



AVIS DE M. PIERRE MÉDEVIELLE SUR LES CRÉDITS DE LA PRÉVENTION DES RISQUES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Pierre Médevielle **sur les crédits dédiés à la prévention des risques et à la conduite des politiques publiques en matière d'environnement du projet de loi de finances pour 2020** (programmes 181 « Prévention des risques » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »).

Le rapporteur a regretté le manque d'ambition du budget 2020 en matière de prévention des risques, en particulier naturels et technologiques, et l'ampleur des baisses d'effectifs imposées une fois encore au ministère de la transition écologique et solidaire. Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a émis **un avis défavorable** à l'adoption de ces crédits.

I. Un budget dépourvu d'ambition en matière de prévention des risques

A. Une nouvelle érosion des crédits de la politique de prévention des risques...

Le **programme budgétaire n° 181** comprend les crédits budgétaires dédiés à la prévention des risques technologiques, nucléaires, naturels¹ et miniers, ainsi qu'à la transition écologique *via* les actions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Comme l'an passé, ces crédits ne bénéficient d'aucune revalorisation notable, et connaissent même une légère baisse (- 1,4 % en autorisations d'engagement (AE) et - 0,7 % en crédits de paiement (CP)). Si cette trajectoire s'explique en partie par des dépenses conjoncturelles en 2019 pour les indemnités liées à l'immeuble du Signal à Soulac-sur-Mer, elle résulte également d'une nouvelle érosion de certaines actions, notamment en matière de risques industriels.

B. ...en contradiction avec les défis à relever et les attentes de la population

1. La prévention des risques naturels, un rehaussement indispensable face aux dérèglements climatiques et à l'ampleur des dommages constatés

La France, du fait de sa situation géographique, est exposée à une grande diversité de risques naturels : un Français sur quatre est exposé à un risque d'inondation sur son lieu d'habitation, la sécheresse et ses dommages diffus concernent la quasi-totalité du territoire national, une grande partie du littoral est menacée par des risques de submersions marines et par l'érosion croissante du trait de côte, et l'outre-mer doit faire face à des risques d'une intensité souvent exceptionnelle (séismes, ouragans).

Cette exposition ne fera que s'accroître dans les prochaines années, du fait de la multiplication et de l'intensification des catastrophes naturelles, comme l'a rappelé le rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques, adopté le 3 juillet 2019². **Malgré cette perspective incontestable, les crédits dédiés à la prévention des risques naturels ne font l'objet d'aucun relèvement.**

¹ La prévention des risques naturels mobilise également les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », à hauteur de 174 millions d'euros en 2018.

² Le rapport et les travaux de la mission sont consultables [en ligne](#) sur le site internet du Sénat.

Bien au contraire, le plafonnement décidé par le Gouvernement depuis 2018 des ressources affectées au fonds Barnier, à 137 millions d'euros, soit un montant nettement inférieur aux dépenses constatées (174 millions en 2018), constitue toujours un motif d'inquiétude et pose de vrais problèmes d'acceptabilité dès lors qu'une partie des versements effectués par les assurés alimentent le budget général de l'État et non la prévention des risques¹.

Pourtant, on estime qu'un euro investi dans la prévention permet d'économiser sept euros en indemnisation. Or le niveau des indemnisations au titre du régime des catastrophes naturelles est très élevé (sinistralité moyenne de 936 millions d'euros par an) et augmentera inévitablement dans les prochaines années en raison de plusieurs facteurs : hausse des valeurs assurées, accroissement des catastrophes, concentration de la population et des biens dans des zones à risques...

En outre, certains risques naturels restent très largement exclus des politiques actuelles d'aménagement et de prévention, malgré leur ampleur en termes de dommages occasionnés, en particulier les phénomènes de sécheresse et les risques littoraux. La mission sénatoriale sur les risques climatiques a en outre souligné d'importantes marges de progrès pour certains outils tels les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), afin d'agir localement pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens.

Plutôt qu'une érosion, année après année, des ressources dédiées, **l'accroissement prévisible des risques naturels devrait conduire à accroître l'effort de prévention dans une logique d'anticipation.**

¹ Le fonds est alimenté par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre les catastrophes naturelles. Le produit de ce prélèvement étant d'environ 200 millions d'euros par an, le plafonnement de la ressource affectée au fonds Barnier conduit au reversement d'environ 60 millions d'euros du produit, fondé sur une contribution des assurés, au budget général de l'État.

2. La prévention des risques technologiques, une problématique renouvelée face au vieillissement du parc industriel et aux préoccupations sociétales

L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen du 26 septembre 2019 nous rappelle collectivement **l'importance des risques associés à l'activité industrielle de la France**, souvent localisée à proximité d'habitations et d'autres activités économiques, en raison de l'extension progressive de l'urbanisation.

Le vieillissement du parc industriel et les préoccupations renouvelées de la population quant aux risques sanitaires et environnementaux d'accidents industriels exigent d'assurer un niveau élevé d'encadrement et de surveillance des industries, en particulier *via* le régime des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**.

La problématique des risques technologiques est de très grande ampleur puisqu'on dénombre environ 450 000 installations soumises à déclaration, 15 300 à enregistrement et 28 000 à autorisation. En outre, **le nombre d'accidents dans les ICPE est en nette hausse**, avec 1 112 accidents et incidents recensés en 2018, soit + 34 % en deux ans². Certains secteurs d'activité sont particulièrement concernés : traitement des déchets, raffinage, entreposage et stockage.

Les moyens de contrôle constituent un enjeu essentiel pour assurer le respect de la législation et de la réglementation par les exploitants de sites. **Les effectifs de l'inspection des ICPE sont maintenus en 2020**, à hauteur de 1 290 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour au total 1 607 agents localisés dans les services déconcentrés. **Toutefois, cette situation n'est pas pleinement satisfaisante**, alors que l'accidentologie augmente et que la complexité du travail d'inspection s'accroît, avec une diminution du temps consacré aux contrôles sur place. La création du dispositif de l'autorisation environnementale unique conduit en outre les inspecteurs à assumer de nouvelles missions à effectifs inchangés.

² Inventaire des accidents technologiques survenus en 2018, bureau d'analyse des risques et des pollutions industriels.

L'achèvement du processus d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)¹ est invoqué pour justifier la **baisse des crédits de la prévention des risques technologiques en 2020 (- 5,6 % en autorisations d'engagement)**. Pourtant les mesures de protection prescrites dans le cadre des plans approuvés ne sont que très partiellement mises en œuvre à ce jour² alors que le dispositif a été créé il y a seize ans, à la suite de l'accident de l'usine AZF à Toulouse en 2001. **Les crédits auparavant utilisés pour l'élaboration des PPRT pourraient être utilement réorientés vers d'autres actions** en matière de risques industriels, plutôt que de conduire à une perte nette des ressources mobilisées dans ce domaine.

En outre, les moyens de l'**Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)** appellent une vigilance toute particulière dès lors que l'institut se voit imposer depuis plusieurs années, à nouveau en 2020 et jusqu'en 2022, un rythme élevé de réduction de ses effectifs (- 2 % par an en moyenne), risquant de conduire à **la disparition irréversible de compétences dans certains domaines**.

Lors d'un **déplacement au siège de l'établissement**, le rapporteur a pu mesurer l'importance des travaux menés par ses équipes, et l'impérieuse nécessité de préserver ses ressources humaines, dans un contexte par ailleurs très concurrentiel face au secteur privé en termes d'attractivité professionnelle pour les ingénieurs et chercheurs. À ce titre, le **« recentrage sur les activités-clés pour l'appui aux politiques publiques »**³ envisagé dans le cadre du prochain contrat d'objectif et de performance 2021-2025 irait dans un sens tout à fait contraire au développement, sinon même à la sauvegarde des capacités de l'État pour la maîtrise des risques industriels.

¹ Sur 388 plans prescrits, 381 ont été approuvés (août 2019).

² Selon l'association de collectivités Amaris, seulement 600 logements sur 16 000 identifiés ont fait l'objet de travaux. L'association relève également des difficultés importantes pour les adaptations au sein des entreprises situées dans le périmètre des PPRT.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

Enfin, en matière de **risques nucléaires**, l'année 2019 et les perspectives pour 2020 témoignent une fois encore de **l'ampleur sans précédent des défis à relever** pour assurer un niveau élevé de sûreté nucléaire face à une grande diversité d'installations, certaines dont la durée de vie est prolongée (réacteurs 900 MWh), d'autres en cours de construction (EPR de Flamanville, centre Cigéo de Bure). Sur ce volet du programme n° 181, l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN) verra ses effectifs augmenter légèrement en 2020 (+ 4 ETPT dont 2 créations et 2 transferts)**, ce qui permet d'accompagner l'accroissement de sa charge de travail, tout en ne répondant que partiellement aux besoins identifiés par l'autorité⁴.

C. Une planification inefficace en matière de santé-environnement

Le **troisième plan national santé-environnement (PNSE 3)** couvrant la période 2015-2019 a fait l'objet de **deux rapports particulièrement critiques** de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), remis en décembre 2018. Ces travaux ont mis en évidence des faiblesses dans le pilotage du plan, l'absence de moyens additionnels pour sa mise en œuvre, des difficultés à mesurer ses résultats faute d'indicateurs précis, ainsi qu'une mauvaise articulation avec les plans régionaux santé-environnement (PRSE). Au total, les effets concrets du PNSE 3 sur l'exposition des populations aux risques sanitaires d'origine environnementale sont jugés extrêmement difficiles à mesurer, et *a priori* très limités.

Ces résultats sont en décalage complet avec l'ampleur des problématiques et des préoccupations sociétales liées à la santé-environnement, et au besoin, d'une part, d'une amélioration des connaissances par un effort supplémentaire en matière de recherche et, d'autre part, d'une protection accrue des populations par des mesures appropriées. Le 3 septembre 2019, Santé Publique France a publié une étude sur l'imprégnation chimique de la population française qui témoigne de l'importance du sujet et de la nécessité d'un approfondissement des connaissances.

⁴ Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a toutefois doté l'ASN de 5 emplois supplémentaires.

Au-delà de la question primordiale des **perturbateurs endocriniens**, qui fait l'objet d'une nouvelle stratégie nationale pour la période 2019-2022, avec comme perspective l'élaboration d'une première liste, sans doute partielle, des substances concernées, il est indispensable de **fixer des objectifs clairs** en matière de

réduction des risques sanitaires d'origine environnementale et de **mobiliser à ce titre des moyens bien identifiés**, à la fois en matière de recherche et de prévention. L'élaboration prochaine du quatrième plan (PNSE 4) appelle **une remise à plat du dispositif** pour avoir de véritables effets.

II. Une nouvelle baisse des effectifs du ministère et de ses opérateurs

Les crédits de fonctionnement et de personnel du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sont portés par le **programme budgétaire n° 217**. Ces crédits diminueront de **3,0 % en autorisations d'engagement et de 2,8 % en crédits de paiement en 2020** par rapport à 2019.

Le schéma d'emplois prévu par le Gouvernement entraînera une **baisse de 797 ETP en 2020, soit le deuxième périmètre ministériel le plus sévèrement impacté par les baisses d'effectifs** après le ministère de l'action et des comptes publics (- 1653 ETP)¹. La trajectoire des effectifs du ministère se poursuit donc, après une perte de 828 ETP en 2018 et de 811 ETP en 2019, années au cours desquelles le ministère était déjà un des principaux contributeurs à la diminution des effectifs de l'État.

En trois ans, le ministère aura donc perdu environ 6 % de ses effectifs.

À plusieurs reprises lors des précédents exercices budgétaires, la commission a également fait part de ses **vives préoccupations quant à la situation de certains opérateurs** tels les parcs nationaux, les agences de l'eau, le Cerema ou Météo-France. Depuis 2012, les différents opérateurs du ministère ont subi **des diminutions d'effectifs comprises entre 7 et 17 %**.

Si la maîtrise des dépenses publiques implique des efforts en matière de personnel dans tous les périmètres ministériels, **la contribution particulièrement importante du ministère en charge de l'environnement depuis 2018 et une fois encore en 2020 semble en décalage avec la volonté du Gouvernement** de faire de la réponse à l'urgence écologique le premier axe de sa feuille de route dans le cadre de l'acte II du quinquennat².



M. Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



M. Pierre Médevielle
Rapporteur pour avis
Union Centriste – Haute-Garonne

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20

¹ Le ministère de l'économie et des finances étant le 3^e plus impacté avec une baisse de 282 ETP.

² Déclaration de politique générale devant le Sénat du Premier ministre, M. Édouard Philippe, le 13 juin 2019.