



... le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

## AVIS RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES

### « +4°C EN 2100 : FAIRE FACE À L'AVALANCHE DES RISQUES »

Réunie le **27 novembre 2024**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son rapporteur **Pascal Martin**, a **émis un avis favorable à l'adoption des crédits** relatifs à la prévention des risques inscrits au **projet de loi de finances pour 2025** (PLF), sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement pour doter l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) des moyens nécessaires.

La stabilisation des crédits consacrés à la prévention des risques dans un contexte de rationalisation des dépenses de l'État témoigne de la volonté du Gouvernement de **prendre en compte la recrudescence des risques**. La présentation du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) à la fin du mois d'octobre dernier l'illustre à cet égard.

La commission appelle le Gouvernement à **intensifier les contrôles sur les installations classées les plus dangereuses**, à plus forte raison dans un contexte d'émergence de risques menaçant la sécurité de certaines industries. Elle insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer notre action aux bénéfices des **risques inondations et retrait-gonflement des argiles**.

Enfin, la commission insiste sur la nécessité de doter la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) des moyens nécessaires pour réussir la **première année charnière de la fusion** de l'ASN et de l'IRSN. L'avenir de la sûreté nucléaire ne saurait être sacrifié sur l'autel d'une rationalisation budgétaire malvenue.



Installations nucléaires de base (INB)



Retrait-gonflement des argiles (RGA)



## 1. SOCIÉTÉ DU RISQUE : AGIR DANS UN MONDE INCERTAIN

Les crédits consacrés à la politique de prévention des risques (programme 181) par le projet de loi de finances pour 2025 sont, en neutralisant les effets de périmètre résultant de la création d'un programme 235 *ad hoc* portant les crédits de la sûreté nucléaire, stables.

Le rapporteur pour avis déplore toutefois que ce programme soit devenu, au fil du temps, un **réceptacle inadapté** de crédits qui ne concourent que partiellement à la prévention des risques. Aussi, sur les 1,3 milliard d'euros portés par ce programme en crédits de paiement, **seuls 400 M€** sont directement destinés à la prévention des risques, les 900 millions d'euros restants finançant l'Ademe, qui ne joue qu'un rôle très marginal dans cette politique.

À cet égard, le rapporteur pour avis considère qu'une **réflexion doit être menée sur l'architecture budgétaire du programme**, l'omniprésence des risques méritant mieux que des **financements en trompe-l'œil et fléchés de manière inappropriée**.

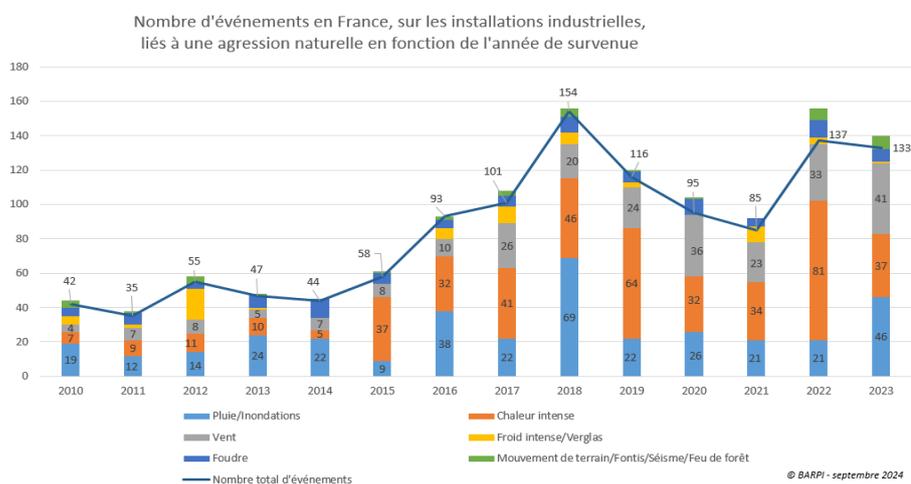
## A. INSTALLATIONS INDUSTRIELLES CLASSÉES : NAVIGUER AU CONFLUENT DE RISQUES ÉMERGENTS

Les installations industrielles sont depuis toujours **étroitement porteuses de risque**. L'explosion de la poudrerie de Saint Chamas en 1936, l'incident d'AZF à Toulouse en 2001 ou encore l'incendie de l'usine Lubrizol dans la périphérie de Rouen en 2021 n'ont pas manqué de nous rappeler **l'acuité du risque**. Mais cette dernière décennie consacre l'émergence de nouvelles formes de danger, dont le **risque « Natech »** et les **« cyberattaques »** sont les évocations les plus frappantes.

L'**Ineris** et **l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris)** ont fait part au rapporteur pour avis d'une réflexion en cours dans le cadre d'un programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR), afin **d'inclure davantage le risque « natech » dans la planification de la gestion de crise, ce qu'il salue**.



Dans une logique de développement d'une **culture du risque** qu'elle appelle régulièrement de ses vœux, la commission recommande la plus grande vigilance face à **l'augmentation insidieuse de l'accidentologie industrielle ces dix dernières années**.



À cet égard, la commission estime que le rehaussement de la cible des contrôles des installations industrielles (ICPE), fixée à **21 contrôles par ETPT par an** au sein du PLF 2025 est un effort bienvenu. Elle insiste néanmoins sur la nécessité d'intensifier les contrôles sur l'ensemble des installations, **1 contrôle tous les 3 ans pour les établissements Seveso seuil bas, n'est à ce stade, pas satisfaisant**.

Source : Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Par ailleurs, le risque ne disparaît pas avec la cessation de l'activité industrielle. L'Ademe remplit à cet égard une mission de **« mise en sécurité des sites pollués à responsable défaillant »** (installations orphelines). Aujourd'hui, **573 sites** sont gérés par l'agence pour un montant estimé à **40 M€ pour l'année 2025**.

## B. PRÉVENIR LES CATASTROPHES NATURELLES : FAIRE FACE À L'INTENSIFICATION DES ALÉAS

Dans le cadre de ce PLF2025, les montants demandés en AE et en CP, au titre de la prévention des risques naturels et hydrauliques (action 10) **sont strictement égaux** aux plafonds d'ouverture de la loi de finances initiale pour 2024, soit 37,8 M€ en CP.

### 1. Le risque inondation : éviter la submersion

L'année 2024 s'est caractérisée par une démultiplication d'évènements climatiques dommageables pour les populations. Les ravages occasionnés par les **inondations**, dont l'ampleur a été soulignée par un récent rapport d'information sénatorial adopté en septembre 2024<sup>1</sup>, continuent de s'étendre. Il est le **premier risque numéraire identifié** au sein des plans de prévention des risques naturels (PPRN) : **10 825** communes disposent d'un PPRN traitant du risque inondation, contre 2 092 pour le risque retrait-gonflement des argiles et 211 pour le risque d'incendie de forêt.

Pour la commission, **les efforts pour endiguer** le risque inondation doivent être constamment repensés, d'autant plus que le nombre de citoyens en zone inondable va doubler à horizon 2030, atteignant les 17 millions. La prévalence de ce risque et le coût budgétaire induit justifieraient une action budgétaire dédiée au sein du programme 181.

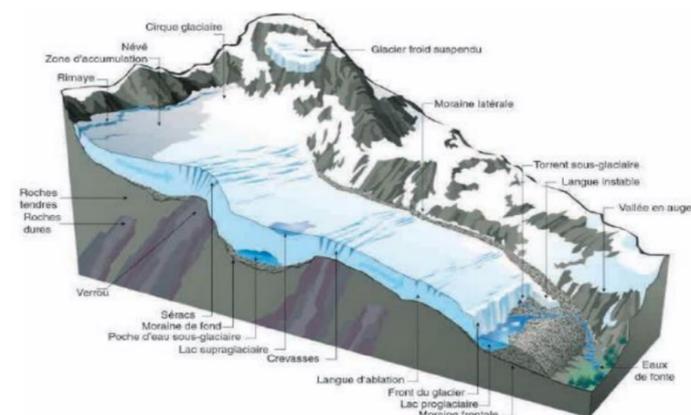
### 2. Le retrait-gonflement des argiles (RGA) : prévenir la fracture

La **sinistralité associée à ce phénomène est en très forte expansion** ces dernières années. D'après les projections à horizon 2050, cet aléa sera le premier risque en termes de couverture assurantielle, le coût de la sinistralité devant augmenter de 40 % par rapport au niveau de 2020<sup>2</sup>.



La commission estime qu'il est désormais temps de **passer de la consternation aux propositions**. À cet égard, il pourrait être opportun de prolonger certaines expérimentations, telles que le procédé « MACH » porté par le Cerema consistant en une réhydratation exogène des sols par l'intrant d'eau de pluie dans les zones argileuses asséchées.

## C. VIVRE DANS UNE SOCIÉTÉ À +4 DEGRÉS : LE CAS DU RISQUE D'ORIGINE GLACIAIRE ET PÉRIGLACIAIRE



Source : IGEDD, IGA et IGERES

Le rapporteur a souhaité s'intéresser au **risque d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP)**<sup>3</sup>, phénomène amené à s'étendre avec le réchauffement climatique. Les mesures n° 6 et n° 35 du PNACC3 visent à **renforcer la connaissance scientifique** de ce phénomène ainsi qu'à **mettre en place des dispositifs de prévention adaptés** à la protection des vies humaines.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 775 (2023-2024), 25 septembre 2024, « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité » de Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux au nom de la Commission des finances et de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 603 (2023-2024), 15 mai 2024, « Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles » de Christine Lavarde au nom de la Commission des finances.

<sup>3</sup> Les risques d'origines glaciaire et périglaciaire regroupent les phénomènes émergents amplifiés par le changement climatique : accélération des évolutions des glaciers (poches d'eau, lacs, rupture ou effondrement d'une partie du glacier), des terrains et parois tenus par le gel (pergélisol). Dans certains cas, ces phénomènes peuvent atteindre des zones habitées localisées en aval.

La DGPR a indiqué au rapporteur que le risque ROGP était vraisemblablement susceptible d'entrer dans le périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « Fonds Barnier », compte tenu du caractère imprévisible de cet aléa et des dangers sur la vie humaine.

À cet égard, la commission estime que tel est le cas, les montants de crédits ouverts devraient être rehaussés en conséquence. Le Gouvernement a annoncé **abonder le fonds de 75 M€ par voie d'amendement**, portant son **montant total à 300 M€ pour 2025**. La commission salue cette avancée. Elle appelle cependant l'attention de l'exécutif sur le financement de ce fonds qui n'est aujourd'hui **pas aligné avec les montants réels perçus au titre des recettes du prélèvement sur la garantie « CatNat »**, qui abondent le budget général. Ce prélèvement, dont le montant est estimé à 450 M€ a pour finalité le financement de mesures de prévention des risques. Et pourtant il bénéficie à d'autres missions du budget, ce qui n'est ni légitime ni cohérent.



## 2. ASNR : NE PAS BADINER AVEC LA CRÉDIBILITÉ DE LA RÉFORME DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

En 2024, une **ambitieuse réforme de la sûreté nucléaire**<sup>1</sup> a consacré la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Au cours des débats parlementaires, la  **Crainte d'une rationalisation gestionnaire** et d'une **attrition des capacités de recherche** de la future autorité ont été évoquées.

### RÉFORME DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE



Conséquence de la fusion des deux entités ainsi décidée, le Gouvernement a consacré, au sein de ce budget pour 2025, un **nouveau programme 235** « Sûreté nucléaire et radioprotection ». Ce programme répond à une préconisation plusieurs fois renouvelée qui visait à apporter de **la lisibilité au financement de la sûreté nucléaire**, dont les crédits étaient jusqu'alors fragmentés en trois programmes budgétaires distincts (programmes 181, 172 et 190). La commission salue cette clarification bienvenue.

Néanmoins, la phase de préfiguration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) a mis en lumière la réalité des **besoins de financements du futur établissement**.

À la lumière des auditions du rapporteur avec l'ASN et l'IRSN, le montant des dépenses de fonctionnement de la future autorité inscrites au PLF2025, soit 138,8 M€ en CP, **serait inférieur au montant des besoins estimés à 158,1 M€** et 90 % du montant des dépenses d'intervention seraient des **dépenses incompressibles** (dépenses immobilières, fonctionnement des installations de recherche, dépenses informatiques, etc.).

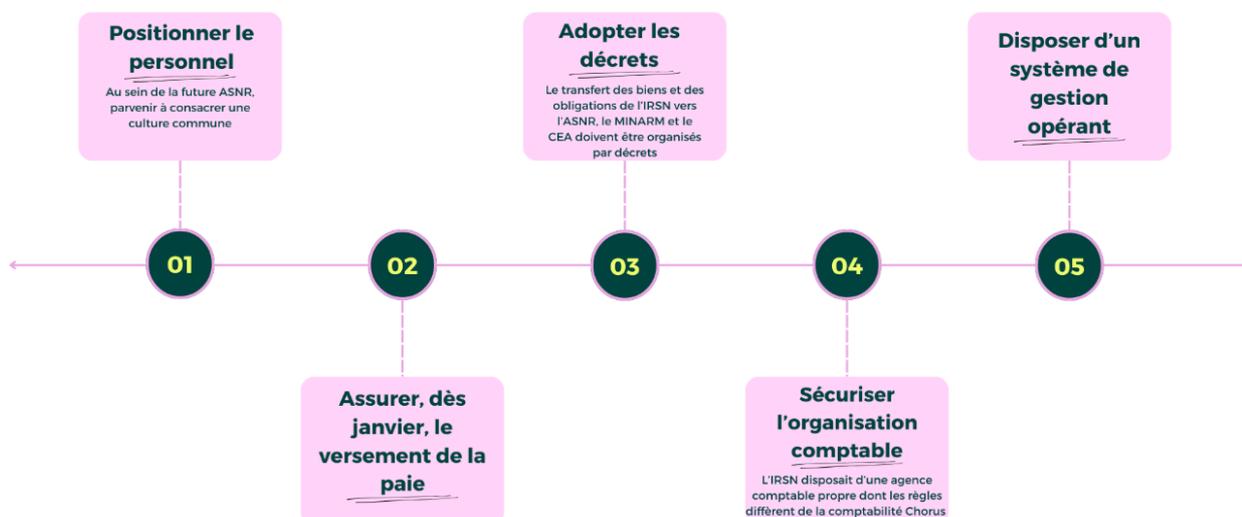
<sup>1</sup> Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

**19,4 M€ seraient ainsi manquants.** L'obtention d'un rescrit fiscal permettant à l'ASNR, comme l'ASN jusqu'alors, de bénéficier par le biais d'un assujettissement total à la TVA, d'une non-déductibilité de la TVA lors des acquisitions et ne serait pas tenu de collecter la TVA, pourrait remédier à cette situation. Ces conditions plus favorables à l'ASNR qu'elles ne l'étaient pour l'IRSN pourraient représenter 20 M€ de recettes. Toutefois, ce rescrit fiscal n'est jusqu'à présent pas acquis.



Telle est la raison pour laquelle la commission a **adopté** à l'initiative du rapporteur l'[amendement n°II-257](#) pour **sécuriser le budget de l'ASNR, dans le cas où le rescrit ne serait pas présenté** avant l'examen de la seconde partie du présent budget.

La commission considère que la crédibilité de cette réforme d'ampleur ne peut pas être **sacrifiée à vil prix**. Il en va de la bonne mise en marche de l'ASNR au 1<sup>er</sup> janvier prochain et du bon déroulement de la première année de fonctionnement. Cette première année sera en effet décisive pour mettre en marche les **cinq grands chantiers prioritaires** que l'établissement doit conduire.



## POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information n° 401 \(2021-2022\) « Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde », droit de suite au rapport de la commission d'enquête sur l'accident de Lubrizol](#)
- [Dossier législatif du projet de loi n° 100 \(2022-2023\) relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes](#)
- [Avis n° 60 \(2024-2025\) « Assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles »](#)



**Jean-François Longeot**  
Président  
Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



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

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

