



18 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS **PRÉVENTION DES RISQUES**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis de M. Pascal Martin sur les crédits de la prévention des risques** du projet de loi de finances pour 2021 (programme 181 « Prévention des risques » et action 16 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »).

Le rapporteur a salué **l'augmentation des ressources du fonds « Barnier » à 415 millions d'euros (M€)** pour 2021 ainsi que la **priorité accordée à l'économie circulaire** par le Gouvernement tout en soulignant le **manque d'envergure du plan de relance s'agissant des risques naturels et technologiques**.

Enfin, le rapporteur demande au Gouvernement une **vigilance accrue s'agissant des risques industriels**, comme l'y invite le rapport de la commission d'enquête du Sénat constituée à la suite de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, et à assurer une mobilisation rapide des ressources nécessaires à la **gestion des conséquences de la tempête « Alex »**, en particulier dans le département des Alpes-Maritimes.

Afin de renforcer les moyens dédiés à la prévention des risques, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, **trois amendements** visant à :

- **permettre le recrutement de 20 inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021, conformément à l'annonce de la ministre de la transition écologique du 30 juin 2020 et dans le prolongement des recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique en septembre 2019 (amendement [DEV DUR.2](#)) ;
- **augmenter de 120 000 euros les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire, pour lui permettre de diversifier ses ressources en matière de recherche et d'expertise** dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection grâce à une ligne dédiée au financement d'actions qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas prises en charge par les opérateurs habituels de la recherche, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire (amendement [DEV DUR.1](#)) ;
- **proroger jusqu'au 31 décembre 2024 le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes** créé en 2004, qui permet notamment de soutenir les contribuables qui financent des dépenses de diagnostics préalables aux travaux et des travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cet amendement vise également à prolonger, jusqu'à la même date, le financement prévu à l'article L. 515-19 du code de l'environnement pour les travaux de renforcement des logements prévus à l'article L. 515-16-2 du même code, pour permettre à 1 500 propriétaires de percevoir de cette aide alors qu'ils en perdraient le bénéfice si rien n'est fait (amendement [DEV DUR.1](#) à l'article 42 M du PLF pour 2021).

**Sous ces réserves et suivant son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.**

## 1. UN BUDGET 2021 EN DEMI-TEINTE

Pour 2021, le programme 181 est doté d'environ 1 milliard d'euros (Md€), soit 5 % des crédits de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». Dans un contexte de changements climatiques et de vieillissement des installations industrielles, les crédits de ce programme revêtent une **importance particulière**, alors que la société devient concomitamment plus sensible à l'égard des risques. L'actualité récente (Lubrizol, Beyrouth le 4 août 2020, tempête « Alex ») illustre les défis de la politique de prévention des risques : protéger les citoyens, assurer la conciliation entre vie économique et protection de l'environnement et organiser efficacement la réponse publique pour faire face à des événements exceptionnels, dont le nombre devrait s'accroître dans les prochaines années avec le dérèglement climatique.

### A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES SONT EN BAISSÉ

À périmètre courant, les AE du programme augmentent de **25,8 %** à 1 Md€ et les CP de **21 %** à 992 M€ pour 2021. **Toutefois, à périmètre constant et hors titre 2, les crédits du P181 évoluent à la baisse (- 4,5 %)**. La part des subventions pour charges de service public (SCSP) demeure prépondérante, même si elle diminue (64 % contre 81 % en LFI 2020).

Trois éléments principaux sont à relever :

– la **création d'une action 13** pour porter la SCSP de l'**Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)**. Les 30 M€ programmés sur cette action ne constituent donc pas une nouvelle dépense<sup>1</sup> ;

– la **budgétisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)** dit Fonds « Barnier », à hauteur de 205 M€ avec la création d'une action 14 dédiée, qui conduit à une forte augmentation du titre 6 (dépenses d'intervention) ;

– la **baisse de la SCSP attribuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)** : – 37 M€ entre 2020 et 2021.

- **L'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » (61,5 M€ en AE et 63,4 M€ en CP) est en baisse d'environ 30 %** du fait de la création de l'action 13 « Ineris », mais les crédits budgétaires alloués par l'État aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) diminuent tendanciellement depuis plusieurs années.

**Entre 2009 et 2019, plus de 250 M€ ont été engagés (AE) et 131 M€ ont été consommés (CP)** pour la réalisation des **mesures prescrites par les PPRT<sup>2</sup>** et l'accompagnement des **riverains**. Sur les 103 logements et 70 activités faisant l'objet d'une expropriation en application de ces PPRT, pour un financement de l'État estimé à 125 M€, 36 logements (35 %) et 15 activités (21 %) ont été expropriés tandis que 70 logements (29 % des 245 logements concernés) et 18 activités (9 % des 195 activités concernées) ont été délaissés<sup>3</sup>. Au total, le coût des mesures prévues pour les PPRT déjà approuvés est estimé à **900 M€** et le coût global pour l'État de ces mesures est estimé à 300 M€. En 2019, l'exécution des mesures foncières relatives à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été particulièrement réduite en raison d'un sur-gel de 12 M€ en AE en fin d'exercice, sur la sous-action dédiée à la prévention des risques technologiques (40 M€).

**Lancé en 2003, le processus d'élaboration des PPRT a été plus long que prévu.** Même si, au 1<sup>er</sup> août 2020, le taux d'approbation des PPRT s'élève à **98 %** soit 384 PPRT applicables à environ 520 sites industriels, **depuis 2017, le nombre de PPRT approuvés chaque année stagne** et le

<sup>1</sup> Cette ligne intègre une mesure de périmètre de 2 M€ afin de couvrir le financement de la taxe sur les salaires dont l'Ineris est redevable, depuis une décision de l'administration fiscale fin 2019.

<sup>2</sup> Il s'agit de mesures foncières, de mesures supplémentaires et de mesures alternatives. En 2019, seuls 16,6 M€ de crédits ont été consommés et en 2020, la DGPR a délégué environ 25 M€ aux services déconcentrés.

<sup>3</sup> En outre, 12 mesures alternatives ont été prescrites ou sont à l'étude, pour un financement de l'État estimé à environ 5 M€ et 24 mesures supplémentaires ont été réalisées ou sont à l'étude pour un financement de l'État estimé à 139 M€.

traitement des 6 PPRT<sup>1</sup> restants s'avère particulièrement complexe. Aussi, l'autorisation budgétaire pour 2021 concerne des **AE pour les PPRT restant à approuver**, tandis que les besoins en **CP** devraient augmenter dans les années à venir pour la mise en œuvre des mesures prescrites.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable devrait se pencher prochainement sur l'enjeu du **stockage des ammonitrates dans les ports français**, en particulier dans les grands ports maritimes (GPM) relevant de l'État, qui traitent 80 % du trafic de fret.

Les 21 M€ de crédits dédiés à la **santé-environnement** et à l'**économie circulaire** (expertise des effets sur la santé et l'environnement de l'emploi de substances chimiques, perturbateurs endocriniens, financement d'actions pour la prévention et le recyclage des déchets) comportent une SCSP dédiée à l'Anses d'un montant prévisionnel d'environ 9 M€. Le précédent plan national santé-environnement (**PNSE 3**) conçu pour la période 2015-2019 a fait l'objet de **deux rapports particulièrement critiques**, remis en décembre 2018 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui jugent ses **effets difficiles à mesurer et limités**.

Le rapporteur souhaite que le « **PNSE 4** »<sup>2</sup> présenté par le Gouvernement permette d'avancer concrètement sur ces sujets de préoccupation majeure et d'améliorer la connaissance de ces risques. Sur ce volet, la DGPR souligne les **progrès réalisés depuis 2004** : réduction de 50 à 80 % des émissions atmosphériques de substances dangereuses par l'industrie, interdiction du bisphénol A dans les tickets de caisse en France, mise en place d'une surveillance obligatoire de la qualité de l'air intérieur dans les crèches et les écoles, déploiement de 7 000 référents locaux pour mettre en place des actions de prévention et de destruction de l'ambroisie sur l'ensemble du territoire, interdiction de l'utilisation du perchloroéthylène dans les pressings, soutien à 750 projets de recherche en santé-environnement.

- **L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » représente 100 M€ en AE (+ 80 %) et 67,1 M€ en CP (+ 2 %) <sup>3</sup>**. Elle porte les crédits dédiés au fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et les dépenses de personnel de l'autorité. L'augmentation constatée vise à faire face aux besoins de financement d'un nouveau bail pour le siège de ses services centraux. Au-delà de cet événement, les crédits connaissent une hausse modérée (2 %) pour opérer un ajustement dans la gestion de la masse salariale<sup>4</sup>, qui devrait représenter près de 49,5 M€ en 2021.
- **L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 35,8 M€ en AE et CP, en baisse de 3,7 %** dédiés à la prévention des huit aléas naturels principaux auxquels la France est exposée : inondations/submersions marines, mouvements de terrain, cavités souterraines, avalanches, retrait-gonflement des argiles, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes, aggravés par le changement climatique.

Les dépenses d'investissement concernent la modernisation et le renouvellement des équipements de mesure et du matériel d'hydrométrie des services déconcentrés du réseau de la **prévision des crues et de l'hydrométrie** ainsi que des crédits mobilisés dans le cadre des plans grands fleuves. En 2021, la budgétisation du fonds « Barnier » permettra également à l'État de

---

<sup>1</sup> Hauts-de-France (site Croda à Choques et pour le ministère des Armées à Crépy), Corse (site Antargaz à Ajaccio) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Fos Ouest, communes de Martigues, Port-de-Bouc, et Rognac).

<sup>2</sup> La DGPR indique que le projet de plan a été présenté le 22 octobre dernier au Groupe santé-environnement, présidée par la députée Élisabeth Toutut-Picard et est soumis à consultation du public jusqu'au 9 décembre 2020, avant son adoption d'ici la fin de l'année 2020 / début de l'année 2021.

<sup>3</sup> En complément, certaines charges de fonctionnement de l'autorité sont portées par d'autres programmes budgétaires (218, 217, 354) et une partie des moyens d'expertise pour l'ASN proviennent de l'action 11 « Recherche dans le domaine des risques » du programme 190 et sont affectés à l'IRSN.

<sup>4</sup> Cette action a fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique en gestion à hauteur de 7 M€, destinée au remboursement des conventions des personnels mis à disposition par différents établissements.

financer des travaux de confortement des **digues domaniales** dans le cadre du **plan grands fleuves**, en particulier le plan Loire grandeur nature (PLGN).

La maîtrise des risques naturels articule des **outils programmatiques**<sup>1</sup> et des **mesures de gestion**<sup>2</sup>. Le risque d'inondation, en particulier, occupe une part importante de l'activité des services du fait de son étendue et de la nécessaire implication des collectivités territoriales<sup>3</sup>. Au 31 décembre 2019, selon les réponses fournies par la DGPR :

– **11 999 communes** sur les 12 500 ciblées à l'origine sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (**PPRN**) approuvé<sup>4</sup> ;

– sur les 5 321 communes situées dans le périmètre d'un territoire à risque important d'inondation, **2 958 communes** sont couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (**PPRI**) approuvé et 404 communes sont concernées par un PPRI prescrit ;

– 140 communes sont concernées par un PPR Littoral prescrit et **370 communes** sont couvertes par un **PPRL approuvé** ou appliqué par anticipation.

En outre, au 31 juillet 2020, **194 projets PAPI et PAPI « d'intention » ont été labellisés** par la commission nationale de labellisation ou par les instances locales de labellisation et couvrent plus de 45 % des personnes (7,8 millions d'habitants) et 48 % des emplois (4,5 millions) exposés au risque de crue en France ainsi que 71 % des personnes (1 million) et 63 % des emplois (539 000) exposés aux risques de submersion marine. Une fois mis en œuvre, ils représenteront **2,2 milliards d'euros (Mds€)** consacrés à la prévention des inondations, dont 916 M€ par l'État, appuyés par le FPRNM.

Selon l'évaluation réalisée par la caisse centrale de réassurance (CCR) pour la DGPR, près de **89 % du coût des dommages calculés sur la période 1995-2016 se trouvent sur le territoire des communes couvertes par un PPRN approuvé ou prescrit**. Le coût des sinistres est globalement moindre sur les territoires couverts par un PPRN.

Pour le rapporteur, le renforcement de la maîtrise du risque d'inondation suppose un **accompagnement des collectivités territoriales** dans l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), attribuée depuis 2018 aux intercommunalités. Une meilleure appropriation des outils de gestion des risques par les acteurs locaux est de nature à renforcer la logique de solidarité entre les bassins hydrauliques. Un rapport IGA-CGEDD de novembre 2018 sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI recommande notamment « *un positionnement de l'État plus volontaire pour assurer un réel suivi de la GEMAPI* ». Alors que l'État poursuivra ses engagements de gestion des digues jusqu'au 28 janvier 2024, pour le compte des collectivités, la question du **financement de la GEMAPI** devra aussi être évaluée, car, à ce jour, moins d'un établissement public de coopération intercommunale

---

<sup>1</sup> Les 3 objectifs prioritaires de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) définie par l'État en 2014 sont l'augmentation de la sécurité des populations exposées, la stabilisation à court terme et la réduction, à moyen terme, du coût des dommages liés à l'inondation et la réduction du délai de retour à la normale pour les territoires sinistrés. En complément, les outils mis en place dans le cadre de la transposition de la directive inondation de 2007 permettent une appréhension fine du risque : évaluation préliminaire des risques (EPRI), cartographie des territoires à risques importants d'inondation (TRI), plans de gestion des risques d'inondations (PGR), stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI). À l'échelle locale, le préfet de département prescrit et élabore un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), déclinaison des plans de prévention des risques naturels (PPRN) valant servitude d'utilité publique et annexé aux documents d'urbanisme, en lien avec les collectivités territoriales et la population.

<sup>2</sup> Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), réalisés depuis 1995 par le préfet de département sur les territoires où les enjeux le justifient, sont centrés sur un ou plusieurs risques, en fonction des enjeux locaux. La stratégie opérationnelle et territoriale de gestion du risque est définie par les collectivités territoriales, en lien avec l'État, dans le cadre des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), créés en 2002. Ces programmes mis en œuvre par les collectivités territoriales disposant de la compétence GEMAPI.

<sup>3</sup> Une instruction du Gouvernement relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour les années 2019 à 2021 a été notifiée aux préfets le 6 février 2019. Un décret du 5 juillet 2019 précise l'élaboration des PPRN concernant les aléas de débordement de cours d'eau et submersion marine et fixe d'une part, les règles de détermination, de qualification et de cartographie de l'aléa de référence sur le territoire et, d'autre part, les principes généraux du zonage réglementaire et du règlement pour les constructions nouvelles, afin d'encadrer et d'harmoniser la mise en œuvre des plans de prévention des risques inondation.

<sup>4</sup> En 2019, le fonds « Barnier » aura contribué à hauteur de 18 M€ à l'élaboration des PPRN.

à fiscalité propre sur deux disposant de la compétence a mis en place la taxe prévue par la réforme.

En outre, un second rapport conjoint CGEDD-IGA d'octobre 2019 consacré aux PAPI dresse un bilan mitigé de cet outil, relevant notamment une « **sophistication parfois excessive** [qui] *n'est pas totalement compensée par l'accompagnement des services de l'État* ». La DGPR indique que l'accélération de l'élaboration et de la mise en œuvre des PAPI constitue une priorité pour ses services, réaffirmée à l'occasion du conseil de défense écologique de mars 2020. Au-delà, le développement de la **culture de la sécurité** nécessite un **effort de pédagogie** et d'information à destination de l'ensemble des populations exposées, l'organisation d'**exercices** à grande échelle et une maîtrise pragmatique de l'**artificialisation des sols**.

- **L'action 11 « Gestion de l'après-mine » représente 39,8 M€ en AE et CP, en hausse de 2,6 %**, principalement pour des dépenses de fonctionnement<sup>1</sup>, dont 29,7 M€ de SCSP versés au Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) qui assure la surveillance et la sécurité de 1 850 installations minières pour le compte de l'État. Ces crédits contribuent à la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (**PPRM**) et à l'indemnisation des sinistrés de dommages résultant de ces activités minières.
- **L'action 12 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie »<sup>2</sup> représente 551,6 M€, en baisse d'environ 6,5 %**. Le Gouvernement indique que la crise sanitaire a conduit à l'abandon ou au report d'un certain nombre de projets réduisant ainsi les décaissements 2020 de l'agence et augmentant *de facto* sa **trésorerie**, qui sera dès lors mobilisée en 2021. Cette trajectoire s'inscrit également dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

L'Ademe intervient sur de nombreuses politiques entrant dans le champ de compétence de la commission par le biais de plusieurs **fonds et programmes** : économie circulaire (143 M€ d'aides en 2020)<sup>3</sup>, sites et sols pollués<sup>4</sup>, santé-environnement. Un nouveau projet de contrat d'objectifs et de performance a été approuvé fin 2019 pour la période 2020-2024. En outre, le **plan de relance** conduira à une augmentation très importante des crédits de l'Ademe en 2021 et 2022 (voir *infra*).

- **L'action 13 « Ineris » représente 29,8 M€**. Auparavant, les crédits dédiés à l'Ineris étaient inscrits sur les actions 1 et 2 du programme<sup>5</sup>. L'exercice 2021 sera la première année de mise en œuvre du 5<sup>e</sup> contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2025.

L'Ineris contribue fortement à la maîtrise des dépenses publiques et connaît une **baisse importante de ses effectifs**, passant de 498 à 485 ETPT sous plafond. Pour rappel, les ETPT sous plafond de l'Ineris s'établissaient à 554 en 2015. Lors de son audition par le rapporteur, l'institut a fait part des conséquences de la crise sanitaire sur son budget.

- **Enfin, l'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » représente 205 M€**. Selon le « Jaune » budgétaire joint au PLF pour 2021, « *les besoins en FPRNM identifiés sont en augmentation par rapport aux années précédentes, notamment sur la*

---

<sup>1</sup> Les dépenses d'investissement (expropriation) sont évaluées à 0,8 M€ et les dépenses d'intervention (indemnisation / transfert aux ménages) à 1,5 M€.

<sup>2</sup> Depuis 2018, les crédits de l'Ademe sont entièrement budgétisés sur le programme 181.

<sup>3</sup> La loi relative à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire confie à l'agence une nouvelle mission de suivi des filières de responsabilité élargie du producteur (REP). Une direction dédiée, créée en août 2020, à Angers, sera dotée de 27 ETP. Les recettes de l'agence devraient augmenter par la perception des redevances des filières REP.

<sup>4</sup> Sur ce sujet, voir le [rapport de la commission d'enquête sénatoriale](#).

<sup>5</sup> Ces crédits sont consacrés d'une part, à la prévention des risques et des pollutions occasionnés par les installations classées pour la protection de l'environnement, la prévention des risques du sol et du sous-sol, l'évaluation des substances et produits chimiques ainsi que la surveillance de la qualité de l'air et, d'autre part, à la prévention des risques de mouvements de terrain et de la prévision des inondations et des risques liés aux ouvrages hydrauliques.

*mesure acquisition amiable avec la poursuite des démarches dans l'Aude suite aux inondations de l'automne 2018. Le besoin est évalué entre 5 M€ et 15 M€ par an sur la période 2020-2021 en plus des 15 à 20 M€ annuels nécessaires hors évènements exceptionnels ».*

## **B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS « BARNIER », DONT LES RESSOURCES ONT ÉTÉ RENFORCÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EST LE PRINCIPAL ÉVÈNEMENT DU BUDGET 2021**

Depuis 20 ans et du fait des extensions successives de son champ d'intervention, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier »<sup>1</sup> est devenu l'**outil transversal de financement de la politique de prévention des risques naturels** de l'État<sup>2</sup>. En 2019, les interventions du FPRNM concernent principalement les inondations (115,6 M€), les séismes (40 M€) et les mouvements de terrain (23,2 M€).

La loi de finances pour 2018 a introduit un **plafonnement à 137 M€** du prélèvement alimentant le fonds « Barnier » à partir du produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles<sup>3</sup> au profit du budget général de l'État<sup>4</sup>. Cette mesure a privé le fonds d'environ 200 M€, s'ajoutant aux ponctions opérées en 2016 (55 M€) et 2017 (70 M€) pour un total de 125 M€. **Au total, la politique de prévention des risques naturels aura été privée de 325 M€ entre 2016 et 2020 et la trésorerie du fonds a été entamée de 50 % entre 2018 et 2020.**

La budgétisation du FPRNM à hauteur de 205 M€ correspond donc en réalité à un **retour à une situation normale**, d'autant plus que la Cour des comptes avait critiqué la gestion du fonds par l'État dans un référé de décembre 2016, relevant en particulier que *« les élargissements du champ d'intervention du FPRNM ont abouti à une **débudgétisation critiquable** des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels »*. La Cour soulignait également que le financement du fonds *« **prive le Parlement d'une information suffisante pour exercer pleinement son contrôle de l'exécution des dépenses** »*. Dès lors, pour 2021, le Gouvernement propose d'**intégrer le fonds « Barnier » sur le programme 181**<sup>5</sup>. L'administration précise que *« les conditions d'emploi du fonds demeureront inchangées »* et que l'intégration sera menée *« en garantissant aux parties prenantes (collectivités notamment) la gouvernance mise en place et le respect des engagements financiers de l'État déjà pris antérieurement »*.

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un [amendement du Gouvernement](#) sur les crédits de la mission écologie visant à **augmenter de 210 M€ les ressources du fonds « Barnier » pour 2021** pour les porter au total à **415 M€**<sup>6</sup>. Cette enveloppe complémentaire vise, selon l'exposé des motifs de l'amendement

<sup>1</sup> Ce fonds a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « Barnier » pour financer les expropriations de biens exposés à certains risques naturels menaçant des vies humaines. Son champ d'intervention a ensuite été élargi à d'autres catégories de dépenses, notamment par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.

<sup>2</sup> Il intervient sur trois aspects principaux : l'acquisition de biens des particuliers (à l'amiable ou par voie d'expropriation), le financement de mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques, qui bénéficient notamment aux collectivités territoriales pour leurs études, travaux et équipements sur les territoires dotés PPRN et le financement des PAPI et de mesures contractualisées avec les collectivités territoriales (CPIER, contrats de convergence et de transformation) et le financement des études et travaux au bénéfice de l'État, notamment en matière de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ainsi que les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et à la mise en œuvre de la directive inondation.

<sup>3</sup> Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le FPRNM est alimenté par un prélèvement obligatoire 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. Le taux de prélèvement a été rehaussé à plusieurs reprises, passant de 2 à 4 %, puis de 4 à 8 % et enfin de 8 à 12 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette ressource est complétée des intérêts des fonds placés, des bénéfices sur réalisation de valeurs, des avances de l'État ainsi que des sommes reversées en cas de remboursement d'une expropriation.

<sup>4</sup> Article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>5</sup> L'article 25 du PLF pour 2021 tire les conséquences de cette décision : affectation de la taxe alimentant le fonds « Barnier » au budget général, suppression de la mission de gestion comptable et financière de la caisse centrale de réassurance (CCR), versement de la trésorerie disponible au budget général, reprise des obligations antérieures et suppression du « Jaune » budgétaire.

<sup>6</sup> Amendement à l'article 33 (État B).

d'une part, à couvrir « *les engagements correspondant à un acte de notification ou une convention cadre avec les bénéficiaires et ayant été délégués aux DDFiP, mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique ferme créateur de droit au 1<sup>er</sup> janvier 2021* » à hauteur de **160 M€** et, d'autre part, à mettre en œuvre les annonces du Président de la République à la suite des inondations dramatiques des Alpes-Maritimes du 2 octobre dernier à hauteur de **50 M€**. Par ailleurs, le solde des comptes tenus par les DDFiP à fin juillet est créditeur de **586,7 M€**, correspondant à des opérations décidées dans le cadre du FPRNM (montants délégués, engagés ou non), mais non encore soldées.

Un [second amendement du Gouvernement](#) adopté par les députés rassemble les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » dans le code de l'environnement<sup>1</sup>, il constitue désormais l'article 54 *quinquies* du PLF. À cet égard, la DGPR a confirmé que la suppression de la référence aux « marnières » dans les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » constitue uniquement une simplification rédactionnelle et non une diminution du périmètre d'intervention du fonds. De même, la reprise, dans le cadre d'un décret, des différents taux de participation du fonds « Barnier » inscrits en loi de finances pour 2004<sup>2</sup> et en loi de finances pour 2006<sup>3</sup> s'effectuera au moins à **cadre constant**. Pour certaines actions, la participation du fonds pourrait même augmenter.

Si la budgétisation du fonds « Barnier » constitue une mesure de clarté positive, **la commission souligne la nécessité d'assurer la stabilité de ces crédits à un niveau ambitieux pour les années à venir**, compte tenu des défis auxquels la prévention des risques fait face.

Sur la période 1982-2019, le coût actualisé des catastrophes naturelles, tous périls confondus, s'élève à environ 38,5 Mds€ et la sinistralité moyenne (hors automobile) s'établit à 1 Md€ par an. Ce montant très important est à comparer aux **2,1 Mds€** mobilisés par le fonds « Barnier » sur la période 1995-2019. Les régions ayant le plus bénéficié des interventions du fonds « Barnier » sur cette période sont les suivantes : Occitanie (338,7 M€), Nouvelle-Aquitaine (300,4 M€), Auvergne-Rhône-Alpes (290 M€), Provence-Alpes-Côte d'Azur (264,5 M€) et Pays de la Loire (237,4 M€).

Au total, d'ici 2050, **le montant des sinistres liés aux catastrophes naturelles va augmenter de 50 %** du fait du réchauffement climatique et de la concentration de la population dans les zones à risques, d'après la mission sénatoriale sur les risques climatiques. Les primes versées par les assurés pourraient passer de 12 à 18 % pour couvrir les besoins d'indemnisation. Les propositions de la mission ont fait l'objet d'une [proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles](#), adoptée à l'unanimité par le Sénat le 15 janvier 2020. Le rapporteur invite le Gouvernement à s'en saisir.

## C. L'ÉROSION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 181 SE POURSUIT

L'**action 16 du programme 217** porte les crédits des personnels œuvrant pour la politique de prévention des risques (administration centrale et services déconcentrés) au titre du programme 181<sup>4</sup>. Pour 2021, **11 ETPT seront supprimés**, soit une relative stabilité.

La baisse des effectifs, qui concerne l'ensemble des ministères, semble donc relativement épargner le programme 181. Au total, les personnels concourant à cette action représentent **3 183 ETPT**, dont 1 552 ETPT de catégorie A, 1 168 de catégorie B et 463 de catégorie C. Les crédits de masse salariale sont stables à 245,7 millions d'euros (+ 0,58 %).

Parmi ces personnels, **1 290 ETPT** sont affectés à l'inspection des installations classées, pour un effectif de 1 607 agents techniques au sein des différents services déconcentrés. En 2021, il est prévu une **augmentation de 30 ETP de catégorie A**, par repyramidage interne au programme,

<sup>1</sup> Article L. 561-3 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

<sup>3</sup> Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

<sup>4</sup> À l'exception des effectifs et des crédits de personnels de l'ASN et de l'Ademe, portés par le programme 181.

correspondant à 30 postes d'inspecteurs des installations classées, contrairement aux **50 postes** annoncés dès 2021 par la ministre de la transition écologique Élisabeth Borne.

**Si le rapporteur admet que le ministère de la transition écologique doit participer à la maîtrise de la dépense publique, il s'interroge sur la compatibilité de cette trajectoire avec les objectifs ambitieux affichés par le Gouvernement à la suite de l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019 (voir *infra*).**

## 2. LE PLAN DE RELANCE NE TRAITE QUE PARTIELLEMENT LES ENJEUX DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

Le **programme 362 « Écologie »** de la mission « Plan de relance » comporte 9 actions intéressant la prévention des risques à titre principal :

- l'**action 2 « Biodiversité »**, qui regroupe 6,8 % des crédits du programme, soit 1,2 Md€ en AE et 426 M€ en CP. Ces crédits seront majoritairement attribués aux collectivités territoriales *via* des transferts. Parmi trois axes de cette action, un concerne la biodiversité, la prévention des risques et le renforcement de la résilience des territoires. Selon le PAP, les crédits de 300 M€ en AE et 70 M€ en CP en 2021 seront affectés pour :
  - **10 M€ de CP à la protection du littoral** pour la valorisation de ce patrimoine, la lutte contre son érosion et la gestion du trait de côte ;
  - **5 M€ de CP au renforcement des barrages** avec des actions ponctuelles et limitées dans le temps sur des barrages présentant des intérêts majeurs, pour l'alimentation en eau et / ou pour le tourisme ;
  - **15 M€ de CP** pour renforcer la résilience des bâtiments publics (hôpitaux, préfectures, établissements scolaires) au **risque sismique dans les Antilles** ainsi qu'au risque cyclonique, avec appels à projets.
- l'**action 4 « Économie circulaire et circuits courts »**, regroupant 2,7 % des crédits du programme, soit 500 M€ en AE et 84 M€ en CP ;
- l'**action 3 « Décarbonation de l'industrie »**, dotée de 1 Md€ d'AE et 281 M€ de CP en 2020, représentant 5,4 % des crédits du programme ;
- la **sous-action « Rénovation énergétique des TPE/PME »**, dotée de 95 M€ d'AE et 27 M€ de CP, sur l'action 1 « Rénovation énergétique ».

Pour la mise en œuvre de ces programmes, qui nécessite une identification rapide des projets pour engager les crédits, l'Ademe envisage de recruter plus de **90 ETP** en intérim.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit, sur l'**action 8 « Énergies et technologies vertes »** du programme 362, un soutien à la modernisation industrielle et à la recherche pour la filière nucléaire qui, indirectement, devraient **contribuer à améliorer la sûreté nucléaire** :

- 100 M€ en AE et 80 M€ en CP pour le renforcement des compétences de la filière nucléaire, la modernisation de la filière et le soutien à des projets de relocalisation ;
- 100 M€ en AE et 70 M€ en CP pour soutenir le développement du multirecyclage du combustible dans des réacteurs à eau pressurisé (REP), pour la création et la rénovation de deux installations d'expérimentation du CEA, pour le soutien aux projets d'usine du futur et l'aide à la recherche et développement s'agissant de la gestion des déchets radioactifs.

**Si le rapporteur se réjouit des enveloppes très importantes allouées à l'Ademe dans le cadre du plan de relance, qui devraient permettre à l'agence de mobiliser près de 1,8 Md€ de crédits jusqu'en 2022, il regrette l'absence de priorité donnée à la prévention des risques naturels et industriels, d'autant plus qu'un euro investi dans la prévention permet d'économiser sept euros en indemnisation.**

La question du **recul du trait de côte**, notamment, devrait faire l'objet d'une priorisation accrue et les moyens prévus par le plan de relance sur ce sujet sont à l'évidence sous-dimensionnés pour permettre une réelle évolution. **Les progrès sont trop lents** aux yeux du rapporteur, alors que de nombreuses propositions ont été formulées ces dernières années, que ce soit par des parlementaires<sup>1</sup> ou des corps d'inspection<sup>2</sup>. Selon les informations transmises par la DGPR au rapporteur, un **dispositif serait désormais envisagé dans le cadre du projet de loi « 3D »** pour « proposer une solution nouvelle de résilience des territoires littoraux au travers d'une meilleure information des populations et la mise en place d'outils adaptés pour accompagner les projets de recomposition littorale qui émergent dans les territoires ».

Pour mémoire, le Cerema estime que **5 à 8 000 bâtiments** pourraient être détruits compte tenu de la montée des eaux et du recul du trait de côte. À cet égard, le rapporteur rappelle que **le triste « feuilleton » du Signal continue**, en dépit des dispositions votées par le Parlement ces dernières années en loi de finances pour 2019 et dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Un protocole aurait été signé entre l'État et les collectivités territoriales<sup>3</sup> et les indemnités devraient enfin être versées.

De même, pour le rapporteur, le renforcement de la **résilience des bâtiments face aux accidents industriels** et le financement de programmes visant à développer largement la **culture de la sécurité** chez nos concitoyens sont d'urgentes nécessités dans un contexte de vieillissement des installations industrielles.

### 3. TEMPÊTE « ALEX », SUITES DE L'INCENDIE DE LUBRIZOL ET NORMANDIE LOGISTIQUE, PROGRAMME NUCLÉAIRE FRANÇAIS : DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER DÈS 2021

#### A. TEMPÊTE « ALEX » : LES ENGAGEMENTS SERONT-ILS TENUS ?

Le bilan de la tempête « Alex », qui a frappé notre pays dans la nuit du 2 au 3 octobre est lourd, en particulier pour le département des Alpes-Maritimes : plusieurs victimes, des disparus, des dizaines de maisons et bâtiments endommagés, voire détruits, des ouvrages d'art et des routes hors d'usage, etc. Selon Météo-France, les cumuls de pluie ont atteint 200 à 350 mm et 450 à 500 mm dans l'arrière-pays. Sur l'ensemble de l'épisode, ce sont **560 millions de tonnes d'eau** qui se sont abattues sur ce département, soit environ **190 000 piscines olympiques**. À Saint-Martin-Vésubie, il est tombé 500,2 mm en 24 heures, soit un peu plus de 3 mois de pluie.

**Le risque inondations concerne la plus grande surface du territoire national parmi les risques naturels auxquels notre pays est exposé.** Selon la DGPR, 17 millions d'habitants résident en zone partiellement inondable ainsi que 40 % des emplois, soit un Français sur quatre.

En outre, comme l'a rappelé le [rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques](#), adopté le 3 juillet 2019<sup>4</sup>, cette exposition ne fera que s'accroître dans les prochaines années, du fait de la **multiplication et de l'intensification des catastrophes naturelles**<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Voir la [proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux](#) adoptée par le Sénat le 30 janvier 2018 et le rapport du député Stéphane Buchou d'octobre 2019.

<sup>2</sup> Voir le [rapport CGEDD-IGA-IGF sur la recomposition spatiale des territoires littoraux](#), mars 2019.

<sup>3</sup> En application de la LFR 3 pour 2020, l'État, l'EPCI territorialement compétent et la commune proposeront à chaque copropriétaire un protocole transactionnel comprenant le versement d'une indemnité pour préjudice, conditionné au préalable pour chaque copropriétaire à la cession de la propriété de son bien à la communauté de communes Médoc-Atlantique à l'euro symbolique, en vue de sa démolition et de la réalisation d'un projet d'aménagement d'ensemble par l'EPCI englobant les terrains concernés, compatible avec la stratégie de gestion du trait de côte locale. Le copropriétaire devra renoncer à toute demande indemnitaire en lien avec son bien et faisant l'objet d'un contentieux en cours ou futur.

<sup>4</sup> Le rapport et les travaux de la mission sont consultables en [ligne](#) sur le site du Sénat.

<sup>5</sup> Une étude réalisée par l'OCDE en 2014 montre qu'une crue majeure en Île-de-France toucherait directement et indirectement 5 millions de personnes et de nombreuses entreprises. Les dommages d'une telle catastrophe avaient alors été estimés entre 3 et 30 Mds€ pour les seuls dommages directs selon les différents *scenarii* d'inondation, assortis d'une réduction significative du produit intérieur brut (PIB) qui atteindrait de 1,5 à 5,8 Mds€ sur cinq ans.

Les Alpes-Maritimes comptent un seul territoire à risque important d'inondation (Nice-Cannes-Mandelieu-la-Napoule), avec **32 communes dont 30 sont couvertes par un PPRI approuvé** dont certains sont en révision. Les deux dernières communes sont situées dans le périmètre d'un PPRI prescrit non encore approuvé. En complément, le dispositif du porter-à-connaissance (PAC) vise à diffuser largement la problématique du risque d'inondation dans le département.

Lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, **le Président de la République a promis que le soutien de l'État serait « massif »**, évoquant une première enveloppe de **100 millions d'euros**, puis plusieurs centaines de millions d'euros voire 1 milliard d'euros.

D'après les informations rassemblées par le rapporteur, **150 millions d'euros** seront finalement dédiés aux Alpes-Maritimes dans le PLF pour 2021 répartis comme suit :

- 50 M€ ajoutés sur le fonds « Barnier » par amendement du Gouvernement ;
- 50 M€ de reports de crédits divers ;
- 30 M€ mobilisés sur le fonds de compensation de la TVA ;
- une dotation spécifique d'investissement ;
- un concours versé sur le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques, notamment pour financer la reconstruction des biens non-assurables des collectivités territoriales. Des fonds européens pourraient également être mobilisés.

Le préfet à la reconstruction, **Xavier Pelletier**, a pour mission d'identifier les dommages, les coûts, les moyens requis pour une reconstruction résiliente, mais également les sources de financement.

S'agissant de la reconstruction, [l'amendement précité du Gouvernement](#) qui constitue désormais l'article 54 *quinquies* du PLF, adopté par les députés, prévoit la mise en place d'un **dispositif expérimental permettant de renforcer, après une inondation, les démarches de réduction de la vulnérabilité du bâti existant**. L'objectif est de tester différentes hypothèses (élargissement des critères d'éligibilité au fonds, renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, simplification des procédures d'instruction et des délais).

Pour le rapporteur, qui salue cette mobilisation et la traduction rapide des annonces du Président de la République, **cet événement témoigne une nouvelle fois de la nécessité de mettre en place rapidement une réforme du régime des catastrophes naturelles ('CATNAT')**, créé en 1982 et qui a montré ses limites. Lors d'un déplacement dans les Antilles, à Saint-Martin, à l'automne 2018, le Président de la République avait annoncé une réforme visant à établir un « *système plus rapide, plus généreux, mais aussi plus incitatif* »<sup>1</sup>. **La commission appelle le Gouvernement à saisir les propositions qui ont été faites par le Sénat.**

## **B. « LUBRIZOL » : DES DEMANDES PARTIELLEMENT SATISFAITES**

Un an après l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, dans un contexte global de vieillissement des installations et de mutation de l'industrie, **la maîtrise des risques industriels est plus que jamais d'actualité.**

D'ailleurs, la Commission européenne a adressé aux autorités françaises une mise en demeure le 10 octobre 2019 pour non-conformité de la transposition de la directive 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses<sup>2</sup>.

Pour l'année 2019, la base ARIA du ministère de la transition écologique recense 1 774 événements technologiques survenus en France et enregistrés, tous domaines d'activité

<sup>1</sup> Les Échos, 07/10/20, « Inondations : la réforme du régime des catastrophes naturelles se fait attendre ».

<sup>2</sup> La DGPR indique qu'une réponse a été faite en janvier 2020 et que des modifications des dispositions réglementaires relatives à la prévention des accidents majeurs étaient nécessaires pour remédier aux griefs soulevés par la Commission.

confondus. Le bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (Barpi) relève ainsi que « *les chiffres 2019 montrent une **amélioration significative du nombre d'accidents et incidents survenus au sein des établissements Seveso** [...] En particulier, le nombre d'accidents majeurs à notifier à la Commission européenne atteint son plus bas niveau depuis 2009* »<sup>1</sup>.

Toutefois, le même constat n'est pas valable pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autres que Seveso, qui connaissent une augmentation significative des accidents (+ 64 %) et des événements (+ 68 %) **depuis 2010**. Entre 2018 et 2019, la hausse du nombre d'accidents pour les ICPE hors Seveso<sup>2</sup> atteint **12 %** et celle du nombre d'événements 4 %. Le rapport du Barpi met également en évidence la prédominance des **incendies** dans 59 % des cas, puis des rejets de matière dans 41 % des cas et enfin les explosions dans 4 % des cas<sup>3</sup>.

Pour mémoire, la [commission d'enquête du Sénat](#) recommandait notamment :

- **d'approuver d'ici la fin de l'année 2020 l'ensemble des PPRT** encore en cours d'élaboration et fixer des objectifs pluriannuels de mise en œuvre des PPRT approuvés ;
- de redéployer les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT en créant un **mécanisme d'avance aux particuliers** pour faciliter leur mise en œuvre ;
- de **proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages** qui réalisent des aménagements liés à la mise en œuvre des PPRT ;
- de mettre à l'étude un **dispositif de soutien aux entreprises et collectivités** dont la taille et les capacités financières compromettent la mise en sécurité dans un délai raisonnable.

Concernant la politique d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), financée par l'action 1 du programme 181 pour 2019, les inspecteurs ont réalisé **19 700 visites d'inspection dont 10 600 visites d'inspection approfondie**, et 2 600 arrêtés de mise en demeure ont été pris par les préfets sur proposition de l'inspection, suivis de 430 sanctions administratives et de la transmission de 500 procès-verbaux aux parquets territorialement compétents.

Le **programme pluriannuel de contrôle**, qui impose d'inspecter les installations les plus à risque tous les ans, celles qui présentent des enjeux importants, mais moins de risques tous les 3 ans et la totalité du parc au moins une fois tous les 7 ans est donc « *globalement respecté* ». Après avoir baissé de 40 % entre 2006 et 2018, le Gouvernement a fixé des objectifs ambitieux en matière d'augmentation des contrôles.

À la suite du rapport de la mission d'information constituée à l'Assemblée nationale, du rapport de la commission d'enquête du Sénat et des deux rapports d'inspection<sup>4</sup>, **la ministre de la transition écologique a signé plusieurs textes réglementaires relatifs aux établissements Seveso** (JORF du 26/09/20), **aux entrepôts et aux liquides inflammables et combustibles**, dont deux décrets et cinq arrêtés. Ces mesures rejoignent les priorités identifiées dès décembre 2019 dans l'instruction du Gouvernement relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020. Elles prévoient notamment la mise à la disposition de l'inspection des installations classées des **rapports de l'assureur** portant sur les mesures de prévention et de maîtrise des risques, la **mise à disposition du public de la liste des produits stockés** dès la survenue d'un accident. Outre l'obligation faite aux exploitants de **tenir à la disposition de**

<sup>1</sup> MTES/Barpi, Inventaire des incidents et accidents technologiques survenus en 2019.

<sup>2</sup> Les augmentations les plus prononcées concernent les secteurs des déchets et des eaux usées, du commerce, de l'industrie agroalimentaire et de l'industrie chimique tandis que d'autres secteurs comme la métallurgie enregistrent un recul de l'accidentologie.

<sup>3</sup> Au total, quatre décès ont été recensés en 2019 dans quatre accidents. Il s'agissait à chaque fois d'un travailleur du site. Le nombre global de blessés augmente, passant à 591 en 2019 contre 447 en 2018, tous publics confondus (employés, sauveteurs, riverains).

<sup>4</sup> Une mission CGE-CGEDD centrée sur les causes de l'accident, qui a constitué la base du plan d'actions gouvernemental présenté le 11 février 2020 et une mission CGE-CGEDD-IGAS-IGA-CGAER pour les aspects gestion de crise. Une troisième mission portant sur la culture du risque sera réalisée en associant des parties prenantes externes à l'administration (journalistes, sociologues, géographes, professionnels de la communication et de la gestion de crise). La DGPR indique que ces intervenants sont en cours d'identification.

**l'administration un état des lieux clair et synthétique des produits stockés**, mis à jour quotidiennement pour les produits dangereux, la prévention du **risque incendie** est renforcée pour les entrepôts, un **recensement de toutes les installations ICPE à 100 mètres d'un site Seveso** est prévu<sup>1</sup>, de même qu'un renforcement des plans d'opération interne (POI), notamment sur le volet de la fréquence des exercices. Pour la création du **Bureau d'enquête accidents** indépendant dédié aux risques technologiques, une mission de préfiguration a été mise en place depuis le 1<sup>er</sup> juin 2020 sous l'égide de Jérôme Goellner. Pour soutenir la mise en place de cette structure, un transfert de 3 ERT est intervenu en gestion 2020 sur le programme 181.

**Le rapporteur souligne que ces mesures permettent de traduire une bonne partie des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale** et s'en félicite. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable conduira des travaux spécifiques sur ce sujet dans les prochains mois.

S'agissant de **l'objectif d'une augmentation de 50 % des inspections dans les ICPE d'ici 2022**, pour atteindre 27 300 inspections, le rapporteur rappelle que les organisations représentant les inspecteurs des ICPE avaient exprimé de **sérieux doutes** quant au réalisme de cet objectif et à la possibilité de l'atteindre à effectifs constants, lors de leur audition par la commission d'enquête. La DGPR indique que l'atteinte de cet objectif sera possible par la poursuite de la **simplification administrative** (partage entre l'instruction documentaire et l'inspection sur le terrain, procédure d'autorisation environnementale), la **transformation numérique** (téléprocédure, instruction informatisée des demandes communes aux services de l'État) et **l'adaptation des postures et des organisations** (amélioration de la qualité des dossiers fournis par les exploitants, répartition des missions entre services de l'État sur le volet inspection du travail, formation des inspecteurs).

**Toutefois, on peut douter du réalisme de cet objectif.** Le rapport d'inspection CGEDD-CGE publié le 12 mars 2020 sur l'analyse de l'accident indique d'ailleurs : « *même s'il est pluriannuel et ciblé, ce plan d'actions requiert des ressources supplémentaires, qui ne semblent pas pouvoir être obtenues par simple redéploiement ou redéfinition des priorités annuelles fixées par la DGPR. L'ambition de ce plan, son effectivité et le calendrier de sa mise en œuvre seront dès lors étroitement liés aux ressources qui lui seront accordées* ». Le doute est d'autant plus permis que le Gouvernement ne semble pas tenir sa promesse de renforcer les moyens de l'inspection « *en dédiant 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021* »<sup>2</sup>, puisque seuls **30 ETP** sont pour l'inspection en 2021 et **20 ETP** en 2022.

Aussi, sur ce sujet, la commission a adopté **un amendement DEVDUR.2** du rapporteur visant à permettre le recrutement de **20 inspecteurs** des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021.

Dans la lignée des exercices précédents, le rapporteur rappelle qu'il est essentiel d'achever la formalisation des PPRT. **Le financement des travaux sur les logements des riverains de sites industriels rendus nécessaires par les prescriptions d'un PPRT<sup>3</sup> est un enjeu majeur pour améliorer la protection des populations et la résilience de ces bâtiments.** L'État participe au financement de ces travaux *via* un crédit d'impôt<sup>4</sup> de **40 %** du montant des travaux réalisés avec un plafond de dépenses fixé à 20 000 euros. En complément, depuis la loi du 16 juillet 2013, les riverains peuvent bénéficier d'un financement à hauteur de **50 %** du montant des travaux par les exploitants industriels à l'origine du risque et les collectivités territoriales. **Dès lors, 10 % du montant des travaux restent à la charge des propriétaires concernés.** À l'heure actuelle, 194 PPRT prescrivent des travaux de protection à près de **15 900 logements** pour tenir compte des effets thermiques, de surpression et / ou toxiques pouvant survenir lors d'un accident industriel. Selon les informations transmises par la direction générale de la prévention des

<sup>1</sup> Le Gouvernement a annoncé son intention de contrôler, d'ici trois ans, toutes les ICPE situées dans un périmètre de 100 mètres autour de sites Seveso.

<sup>2</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/incendie-lubrizol-et-normandie-logistique-elisabeth-borne-renforce-moyens-des-inspecteurs-des>

<sup>3</sup> Il peut s'agir de mesures de filmage des fenêtres pour assurer une protection contre les effets de surpression ou de la construction d'un abri de confinement pour la protection contre les effets toxiques.

<sup>4</sup> Voir le 1 *bis* de l'article 200 *quater* A du code général des impôts et les articles L. 515-19 et L. 515-16-2 du code de l'environnement.

risques (DGPR), au 30 août 2020, environ 2 200 logements (14 %) ont fait l'objet d'un diagnostic de travaux et les travaux ont été réalisés pour **643 logements**, soit 4 % des logements soumis à travaux et 30 % des logements diagnostiqués. Le coût total des travaux sur les six prochaines années est estimé par la DGPR, en fourchette haute et pour les 15 900 logements concernés, **entre 80 et 130 M€** soit une dépense fiscale sous forme de crédit d'impôt de l'ordre de 32 à 52 M€, avec une dépense fiscale annuelle maximale de 8 M€ compte tenu du rythme de réalisation des travaux, ce qui paraît **relativement modeste** au regard des montants financiers qui peuvent être mobilisés pour la reconstruction / réparation en phase post-accidentelle.

Lors de l'examen du PLF pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un [amendement du rapporteur général](#) visant à **proroger de trois ans ce crédit d'impôt** applicable au montant des dépenses payées pour la réalisation de diagnostics préalables aux travaux et de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement. Ce dispositif arrive à échéance au 31 décembre 2020. Ces dispositions constituent désormais [l'article 42 M du projet de loi de finances pour 2021](#)

**Si le rapporteur salue ce premier pas, il relève que l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour la réalisation des travaux de protection prescrits par des PPRT approuvés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 n'a pas été reportée à ce stade<sup>1</sup>**, contrairement à ce que proposait le député Yves Blein, par ailleurs président de l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs.

Aussi, la commission a adopté [un amendement DEVDUR. 1](#) de son rapporteur à l'article 42 M du projet de loi de finances pour 2021, visant d'une part, à **proroger jusqu'au 31 décembre 2024 ce crédit d'impôt** et, d'autre part, à prolonger, jusqu'à la même date, le financement prévu à l'article L. 515-19 du code de l'environnement pour les travaux de renforcement des logements prévus à l'article L. 515-16-2 du même code, pour **permettre à 1 500 propriétaires de percevoir cette aide** alors qu'ils en perdraient le bénéfice si rien n'est fait.

Enfin, prolongeant une des recommandations du rapport de la commission d'enquête du Sénat, la **DGPR et Procivis ont signé une convention le 4 juin 2020 permettant aux riverains d'obtenir une avance sur le crédit d'impôt sous la forme d'un prêt à taux zéro**. Ce dispositif permet de compléter celui prévu par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour les ménages disposant de revenus modestes, qui concerne la majorité des logements soit 116 PPRT<sup>2</sup>.

## **C. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE À L'ÉPREUVE DU RENOUVELLEMENT DU PARC NUCLÉAIRE FRANÇAIS**

Pour les années 2021 à 2023, l'autorité estime ses besoins à hauteur de **8 ETP supplémentaires** et a obtenu, dans le cadre du PLF pour 2021, la création d'un ETP supplémentaire<sup>3</sup>. En outre, lors de son audition par le rapporteur, le président de l'autorité a renouvelé sa **demande de création d'un programme budgétaire unique dédié à la sûreté nucléaire et à la radioprotection**. Si l'existence de programmes distincts pour l'ASN et l'IRSN permet de séparer les missions d'expertise et de régulation, le rapporteur est **favorable à cette proposition** qui permettrait de **clarifier le périmètre de la prévention des risques nucléaires** et consacrerait la spécificité de cette politique. Alors que le **programme de travail de l'autorité s'annonce dense** (quatrième réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe<sup>4</sup>, suivi du programme « Cigéo » et de l'EPR de

<sup>1</sup> L'article L. 515-16-2 du code de l'environnement dispose que « les travaux de protection prescrits pour les logements sont réalisés dans un délai de huit ans à compter de l'approbation du plan, ou avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 si le plan a été approuvé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ».

<sup>2</sup> Cette convention organise la prise en charge par la DGPR des frais de gestion engagés par Procivis pour le traitement des dossiers d'avance au crédit d'impôt pour les propriétaires situés au-dessus du plafond Anah, estimés à 150 € HT par dossier, soit un montant total estimé de 1,2 M€ sur trois ans.

<sup>3</sup> Pour la période 2018-2020, l'ASN a demandé 15 ETP supplémentaires, dont 2 ont été accordés en 2018, 2 en 2019 et 7 en 2020 (dont 5 par amendement parlementaire).

<sup>4</sup> Après un premier avis générique, l'autorité prendra des décisions individuelles, spécifiques à chaque centrale et à son contexte géographique. Ce travail devrait s'étaler sur 10 à 12 ans. Voir le compte rendu de l'audition de l'ASN devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200427/atdd.html>.

Flamanville, encadrement du démantèlement des installations anciennes de La Hague, révision de l'arrêté relatif aux installations nucléaires de base, etc.), **le rapporteur appelle le Gouvernement à porter une attention particulière à la sûreté nucléaire.**

Enfin, face à la perspective de la construction de six nouveaux réacteurs de type EPR 2 d'ici à 2044, qui implique un soutien au renforcement de l'ensemble de la filière industrielle amont, et dans la perspective à court terme du petit réacteur modulaire (SMR)<sup>1</sup>, **les moyens de l'ASN devront être adaptés** et la trajectoire des ETP pourrait être réévaluée progressivement d'autant plus que ce nouveau programme s'ajouterait aux enjeux actuels de la sûreté nucléaire.

À court terme, sur proposition de son rapporteur, **la commission a adopté un amendement DEVDUR.1** visant à permettre à l'ASN de développer ses propres actions en matière de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. **En disposant de moyens, même modestes** (120 000 euros), complémentaires aux dispositifs de financement existants, **l'ASN pourra disposer de travaux qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas pris en charge par les opérateurs habituels de la recherche**, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire.



**Jean-François  
Longeot**  
Président de la  
commission  
*Sénateur  
(Union centriste)  
du Doubs*



**Pascal  
Martin**  
Rapporteur  
Sénateur  
*(Union centriste)  
de la Seine-  
Maritime*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

<sup>1</sup> Projet Nuward associant le CEA, EDF, Navl Group et TechnicAtome.