

... le projet de loi de finances pour 2026 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES

CULTIVER L'INSTINCT DE CONSERVATION

Réunie le 26 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Pascal Martin, a émis un **avis favorable aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2026 au titre des programmes « prévention des risques » et « sûreté nucléaire et radioprotection » de la mission « écologie, développement et mobilités durables », sous le bénéfice de l'adoption de trois amendements visant à :**

- octroyer des moyens à la lutte contre l'érosion côtière et au recul du trait de côte dans les territoires concernés par ce fléau insidieux, qui **menace nos territoires littoraux**. Les recettes nouvelles qui seraient ainsi générées auront vocation à **financer des actions de lutte contre le phénomène d'érosion et à constituer un fonds ad hoc**.
- éviter à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) d'être contrainte de **juguler ses dépenses en faveur de la recherche**, dans un contexte de relance et de technicisation de la filière nucléaire.

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 répondre à **la recrudescence des risques**. Toutefois, cette stabilisation conjoncturelle ne doit pas, à moyen terme, alimenter une forme de **passivité budgétaire, synonyme d'immobilisme**. La commission veillera à ce que les financements dédiés aux projets pluriannuels soient pleinement effectifs dans les années à venir.

Enfin, la commission appelle le Gouvernement à renforcer ses actions de prévention à destination des populations afin de favoriser une meilleure conscience du risque : **fluidifier l'information disponible et encourager les initiatives locales** sont autant de leviers essentiels pour faire des citoyens de véritables acteurs de leur propre protection.



1. LA PRÉVENTION DES RISQUES : UN IMPÉRATIF AUX MOYENS LIMITÉS, EN MAL D'UNE VÉRITABLE « CULTURE DU RISQUE »

Pour 2026, le projet de loi de finances prévoit de doter le programme 181 de 2,6 Mds€ en autorisations d'engagement (AE) et 1,5 Md€ en crédits de paiement (CP) et le programme 235 de 345 M€ en AE et 350 M€ en CP. La tendance haussière des crédits attribués au programme 181 résulte essentiellement d'une augmentation des crédits de l'Ademe en AE à **hauteur de + 135 %** à des fins de rattrapage technique pour couvrir les besoins en CP des actions engagées ultérieurement par l'agence.

Cette hausse est donc **purement faciale** et s'apparente à un « **trompe-l'œil** », ne traduisant nullement une hausse des moyens en faveur de la prévention des risques. Ce constat est d'autant plus regrettable que, ainsi que le soulignait M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes :

« Chaque euro investi en prévention économise trois euros en dommages évités. La transition écologique est très coûteuse, mais constitue bien un investissement rationnel, économiquement pertinent, socialement protecteur et humainement indispensable. »

Audition de Pierre Moscovici par la commission - Extrait du compte rendu du 1^{er} octobre 2025

Le rapporteur appelle à un changement de doctrine dans la manière d'appréhender la prévention des risques en France. Largement encore fondée aujourd'hui sur une logique curative et indemnitaire des incidents naturels et technologiques, l'approfondissement d'une véritable « culture du risque », faisant de la **prévention le maître-mot**, apparaît indispensable tandis que le changement climatique intensifie la fréquence et l'intensité des aléas naturels.

A. LE RISQUE INONDATION : PREMIER RISQUE NATUREL BUDGÉTAIRE DE FRANCE, PARENT PAUVRE DE LA CONSCIENCE COLLECTIVE

Sous l'effet du changement climatique et de plus fortes variabilités saisonnières, le phénomène d'inondation tend à s'intensifier dans son ampleur et sa récurrence. Ainsi, « *la sinistralité relative aux inondations pourrait connaître une progression située entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050* »¹. Malgré ce constat, une enquête réalisée pour la Cour des comptes montre que « *la connaissance par la population de l'Hexagone et de Corse des risques auxquels elle est effectivement exposée reste faible : seuls 24 % des habitants exposés à un risque d'inondation le jugent très ou assez important et 66 % considèrent qu'il n'y a pas de risque* »².

Dans une logique de renforcement des politiques de prévention des inondations, le rapporteur salue le déploiement du **plan Vigicrues 2030**, dont l'ambition est d'étendre la surveillance hydrologique — aujourd'hui limitée aux lits majeurs — à l'ensemble des 110 000 km de cours d'eau recensés. Il souligne toutefois la nécessité, pour mener à bien ce projet, de créer **60 ETPT supplémentaires sur la période 2026-2030**. Il regrette en revanche que le dispositif **Vigicrues flash**, dont l'efficacité a été démontrée à plusieurs reprises, fasse l'objet d'une faible acculturation : **seuls 18,5 % des communes éligibles sont aujourd'hui abonnées**.

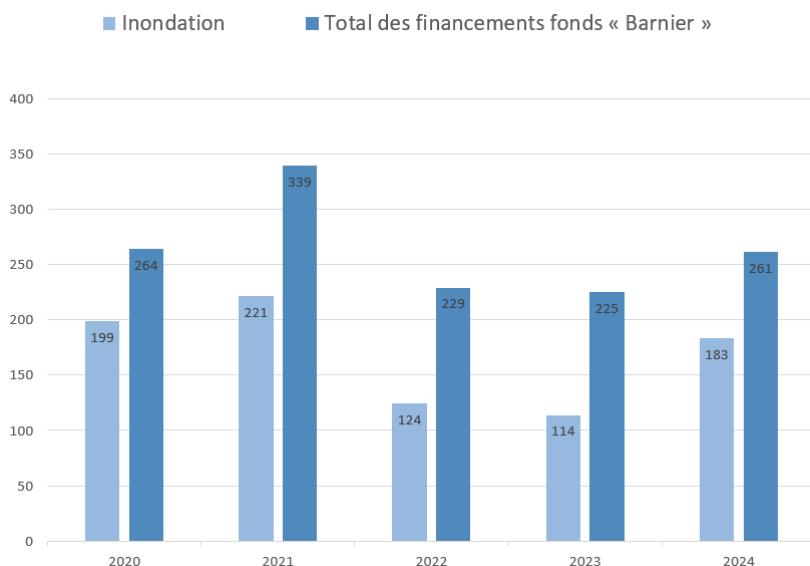
L'aléa inondation représente chaque année plus de la moitié des engagements financiers (voir ci-après) du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier » (action 14).

¹ Rapport d'information n° 775 du 25 septembre 2024, J-F. Rapin et J-Y. Roux, mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024.

² Cour des comptes, 14 novembre 2025, « Les systèmes d'alerte et de communication à la population en situation de crise ».

Part des engagements financiers « inondations » sur la totalité des dépenses du Fonds Barnier

(en millions d'euros)



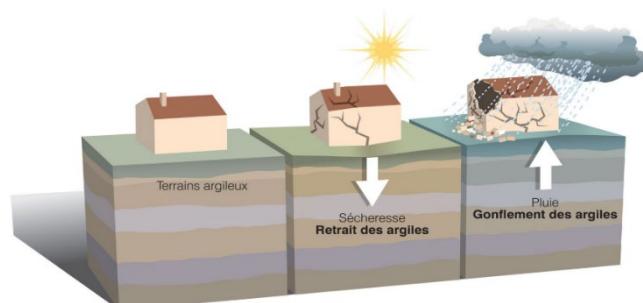
Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à partir des réponses aux questionnaires

Enfin, alors que, selon les informations de la DGPR, « 98 % des décès par inondation auraient pu être évités par une meilleure culture du risque », le rapporteur invite les associations et initiatives citoyennes locales à faire émerger des **solutions innovantes**. Lors d'un déplacement aux Pays-Bas en juillet dernier, le rapporteur a ainsi pu apprécier l'initiative locale *Tegef/wippen*, consistant à dépaver les rues pour favoriser l'infiltration de l'eau dans les sols et lutter contre le ruissellement.

Pour le rapporteur, la diffusion de la « culture du risque » et le perfectionnement de nos mesures de prévention gagneraient à s'appuyer sur **l'engagement actif de citoyens**.

B. LE RETRAIT GONFLEMENT DES ARGILES (RGA) : PASSER DU CURATIF AU PRÉVENTIF, ENGAGER UNE DÉMARCHE SUR LA PRÉVENTION DE CET ALÉA

Le rapporteur se félicite de la modification de la maquette budgétaire qui offre une plus grande lisibilité des crédits destinés à lutter contre le mouvement de **retrait-gonflement des argiles** (RGA). Cette année, le Gouvernement a souhaité aborder prudemment cet enjeu en encourageant les mesures préventives — ce qui ne doit pas échapper l'important travail à mener sur la réforme du système assurantiel pour garantir aux sinistrés une indemnisation plus aisée. Des travaux antérieurs conduits par le Sénat, et notamment une proposition de loi, s'étaient déjà attelés à ce grand chantier de simplification¹.



Source : Géorisques

¹ Proposition de loi n° 612 (2023-2024), déposée par Christine Lavarde, visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles adoptée par le Sénat le 29 octobre 2024 et transmise à l'Assemblée nationale.

Pragmatique et soucieux d'éviter la création d'une dépense de guichet disproportionnée, le dispositif expérimental porté par la nouvelle action 15 a été strictement circonscrit aux revenus très modestes, modestes et enfin, dans une moindre mesure, à destination des revenus intermédiaires ainsi qu'orienté sur des constructions et bâtis spécifiques¹. En dépit de ce calibrage fin, les taux de subventionnement retenus, respectivement : 80 %, 70 % et 50 % du montant des prestations de travaux, en fonction du revenu du ménage, **menacent l'opérationnalité du dispositif**. Le reste à charge supporté par les ménages est susceptible d'exercer un **effet dissuasif** favorisant des comportements « d'aversion à la perte »².

Dans ces conditions, il existe un risque que les crédits inscrits sur la ligne budgétaire dédiée ne soient pas **pleinement engagés**. Il est en effet assez probable que les ménages les plus modestes soient réticents à engager des dépenses pour prévenir un **risque incertain**. Le rapporteur recommande en conséquence au pouvoir réglementaire de redéfinir les taux de subventions afin d'éviter un comportement d'**antisélection**.

C. RECRUDESCENCE DES PHÉNOMÈNES NATURELS : DES RISQUES TOUS AZIMUTS

S'il a choisi de concentrer son analyse sur certains risques, le rapporteur n'a pas négligé leur diversité. D'autres risques méritent en effet la plus grande attention du législateur et de la commission : les **substances « PFAS »**, les **risques naturels majeurs en outre-mer**, les **pollutions sonores**, ainsi que le **phénomène d'érosion côtière**.

PFAS

En dépit d'un **travail inter opérateurs** (Ineris, BRGM, Anses...) indéniable pour mettre en œuvre le plan interministériel PFAS publié en avril 2024, cette mission souffre d'un **sous-financement chronique**, décorrélé de l'ampleur de l'enjeu pour les citoyens et les collectivités territoriales. L'enveloppe dédiée à cette action, introduite au PLF 2024, a été divisée par deux et ne représente malheureusement plus que 5M€.

Pollutions sonores

Seuls **trois ETPT** au sein de la DGPR sont affectés à la lutte contre les pollutions sonores, ce qui se révèle nettement insuffisant eu égard aux risques, notamment de santé publique, soulignés par le rapport d'information de la commission du 25 juin dernier (Guillaume Chevrollier et Gilbert Luc Devlinaz, rapporteurs).

Le rapporteur souligne néanmoins le travail engagé sur la **redéfinition des outils** que sont les cartes de bruit (CBS).

Risques naturels majeurs en outre-mer

La **conscience du risque est plus aiguë** dans les territoires d'outre-mer. D'après des données de la Cour des comptes de novembre 2025 : « **72 % et 68 % de la population de ces territoires a conscience d'être exposée à un risque très ou assez important de séisme ou de cyclone, notamment aux Antilles où 80 % de la population a déjà vécu un événement cyclonique.** »

L'érosion côtière

L'érosion, à la différence de la submersion, est un phénomène certain mais non prédictible, ce qui l'exclut du périmètre du fonds « Barnier ». Le **financement de ce risque demeure délicat** alors que 8 200 logements à horizon 2050 sont susceptibles d'être menacés, pour une valeur des biens estimée à 1,1 milliard €.

¹ Arrêté du 6 septembre 2025 pris pour l'application du décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 précisant les critères d'éligibilité des bâtiments et des propriétaires de l'aide mise en place, à titre expérimental, pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait-gonflement des sols argileux.

² Dans une telle situation, les propriétaires peuvent être réticents à l'idée d'entreprendre des travaux coûteux, en l'absence de certitude sur l'efficacité du dispositif.

En réponse au **défi que représente la lutte contre l'érosion côtière**, la commission a, sur proposition du rapporteur, adopté deux amendements visant à créer une surtaxe à la taxe de séjour dans les communes touristiques, littorales, de montagne et qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ; à instituer une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; à déterminer l'affectation de la taxe sur l'éolien en mer pour les parcs situés en zone économique exclusive (ZEE) et à rehausser le plafond de la taxe « Gemapi » à 60 € en vue de **financer des actions de lutte contre l'érosion côtière, ainsi qu'un amendement portant création d'un fonds ad hoc** sur le programme 181 ([amdt](#)).

2. ASNR : SE DOTER DES MOYENS DE NOTRE AMBITION EN MATIÈRE DE RELANCE DU NUCLÉAIRE FRANÇAIS



En 2025, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ont fusionné au sein d'une nouvelle entité : l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), conformément à la volonté du législateur¹. Cette fusion **n'a jamais été présentée comme un outil de rationalisation budgétaire**, mais plutôt comme le préalable indispensable à la **relance du nucléaire français**, dans la droite ligne des annonces du Président de la République lors de son discours de Belfort du 10 février 2022. Un an seulement après l'entrée en vigueur effective de cette nouvelle autorité, le Gouvernement demande à l'ASNR des mesures d'économie conséquentes sur ses dépenses hors titre 2, soit sur ses dépenses de fonctionnement et d'intervention. Le rapporteur regrette que l'effort demandé, à hauteur de 13,8 M€, se fasse au **détriment des activités cœur de métier** de l'établissement : la sûreté et la recherche.

Selon les informations qui lui ont été communiquées, l'effort demandé à l'ASNR par la direction du budget correspond à la non-reconduction des crédits octroyés à l'établissement en 2025 pour mener à bien la fusion. Ce processus n'est toutefois pas achevé et plusieurs coûts de réorganisation de la structure ont vocation à être temporellement lissés jusqu'à l'horizon 2028. De surcroît, l'effort demandé dans ce PLF pour 2026 à l'établissement dépasse largement le coût de la fusion estimé à 8,1 M€ et camoufle ainsi en réalité un souhait de rationalisation du budget de l'établissement. Compte tenu des grands chantiers qui attendent cette autorité stratégique pour l'avenir, le rapporteur ne peut souscrire au choix budgétaire du Gouvernement, même s'il est conscient du contexte financier contraint actuel.

Cette situation met **en péril les activités fondamentales** de l'ASNR et risque d'entraîner une **attrition des moyens accordés à la recherche**. La commission a fait sienne la proposition du rapporteur d'abonder le budget de l'établissement de 10 millions d'euros ([amdt](#)). Ce montant tient compte des dépenses déjà engagées sur 2025 pour procéder aux premières mesures de rapprochement des deux établissements, mais revient sur la rationalisation budgétaire demandée.

¹ 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.

POUR EN SAVOIR +

- *Prévenir l'exposition au bruit lié aux transports : une politique publique à mettre en musique*, rapport d'information n° 783 (2024-2025) fait par MM. Guillaume Chevrollier et Gilbert-Luc Devinaz au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
- *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*
- *Audition de M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)*, mercredi 23 octobre 2024
- *Groupe d'études « Mer et Littoral »*
- *Proposition de loi n° 612 (2023-2024) visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(*Union centriste*)



Pascal Martin

Rapporteur pour avis

Sénateur de la Seine-Maritime
(*Union centriste*)

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

01 42 34 23 20

