI et PPR, indépendant du droit de préemption urbain qui n'est pas utilisable en zone A ou N<sup>29</sup>. **Une faculté d'acquérir la nue-propriété de bâtiments dans les zones exposées à un risque naturel majeur**, qui viendrait compléter le droit

---

<sup>29</sup> Application de l'article Urb. L. 211-1.

de préemption urbain, pourrait également être envisagée. Elle permettrait aux collectivités d'agir en anticipation (voir 3.4).

### 3.2.2 *S'appuyer sur les Établissements Publics Fonciers y compris locaux*

L'exemple de l'Aude montre l'intérêt de l'intervention d'un Établissement Public Foncier.

Classiquement, un EPF intervient sur le marché immobilier :

- Soit en régulation des prix de marché pour les secteurs sous forte pression ;
- Soit pour accélérer des projets par un appui d'ingénierie et d'expertise technique en matière de maîtrise foncière ;
- Soit pour faciliter le déblocage de projets se trouvant dans des situations complexes : dureté foncière (nécessité d'aller en expropriation, biens vacants sans maîtres), modèle économique fragile (maîtrise d'ouvrage de travaux, minoration du prix de vente), biens très dégradés (arrêtés de péril, gestion sensible).

Comme appui dans le cadre des rachats FPRNM, le rôle des EPF concerne la sécurisation des projets et non la régulation de marché : l'EPF préfinance l'achat du bien auprès des propriétaires, assurant ainsi un paiement différé qui permet à la commune de procéder au remboursement une fois le FPRNM versé. L'EPF appuie également les communes en passant les marchés publics de déconstruction et en assurant le suivi. Il remet à la collectivité un terrain nu.

Il convient de préciser que l'expérience audoise a été facilitée par l'adoption d'une faculté d'expérimentation en novembre 2018 par l'EPF Occitanie dans le cadre de son Programme Pluriannuel d'Intervention. Une convention cadre, relative aux modalités d'intervention foncière suite aux inondations de l'Aude d'octobre 2018<sup>30</sup>, a ensuite été signée entre l'EPF et l'État.

En l'absence d'un EPF national dont le champ de compétences est strictement limité géographiquement par son acte de création, les collectivités pourraient s'appuyer sur des établissements publics fonciers locaux. La puissance de frappe des EPF leur permet à la fois de compenser les problèmes de trésorerie et de défaut de compétence des collectivités ou des services locaux de l'État.

### 3.2.3 *Définir à l'échelle nationale les outils de gestion fiscaux en lien avec Bercy*

Il apparaît également indispensable d'élaborer avec Bercy une **doctrine commune**, sur les questions fiscales (TVA, taxes foncière), sur la procédure d'évaluation de la valeur des biens, sur le rôle des EPF et sur les conventions de gestion mises en place avec les collectivités.

Ainsi, dans l'Aude, comme l'EPF est soumis à la TVA, il a fallu rechercher un article du code des impôts indiquant qu'un bien définitivement inconstructible est exonéré de TVA. Une adaptation du PPR à la parcelle a été nécessaire pour éviter la modification des PLU. Une question du même type se pose pour les taxes foncières que les propriétaires doivent payer même pour des biens dont ils ne peuvent avoir l'usage.

---

<sup>30</sup> Signée le 12 février 2019, elle a pour objet « de définir un dispositif de soutien à l'achat par les communes ou groupements de communes des biens éligibles ». « Le FPRNM pourra être versé à la commune ou groupement de commune pour l'achat d'un terrain nu après démolition par l'EPF. »

### 3.2.4 *Inscrire les terrains déconstruits, lorsqu'ils sont en agglomération, dans des projets de restructuration urbaine.*

Enfin, les exemples locaux démontrent que les opérations réussies sont celles qui s'appuient sur une intégration très en amont des terrains déconstruits dans des projets de planification urbaine<sup>31</sup> voire dans des projets d'adaptation du territoire au changement climatique, même si ce n'est pas le rôle du FPRNM de financer ce type de projets pour lesquels d'autres outils de financement existent. La démarche doit être entreprise par la collectivité dès le début.

Un sujet connexe, celui de l'accompagnement social des populations, semble devoir être abordé par la mission ici. Comme indiqué en 1.3.3, l'accompagnement social n'entre pas dans les compétences du FPRNM. Il apparaît néanmoins que, dans le cas des situations impliquant plusieurs habitations, l'analyse de la situation des personnes expropriées pourrait être financée à 50 % au titre des études engagées par les collectivités pour la prévention des risques naturels. En revanche, les dépenses d'accompagnement social en elles-mêmes, quoiqu'indispensables ensuite à la bonne conduite des opérations d'expropriation, ne paraissent pas relever de l'assurance des biens et devraient être prises en charge par les acteurs sociaux (conseils départementaux, caisses communales d'action sociale, bailleurs sociaux).

**Recommandation 2. Développer les outils nécessaires à l'achat et la gestion des terrains par les collectivités :**

**2.1. (DHUP et DGPR) Promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier et créer pour les collectivités un droit de préemption et la possibilité d'acquérir de façon préventive, après approbation d'un PPR, avec l'aide du fonds Barnier, la nue-propriété de bâtiments d'habitation exposés à un aléa naturel majeur ;**

**2.2. (DHUP) Favoriser l'intervention des établissements publics fonciers ;**

**2.3. (DGFIP-DGPR) Définir à l'échelle nationale les règles d'usage des outils fiscaux ;**

**2.4. (Préfets) Financer aux collectivités un appui pour les projets de réorganisation dans les zones urbaines de danger grave.**

## 3.3 Recentrer l'action de l'État sur la protection des personnes

### 3.3.1 *Garantir, selon les cas, la non habitabilité ou l'inconstructibilité*

La mission a pu constater dans plusieurs territoires que le fait qu'il y ait eu mort d'homme ne calme pas toujours les ardeurs de certains acteurs économiques ou politiques, prêts à rebâtir des logements sur des terrains acquis et déconstruits.

Les causes principales de ces ardeurs sont la valeur du foncier constructible toujours bien supérieure à celle du foncier non constructible, et la notion de « potentiel fiscal perdu », mise en avant par plusieurs élus rencontrés par la mission pour justifier que la collectivité locale puisse reconstituer son parc immobilier résidentiel.

Il paraît à la mission déraisonnable d'accepter qu'un tel raisonnement économique et fiscal à court terme n'aboutisse à réexposer à moyen ou long terme des vies humaines à un aléa qui a déjà causé mort d'homme.

Comme indiqué au 2.1, il est nécessaire de poser le **principe d'inhabitabilité** immédiate et de plein droit des parcelles où il y a eu mort d'homme du fait d'un aléa naturel majeur et de maintenir voire renforcer l'interdiction de réexposer des personnes à l'aléa. Pour cela, en cas de sinistre, il faut :

<sup>31</sup> Voir par exemple annexe le devenir de la ZAD de la Bouillie à Blois

- Veiller à l'élaboration, dans les meilleurs délais, d'un plan de prévention des risques naturels ou à sa révision.
- Dès la prescription du PPR, appliquer l'article Env. L. 562-2 qui permet au préfet de rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée des dispositions interdisant ou prescrivant les conditions dans lesquelles doivent être réalisés, utilisés ou exploités « *les constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles* »<sup>32</sup>, ceci pour instaurer, dans l'attente de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, une servitude d'utilité publique non habitandi immédiate sur les zones impactées en particulier sur des « zones noires » où il y a eu mort d'homme.
- Signaler dans la cartographie des PPR et réglementer de façon spécifique les zones ayant bénéficié d'une intervention du fonds Barnier, et, à ce titre, **devant rester inhabitée**.
- Et veiller au respect de l'obligation de transcription du PPR dans les documents d'urbanisme, au besoin par une annexion d'office par le préfet (Urb. L. 153-60) et à la publication sur le portail national de l'urbanisme (dit « Géoportail »). Car, en l'absence de PPR, ou lorsque ces derniers ne sont pas annexés aux PLU ou publiés au Géoportail, une construction peut, en toute légalité, être réalisée sur un terrain racheté par le fond Barnier.

D'une manière générale, pour tout terrain acquis ou exproprié avec l'aide du fonds Barnier, il faut :

- Inscrire dans l'acte d'achat ou de prise de possession, et publier aux hypothèques<sup>33</sup>, une servitude conventionnelle permanente interdisant toute construction ultérieure de locaux de sommeil, voire selon l'aléa, de toutes « *constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles* ».

***Recommandation 3. (DGPR et préfets) Garantir, sauf cas exceptionnels, l'inconstructibilité des terrains acquis ou expropriés en :***

***3.1. Veillant à la mise en œuvre systématique par les préfets de l'article Env. L. 562-2 en cas de sinistre, et, pour tout PPR, des articles Urb. L. 133-3 et L. 153-60 ;***

***3.2. Faisant inscrire dans les PLU l'inhabitabilité voire l'inconstructibilité de toute parcelle acquise avec l'aide du FPRNM;***

***3.3. Cartographiant dans les PPR, en réglementant de manière spécifique et en inscrivant au Géoportail de l'urbanisme les zones ayant bénéficié d'une intervention du FPRNM et devant, à ce titre, rester inhabitées ;***

***3.4. Créant, systématiquement sur les parcelles acquises, une servitude « non habitandi » publiée aux hypothèques.***

### *3.3.2 Donner aux terrains un devenir qui garantisse la protection des personnes*

Lors de son enquête, la mission a constaté que la valorisation des terrains acquis diffère selon l'aléa auquel ils sont exposés.

À l'issue de cette enquête, la mission considère que les usages potentiels suivants pourraient être envisagés, selon l'aléa mais aussi selon l'historique de ses manifestations :

- Des activités ou des occupations de l'espace ne nécessitant pas d'installations fixes : agriculture, forêt, espaces verts ou de loisir...

<sup>32</sup> Comme prévu au 1° et au 2° du II de l'article Env. L. 562-1.

<sup>33</sup> Jusqu'au décret du 4 janvier 1955, la transcription de l'acte, créateur de servitude, n'était pas indispensable. Il suffisait qu'un acte faisant mention de la servitude soit transmis aux hypothèques pour qu'elle soit opposable aux tiers. Mais depuis ce décret, l'acte constituant la servitude doit être publié à la conservation des hypothèques. Sa simple mention dans un acte publié lui-même ne suffit plus pour rendre la servitude opposable.

- Des installations ne permettant pas le séjour nocturne (donc sans hébergement) : restaurant (Xynthia), installations sportives sans hébergement ou de loisirs de plein air, etc. dans un projet de réaménagement.
- Dans tous les cas, le retour à la nature est une solution disponible. Des projets de compensation écologique portant sur ces terrains peuvent être mis en place.

La mission présente donc, dans le tableau qui suit, une typologie des usages possibles, étant entendu qu'il s'agit uniquement d'une liste de possibilités, chaque cas devant faire l'objet d'une analyse de risque spécifique. Les conditions d'usage doivent également être définies très clairement : aucune occupation nocturne, occupation adaptée à la saison, surveillance, etc.

La question de maintenir du bâti dans la zone ayant fait l'objet d'un achat par le FPRNM peut être considérée, à partir du moment où sont garantis l'absence de lieu de sommeil, un usage limité et référencé du bâtiment, et une autorisation expresse des services de l'État. Il ne pourra s'agir que d'un bâtiment isolé et dont le maintien sur zone aura été expertisé notamment au regard de l'aléa futur (ne pas faire obstacle à l'écoulement des eaux par exemple).

Le retour à la nature apparaît très souvent comme la meilleure, voire la seule option mise à disposition des autorités disposant des terrains. Dans ce cas, **un recours à la compensation écologique peut apporter une source de revenus à la collectivité propriétaire des terrains**. Cette option a pour l'instant été fort peu utilisée. Elle l'a été dans le département de l'Isère pour le cas de Séchilienne, ce qui a permis le financement des études et des travaux d'aménagement de l'Île Falcon. Ce type de processus mériterait d'être expertisé avec CDC biodiversité ou la fédération des conservatoires d'espaces naturels, voire d'autres acteurs disposant d'une expertise dans ce domaine. De tels dispositifs devraient alors être référencés afin de pouvoir être utilisés par les collectivités chargées de la gestion des terrains.

**Tableau 1- Typologie des usages possibles des terrains acquis**

	Terrains isolés	Terrains groupés
Risque permanent : effondrement, chute de blocs, marnières et cavités souterraines	Renaturation	Renaturation y compris forestière
	Mise en sécurité (interdiction d'accès)	Mise en sécurité (interdiction d'accès)
	Merlons pare-blocs, fosse de dissipation	Merlons pare-blocs
	Local de stockage	
Risque régulier mais non permanent et prévisible : inondations, crues à montée rapide, avalanches, submersion marine	Renaturation	Renaturation / Zone d'expansion des crues
		Zone de construction de digue
	Espaces de loisirs : jeux pour enfants, promenades, jardins ouvriers/potagers	Espaces de loisirs : promenades et parcs, jeux pour enfants, espace de petite restauration, jardins ouvriers/potagers
	Terres agricoles	Terres agricoles biologiques
	Espaces de parkings avec perméabilisation et interdits la nuit (en lien avec les autres activités déjà exposées)	
	Local de stockage, club sportif	Terrains de sport (golf, pétanque, piste de jogging, chemin de randonnée)

Espaces de compensation écologique

**Il est ainsi intéressant de souligner que l'entretien ou la conservation de ces terrains rendus à la nature, généralement considérés comme source de coûts, peuvent, au contraire, être financés au titre des compensations écologiques ou, au moins, valorisés.**

La mission tient également à souligner qu'outre la question du coût d'entretien des terrains et de leur gardiennage, se pose le risque d'une occupation non contrôlée desdits terrains : un usage défini et faisant l'objet d'une gestion, ou, à défaut, d'une surveillance régulière, apparaît préférable.

Quoiqu'il en soit, pour que les biens soient bien utilisés, il faut que leur devenir soit envisagé et préparé dès la phase de gestion de la post-crise.

***Recommandation 4. Pour le devenir des terrains, développer les usages les plus valorisants :***

***4.1. En tenant compte de l'aléa ;***

***4.2. En développant le recours à la compensation écologique, pour financer les cas où seul le retour à la nature est envisageable ;***

***4.3. Tout en conservant la possibilité de maintenir du bâti adapté au risque (sans possibilité d'utilisation en habitation, et aux risques et périls du propriétaire) sous réserve d'un projet local d'aménagement compatible avec la SLGRI.***

### *3.3.3 Définir des outils pour les services de l'État (démarche qualité inspirée de l'expérience audoise)*

Pour les opérations urbaines ou concernant de nombreux biens voisins, une « standardisation » du dispositif développé dans l'Aude nous semblerait utile, sous la forme d'une démarche qualité ou d'une circulaire. La mission recommande donc que la méthode mise en place dans l'Aude soit référencée et diffusée auprès des autres services de l'État afin de pouvoir être déclinée sur d'autres territoires. La mission a constaté le manque de communication entre les services de l'État qui ne permet pas suffisamment les échanges de bonnes pratiques, même entre DDTM ayant subi les mêmes événements.

Plusieurs DDT ont fait état de leur faible capacité à traiter les dossiers d'acquisition et d'expropriation et à gérer les biens une fois achetés. Plusieurs services ont fait part de leur dénuement, non seulement en moyens humains, mais surtout en compétences<sup>34</sup> pour traiter les démarches de zonage, d'acquisition amiable et enfin d'expropriation. Cette mission a également constaté de grandes divergences d'interprétation des textes entre les services de l'État. Cela est dû à la fréquente évolution des textes législatifs et réglementaires.

En cas de refus des collectivités d'acquiescer ces biens, il faut étudier la façon de mettre l'expertise nécessaire à disposition des services de l'État. La mission souhaite insister ici sur le dévouement exceptionnel dont font preuve les services déconcentrés de l'État dans ces phases successives de gestion de crise et post-crise, d'accompagnement des collectivités, de mise en place des processus de rachat et de déconstruction, de suivi juridique du dossier, parfois pendant plus d'une dizaine d'années, et de transmission du savoir avec les équipes suivantes.

En s'appuyant sur l'expérience des DDT qui ont procédé au rachat des biens impactés, un guide méthodologique mis à jour en continu sur le site du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) devrait être mis à disposition de l'ensemble des services de l'État. Ce document ne doit pas seulement énumérer ce qui peut et ne peut pas être fait mais surtout mettre en lumière les bonnes pratiques, décrire pas à pas le dispositif à développer et fournir des modèles type de courrier, de décisions administratives ou de cahier des charges.

<sup>34</sup> Les compétences en la matière étaient liées aux opérations routières que les ex DDE ne mènent plus depuis le transfert de compétences, en 2008, aux collectivités territoriales dans le domaine des grands équipements et infrastructures (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dite loi LRL) et la création des DIR pour le réseau routier national (décret n° 20006-304 du 16 mars 2006).

Un point majeur ne doit pas être négligé : le succès de l'expérience audoise repose notamment sur la détermination rapide et non remise en question de la liste des biens susceptibles d'être rachetés par le FPRNM. Cet élément doit être mentionné dans tout guide ou méthode. Afin d'appuyer les services locaux de l'État dans la période de crise, une concertation étroite et rapide avec la DGPR est indispensable pour la fixation des critères.

Enfin, afin d'aider les DDT(M) et les collectivités à se projeter en phase post-crise, les outils disponibles pour financer et accompagner les réflexions des collectivités sur le devenir des terrains rendus disponibles devraient également être référencés et distribués aux services de l'État. Un tel travail pourrait être confié au CEREMA sur le même modèle que le guide à destination des collectivités réalisés sur les inondations dans l'arc méditerranéen (déjà cité).

***Recommandation 5. Mettre en place une assistance aux services de l'État en :***

***5.1. (DGPR) Développant un guide méthodologique à destination des DDT(M) recensant les bonnes pratiques et décrivant les dispositifs à mettre en œuvre ;***

***5.2. (DGPR) Mettant en place une formation / démarche qualité sur la base du dispositif audois ;***

***5.3. (Préfets-DGPR) Définissant de façon claire et sans remise en cause les critères déterminant les biens devant être rachetés par le FPRNM selon les caractéristiques de l'événement et du territoire.***

## **3.4 Renforcer l'aspect préventif de l'action du FPRNM**

### *3.4.1 Augmenter la cohérence des politiques d'acquisition des biens par le FPRNM et de gestion de ces terrains*

Le système mis en place prévoit un lien direct entre le FPRNM et le régime « CatNat ». Le FPRNM ne peut intervenir que sur des biens assurés et complète l'indemnisation versée par les assurances, qui elles-mêmes financent le FPRNM. En complément, le FPRNM ne peut racheter que des biens exposant des vies humaines « *sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* ».

La mission a pu constater des situations où des biens ne répondent pas à cette condition alors que leurs propriétaires seraient prêts à vendre à l'amiable et que le maintien de ces biens à proximité voire au milieu de terrains acquis et déconstruits constitue un problème dans le réaménagement local du territoire et la réinsertion par développement de nouvelles activités :

- Des biens non assurés sont finalement rachetés via des contournements astucieux correspondant à des situations sociales singulières ;
- Des biens, dont on sait qu'ils seront réexposés en cas de nouvel événement ne sont pas rachetés faute de mise en danger de vie d'autrui, ce qui va conduire à une nouvelle indemnisation ultérieurement ;
- L'analyse du rapport coût-risque peut conduire soit à racheter trop vite, soit à ne pas racheter et à attendre l'aggravation de la situation.

Dans une logique de cohérence d'acquisition et de gestion ultérieure des terrains acquis, la mission préconise donc que les propriétaires de parcelles bâties contiguës à des parcelles acquises ou expropriées et les propriétaires de parcelles non bâties enclavées dans un ensemble de parcelles acquises ou expropriées puissent proposer leur bien à l'acquisition amiable par le FPRNM.

Dans la même logique de cohérence, la mission a constaté des situations surprenantes où des rez-de-chaussée ont été achetés dans des copropriétés dont l'étage supérieur, hors du niveau inondable, ne pouvait être acheté. Là aussi, il faut desserrer les règles d'intervention du fonds Barnier pour que l'ensemble de la copropriété dont un étage est exproprié puisse être racheté.

La mise en cohérence de l'espace urbanisé pourrait ainsi s'articuler avec les éléments de notre Recommandation 2.

Dans une logique de prévention, il faudrait aussi veiller, à ce que le maintien ou la réinstallation d'un bâti ou d'une activité humaine sur des terrains acquis par le fonds Barnier ne puisse pas donner lieu à une nouvelle sollicitation de la solidarité nationale via la garantie « CatNat ».

La mission s'interroge également sur la légitimité du maintien de la garantie « CatNat » pour des biens bâtis qui sont soumis à l'aléa et restent exposés mais n'ont pas fait l'objet d'une procédure de rachat. L'exemple du massif de l'Hautil, où une soixantaine de maisons sont en zone rouge du PPR mais n'ont pas été rachetées illustre ce point : une perspective de rachat à la valeur du bien sans tenir compte du risque n'a pas suffi pour décider les habitants à déménager pour se mettre à l'abri du danger ni l'État à exproprier. Il est clair que, dans ce type de situation, le maintien de la garantie « CatNat », malgré une prise de risques délibérée du propriétaire du bien, ne met pas ce dernier et son assureur en face leurs responsabilités et tient en échec les politiques de prévention. D'autres situations illustrent également cette question : est-il sage de maintenir certaines maisons de la Faute-sur-Mer dans la zone où sont intervenus les décès sous prétexte de la présence ou de l'ajout d'un étage refuge ?

**Recommandation 6. (DGPR et DG Trésor) Privilégier la cohérence territoriale dans le rachat des biens par le FPRNM :**

**6.1. En permettant l'acquisition amiable de certains biens en proximité des terrains achetés ou expropriés avec l'aide du fonds Barnier, même en sortant des critères de danger initialement fixés ;**

**6.2 En excluant du régime « CatNat » les biens et activités sur tous terrains déjà indemnisés par le fonds Barnier, voire toute habitation frappée d'expropriation pour cause de risque naturel majeur.**

### *3.4.2 Incrire l'action dans l'aménagement préventif des territoires plutôt que dans la réaction*

La mission a eu connaissance de plusieurs dossiers dans lesquels les collectivités se sont placées en situation d'anticipation afin de gérer des zones habitées, dont elles connaissent la vulnérabilité. L'exemple de la zone portuaire de Redon a déjà été exposée. Celle de la communauté d'agglomération de Blois est également très intéressante.

#### **Action préventive en zone d'expansion des crues - La Bouillie (41)**

La communauté d'agglomération de Blois, Agglopolys (43 communes, 105.000 habitants), recrée depuis dix-sept ans une zone d'écoulement des crues de la Loire passant par le déchargeoir de la Bouillie (lieu-dit de la Bouillie, aussi appelé la Boire). Il s'agit d'un ouvrage aménagé en sommet de digue et conçu pour rompre à partir d'un niveau élevé de la Loire pour épargner le pont Gabriel et le centre-ville en cas d'inondation.

Le site est réparti sur trois communes, Blois, Saint-Gervais-la-Forêt et Vineuil, toutes trois membres d'Agglopolys. Les premières réflexions des collectivités et de l'État sur le site remontent aux années 1980, suite aux inondations qui ont fait huit morts en Haute-Loire. Les collectivités vont user de tous les outils à leur disposition : interdiction de nouvelles constructions dans le POS de Saint-Gervais-la-Forêt, PPRI (1999), utilisation du FPRNM pour racheter les maisons. Néanmoins, la zone reste occupée avec, au début des années 2000, des maisons, des équipements sportifs (vélodrome), des entreprises et des gens du voyage, soit 143 propriétaires.

En 2003, Agglopolys décide la mise en place d'une zone d'aménagement différé (ZAD) de 52 hectares qui lui permet d'exercer un droit de préemption en cas de transaction immobilière. Les premières opérations commencent en 2004. Un accompagnement social est mis en place afin de faciliter le travail

de conviction auprès d'habitants souvent modestes qui, pensant être protégés par la digue, ne comprennent pas toujours l'objectif recherché.

Les élus considèrent que les inondations de 2016 (par le Beuvron) ont permis l'accélération du départ des habitants. En 2019, 126 maisons et la station-service ont été démolies, onze biens restent à acquérir et il reste sept familles du voyage, auxquelles l'agglomération a proposé soit des maisons, soit des terrains.

L'acquisition des biens s'est élevée à 23,4 millions d'euros, intégralement pris en charge par le fonds Barnier. Le coût de l'achat des terrains nus, subventionnés à 40 % par la région et 10 % par le département, se monte à 395 000 euros.

À l'issue de la récupération de l'ensemble des terrains nus, la communauté d'agglomération envisage d'y installer du maraîchage et de l'élevage, à destination de la ville de Blois, ainsi que des promenades (« chemin de l'eau », cheminements piétonniers, espaces naturels), pour une mise en valeur des bords du Cosson à l'entrée de la ville.

L'originalité de la démarche est de faire du temps un allié, en ne recourant pas à l'expropriation mais en utilisant le droit de préemption offert par la zone d'aménagement différé. C'est l'un des rares cas où l'intervention s'est faite par anticipation et non après catastrophe. Et s'agissant d'une menace peu fréquente mais absolument catastrophique, le dispositif permet en une trentaine d'années de résoudre la difficulté. Elle mérite donc d'être reproduite.

Face au changement climatique, certaines parties du territoire vont se trouver exposées à des aléas aggravés : les épisodes cévenols, les laves torrentielles en montagne ; cette évolution est déjà mesurée<sup>35</sup> et prévisible.

Les collectivités ont donc, devant elles et pour des années, un chantier considérable pour adapter leurs documents d'urbanisme et, d'une manière générale, l'aménagement de leurs territoires, afin d'anticiper les conséquences de la multiplication des épisodes météorologiques extrêmes qui conduisent à des inondations, coulées de boues, effondrements ou glissements de terrain.

Forte de ces constats, cette mission considère que le nombre de biens susceptibles de faire l'objet d'un rachat par le FPRNM ne peut que s'accroître à court et moyen terme. La multiplication des épisodes météorologiques extrêmes ne peut qu'augmenter la fréquence des inondations, et des crues torrentielles ou submersions à montée rapide. La poursuite de l'étalement urbain conduit à exposer de nouvelles zones à ce type d'aléas.

Certains voudraient que les acquisitions des bâtiments d'habitation exposés soient menées de façon préventive. Certaines collectivités locales choisiront de mener de telles acquisitions préventives. Pour cela, outre l'extension de leur droit de préemption urbain déjà formulée dans la Recommandation 2, la possibilité qu'offre le droit civil de séparer usufruit et nue-propriété mériterait d'être explorée et utilisée pour étaler les dépenses publiques et faciliter l'éviction des lieux lorsque celle-ci deviendra inéluctable.

Une possibilité d'achat de la nue-propriété faciliterait l'anticipation, par exemple lorsqu'il est souhaitable que des personnes âgées très modestes puissent rester dans leur petite maison de « carton » jusqu'à leur décès. La dimension sociale est respectée.

***Recommandation 7. Encourager, en leur apportant, si nécessaire, du financement sur fonds Barnier, les démarches d'anticipation de collectivités territoriales.***

<sup>35</sup> Entre 1902 et 2010, le niveau moyen des mers a augmenté de 16 cm (Source : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique - ONERC).

## Conclusion

La mission a pu constater que le dispositif mis en place en 1995 est utilisé et a été en capacité de répondre aux différentes situations qui se sont présentées, au fur et à mesure, en s'enrichissant sans se dévoyer.

Sous réserve d'une exhaustivité que la mission n'a pu atteindre, l'usage qui est fait des biens rachetés apparaît compatible avec les aléas auxquels ces biens sont exposés. La mission a même pu constater une grande prudence des services de l'État dans le réemploi des terrains, malgré les pressions foncières existantes que nous avons évoquées.

Néanmoins, la prospective de gestion des acquisitions à dix ans nécessite de développer une méthodologie facilitant la gestion de ces biens et le développement d'outils tels que présentés dans la troisième partie de ce rapport. Certains usages sont possibles ; ils doivent être planifiés en amont des rachats. La compensation écologique doit être systématiquement explorée.

Il apparaît également que le FPRNM, qui reste axé sur la sauvegarde des vies humaines, n'offre pas l'ensemble des outils nécessaires pour gérer l'aménagement urbain dans les zones soumises aux aléas. On pourrait évoquer la question sensible du recul du trait de côte, qui n'a pas été abordée dans ce rapport car elle sort du champ de compétence du FPRNM, qui constitue un enjeu majeur pour les collectivités littorales. Mais même sans aller jusqu'à cet exemple extrême, les services de l'État et les collectivités se retrouvent souvent en difficulté pour accompagner les zones fréquemment exposées, aux inondations notamment, où la sauvegarde des vies humaines n'entre pas en jeu. Même dans un département comme l'Aude, dont la gestion exemplaire a été mise en avant dans ce rapport, des cas de maisons ne répondant pas aux critères définis, et donc n'ayant pas été rachetées par le FPRNM, alors que leurs propriétaires le souhaitent, et que les maisons voisines l'ont été, posent question. Outre les détresses humaines, elles posent la question du futur réaménagement urbain de quartiers, bâtis en zone inondable, et dont le futur ne peut être clairement défini. Une réflexion pour dépasser l'outil qu'est le FPRNM mériterait donc d'être menée. La gestion des terrains a posteriori en serait facilitée.

Enfin, il apparaît clairement que les collectivités doivent être au centre du dispositif. Ayant la responsabilité de l'aménagement urbain, elles doivent avoir également la charge de la gestion de ces mutations urbaines. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant de plus la compétence de gestion des milieux aquatique et prévention des inondations (GEMAPI), ce sont bien les collectivités qui disposent des outils nécessaires à la planification de la gestion des cours d'eau, en préventif, et en lien avec leurs aménagements urbains. C'est la condition d'un ancrage dans un futur durable et résilient pour ces collectivités, mais également d'une appropriation par les populations de ces nouvelles contraintes.



**Virginie DUMOULIN**

Administratrice civile hors classe



**Bruno CINOTTI**

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

# Annexes

# 1 Lettre de mission

CGEDD N° 012984-01	 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	COURRIER ARRIVÉE 233-2019 8 <sup>e</sup> AOUT 2019
MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE		
Paris, le	- 7 AOUT 2019	→ ANL HESDT SG / n° 11111111 [Signature]
Le Directeur de cabinet de la ministre de la Transition écologique et solidaire		
à		
Madame la vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable		
<b>Objet :</b> Devenir des biens acquis au titre de l'acquisition de biens d'habitation ou d'activités soumis à un risque naturel majeur		
La création du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été décidée pour permettre l'acquisition de biens d'habitation ou d'activités soumis à un risque naturel certain, mais dont la survenue n'est pas anticipable par une mise à l'abri et menaçant gravement les vies humaines.		
L'acquisition de ces biens n'est possible que si le coût d'une éventuelle protection contre l'aléa naturel est plus élevé que celui du bien concerné.		
Initialement utilisé par voie d'expropriation pour des situations extrêmes comme le risque d'effondrement d'un flanc de montagne à la Séchilienne (38) ou les effondrements gypseux du massif de l'Hautil (78), ce dispositif a été sensiblement élargi dans ses modalités d'intervention et les types de risques visés. Les collectivités peuvent être aidées à hauteur de la totalité du coût des acquisitions à l'amiable dans ce cadre. Des interventions nombreuses ont ainsi été engagées après la tempête Xynthia ou les crues de l'Aude l'an passé. Dans ce dernier cas, plus de cent cinquante maisons vont être acquises et le réaménagement de cet espace sera l'occasion de redéfinir la place de la rivière dans le tissu urbain.		
Les collectivités peuvent également intervenir à l'amiable avec l'aide du FPRNM, mais elles sont de plus en plus réticentes à le faire en raison des obligations ultérieures que cela emporte en matière d'entretien du foncier.		
Le devenir et la gestion à long terme de ces parcelles ne sont pas encadrés par les textes relatifs au FPRNM, en dehors de la procédure d'acquisition amiable des biens sinistrés qui impose de rendre les terrains acquis inconstructibles dans un délai de trois ans. Leur entretien doit être pris en charge par l'acquéreur, qu'il s'agisse des services de la collectivité ou des services départementaux de l'État quand celui-ci était l'acquéreur, ce qui pose des difficultés matérielles croissantes. La modification des règles d'urbanisme est mise à la charge de la collectivité par le document d'urbanisme local ou de l'État par le plan de prévention des risques naturels.		
Certains rapports du conseil ont identifié des usages non compatibles avec les risques auxquels ces parcelles sont exposées.		
Je souhaite disposer d'une réflexion prospective sur l'ampleur réelle de ces constats, sur la prospective des acquisitions à dix ans, et de propositions d'amélioration sur la gestion de ces biens.		
Hôtel de Roquette – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 www.ecologie-solidaire.gouv.fr		

Vous vous intéresserez notamment :

- au devenir des biens acquis par les collectivités locales (destruction effective des constructions, usage réel des terrains, règles encadrant l'usage des terrains acquis – servitudes, PLU, PPR... –, modalités d'entretien) ;
- au devenir des biens acquis par l'État, aux transferts éventuels de propriété, au coût d'entretien, aux accords avec les collectivités locales, le conservatoire du littoral, les syndicats d'entretien des rivières... ;
- aux situations où des opérateurs fonciers ont été mobilisés (exemple de l'intervention de l'EPF Occitanie dans l'Aude à la suite des inondations de 2018) ;
- aux suites des acquisitions d'habitat informel dans la zone des 50 pas géométriques soumis à des risques graves.

Vous ferez toute proposition permettant d'améliorer la gestion des biens concernés.

Je souhaite disposer de vos conclusions sous cinq mois.



Guillaume LEFORESTIER

## 2 Enquête auprès des DDT(M)

Ce tableau est une compilation d'une enquête réalisée auprès des DDT(M) afin de répertorier les différents cas de rachats intervenus dans chaque département. Le tableau est une synthèse de cette enquête, qui n'a pas vocation à l'exhaustivité mais permet de constater que beaucoup de cas sont isolés, que les collectivités achètent et gèrent souvent les biens et que les acquisitions amiables sont majoritaires.

Département	Code	Aléas	Nombre de biens acquis	Type d'acquisition	Propriétaire	Reconversion
Ain	01	Chute de blocs	4	Amiable	Commune	Merlon pare-blocs
Aisne	02	Chute de blocs	1	Amiable	Commune	Non déterminé
Allier	03	Érosion	1			
Alpes de Haute Provence	04	Glissement de terrain	1	Amiable	État	État naturel
Hautes Alpes	05					
Alpes maritimes	06					
Ardèche	07					
Ardennes	08	RAS				
Ariège	09					
Aube	10	RAS				
Aude	11	Crués à montée rapide	31 (2003) 230 (2018)	Amiable / Expro	État Communes	Réorganisation urbaine
Aveyron	12				Commune	État naturel
Bouches du Rhône	13	Chute de blocs / Fontis	10	3 Amiable / 7 Expro	État	État naturel
Calvados	14	Mouvement de terrain Chute de blocs Fontis	15	Amiable sauf 1	Communes	Non déterminé
Cantal	15					

Charente	16	Mouvements de terrain	1	Amiable	Commune	Non déterminé
Charente Maritime	17	Inondations / submersion marine	445	Amiable et expro	État mais Conventions avec Communes	Réorganisation urbaine
Cher	18	RAS				
Corrèze	19	Fontis	3	Amiable	Commune	État naturel
Corse du sud	2A	RAS				
Haute Corse	2B	Crues torrentielles	26 + 7	Amiable + 7 expro	État	Non déterminé
Côte d'or	21	Glissement de terrain	2	Amiable	État	Non déterminé
Côtes-d'Armor	22	RAS				
Creuse	23	RAS				
Dordogne	24	RAS				
Doubs	25	Affaissement de terrain Ruissellement Glissement de terrain	6	Aimable	2 Communes + 1 État	Non déterminé
Drôme	26	RAS				
Eure	27	Marnières				
Eure et loir	28	RAS				
Finistère	29	RAS				
Gard	30	Inondations / crues	350	310 amiable 40 expro	Collectivités sauf 9 État	Jardins, parkings, aires de jeux
Haute Garonne	31	Effondrement de berge suite à inondations	4	3 Amiable / 1 Expro	Collectivités	Prés (zone naturelle)
Gers	32					
Gironde	33	Inondations / crues Effondrement de terrains	15 9	Amiable et expro	État mais conventions avec les communes	Jardins publics Retour à la nature
Hérault	34					

Ille et vilaine	35	Inondations	8	Amiable	Commune	Retour à la nature Zone d'expansion des crues
Indre	36	RAS				
Indre et Loire	37					
Isère	38	Avalanches Glissements de terrain Chutes de blocs Inondations	44	Amiable et expro	État	Compensation (la Séchilienne) Retour à la nature
Jura	39	Mouvement de terrain	2	Expropriation	État	Plantation paysagère
Landes	40	RAS				
Loir et Cher	41	Inondations	103	Amiable	Commune	Jardins
Loire	42	Crues torrentielles ou à montée rapide	12	Amiable	Communes	Jardins
Haute Loire	43	Inondations Chute de blocs	5 3	Amiable et expro	État	Retour à la nature Cas particulier d'1 STEP
Loire atlantique	44	RAS				
Loiret	45	Inondations	3	Amiable	Commune	Non déterminé
Lot	46	Glissement de terrain	1	Amiable	Commune	Non déterminé
Lot-et-Garonne	47	RAS				
Lozère	48	Inondations	3	Amiable	Commune	Parking / Rien
Maine et Loire	49	RAS				
Manche	50	RAS				
Marne	51					
Haute Marne	52	RAS				
Mayenne	53	RAS				
Meurthe et Moselle	54	Inondations	1	Amiable	Commune	Espace vert + parking
Meuse	55	Fontis	1	Amiable	Commune	Non déterminé

Morbihan	56					
Moselle	57					
Nièvre	58	Inondations Mouvement de terrain	1 3	Amiable	Communes	Espace naturel et agricole Local de stockage
Nord	59					
Oise	60	RAS				
Orne	61	Fontis	1	Amiable	Commune	Non déterminé
Pas-de-Calais	62					
Puy-de-Dôme	63	RAS				
Pyrénées Atlan- tiques	64					
Haute Pyrénées	65					
Pyrénées Orien- tales	66					
Bas Rhin	67	RAS				
Haut Rhin	68	RAS				
Rhône	69	Inondations		Amiable / Expro	Communes	Retour à la nature, zone d'expansion des crues
Haute Saône	70					
Saône et Loire	71	Effondrement de falaise	1	Amiable	Commune	Pas d'usage
Sarthe	72					
Savoie	73	Chute de blocs	10	Amiable sauf 1	État	Fosse de dissipation d'un merlon protégeant la route nationale
Haute Savoie	74	Glissement de terrain Chute de blocs Crue torrentielle	19 + 1 terrain	Amiable + 1 expro par Collectivité	État mais avec cession à col- lectivité voire privés	Espaces verts Renaturation
Paris	75					
Seine Maritime	76	Marnières				

Seine et Marne	77					
Yvelines	78	Fontis	48	Amiable et expropriations	État	Non déterminé
Deux Sèvres	79	RAS				
Somme	80	Fontis	2	Amiable	Collectivité	Dans un cas le bien n'est pas déconstruit
Tarn	81	Mouvement de terrains	6	Amiable	Collectivités	Non déterminé
Tarn et Garonne	82	RAS				
Var	83	Crues torrentielles ou à montée rapide	58	Amiable	État	Non déterminé
Vaucluse	84					
Vendée	85	Submersion marine	811	Amiable + Expro	État mais convention avec les collectivités	Golf Espaces verts
Vienne	86	RAS				
Haute Vienne	87	RAS				
Vosges	88	RAS				
Yonne	89	RAS				
Territoire de Belfort	90	RAS				
Essonne	91	RAS				
Hauts de Seine	92					
Seine Saint Denis	93					
Val de Marne	94					
Val d'Oise	95	RAS				
Guadeloupe	971	Inondations Mouvement de terrain	5 37	Amiable / Expro	Commune	Retour à la nature
Saint Martin		Submersion marine	11	Amiable	État	Retour à la nature (conservatoire du littoral)
Martinique	972					

Guyane	973	Mouvement de terrain	Habitat informel (265) + 3 biens	Amiable et expro	État et collectivité	Retour à la nature (forêt donc ONF ?)
la Réunion	974	Inondation Chute de blocs	4	Expropriation	Collectivité	Retour à la nature
Mayotte	956	Glissement de terrain	4	Amiable	Commune	Non déterminé

### 3 Le fonds Barnier

Les interventions du fonds 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 PPR, les études et travaux des collectivités (PAPI et autres), 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 (PPR), l'information préventive et les campagnes d'information sur la garantie « catastrophes naturelles ».

#### **Textes de référence (code de l'environnement)**

##### **Article Env. L. 561-1**

*« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.*

*Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.*

*La procédure prévue par les articles L. 521-1 à L. 521-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.*

*Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Les indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances viennent en déduction des indemnités d'expropriation, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis. »*

##### **Article Env. R. 561-1**

*« Les dispositions réglementaires du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables à l'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur décidée en application de l'article L. 561-1, sous les réserves et avec les compléments définis à la présente section. »*

##### **Article Env. R. 561-2**

*« II. Le dossier soumis à l'enquête publique en application du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par une analyse des risques décrivant les*

*phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :*

*1° Les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire ;*

*2° L'évaluation des délais nécessaires à, d'une part, l'alerte des populations exposées et, d'autre part, leur complète évacuation. »*

### **Article Env. L. 561-2**

*« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 322-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les acquisitions d'immeubles peuvent ne donner lieu à aucune indemnité ou qu'à une indemnité réduite si, en raison de l'époque à laquelle elles ont eu lieu, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat.*

*Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les acquisitions postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'approbation d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendant inconstructible la zone concernée ou, en l'absence d'un tel plan, postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation. »*

### **Article Env. L. 561-3**

*« I. – Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.*

*Il contribue, en outre, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou prescrit, ainsi qu'au financement des opérations menées dans le cadre des programmes d'actions de prévention contre les inondations validés par la commission mixte inondation.*

*Il peut également, sur décision préalable de l'État et selon des modalités et conditions fixées par décret en Conseil d'État, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances. Les mesures de prévention susceptibles de faire l'objet de ce financement sont :*

*1° L'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ;*

*2° L'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'État, de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances ;*

*3° Les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement des cavités souterraines et des marnières qui occasionnent des risques d'effondrement du sol menaçant gravement*

des vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1 ;

4° Les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l'article L. 562-1 sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ;

5° Les campagnes d'information, notamment celles menées en application du deuxième alinéa de l'article L. 125-2 du présent code, portant sur les garanties visées à l'article L. 125-1 du code des assurances.

6° Sans préjudice du 4° du présent I, les études et les travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des biens à usage d'habitation et des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales, sous réserve des conditions cumulatives suivantes :

a) Les travaux à entreprendre par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs des biens à usage d'habitation ou à usage professionnel sont préalablement identifiés par une étude de diagnostic de vulnérabilité aux inondations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Ces études sont prévues dans les programmes d'actions de prévention contre les inondations validés par les instances de bassin ou par la commission mixte inondation. Les travaux sont prévus dans les programmes d'actions de prévention contre les inondations validés par les instances de bassin ou par la commission mixte inondation ;

b) Le montant de la participation du fonds est plafonné à :

- 80 % des 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien, s'agissant d'un bien à usage d'habitation ou à usage mixte ;

- 20 % des 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien, s'agissant d'un bien utilisé dans le cadre d'activités professionnelles.

La valeur vénale ou estimée du bien est constatée à la date de réalisation de l'étude de diagnostic de vulnérabilité aux inondations ;

c) Les conventions relatives aux programmes d'actions de prévention contre les inondations d'intention et aux programmes d'actions de prévention contre les inondations définissent les objectifs en termes de nombre d'habitations et d'entreprises de moins de vingt salariés devant faire l'objet d'études de diagnostic de vulnérabilité ainsi que, dans le cas des conventions de programmes d'actions de prévention contre les inondations, les objectifs en termes de nombre d'habitations et d'entreprises de moins de vingt salariés devant faire l'objet de travaux.

Une liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des biens à usage d'habitation et des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés éligibles au fond est fixé par arrêté des ministres chargés des finances et des risques naturels.

Le financement par le fonds des acquisitions amiables mentionnées au 1° et au 2° est subordonné à la condition que le prix fixé pour ces acquisitions n'excède pas le montant des indemnités calculées conformément au quatrième alinéa de l'article L. 561-1. Lorsqu'une collectivité publique autre que l'État a bénéficié d'un financement en application du 2° et que les terrains acquis n'ont pas été rendus inconstructibles dans le délai de trois ans, elle est tenue de rembourser le fonds.

Le financement par le fonds des opérations de reconnaissance et des études et travaux mentionnés au 3° et au 4° est réalisé déduction faite du montant des indemnités perçues, le cas échéant en application de l'article L. 125-2 du code des assurances pour la réalisation d'études ou de travaux de réparation susceptibles de contribuer à ces opérations de reconnaissance ou à ces études et travaux de prévention.

*La contribution du fonds aux études et travaux mentionnés au 6° du présent I s'élève, dans la limite d'un plafond global de 5 millions d'euros par an, à 20 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles, à 80 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens à usage d'habitation ou à usage mixte et à 50 % pour les études de diagnostic de la vulnérabilité des biens.*

*II. – Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Il est versé par les entreprises d'assurances.*

*Le taux de ce prélèvement est fixé par l'autorité administrative dans la limite de 12 %. Le prélèvement est recouvré suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance prévue aux articles 991 et suivants du code général des impôts.*

*En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État.*

*La gestion comptable et financière du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement. Les frais exposés par la caisse centrale de réassurance pour cette gestion sont imputés sur le fonds. »*

#### **Article Env. L. 561-4**

*« À compter de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation réalisée en application de l'article L. 561-1, aucun permis de construire ni aucune autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur des biens à exproprier ne peut être délivré jusqu'à la conclusion de la procédure d'expropriation dans un délai maximal de cinq ans, si l'avis du Conseil d'État n'est pas intervenu dans ce délai.*

*La personne morale de droit public au nom de laquelle un permis de construire ou une autorisation administrative a été délivré en méconnaissance des dispositions du premier alinéa ci-dessus, ou en contradiction avec les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables, est tenue de rembourser au fonds mentionné à l'article L. 561-3 le coût de l'expropriation des biens ayant fait l'objet de ce permis ou de cette autorisation. »*

## 4 Autres textes de référence

L. 125-1 du code des assurances (extrait) :

*« Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats.*

*En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions prévues au contrat correspondant.*

*Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. »*

Urb. L. 133-1 :

*« Le portail national de l'urbanisme est, pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, transmis à l'État selon les modalités définies aux articles L. 133-2 et L. 133-3. »*

Urb. L. 151-43 :

*« Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État. »*

Urb. L. 152-7 :

*« Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme, soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 133-1 peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol (...) »*

Urb. L. 153-60 :

*« Les servitudes mentionnées à l'article L. 151-43 sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'État au président de l'établissement public ou au maire.*

*Ceux-ci les annexent sans délai par arrêté au plan local d'urbanisme. À défaut, l'autorité administrative compétente de l'État est tenue de mettre le président de l'établissement public compétent ou le maire en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes mentionnées au premier alinéa. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'État y procède d'office. »*

Urb. L. 421-6 :

*« Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords **et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.** »*

Urb. L. 562-4 :

*« Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. [156-30] du code de l'urbanisme. »*

CG3P L. 2111-2 :

*« Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable. »*

CG3P L. 2121-1 :

*« Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation. »*

CG3P L. 2211-1 :

*« Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1er.*

*Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public. »*

CG3P L. 2123-2 et L. 2222-10

*« La gestion d'immeubles dépendant du domaine public/privé de l'État peut être confiée, en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habiliter à accomplir ces missions.*

*Les conditions et la durée de la gestion sont déterminées par une convention passée par l'État. Cette convention peut habiliter le gestionnaire à accorder des autorisations d'occupation ou à consentir des locations d'une durée n'excédant pas dix-huit ans. Elle peut l'autoriser à encaisser directement à son profit les produits de l'immeuble, à condition de supporter les charges correspondantes, de quelque nature qu'elles soient. Elle ne stipule pas l'exigibilité d'une redevance domaniale mais peut prévoir le versement périodique à l'État d'une partie des produits de la gestion.*

*En fin de gestion, le gestionnaire ne peut prétendre à aucune indemnité pour les améliorations apportées à l'immeuble.*

*Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Ce décret définit notamment les catégories d'immeubles domaniaux auxquels peuvent s'appliquer les dispositions ci-dessus, les règles applicables au recouvrement des produits domaniaux et les obligations des gestionnaires du domaine, notamment en ce qui concerne les rapports financiers entre l'État et le gestionnaire ainsi que les modalités du contrôle technique et financier. »*

CG3P L. 2123-3 I 1er al.

*« Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 [État, collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'établissements publics] peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles*

*dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation. »*

#### CG3P R. 2123-5

*« Les revenus de toute nature produits par les immeubles énumérés aux 1° à 5° de l'article R. 2123-1 mentionnés dans la convention et que le gestionnaire est autorisé à percevoir sont affectés, par ordre de priorité, aux seules opérations suivantes :*

*1° Acquitter, dans la mesure où ils ont été mis à sa charge par la convention, les dépenses de gestion ou d'aménagement afférentes aux immeubles ainsi que les impôts et taxes qui les grèvent ou qui sont dus à raison de leur exploitation ;*

*2° Payer les dépenses ou rembourser les emprunts relatifs aux travaux réalisés en application des programmes approuvés ;*

*3° Constituer des provisions et un fonds de réserve dans les limites fixées par la convention.*

*Le solde est versé chaque année à l'État ».*

#### CECUP L. 222-4 :

*« Après que les biens compris dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique sont entrés en possession des personnes publiques, celles-ci peuvent les aliéner.*

*Les immeubles dépendant du domaine privé de l'État ou de ses établissements publics peuvent, sous réserve de dispositions spéciales, être cédés dans les conditions prévues au code général de la propriété des personnes publiques.*

*Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent aliéner les biens dans les conditions de délibération fixées par le code général des collectivités territoriales. »*

#### CECUP L. 411-1 :

*« Peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire :*

*1° Les immeubles expropriés en vue de la construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation avec leurs installations annexes ou en vue de la création de lotissements destinés à l'habitation ou à l'industrie ;*

*2° Les immeubles expropriés en vue :*

*a) De l'aménagement, progressif et conduit suivant des plans d'ensemble, des zones affectées à l'habitation ou à des activités par des projets d'aménagement, des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme ou des documents d'urbanisme en tenant lieu ;*

*b) D'opérations dans les zones d'aménagement concerté prévues à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ;*

*c) D'opérations de résorption de l'habitat insalubre régies par les articles L. 522-2 et L. 531-1 du code de la construction et de l'habitation ;*

*3° Les immeubles en état manifeste d'abandon expropriés en application de l'article L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales, les immeubles expropriés et situés dans un ensemble immobilier faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ou pour lesquels l'état de carence a été déclaré en application de l'article L. 615-6 du même code, les immeubles expropriés en vue de leur restauration en application de l'article L. 313-4-1 du code de l'urbanisme;*

4° Les immeubles expropriés en vue de l'épuration des eaux provenant d'un établissement industriel, commercial, artisanal ou agricole et, d'une façon générale, les immeubles expropriés en vue d'éviter la pollution des eaux par des déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects de matières de cet établissement, lorsque ce résultat ne peut être obtenu que par des travaux s'étendant en dehors de l'établissement ;

5° Les immeubles expropriés compris dans le plan d'aménagement touristique ou sportif des abords d'un plan d'eau créé ou aménagé par l'État, les régions, les départements, les communes, les associations foncières ou les groupements de ces collectivités ainsi que leurs concessionnaires ;

6° Les immeubles expropriés, dans les périmètres de protection et de reconstitution forestières créés en application des articles L. 133-1 à L. 133-3 et L. 133-8 du code forestier et dans les périmètres de restauration des terrains en montagne créés en application de l'article L. 142-7 du même code ;

7° Les immeubles expropriés pour la constitution de réserves foncières lorsque la cession ou la concession temporaire de ces immeubles est faite en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée conformément aux dispositions des articles L. 221-1 et L. 221-2 du code de l'urbanisme ;

8° Les immeubles expropriés en vue de l'aménagement et de l'exploitation d'installations d'élimination ou de traitement des déchets ;

9° Les immeubles expropriés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires en vue de la création, l'extension, la transformation ou la reconversion des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

10° Les immeubles classés au titre des monuments historiques, expropriés dans les conditions prévues au titre II du livre VI du code du patrimoine. »

<sup>1</sup> « Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 [État, collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'établissements publics] peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation. »

## 5 Exemple de convention d'intervention d'un établissement public foncier



**CONVENTION CADRE**

Relative  
Aux modalités d'intervention foncière  
suite aux inondations de l'Aude d'octobre 2018

N° de la convention : ..... **S.G.A.R.** .....

signée le ..... **12.FEV.2019** .....

Convention Cadre – Préfet de l'Aude/EPF

## Sommaire

ARTICLE 1 – OBJET DE LA CONVENTION CADRE.....	5
ARTICLE 2 – DUREE DE LA CONVENTION.....	6
ARTICLE 3 – PERIMETRES ET TYPES DE BIENS VISES PAR LA PRESENTE CONVENTION.....	6
ARTICLE 4 – ARTICULATION DU DISPOSITIF D'INTERVENTION EPF-FPRNM.....	7
ARTICLE 5 – CONDITIONS D'INTERVENTION ET ENGAGEMENTS DE L'EPF.....	9
5.1 CONDITIONS PREALABLES D'INTERVENTION.....	9
5.2 ENGAGEMENTS DE L'EPF.....	9
5.3 ENGAGEMENT FINANCIER.....	9
ARTICLE 6 – ENGAGEMENTS DE L'ETAT.....	9
6.1 AU NIVEAU DES COMMUNES ET DES EPCL.....	9
6.2 AU NIVEAU DE L'EPF.....	9
ARTICLE 7 – SUIVI DE LA CONVENTION.....	10
ARTICLE 8 – RESILIATION.....	10
ARTICLE 9 – LITIGES.....	10

Entre

L'ETAT,  
représenté par le Préfet du département de l'Aude, Monsieur Alain THRION

D'une part,

Et

L'établissement public foncier d'Occitanie, établissement d'Etat à caractère industriel et commercial dont le siège est à Montpellier (34000), 1025 rue Henri Becquerel Parc Club du Millénaire, bâtiment 19 , représenté par madame Sophie Lafenêtre, directrice générale, agissant en vertu de la délibération du Bureau n° 2018/155 en date du 19 décembre 2018, approuvée le 19 décembre 2018 par le préfet de Région,

Dénommé ci-après "EPP".

D'autre part,

## Préambule

L'Établissement public foncier d'Occitanie, est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial. Créé par le décret n°2008-670 du 2 juillet 2008 (sous la dénomination EPF de Languedoc-Roussillon) modifié par le décret n°2017-836 du 5 mai 2017, l'EPF est habilité à procéder à toutes acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement notamment en intervenant sur des mesures relatives à la prévention des risques.

Ces missions peuvent être réalisées par l'établissement public foncier pour le compte de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, de leurs groupements, ou de leurs établissements publics en application de conventions passées avec eux et dans les conditions définies par l'article L.321-1 et suivants du code de l'urbanisme et par son programme pluriannuel d'intervention (PPI) en vigueur, qui constitue son document de cadrage.

A ce titre, le Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 en vigueur, ainsi que celui de 2019-2023 approuvé le 28 novembre 2018 et qui sera exécutoire d'été 2019 définit les actions à conduire par l'EPF ainsi que leurs modalités de mise en œuvre suivant 3 axes dont un axe spécifique sur la prévention des risques et sur la préservation de la biodiversité

Il précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement ;

Il tient compte à la fois :

- o des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'État ;
- o des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les politiques locales de l'habitat.

L'EPF peut ainsi apporter son concours aux EPCI et aux communes qu'elle regroupe tout en respectant les objectifs et conditions que lui assignent ses statuts et son document de cadrage.

Suite aux inondations qui ont frappé le département de l'Aude les 15 et 16 octobre 2018, 204 communes ont fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance « catastrophe naturelle ». De nombreux biens sur ces communes (habitations, ERP, locaux d'activités...) ont été impactés et la question de leur maintien en l'état est posée pour certains d'entre eux.

Parmi ceux-ci, les propriétaires des biens assurés et sinistrés ou exposés dans la mesure où le niveau d'aléa auxquels ils sont soumis constitue une menace grave pour leurs occupants pourront solliciter un rachat suite aux événements auprès de l'État, commune ou groupement de communes ; ceux-ci pouvant faire appel au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) pour en supporter les frais. En effet, selon les règles en vigueur, seuls l'État ou les communes ou groupement de communes peuvent percevoir ce fonds.

Afin d'optimiser la gestion future des biens acquis, cette acquisition est à envisager par les communes ou groupements de communes.

Les difficultés, notamment financières, rencontrées par les collectivités impactées par cet événement leur permettent difficilement de mobiliser l'ingénierie et les moyens financiers pour un traitement rapide des demandes. Aussi un dispositif de soutien à l'acquisition des biens et leur éventuelle démolition est nécessaire.

Afin de faire face à l'ampleur des acquisitions, l'État a décidé de mesures exceptionnelles et souhaite à travers le dispositif innovant tel que décrit par la présente convention, permettre un traitement facilité et accéléré des demandes d'acquisitions en faisant appel aux capacités opérationnelles de l'EPF.

Cela étant exposé, il est convenu ce qui suit :

#### ARTICLE 1 – OBJET DE LA CONVENTION CADRE

La présente convention a pour objet de définir un dispositif de soutien à l'achat par les communes ou groupements de communes des biens éligibles compatibles aux règles de gestion en vigueur ou ayant fait l'objet d'un dispositif dérogatoire validé par qui de droit. Elle précise les conditions par lesquelles l'EPF pourrait procéder à l'achat puis à l'éventuelle démolition des biens avant revente à la commune ou groupement de commune permettant à celles-ci de solliciter le versement du FPRNM avant rachat à l'EPF.

Dans certaines situations, l'État pourra être dans l'obligation de racheter (biens des collectivités).

La présente convention ne fait pas obstacle à d'autres formes d'intervention que l'EPF pourrait convenir avec les collectivités ou l'État pour réduire la vulnérabilité des constructions existantes ou accompagner le renouvellement urbain des communes concernées.

#### ARTICLE 2 - DUREE DE LA CONVENTION

L'objectif est de parvenir au traitement complet d'une majorité de dossiers en 2019.

Les dernières sollicitations d'intervention en matière d'acquisition amiable devront parvenir à l'EPF avant fin 2019.

Des interventions pourront toutefois être initiées ultérieurement sur des dispositifs complémentaires, en cas d'expropriation notamment.

La présente convention s'éteindra au dernier remboursement dû par une commune ou groupement de communes à l'EPF et au plus tard 5 ans après la signature de ladite convention.

#### ARTICLE 3 – PERIMETRES ET TYPES DE BIENS VISES PAR LA PRESENTE CONVENTION

L'intervention foncière de l'EPF portera potentiellement sur l'ensemble des communes et groupements de communes du département de l'Aude, sinistrés à l'occasion de l'évènement.

En première estimation, une vingtaine de communes à qui l'État assurera une présentation du dispositif seront plus directement concernées.

Les biens susceptibles d'être concernés sont ceux appartenant à des propriétaires privés, assurés et sinistrés ou exposés dans la mesure où le niveau d'aléa auxquels ils sont soumis constitue une menace grave pour leurs occupants, éligibles au FPRNM.

Une première estimation des demandes de rachat s'élève à près de 200 logements.

En première approche et sans appréhender la part qui sera directement prise en charge par les assurances, le coût d'acquisition est estimé à 30 M€ auquel il faudra rajouter les éventuels coûts de travaux de démolition et de pré-verdissement.

Les principes de la présente convention pourront également s'appliquer aux biens publics dont le principe d'acquisition a été validé par l'administration.

#### Annexe 4 -- ARTICULATION DU DISPOSITIF D'INTERVENTION EPF-FPRNM

Par application de la présente convention, le FPRNM pourra être versé à la commune ou groupement de communes pour l'achat d'un terrain ou après démolition par l'EPF dès lors que le gestionnaire du fonds aura validé l'éligibilité du bien aux critères de mobilisation du FPRNM préalablement au premier achat par l'EPF.

Le montant versé à la commune ou groupement de communes comprendra le montant de l'acquisition par l'EPF [valeur vénale estimée par les domaines, montant minoré des indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés] ainsi que le coût supporté par l'EPF pour la sécurisation, la démolition, la remise en état et les frais d'acte.

En outre, le montant de la subvention accordée à la commune ou groupement de communes intégrera les frais de la revente ; celle-ci pouvant s'envisager dans la forme administrative pour en limiter le coût.

Le coût supporté par la commune comprendra la TVA à laquelle l'EPF est assujéti ; mais ce montant ne sera supporté par le FPRNM que dans la mesure du montant non récupéré par la commune ou le groupement de communes.

#### Traduction opérationnelle :

Le tableau ci-après précise l'enchaînement des principales étapes du traitement de chaque demande particulière ; étant précisé que pour bénéficier du dispositif la commune ou groupement de communes concerné devra passer une convention avec l'EPF se référant à la présente convention.

phases	L'Etat	L'EPF
Réception d'une demande d'acquisition	<ul style="list-style-type: none"> <li>* DDTM s'assure de la recevabilité du dossier, de l'engagement de la commune ou groupement de communes (délibération) à se porter acquéreur du terrain rendu vierge de toute construction par l'EPF, et sollicite l'avis de France domaine</li> <li>* DDTM (en lien DREAL pour validation) vérifie l'éligibilité et l'opportunité d'une intervention du fonds et en avise le propriétaire, la commune ou groupement de communes et l'EPF</li> <li>* France domaine estime la valeur vénale du bien</li> <li>* DDTM établit, sur la base des éléments fournis par le propriétaire (indemnité d'assurance perçue, factures de travaux de remise en état) le montant restant à charge sur le FPRNM pour l'acquisition, correspondant au montant qui sera versé au propriétaire par l'EPF.</li> <li>* DDTM sollicite auprès du propriétaire un accord sur le prix.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* propose aux communes concernées une convention cadrant son intervention</li> <li>* pour les dossiers éligibles transmis par la DDTM :</li> <li>* prend contact avec le propriétaire en vue de lui rappeler les étapes à venir et d'obtenir son accord pour l'accès au bien en vue de l'établissement des diagnostics préalables à la démolition</li> <li>* estime le montant des travaux de démolition et des éventuelles opérations de sécurisation préalables à la démolition</li> </ul>
Engagement formel des parties et Achat par l'EPF et démolition éventuelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>* DDTM réceptionne la demande de subvention établie par la commune ou le groupement de communes.</li> <li>* DDTM transmet la copie de la délibération incluse dans le dossier de demande de subvention à l'EPF</li> <li>* DDTM sollicite, avec avis DREAL, la délégation des crédits nécessaires pour l'opération</li> <li>* DDTM établit, après validation par l'administration centrale et délégation des crédits, l'arrêté attributif de subvention sur la base notamment des éléments de chiffrage transmis par l'EPF pour la démolition (dont diagnostics) et la mise en sécurité éventuelle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* procède à l'achat selon les termes convenus (acte notarié)</li> <li>* procède à la démolition du bien et la remise en état du terrain</li> </ul>
Revente à la commune ou groupements de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>* DDTM sollicite le mandatement du FPRNM sur la base du dossier constitué par la commune ou le groupement de communes intégrant l'acte de rachat</li> <li>* DCFIP procède au mandatement du solde de la subvention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* procède à la revente au profit de la commune ou groupement de communes (de préférence par acte administratif en intégrant un différé de paiement)</li> </ul>

## ARTICLE 5 – CONDITIONS D'INTERVENTION ET ENGAGEMENTS DE L'EPF

### 5.1 Conditions préalables d'intervention

Avant toute intervention foncière, une convention opérationnelle ou d'anticipation foncière devra être passée avec la commune concernée ou l'EPCI.

Cette convention précisera les modalités et engagements de chacune des parties notamment :

- le périmètre d'intervention foncière,
- la durée de partage,
- le budget prévisionnel affecté à l'opération,
- les différentes modalités d'acquisition et les conditions de cession des biens portés conformément à la présente convention cadre

### 5.2 Engagements de l'EPF

Sur les sites retenus dans le cadre des conventions foncières, l'EPF s'engage :

- A acquérir les biens identifiés par l'Etat et en accord avec la collectivité par voie amiable, soit par délégation des droits de préemption et de priorité, soit par voie d'expropriation ;
- A réaliser les travaux de démolition et autres interventions jugées nécessaires.
- A informer l'Etat et la collectivité concernée de l'état d'avancement des opérations d'acquisition et de travaux.

### 5.3 Engagement financier

L'engagement financier de l'établissement sera précisé, et revêtra valeur contractuelle, lors de la passation des conventions foncières citées ci-dessus.

L'EPF se laisse la possibilité, si cela s'avère nécessaire, de recourir à un emprunt auprès d'un organisme bancaire après mise en concurrence, d'un montant qui ne pourra être supérieur au 1/3 du montant prévisionnel de l'opération.

## ARTICLE 6 – ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

L'Etat s'engage :

### 6.1 Au niveau des communes et des EPCI

- A présenter le dispositif aux collectivités concernées afin de les accompagner dans les démarches auprès des propriétaires
- A instruire les dossiers de demandes au titre du FPRNM

### 6.2 Au niveau de l'EPF

- A informer l'EPF des biens sur lesquels une intervention est requise et à communiquer les montants d'acquisition après évaluation des Domaines et des assurances

**ARTICLE 7 – SUIVI DE LA CONVENTION**

Les parties cocontractantes conviennent de mettre en place une démarche de suivi de la présente convention dans le cadre d'un comité technique.

Ce comité aura notamment pour mission de suivre les acquisitions, d'identifier les difficultés procédurales rencontrées et de proposer les éventuelles améliorations du dispositif par voie d'avenant.

**ARTICLE 8 – RÉSILIATION**

Le présent protocole peut être résilié d'un commun accord entre les parties.

**ARTICLE 9 – LITIGES**

A l'occasion de toute contestation ou litige relatif à l'interprétation ou à l'exécution des présentes, les parties s'engagent à rechercher un accord amiable. Si un tel accord ne peut être trouvé, le litige sera porté devant le tribunal administratif territorialement compétent.

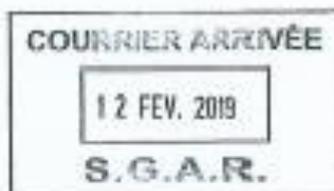
Fait à Montpellier, le **12 FEV. 2019**  
En deux exemplaires

Pour l'IEPF,



Pour l'Etat,

*[Signature]*  
Mme THIBAUD



## 6 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
AIT AISSA	Malik	DDTM de Charente-Maritime - Service urbanisme, environnement et développement du territoire	Chef du service, directeur par intérim
AVERSENQ	Jean-Marie	Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR)	Directeur général des services
BASSELIER	Nicolas	Préfecture de Charente-Maritime	Préfet
BATZ	Ghislaine	Agglomération de Carcassonne - Département aménagement mobilité	Cheffe de projet plan climat et transition
BOITIERE	Agnès	DDT de l'Isère- Service Sécurité et Risques	Unité Risques majeurs
BORRAS	Georges	EPF Occitanie	Adjoint à la directrice
BROCART	Benoît	Préfecture de Vendée	Préfet
BRUN	Céline	DDTM de Charente-Maritime	Risques
BURON	Stéphane	DDTM de la Vendée	Directeur départemental des territoires et de la mer
CAPPE de BAILLON	Céline	DDT des Yvelines - Service Environnement	Cheffe du service
CECCONELLO	Pascale	Agglomération de Carcassonne - département aménagement mobilité	Directrice du département
CEREZA	Xavier	DDT de l'Isère	Directeur
DESBOUIS	Jean-François	DDTM de l'Aude	Directeur
DIRIBARNE	Julien	DDT des Yvelines	Adjoint à la cheffe de l'unité risques
ELIZEON	Sophie	Préfecture de l'Aude	Préfète
GARDAN	Cyrille	Préfecture de Vendée	Directeur des relations avec les collectivités territoriales et des affaires juridiques à la préfecture
GATEAU	Denis	DDTM de Charente-Maritime	Gestion intégrée du DP maritime

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
GOISLOT	Damien	MTES/DGPR/MRNH - bureau de l'action territoriale	Adjoint au chef du bureau
GRENIER	Mathieu	SYMBHI (Isère)	Chef de projet
GUICHOU	Jean-Régis	Commune de Couffoulens (Aude)	Maire
HALIOUA	Serge	DDTM de Charente-Maritime	Chef du service littoral
JAUNET	Jérôme	DDTM de la Vendée	Chargé d'opérations
JOUIN	Patrick	Commune de La Faute-sur-Mer	Maire
KLEIN	Sabrina	DDTM de Charente-Maritime - Service Prévention des risques et sécurité routière (SPRISR)	Cheffe du service
KOROTCHANSKY	Raphaëlle	DDT de l'Isère - Service Sécurité et Risques	Cheffe du service
LAFENETRE	Sophie	EPF Occitanie	Directrice
LEPLANOIS	Johanna	DGPR/SRHN/BAT	Chargée de mission
LEVRAULT	Élise	DDTM de Charente-Maritime	Adjointe au chef de délégation interservices affaires juridiques et contentieuses
MARTINEAU	Laure	DDTM de la Vendée	Responsable mission transversale
MARTINEAU	Patrick	DDTM de la Vendée (service eau, risques, nature)	Responsable unité risques gestion de crise
MATHIEU	Christian	Commune de Séchilienne	Mairie
MAUGARD	Florian	Commune de Trèbes (Aude)	Directeur général des services
MICHARD	Myriam	DDT des Yvelines - Service Environnement	Cheffe de l'unité Risques
MICHELOT	Gaëlle	DDTM de la Vendée	Responsable unité gestion connaissance développement durable
MILCAMPS	Jean-Baptiste	DDTM de Charente-Maritime	Directeur
MINARD	David	DDTM de la Vendée	Chargé d'étude dans l'unité GCDD
MONIÉ	Nicolas	DGPR/SRHN/BAT	Chef de bureau

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
NARCY	Katy	MTEs/DGPR -Service des risques naturels et hydrauliques	Adjointe à la cheffe du service
PELTIER	Stéphane	DDTM de la Vendée	Chef unité bâtiment
PROUST	Michel	Commune de Villegailhenc (Aude)	Maire
REYNIER	Oriane	DDTM de Charente-Maritime - Service Prévention des risques et sécurité routière (SPRISR)	Cheffe de l'unité Stratégie – Résilience – Mitigation
SCHALLER	Isabelle	DDTM de Charente-Maritime	Directrice adjointe
SGIAROVELLO	Michel	Commune de Villegailhenc (Aude)	Premier adjoint au maire
SIDORSKI	Éric	DDTM de Charente-Maritime - Service Prévention des risques et sécurité routière (SPRISR)	Adjoint à la cheffe de service
STAUB	Christiane	Commune de Châtelailhon-Plage (Charente-Maritime)	Adjointe au maire
STRAPPAZZON	Gilles	Commune de Saint Barthélémy de Séchilienne	Maire
THEBAULT	Christine	DDTM de Charente-Maritime	Bâtiment
TOURJANSKI	Laure	MTEs/DGPR - Service des risques naturels et hydrauliques	Cheffe du service
VULLIERME	Emmanuel	MTEs/DGPR /SRNH - bureau des risques inondation et littoraux	Chargé de mission

## 7 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
CatNat	Catastrophes naturelles
CECUP	Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CG3P	Code général des propriétés des personnes publiques
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
DDT(M)	Directions départementales des territoires (et de la mer)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
D(R)EAL	Direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration pour cause d'utilité publique
Env.	Code de l'environnement
EPF	Établissement public foncier
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « fonds Barnier »
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
ONF	Office national des forêts
PAPI	Programme d'action de prévention des inondations
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPR	Plan de prévention des risques naturels
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SRNH	Service des risques naturels et hydrauliques
Urb.	Code de l'urbanisme

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)